

Schakend met de burgemeester van Nederland

*Over de besluitvorming omtrent de Nationale Politie
in de periode 2010-2013*



Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde; Beleid & Politiek

R.F.J. Spelier
Utrecht, augustus 2013



Colofon

Titel: **Schakend met de burgemeester van Nederland. Over de besluitvorming omtrent de Nationale Politie in de periode 2010-2013**

Opleiding: Master Bestuurskunde (MSc.), specialisatie *Beleid & Politiek*

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Student: R.F.J. (Ruben) Spelier

Studentnummer: 375926

Geboortedatum: 30 december 1987

Begeleiders: dr. Menno van Duin (1^e begeleider)
dr. Lex Cachet (2^e begeleider)

Onderzoekperiode: februari 2013 – juli 2013

Afstudeerdatum: vrijdag 30 augustus 2013

Plaats: Rotterdam

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Onderzoeksuitdaging	
Dankwoord	
Samenvatting	7
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	
1.2 Vraagstelling	
1.3 Onderzoeksscope	
1.4 Relevantie	
1.5 Methodologische verantwoording	
2. Theoretisch perspectief	21
2.1 Introductie	
2.2 Selectie van perspectief	
2.3 Het rondemodell	
2.4 Het barrièremodell	
2.5 Policy windows en het stromenmodell	
2.6 Het bureaucratisch politieke proces	
3. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context	33
3.1 Introductie	
3.2 Selectie en bronnen van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	
3.3 Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen	
3.3.1 Publieke prestaties binnen de (semi)publieke sector en het veiligheidsdomein	
3.3.2 Publieke professionals onder druk	
3.3.3 Digitalisering en informatisering	
3.3.4 Glocalisering	
3.3.5 Verander(en)de politieke verhoudingen	
3.4 Van context naar inhoud	
4. Politieke besluitvorming Politiewet 2012	47
4.1 Introductie	
4.2 Voorgeschiedenis Nationale Politie I: 1993-2006	
4.3 Voorgeschiedenis Nationale Politie II: 2006-2010	
4.4 Besluitvormingsproces Nationale Politie	
4.4.1 Aanloop naar het kabinet Rutte-I	
4.4.2 Eerste uitwerking van plannen tot vorming Nationale Politie	
4.4.3 Start kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie	
4.4.4 Politiewet 2012 van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer	
4.4.5 Onderweg naar de start van de Nationale Politie	
5. Het krachtenveld aangaande de Nationale Politie	62
5.1 De minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten	
5.2 Het ministerie van Veiligheid en Justitie	
5.3 De Kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie	

- 5.4 Het Openbaar Ministerie
- 5.5 De politievakbonden
- 5.6 De Eerste Kamer
- 5.7 De (regio)burgemeesters en korpsbeheerders
- 5.8 De (politie)wetenschap
- 5.9 De Tweede Kamer, de VNG en de Raad van State
- 5.10 Van invloedssferen naar inhoudelijk thema's en dilemma's

6. De Nationale Politie in thema's en dilemma's **84**

- 6.1 Inhoudelijke thema's
 - 6.1.1 Beheer vs. gezag & de verhouding tussen korpsbeheerder en korpschef
 - 6.1.2 Centraal en nationaal vs. decentraal en lokaal
 - 6.1.3 Justitiële politie vs. openbare orde- en veiligheidspolitie
- 6.2 Procesmatige thema's
 - 6.2.1 Kwartiermaken vs. wetgevingstraject doorlopen
 - 6.2.2 'Going concern' vs. reorganisatie
 - 6.2.3 Plan vs. Praktijk

7. Verborgene discussies en niet benoemde thema's **95**

- 7.1 Introductie
- 7.2 BOA's en private beveiliging
- 7.3 De (veranderende) functie van de politie in de samenleving
- 7.4 Organisatiecultuur

8. Conceptueel perspectief **102**

- 8.1 Het rondemodell
- 8.2 Het barrièremiddel
- 8.3 Policy windows en het stromenmodell
- 8.4 Het bureaucratisch politieke proces

9. Het besluitvormingsproces verklaard **115**

- 9.1 De Nationale Politie chronologisch beschouwd
- 9.2 De Nationale Politie als besluitvormingsproces
- 9.3 De Nationale Politie en besluitvormingsmodellen

10. Achteromkijken naar de toekomst **124**

- 10.1 Reflecties naar aanleiding van het onderzoeksproces
- 10.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek
- 10.3 Aanbevelingen voor de Nationale Politie

Tot slot?

Verantwoording titell en omslagbeeld

Bijlage 1: Bronnenlijst

Bijlage 2: Lijst van respondenten en geraadpleegde experts

Bijlage 3: Vragenlijst interviewgesprekken

Bijlage 4: Overzicht van korpsbeheerders, regioburgemeesters, korpschefs en politiechefs

Voorwoord

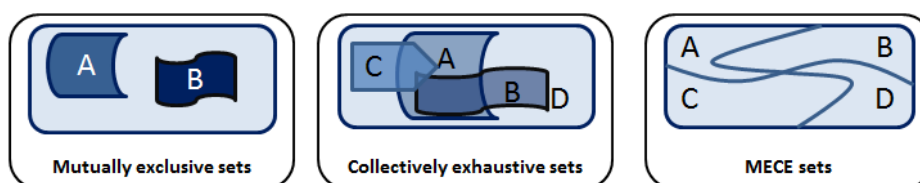
Onderzoeksuitdaging

“Bij het doen van goed bestuurskundig onderzoek en het doorgronden van processen moet je drie vragen stellen: 1) Waar gaat het over?, 2) Waar gaat het écht over?, en 3) Waar gaat het niet over?”

- Prof.dr. Mirko Noordegraaf, hoogleraar *publiek management*, Universiteit Utrecht

“Elementen in een logische structuur moeten elkaar niet alleen onderling uit sluiten, maar moeten samen ook compleet zijn. Samen vertegenwoordigen de elementen alle aspecten van de hogere variabele. (...) Bij McKinsey & Company noemen ze een dergelijke structuur: ‘MECE’ (Mutually Exclusive Collectively Exhaustive).”

- Marc Baaij, RSM, Erasmus University Rotterdam
(www.managementsite.nl - oktober 2011)



De twee hiervoor genoemde citaten verwoordden mijn voornaamste, procesmatige onderzoeksuitdaging welke ten grondslag lag aan mijn scriptieonderzoek. Kortgezegd kwam deze neer op **de ambitie om zo goed en gedegen mogelijk onderzoek te verrichten naar het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode 2010 - 2013.**

De twee citaten, en namen waarvan de citaten afkomstig zijn, voegen daar elk afzonderlijk enkele elementen aan toe. Allereerst prof.dr. Mirko Noordegraaf. Tussen 2007 en 2011 studeerde ik aan de *Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap* waar Mirko als hoogleraar *publiek management* doceert, en waar ik tussen 2008 en 2011 student-assistent van hem was. Gedurende deze periode heb ik veel van hem geleerd over het doen van goed onderzoek binnen de (semi)publieke sector. Samenvattend zou ik het willen typeren als de opgave tot *het doorgronden van achterliggende aspecten van beleid en besluitvorming, vanuit meerdere perspectieven, altijd analyserend met aandacht voor de politieke, maatschappelijke en bestuurlijke context.*

De tweede quote is afkomstig van een van de onderzoekers aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ondanks dat ik een prachtige studietijd in Utrecht heb gehad, koos ik vorige zomer voor een masteropleiding aan de EUR. De verwijzing naar het ‘MECE-concept’ door Marc Baaij is van grote betekenis voor het voorliggende onderzoek. Persoonlijk leerde ik het ‘MECE-concept’ kennen gedurende de Nationale Denktank 2010. In de Nationale Denktank vormde ik met vier andere young professionals ‘team politie’. Onder leiding van McKinsey-consultants werkten wij aan mogelijke oplossingen voor het “gezagsvraagstuk van de Nederlandse Politie”. Deze vier maanden (najaar 2010) vormden voor mij de professionele kennismaking met de politieorganisatie. Na deze adviesperiode schreef ik mijn Bachelorscriptie over de verandering van het Nederlands politiebesteding in de periode 1993-2010. Ondanks de complexiteit van de materie, is het naar mijn opvatting te allen tijde de kunst en opgave als onderzoeker om te werken via het MECE-concept. De voorliggende scriptie is niet geheel volgens de voorgeschreven omvang. Desondanks hoop ik dat de inhoud zoveel als mogelijk ‘MECE’ is en de kwaliteit ervan de omvang legitimeert.

Dankwoord

Onderzoek doen is niet altijd interessant, inspirerend, leuk of vernieuwend. Toch zijn er vele momenten geweest waarop ik heb genoten van de academische uitdaging in de afgelopen maanden. Nagenoeg al deze momenten werden gevormd door de (interview)gesprekken met bijzondere personen en professionals binnen het veiligheidsdomein, vaak in bijzondere settings en betekenisvolle omgevingen. Daarbij wil ik als voorbeeld van een bijzondere setting verwijzen naar het interviewgesprek met senator Menno Knip (VVD) in de coulissen van de Eerste Kamer. Tijdens het gesprek maande Marleen Barth ons tot een stiller gesprek en kwamen onder andere Guusje ter Horst, Frank de Grave, Thom de Graaf (later ook geïnterviewd) en Loek Hermans voorbij. Je kunt je als 25-jarige bestuurskundige in minder interessante omgevingen bevinden om onderzoek te doen! Ik wil iedereen die via een (interview)gesprek een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek van harte bedanken voor zijn/haar tijd en openhartigheid. Daarnaast wil ik enkele personen in het bijzonder bedanken voor hun begeleiding gedurende het onderzoek.

Allereerst Menno van Duin, als begeleider van mijn scriptie-onderzoek via de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Politieacademie. Daarnaast Lex Cachet (als tweede begeleider van mijn scriptie-onderzoek), Peter van Os (als stagebegeleider), Guus Meershoek en Pieter Tops voor de geboden mogelijkheden en verschaftte inzichten via de Politieacademie. Zij hebben elk op eigen wijze een bijdrage geleverd. Het was een genoegen op verschillende momenten met jullie te *mogen* sparren.

In de meer persoonlijke sfeer zeg ik dank richting mijn ouders. Jullie hebben mij de afgelopen jaren alle mogelijkheden en kansen geboden om te werken aan mijn studie. Opgegroeid bij de bakkerij en in een echte bakkersfamilie besef ik dat de beleidsrealiteit en de bestuurskunde een nogal papieren wereld betreft, en niet altijd ‘tastbare en smakelijke eindproducten’ kent. Toch was er altijd alle support en steun van jullie kant voor het werk aan mijn studie, veel dank daarvoor!

Tessa, jij hebt vermoedelijk de laatste drie maanden elke dag gevraagd of er voortgang met de scriptie was geboekt. Ik heb er niet altijd positief op gereageerd, maar weet dat ik het altijd heb gewaardeerd! Dank voor alle steun en je geduld! Daarnaast wil ik ook graag Danielle Fictorie, Michelle Ouendag, Jetske Vaas en Jony Ferket bedanken voor het lezen van de concepten van mijn scriptie en de waardevolle feedback die mede heeft geleid tot het eindresultaat zoals het er nu ligt.

Een persoonlijke noot

Op mijn studiekamer hangt sinds enkele jaren een cartoon van Bas van der Schot uit het NRC Handelsblad. In de cartoon lopen twee ambtenaren na een voorstelling het (dans)theater uit, waarbij de stelling van de ene ambtenaar luidt: *“Ik vond de subsidieaanvraag beter”*.

Ik heb de afgelopen twee jaar veel energie, professionaliteit, passie en bevlogenheid gezien bij heel veel politiemensen, beleidsmedewerkers, (politie)wetenschappers en andere betrokkenen om van de nationale politie een succes te maken. Toch acht ik de situatie niet ondenkbaar dat over enkele jaren opnieuw de woorden van de ambtenaar uit de cartoon van Van der Schot worden uitgesproken, maar dan met betrekking tot bijvoorbeeld het ‘*Ontwerpplan Nationale Politie*’ bij het buitenlopen van een politiebureau. Laten we hopen dat de toekomstige politie zoals beschreven in wetsteksten, het Ontwerp-, Inrichting- en Realisatieplan van de Nationale Politie bewaarheid kunnen worden. De opgave lijkt me om niet te streven naar “het ideale bestel”, maar binnen de gekozen kaders gebruik te maken van de vele kennis en kunde die beschikbaar is. Om zodoende van het nieuwe bestel een succes te maken, en via die weg *in gezamenlijkheid te werken aan veiligheid*.

Ruben Spelier – Utrecht, augustus 2013

Samenvatting

In september 2010 werd met de start van het kabinet Rutte-I (VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV) besloten tot realisatie van de Nationale Politie in Nederland. Een bijzonder en historisch besluit met grote bestuurlijke en organisatorische gevolgen voor de veiligheidszorg en politieorganisatie in Nederland. Het besluit in 2010 om over te gaan tot de vorming van de Nationale Politie in Nederland kan worden gezien als de uitkomst van een jarenlange ontwikkeling richting een meer nationaal gestuurde en gecoördineerde politie.

Na een besluitvormingsproces van bijna twee jaar, is vanaf 1 januari 2013 de Nationale Politie in Nederland een feit. Dit nadat onder andere de Eerste Kamer op 10 juli 2012 de nieuwe Politiewet (30.880) aannam. Naast dit besluit waren er ook andere momenten en beslissingen van belang, zoals de toezegging van minister Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie) van een reparatiewet, die vervolgens eind 2012 door de Tweede en door Eerste Kamer werd aangenomen. Daarmee is het hoofdstuk 'regionaal politiebestedel' (sinds 1993) in Nederland definitief afgesloten, en werd één van de grootste reorganisaties van het binnenlands bestuur een feit.

In dit onderzoek staat de (politieke) besluitvorming aangaande de Nationale Politie in de periode 2010-2013 centraal. Via interviewgesprekken met sleutelactoren, via documentanalyse en met behulp van verschillende besluitvormingsmodellen, is de volgende vraag onderzocht: ***Hoe het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) in de periode februari 2010 – januari 2013 kan worden verklaren?***

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van verschillende besluitvormingsmodellen: het rondemodell (Teisman, 1995), het barrièremodell (o.a. Hoogerwerf & Herweijer, 2008) het stromenmodell (met 'policy windows', Kingdon, 1984: 1995; Teisman, 1995) en het bureaucratisch politiek proces (Allison, 1971). Het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie heeft zich nadrukkelijk voltrokken in een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context in ontwikkeling. Deze kan worden gekenmerkt door onder andere 'glocalisering', digitalisering en informatisering. Maar evenzeer was van invloed de toegenomen druk op 'publieke prestaties' ('value for money' en 'veiligheid als product'), de ontwikkeling van 'professionals under pressure', en veranderende politieke verhoudingen (zoals de rolverschuiving tussen de Tweede en Eerste Kamer).

Het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode 2010-2013 kan worden verklaard aan de hand van een drietal lijnen. Allereerst kon de Nationale Politie gerealiseerd worden door een 'window of opportunity' welke zich in 2010 bij de vorming van het kabinet Rutte-I nadrukkelijk voordeed. Vervolgens is 'de Nationale Politie' meer en meer een 'garbage can' geworden, waarin alle oplossingen voor de ervaren problematieken met het oude politiebestedel samen werden gebracht. Het aantal punten van het politiebestedel dat verbeterd zou worden met de komst van de Nationale Politie nam in de loop van het besluitvormingsproces sterk toe.

De tweede verklaring kan worden gevonden in de centrale actor in het besluitvormingsproces: de minister van Veiligheid en Justitie, VVD-er Ivo Opstelten. Door een combinatie van grote bestuurlijke ervaring (in het bijzonder met het ambt van burgemeester), politieke senioriteit, 'charisma', en 'politieke prestige' ('lotsverbondenheid met de Nationale Politie') slaagde Ivo Opstelten erin om in een hoog tempo het wetsvoorstel Nationale Politie door de Tweede en Eerste Kamer te loodsen.

De derde verklaring voor het verloop van het besluitvormingsproces kan worden gevonden in het 'politiek-strategisch schaakspel' door zowel de minister als de topambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie met vele sleutelorganisaties (waaronder de politievakbonden).

1. Inleiding

“Eén van de meest voor de hand liggende, maar ook de meest over het hoofd geziene opmerkingen die over het begrip onderzoek te maken zijn, is dat dit in de eerste plaats betekent zoeken. Al te vaak begint een onderzoeker met het voornemen zich een tijd lang met een bepaald onderwerp te gaan bezighouden. (...) Onderzoeken is een doelbewust en methodisch zoeken naar nieuwe kennis in de vorm van antwoorden op tevoren gestelde vragen.”

– Piet Verschuren, 2009 [1986]: 19-22.

1.1 Aanleiding

In 2010 werd met de totstandkoming van het kabinet Rutte-I van VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV, besloten tot realisatie van de Nationale Politie in Nederland. Een bijzonder en historisch besluit. Als gevolg van dit besluit treden grote bestuurlijke en organisatorische gevolgen op voor de veiligheidszorg in Nederland, en voor de politieorganisatie en ketenpartners in het bijzonder. Het besluit tot vorming van de Nationale Politie in Nederland kan worden gezien als de uitkomst van een jarenlange ontwikkeling richting, en een gestaag gegroeide steun voor, een meer nationaal gestuurde en gecoördineerde politie (zie o.a. Cachet et al., 2009; Spelier, 2011; Fijnaut, 2012).

Bij de eerste uitwerking door het Ministerie van Veiligheid en Justitie van de afspraken uit het regeerakkoord voor wat betreft de Nationale Politie (*Hoofdlijnenbrief*, d.d. 14-12-2010, en het *uitvoerings-programma*, d.d. 31-03-2011) werd uitgegaan van 1 januari 2012 als startdatum voor de nieuwe politieorganisatie. Onder meer door een uitvoeriger behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd de startdatum verschoven naar 1 juli 2012, en vervolgens (definitief) naar 1 januari 2013. Daarbij dient nadrukkelijk onderscheid gemaakt te worden tussen de “dag-1-operatie” (formele start van de Nationale Politie als nieuwe vorm van het politiebestedel) en de verdere implementatie en realisatie van de Nationale Politie als geheel, inclusief de feitelijke en personele reorganisatie.

Tussen het uitkomen van het regeer- en gedoogakkoord (september 2010) enerzijds en de inwerkingtreding van de nieuwe politiewet anderzijds (1 januari 2013) heeft zich een uitvoerig (besluit)vormingsproces voltrokken. Daarbij gaat het om de besluitvorming in en door de Eerste en Tweede Kamer, om de vorming, beïnvloeding en structurering van de nieuwe, nationale politieorganisatie en om de wisselwerking tussen betrokken actoren op lokaal en nationaal niveau. De verschillende krachten, actoren, en gebeurtenissen hebben op verschillende manieren het besluitvormingsproces richting de Nationale Politie beïnvloed en gevormd, en zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Dit gedurende het implementatietraject, maar ook na afronding van het reorganisatieproces.

Het onderzoek is in het bijzonder gericht op het besluitvormingstraject aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) via de Tweede en Eerste Kamer en het krachtenveld rondom het politiebestedel. Daarbij is kort aandacht besteed aan de voorgeschiedenis en hetgeen heeft geleid tot, en is opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I.

Het onderzoek kent als scope de periode februari 2010 tot en met 1 januari 2013. Daarbij is in het bijzonder aandacht besteed aan:

1. De **maatschappelijke** en **politiek-bestuurlijke context** waarbinnen het besluitvormingsproces zich heeft voltrokken
2. **De tijdslijn van februari 2010 tot en met 1 januari 2013**
3. **Het krachtenveld** aangaande het politiebesteding in Nederland en de beïnvloeding door dit krachtenveld van het besluitvormingsproces
4. De **thema's en dilemma's** die dominant zijn geweest gedurende het besluitvormingsproces.

1.2 Vraagstelling

Het besluit tot realisatie van een Nationale Politie wordt door velen als ingrijpend en bijzonder beschouwd (Terpstra & Gunther Moor, 2012). Het gaat immers om één van de grootste reorganisaties van het openbaar bestuur in Nederland. Dat maakt het interessant om de vraag te onderzoeken hoe het besluitvormingstraject, dat heeft geleid tot de start van de Nationale Politie op 1 januari 2013, kan worden verklaard. Deze vraag staat dan ook centraal in dit scriptie-onderzoek. Omdat het onderzoek plaatsvindt in het kader van de academische master-opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam (specialisatie *Beleid en Politiek*) is er voor gekozen de verklaring te onderzoeken tegen de achtergrond van diverse modellen voor besluitvorming die in de afgelopen jaren zijn uitgewerkt binnen het vakgebied van de bestuurskunde, en de bestuurs- en organisatiewetenschap. Politieke besluitvorming heeft als thema binnen het vakgebied de afgelopen decennia de nodige aandacht gekregen. Daarbij kan onder andere worden gewezen op de werken van Allison (*'Essence of Decision'* (1971)), Cohen, March & Olsen (*'A Garbage Can Model of Organizational Choice'* (1972)), en het werk van Kingdon (*'Agendas, Alternatives, and Public Policies'* (1984)). Als Nederlandse auteurs kunnen daarbij de namen worden genoemd van onder andere Teisman (*'Complexe Besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen'* (1992)) en Koppenjan (*'Management van de beleidsvorming'* (1993)). In het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zal op diverse modellen omtrent besluitvorming nader worden ingegaan. Het gaat daarbij in het bijzonder om die modellen welke in het verleden expliciet zijn benut *ter duiding van en verklaring voor* (politieke) besluitvormingsprocessen.

De hoofdvraag van het onderzoek naar het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie luidt tegen deze achtergrond:

Hoe valt, met behulp van verschillende besluitvormingsmodellen, het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) in de periode februari 2010 – januari 2013 te verklaren?

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zal een vijftal deelvragen worden uitgewerkt en worden beantwoord. Het gaat daarbij om vijf elementen die nadrukkelijk als bouwstenen kunnen worden beschouwd ter beantwoording van de hoofdvraag.

Deelvragen

1. Welke besluitvormingsmodellen binnen de bestuurskunde en de bestuurs- en organisatiewetenschap kunnen worden gebruikt bij het verklaren van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode februari 2010 – januari 2013? En welke modellen lijken daarvoor het meest geschikt?

2. Welke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan en vormen de context waarbinnen het besluitvormingsproces zich heeft voltrokken?
3. Hoe is het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) verlopen?
4. Hoe zag het krachtenveld er uit waarbinnen het besluitvormingstraject aangaande de Nationale Politie zich heeft voltrokken?
5. Welke thema's en dilemma's waren dominant in het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode februari 2010 – januari 2013?

1.3 Onderzoeksscope

Voor een juiste weergave van het onderzoek is het eveneens van belang aan te geven binnen welk (onderzoeks)kader gewerkt is, en daarmee ook nadrukkelijk aan te geven wat er niet is onderzocht. Met deze afbakening is als vanzelfsprekend niet gezegd dat een aantal van de onderwerpen buiten de scope geen onderwerp van onderzoek zouden kunnen of moeten zijn, ze vallen alleen buiten de beschouwing van dit onderzoek. De afbakening van het onderzoek is gelegen in een aantal aspecten van het onderzoeksthema.

Te onderzoeken periode: februari 2010 – januari 2013

De focus van het onderzoek is gericht op de periode februari 2010 – januari 2013. Het gaat hierbij om de periode tussen de val van het kabinet Balkenende-IV (en de Tweede Kamerverkiezingen welke resulteerden in de vorming van het kabinet Rutte-I) en de formele start van de Nationale Politie als nieuwe organisatiestructuur van de Nederlandse politie.

Bij de beschrijving van de tijdslijn, en de interne en externe ontwikkelingen in deze periode, zal ook aandacht worden besteed aan de voorgeschiedenis van de bestelverandering. Dit omdat de voorgeschiedenis nadrukkelijk van invloed is geweest op het besluitvormingsproces in de periode 2010-2013. Inzichten uit eerder, uitvoeriger onderzoek naar de periode 1989-1993 (o.a. Peters, 1999) en de periode 1993-2010 (o.a. Cachet et al., 2009) zullen worden betrokken bij de analyses. Mede omdat de periode 1993-2010 reeds eerder onderwerp is geweest van eigen onderzoek (Spelier, 2011), is gekozen voor een vervolgonderzoek naar de periode 2010-2013. Deze periode kan inhoudelijk nadrukkelijk als 'volgend hoofdstuk' worden gezien in de ontwikkeling van het Nederlands politiebestedel (zie ook Fijnaut, 2012). Daarnaast zal bij de aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoek de blik vooruit geworpen worden. Het implementatietraject en de feitelijke reorganisatie van de Nederlandse politie (de periode na 1 januari 2013) maken geen onderdeel uit van de onderzochte periode.

Onderzoeksperiode en respondenten

Het is nadrukkelijk de opgave geweest een zo breed mogelijk spectrum rondom de besluitvorming en de veranderingen van het politiebestedel te betrekken binnen het onderzoek. Logischerwijs wordt de omvang van het onderzoek ook begrensd door de beschikbare onderzoekscapaciteit. In het geval van het voorliggende (scriptie)onderzoek geldt dat er door één onderzoeker (individueel onderzoekstraject) gedurende vier maanden fulltime aan het onderzoek is gewerkt. Binnen deze

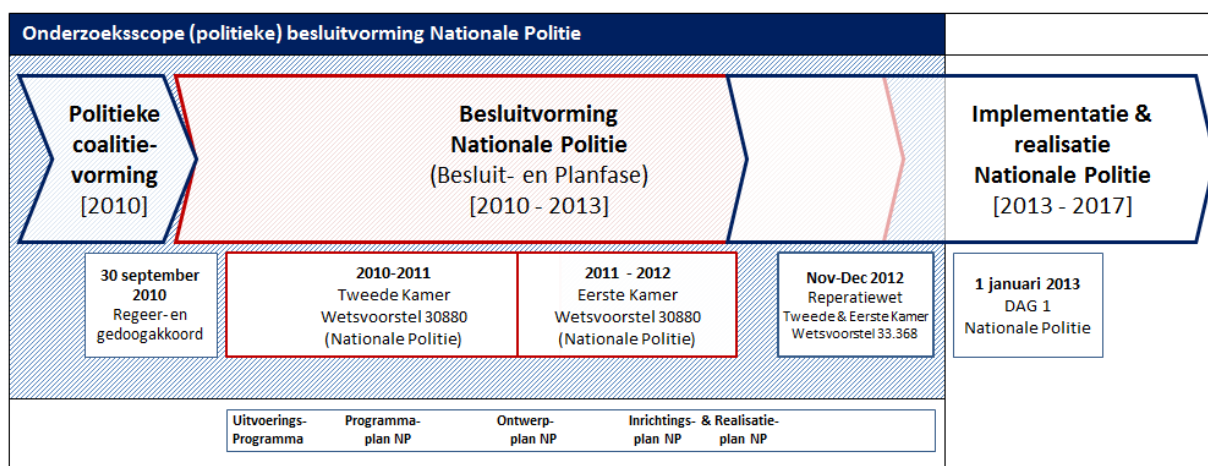
onderzoekperiode zijn interviewgesprekken gevoerd met in totaal 28 respondenten, volgend op 12 verkennende (interview)gesprekken. Met de interviewgesprekken is een groot deel van het krachtenveld ‘gedekt’, al geldt logischerwijs dat bij een grotere onderzoekscapaciteit een op onderdelen uitvoeriger onderzoek mogelijk was geweest. Door een juiste selectie van thema’s en afbakening van analyses, is getracht een zo volledig mogelijke en betekenisvolle analyse van de periode februari 2010 – januari 2013 uit te werken.

Buiten inhoudelijke scope

Hoewel het onderzoek en de publicatie van de uitkomsten gaan over de besluitvorming aangaande de Nationale Politie, gaan ze tegelijkertijd over een selectie van ontwikkelingen binnen het besluitvormings-proces. Een volledige beschrijving van alle stappen die zijn gezet in het vormingsproces zou praktisch onhaalbaar zijn geweest, ook omdat er in de afgelopen drie jaar met een groeiende organisatie aan de (besluit)vorming en de realisatie van de Nationale Politie is gewerkt (zie ook om die reden de beschrijving van het krachtenveld). Toch lijkt het goed hier expliciet aan te geven dat met het onderzoek ook een aantal zaken niet zijn beoogd:

- Het analyseren van de *interne* ontwikkelingen binnen het programmteam van de Kwartiermaker Nationale Politie en/of binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie
- Een uitputtende *machtsbalans- of invloedsanalyse* van de verschillende actoren.
- Een historische, noch een sociologische *duiding* van de (politieke) besluitvorming¹
- Een analyse van de (nieuwe) artikelen van de Politiewet 2012²

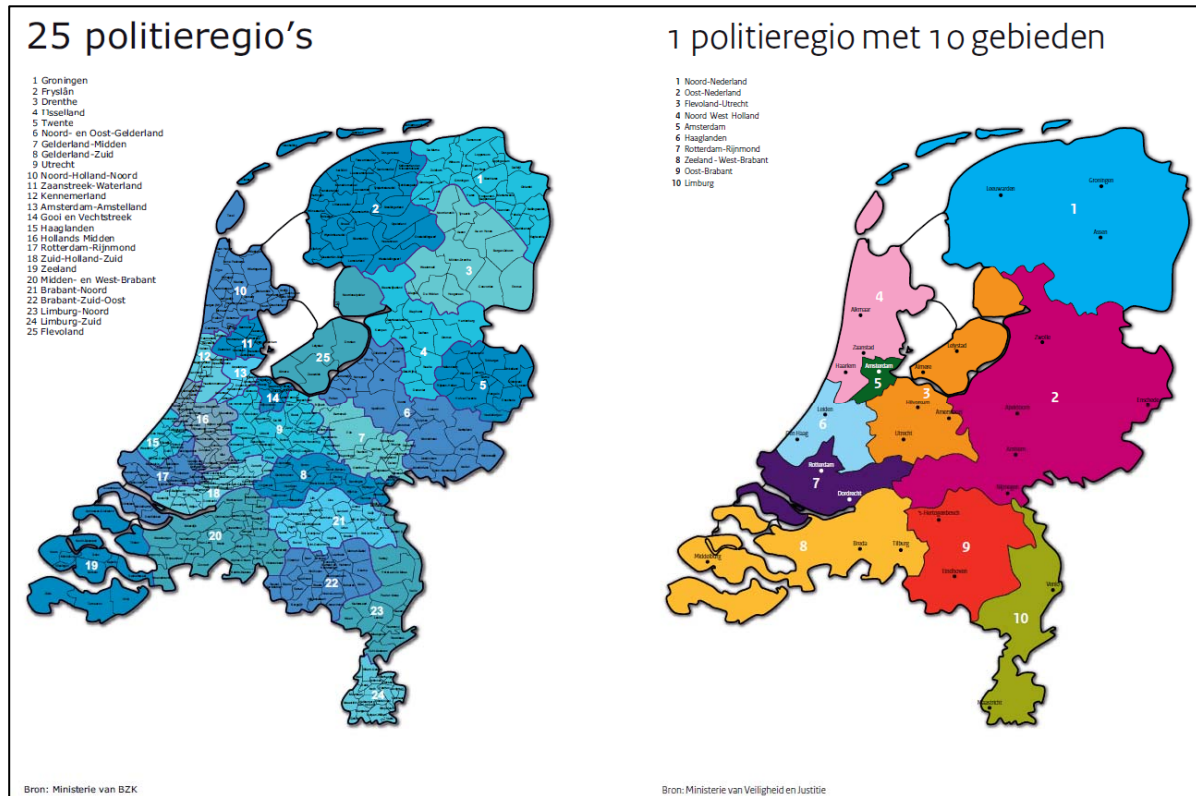
Met het voorgaande is overigens niet gesteld dat thema’s of onderwerpen welke maar beperkt (inhoudelijk) aandacht hebben gekregen binnen het besluitvormingsproces geen onderdeel zijn van het onderzoeksthema. Hierop zal in hoofdstuk 7 nader worden ingegaan, wanneer juist die thema’s worden benoemd welke bewust of onbewust minder aandacht hebben gekregen gedurende het proces. Gelet op het voorgaande kunnen we de onderzoeksscope als volgt weergeven.



¹ Zie voor een goede beschouwing van het besluitvormingsproces met daarbij een uitgebreide behandeling van de voorgeschiedenis het meest recente boek van Cyrille Fijnaut ‘*Het Nationale Politiekorps*’ (2012).

² Zie voor een nadere beschouwing van de Politiewet 2012 (en de afzonderlijke artikelen), de publicatie ‘*Politiewet 2012*’ van P.J.D.J. Muijen (2013) waarin de nieuwe wet wordt beschouwd “aan de hand van de parlementaire behandeling en de uitgebrachte adviezen.”

De 'geografische afbakening' van de reorganisatie van de politie – en dus de afbakening van de onderzoeksthematiek – werd bepaald met de herziening van de 'politiekaart', waarbij de indeling van de nieuwe gebieden congruent is gemaakt met de gerechtelijke kaart.³ Zie voor de nieuwe indeling van de eenheden de onderstaande kaart.



Bron: Ministerie van Veiligheid en Justitie, 31-03-2011

Er is nadrukkelijk gekozen voor een nationaal perspectief bij de bestudering van het besluitvormingsproces. Dit lijkt mogelijk een voor de hand liggende keuze. Toch zijn er in de afgelopen twee jaar ook diverse (scriptie)onderzoeken verschenen naar specifieke uitwerkingen, regionale (sub)thema's en meer lokale effecten van de nationalisering van de Nationale Politie. Als voorbeelden kunnen daarbij genoemd worden de scriptie-onderzoeken van Wolf (2012: *'Identiek of authentiek? Lokale identificatie met de Nationale Politie'*), van Beckman (2012: *'De Burgemeester, "Een generaal zonder leger op papier, gewoon gezagsdrager in de praktijk."*) en van Kuypers (2013: *'Met de poten in de modder!'*).

Wolf deed onderzoek naar *de lokale verbinding en identificatie binnen afzonderlijke politiekorpsen met de Nationale Politie (in wording)*. Beckmann verrichte onderzoek naar *de te verwachten effecten van de Nationale Politie op de aansturing van de politie op lokaal niveau*. Kuypers verrichte onderzoek naar *sturingsbehoeften van agenten in de basispolitiezorg*.

Daarnaast zijn er gedurende de besluitvormingsprocessen verschillende wetenschappelijke artikelen, bijdrages en boeken verschenen (van onder andere Fijnaut, Terpstra, Koopman en Gunther Moor).

³ Waarbij er in 2012 uiteindelijk voor is gekozen om voor de gerechtelijke kaart wel een splitsing door te voeren voor de regio Oost, daar waar deze voor de nieuwe politie-indeling is gehandhaafd op 1 gebied, wel met de toezegging van minister Opstelten dat de evaluatie op dit punt al over drie jaar zal worden uitgevoerd.

Deze bijdrages, artikelen en boeken zijn nadrukkelijk betrokken bij de analyse van het besluitvormingsproces, en geprobeerd is de specifieke thema's uit de artikelen te betrekken bij de uitwerkingen op subthema. Als voorbeeld: Koopman heeft in diverse artikelen aandacht besteed aan de *checks & balances* in het nieuwe politiebestedel (zie o.a. Koopman, 2011: 2012), dit is bij paragraaf 6.1.1 betrokken ter analyse van dit subthema. Telkens is getracht de analyse te plaatsen tegen de (bredere) achtergrond van het gehele besluitvormingsproces.

1.4 Relevantie

Het onderzoek naar het vormingsproces van de Nationale Politie kan om verschillende redenen en vanuit verschillende perspectieven als relevant worden aangemerkt. Daarbij is een onderscheid mogelijk in verschillende perspectieven (o.a. politiek, wetenschappelijk, maatschappelijk, politieel). Hier staan we expliciet stil bij de wetenschappelijke en politiek-bestuurlijke relevantie. Onder meer de maatschappelijke relevantie kan hier uit worden afgeleid.

1.4.1 Wetenschappelijk

Onderzoek naar de besluit- en planfase van de Nationale Politie kan in wetenschappelijk opzicht verschillende bijdrages leveren. Daarbij is een onderscheid mogelijk tussen enerzijds een bijdrage aan de bestuurskundige en bestuurs- en organisatiewetenschappelijke bestudering van het besluitvormingsproces, en anderzijds een bijdrage aan de inzichten over de ontwikkeling van het politiebestedel.

Zoals in het theoretisch kader nader zal worden uitgewerkt, is er in de afgelopen jaren een breed spectrum aan modellen en theorieën aangaande besluitvorming ontwikkeld. Zoals Abma & In 't Veld in het inleidende hoofdstuk in het *'Handboek Beleidswetenschap'* (2001) opmerken:

“In de theorieontwikkeling zien we een verschuiving van een beperkte set van theorieën en perspectieven naar een grotere verscheidenheid aan theorieën en perspectieven die op grond van empirische toetsing nader worden verfijnd en genuanceerd. Er worden meer theoretische debatten onder vakgenoten gevoerd. Deze brengen de zwakke kanten van diverse perspectieven aan het licht en helpen daarmee de eigen positie te relativiseren. De verkenning van verschillen en daaruit voortvloeiende onenigheid vormt in positieve zin een bron van innovatie.” (Abma & In 't Veld, 2001: 21).

Vrij vertaald kan empirisch onderzoek naar specifieke besluitvormingstrajecten een (fundamentele) bijdrage leveren aan de bredere ontwikkeling van academische kennis over besluitvormingsprocessen.

Meer nog dan relevant voor de wetenschappelijke inzichten over besluitvorming, kan het onderzoek een bijdrage leveren aan het inzicht over de procesgang aangaande de vorming van de Nationale Politie, en daarmee de ontwikkeling van het politiebestedel. Dat op dit vlak wetenschappelijk onderzoek van meerwaarde kan zijn, wordt onderschreven door verschillende bronnen. Als we het in een breder perspectief van het veiligheidsdomein bestuderen kunnen we Hans Boutellier aanhalen. Hij benoemde in 2005 *“het organiseren van veiligheid als een van de meest prominente bestuursvraagstukken van deze tijd.”* Zaken die hiermee samenhangen verdienen naar zijn idee *“meer wetenschappelijke begeleiding dan thans het geval is.”* (Boutellier, 2005: 32).

Maar ook de politieorganisatie en het politiebestedel specifiek zijn gebaat bij nadere academische inzichten en wetenschappelijke verkenningen. Daarbij kan meteen worden opgemerkt dat het politiebestedel al vele jaren onderwerp is van wetenschappelijke studies. Hierbij kan verwezen worden naar onder andere het uitvoerige werk van Cyrille Fijnaut, maar ook naar dat van onderzoekers als Arthur Ringeling, Lex Cachet, en Arie van Sluis (Erasmus Universiteit Rotterdam), Jan Terpstra en Ira Helsloot (Radboud Universiteit Nijmegen) en dat van Kees van der Vijver (Universiteit Twente), Pieter Tops (Universiteit van Tilburg en Politieacademie) en Leo Huberts (Vrije Universiteit Amsterdam).

Wanneer we de actuele 'beoordeling' nemen voor wat betreft het wetenschappelijk onderzoek aangaande de politie kunnen we Van der Vijver aanhalen. Zo schreef hij in 2012 in opdracht van *'Politie & Wetenschap'* een *'tussenbalans'* voor wat betreft de stand van de kennis (en de theorievorming) op het kennisdomein van *Politie & Wetenschap (...)*.

Deze tussenbalans resulteerde in de publicatie *'De professionaliteit van de politie. Wat moet centraal staan in toekomst onderzoek? De stand van kennis en onderzoek'*, waarin onder andere wordt verkend hoe de onderzoeksagenda en -programmering van *Politie & Wetenschap* er voor de komende jaren uit zou kunnen zien, maar ook breder, voor die instanties die zich bezighouden met onderzoek naar de politie en veiligheidsbeleid. Voor *Politie & Wetenschap* wordt in 2012 gesteld dat enkele meerjarenthema's dienen te worden benoemd. Van der Vijver schrijft:

"(...) De meerjarenthema's moeten beperkt in aantal zijn en gefocust op zaken waarvan in brede kring het belang wordt onderschreven. De thema's kunnen zowel betrekking hebben op de organisatie en het functioneren van de politie (beide in brede zin) als op de samenleving." (Van der Vijver, 2012)

Waarna een drietal thema's wordt benoemd, waarvan als eerste:

"De wijziging van het politiebestedel. De gevolgen van die wijziging voor de politiezorg in de samenleving, de taakuitvoering, het management, het beheer en de beleidsmatige sturing. Het lijkt ons verstandig om, nu wij weten dat er veel gaat veranderen, daarop een aantal gerichte onderzoeken te plannen." (Van der Vijver, 2012)

Ook Ringeling en Van Sluis wezen eerder op het belang van onderzoek naar de verschillende thema's rondom de vorming van de Nationale Politie:

"Een ander relevant thema is in hoeverre in een bestel met Nationale Politie waarin wellicht de afstand tussen burger en politie op lokaal niveau groter wordt, de bestaande onafhankelijk controle- en toezichtsinstrumenten (bijv. klachtenregelingen of het toezicht op politiecellen) nog voldoende robuust zijn. Hoe burgers te beschermen tegen de politie kan een vraag worden die aan actualiteit wint. Wat betekent wijziging van het bestel voor het gezag van, de legitimiteit van en het vertrouwen in de politie? Deze vraag blijft vooralsnog buiten de discussie, ten onrechte. Ook een nieuw bestel biedt naar alle waarschijnlijkheid geen oplossingen voor problemen met gezag, legitimiteit en vertrouwen. Er is geen gouden formule voor een politiebestedel dat alle problemen oplost. Maar de vraag naar een verantwoord evenwicht tussen behoeften van onderaf, dat wat het bevoegd gezag belangrijk vindt en wat vanuit de professie noodzakelijk wordt geacht, is voor dit thema een wezenlijk probleem." (Ringeling & Van Sluis, 2011: 75).

1.4.2 Politiek-bestuurlijk

De uitkomsten van het onderzoek kunnen naast wetenschappelijk ook politiek-bestuurlijk, en voor de politie als organisatie van meerwaarde zijn. Deze meerwaarde kan (bij meer formele benadering) worden afgeleid uit hetgeen tijdens het besluitvormingsproces is afgesproken tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de Eerste en Tweede Kamer (met betrekking tot evaluatiepunten aangaande de nieuwe Politiewet), en daarnaast uit de vele discussies die binnen en rondom de politieorganisatie zijn gevoerd tussen 2010 en 2013. Een onderzoek naar het procesverloop en onder andere de wisselwerking in het krachtenveld rondom het politiebesteding, kan inzichten bieden voor toekomstig (evaluerend) onderzoek.

Wanneer het wetgevingstraject tussen 2010 en 2013 wordt bestudeerd, wordt duidelijk dat ook in de eerste jaren na de start van de Nationale Politie onderzoek en evaluatie nadrukkelijk zullen worden uitgevoerd. Voor de toezeggingen kan daarbij worden verwezen naar de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (30.880) op 2 en 3 juli 2012 in de Eerste Kamer. De Minister gaf tijdens deze behandeling meermaals aan thema's te zullen onderwerpen aan een evaluatie. Deze toekomstige evaluaties zullen onder andere betrekking hebben op de positionering en rechtspersoon van de politie (wel of niet als onderdeel van het Ministerie van Veiligheid en Justitie), de regio Oost-Nederland, en de positie van de korpschef.

Passages uit het stenografisch verslag van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 30.880 in de Eerste Kamer op 2 en 3 juli 2012

Minister Opstelten:

"Daarbij geven wij heel duidelijk aan dat er geen misverstand over mag bestaan, ook voor eventuele opvolgers, dat in de structuur van de wet is aangegeven hoe de verhoudingen liggen en dat dit te allen tijde en ten volle onder de verantwoordelijkheid van de minister valt, maar ook in het juridisch instrumentarium, en dat wij dat na drie jaar evalueren." (...) "Mijn mening over het onderbrengen van de rechtspersoon bij het departement heb ik reeds gegeven. De motie daaromtrent moet ik dan ook ontraden. Uiteraard zullen we goed evalueren hoe het de komende drie jaar gaat, waaraan dan vervolgens conclusies zullen worden verbonden." (...) "De motie van de heer De Graaf strekt ertoe om de Nationale Politie te laten ressorteren onder het departement. Ik denk dat de heer De Graaf niet verbaasd is dat ik de motie ontraad, gelet ook op de positie die ik heb ingenomen. We hebben een koers uitgezet. We gaan evalueren, na drie jaar zullen we een nadere conclusie trekken."

De heer Koole (PvdA):

"(...). Zo staat het er: de positie van de korpschef, zowel voor als na de wijziging van artikel 27. Wat wordt daarmee bedoeld?"

Minister Opstelten:

"Zoals het daar staat. Het kan zijn dat er geen verschil is. Het kan ook zijn dat er wel verschil is. Daarover moeten wij glashelder zijn. Wij zullen die positie evalueren."

(...)

Minister Opstelten:

"Een terechte vraag, die me aanspreekt. Ik noem het voorbeeld van de veiligheidsregio's. Met deze Kamer is afgesproken dat daarvan een evaluatie komt. Ik heb het zelfs vervroegd, samen met de veiligheidsregio's. We hebben een zware commissie ingezet, die volstrekt onafhankelijk is. In overleg met de voorzitters van de veiligheidsregio's heb ik aangegeven dat men kijkt hoe het werkt, dat men veranderingsvoorstellen mag indienen en wat de rapporteringstermijn is. Zo ligt de lijn: op afstand en onafhankelijk. Het is niet zo dat we iets tegen het licht houden met het doel het niet te veranderen. Het is tegen het licht houden met het doel, te kijken of het beter kan."

Toch zal het een uitdaging blijven onderzoeksuitkomsten te laten doorwerken en te betrekken bij de ontwikkeling van het politiebestedel:

“Uit evaluatiestudies naar de doorwerking van wetenschappelijke kennis betreffende de politie is duidelijk geworden dat de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek een beperkte rol spelen in de besluitvormingsprocessen binnen en rond de politie. (...) De uitdaging om de relatie tussen onderzoek, beleid en ontwikkelingen in de praktijk te versterken blijft groot” (Van de Vijver, 2012: 62).

“Het is naïef te veronderstellen dat de wetenschap ook maar enige invloed zou kunnen uitoefenen op wat buitenuniversitaire actoren met haar kennis doen. Daarvoor ontbreekt het haar aan politieke macht en invloed.” (Engbersen, 2007: 67)

Gelet op bovenstaande twee citaten kan de doorwerking van wetenschappelijke kennis en inzichten worden betwist. Dit geldt volgens diverse onderzoekers ook specifiek voor de rol van wetenschappelijke kennis bij de besluitvorming over de Nationale Politie:

“In de(zelfde) veiligheidsparagraaf van het regeerakkoord kondigt het kabinet ook de invoering van Nationale Politie aan. Een plan dat, zoals al eerder aangegeven, in strijd is met de uitkomsten van veel wetenschappelijk onderzoek over wat een adequate inbedding en organisatorische schaal van de politie is. (...) Die onderzoeken en vele tussenliggende laten zien dat het noch nuttig noch nodig is om de politie op steeds grotere schaal te organiseren” (Cachet, 2011: 18).

Maar zo concludeert Cachet ook – mijns inziens terecht – *“De verdeeldheid in de wetenschappelijke wereld – over heel veel – zou overigens wel eens een wezenlijk obstakel kunnen zijn voor de praktische doorwerking van veel wetenschappelijke kennis. Hoe nuttig continu debat in de wetenschappelijke wereld ook moge zijn, ‘practitioners’ kunnen het zich zelden permitteren te wachten tot debatterende wetenschappers het eindelijk min of meer met elkaar eens zijn geworden.”* (Cachet, 2011: 18).

Ik hoop met het voorliggende onderzoeksverslag een degelijke bijdrage te leveren aan enerzijds het inzicht in het verloop van het besluitvormingsproces omtrent de Nationale Politie, en anderzijds aan mogelijke verbeterpunten of ‘blinde vlekken’ aangaande het nieuwe politiebestedel en de besluitvorming daaromtrent.

1.5 Methodologische verantwoording

Alvorens in het volgende hoofdstuk uitvoerig zal worden ingegaan op het theoretisch perspectief van het onderzoek, wordt in deze paragraaf stil gestaan bij de onderzoeksmethodiek. Het onderzoek kent een kwalitatief karakter, waarbij de analyse en verslaglegging gebaseerd zijn op enerzijds documentanalyse en anderzijds interviewgesprekken met (sleutel)actoren.

Binnen de bestuurskundige (en mogelijk ook aanverwant organisatiekundige) wereld lijkt er nogal discussie te bestaan over de afbakening van het eigen vakgebied. Wanneer de breed bekend geworden titel *‘Bestuurskundig Onderzoek’* van Van Thiel wordt aangehaald, kunnen we binnen het bestuurskundig onderzoek onderscheid maken tussen enerzijds onderzoek waarbij beleid ‘uitkomst’ is van onderzoek (of een bijdrage kan zijn aan beleid), en anderzijds onderzoek waarbij beleid object

is van onderzoek (Van Thiel, 2011: 13). Het onderzoek naar het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie betreft nadrukkelijk onderzoek waarbij 'beleid' als object centraal staat, in het bijzonder het besluitvormingsproces over hoe in de toekomst veiligheidsbeleid vorm krijgt en georganiseerd zal zijn. Zoals ook bij mijn eerdere scriptie-onderzoek (over de verandering van het politiebesteding tussen 1993 en 2010) opgemerkt: *niet de specifieke inhoud is bepalend, maar de totstandkoming van dit beleid en de besluiten daarover.*

Toch lijkt het waardevol nog een aanvulling op de definitie van het onderzoeksgebied te noteren, ook om de functie en de positie van het onderzoek te specificeren. Daarvoor kan het onderscheid gemaakt worden tussen het bestuurskundig onderzoek en het 'beleidsonderzoek' (zoals beschreven door Van Hoessel et al., 2005). Vergelijkbaar met Van Thiel, maar met een ander accent, maken Van Hoessel et al. een onderscheid tussen "*onderzoek 'voor het beleid' en onderzoek 'over het beleid'.*" Daarbij merken zij op dat deze laatste categorie verwijst naar de bestuurskunde. Ook de functie van de uiteindelijk op te halen kennis verschilt. Daarbij gaat het bij beleidsonderzoek om de inzetbaarheid ten behoeve van beleid. "*Bij beleidsonderzoek gaat het om toegepast onderzoek, dat wil zeggen dat bruikbaarheid van het resultaat voor het beleid vooropstaat. Wetenschappelijke kennisgroei als nevenproduct is mogelijk, maar het mag niet ten koste gaan van de bruikbaarheid.*" (Van Hoessel et al., 2005: 35). Het moge duidelijk zijn dat het in het kader van de wetenschappelijke, academische studie in de eerste plaats van belang is bij te dragen aan de kennisgroei en hetgeen we hier zouden kunnen omschrijven als 'kennisadaptatie' (in het kader van het academisch leerproces).

1.5.1 Interpretatie, validiteit en betrouwbaarheid

Om het besluitvormingsproces en -traject goed te kunnen begrijpen en te kunnen duiden, is het van belang de perceptie van de betrokken actoren te kennen (Van Thiel, 2010: 43). Via de verschillende interviewgesprekken is getracht de perspectieven te begrijpen en verklaringen en duidingen te vinden voor het besluitvormingsproces. Daarmee gaat het zowel om de interpretatie van specifieke actoren, om verschillende perspectieven op het besluitvormingsproces, als om de bredere analyse van het verloop van de besluitvormingstraject (zie ook 't Hart et al., 2006).

Aangaande kwalitatief onderzoek wordt over validiteit en betrouwbaarheid meestal niet in strikte zin gesproken, "*maar eerder in termen als navolgbaarheid van analyses, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van conclusies*" (Van Thiel, 2010: 167). Bij de validiteit van het onderzoek gaat het om 'correctheid', geloofwaardigheid, aannemelijkheid en generaliseerbaarheid van de uitkomsten van onderzoek (zie o.a. Maxwell, 2005; Van Thiel, 2010: 167). Door de inzet van juiste onderzoeksmethodieken en het correcte gebruik daarvan, wordt geprobeerd een zo correct mogelijk beeld te reconstrueren van de werkelijkheid. Dit wordt onder andere getracht middels het weergeven en analyseren van de verschillende interpretaties van betrokken actoren bij het besluitvormingstraject. Binnen het onderzoek is gebruik gemaakt van interviewgesprekken en documentanalyse. Deze vorm van triangulatie (een gecombineerde inzet van verschillende onderzoeksmethoden) draagt bij aan zowel de betrouwbaarheid als de validiteit van het onderzoek.

Wanneer we onderzoek willen toetsen op betrouwbaarheid, is het van belang de herhaal- en navolgbaarheid van het onderzoek te beoordelen. In veel gevallen is dit eenvoudiger voor kwantitatief onderzoek dan voor kwalitatief onderzoek. Dit volgt mede uit het feit dat interpretaties en subjectiviteit onvermijdelijk zijn binnen kwalitatief onderzoek (Maxwell, 2005). Zoals eerder

aangestipt; met het onderzoek is juist beoogd deze interpretaties te benutten, hetgeen de vereiste van herhaalbaarheid, en navolgbaarheid niet hoeft te verminderen. Daartoe is een zo nauwkeurig mogelijke weergave van het onderzoeksproces en de onderzoeksresultaten beoogd, evenals een nauwkeurige selectie van respondenten als dekking van het krachtenveld betrokken bij het besluitvormingsproces.

Tevens wordt de validiteit en betrouwbaarheid vergroot door een gefaseerde en 'externe' onderzoeksbenadering. Daarvan was bij dit onderzoek sprake. Gefaseerd omdat in de verkennende fase vooral vooronderzoek is verricht en een explorerende houding is aangenomen, alvorens werd overgegaan tot het feitelijke onderzoek. In de interviewgesprekken tussen februari en juni 2013 is meer verdiepend en verbredend te werk gegaan, om zodoende een betekenisvoller en vollediger beeld van het geheel te kunnen 'ophalen' en op basis daarvan te kunnen analyseren. De externe positie is gewaarborgd door de interviewgesprekken in de eerste plaats vanuit de onafhankelijke academische positie uit te voeren (scriptie-onderzoek voor de Masteropleiding Beleid & Politiek van de Erasmus Universiteit Rotterdam). Mijn verbondenheid met onder andere de Politieacademie heeft de onafhankelijkheid van het onderzoek geenszins in de weg gestaan. Sterker, zij heeft juist vele mogelijkheden geboden en mede bijgedragen aan een gedegen onderzoek.

Dat het besluitvormingstraject aangaande de Nationale Politie zich niet in het luchtledige heeft voltrokken, moge duidelijk zijn en zal ook in latere hoofdstukken worden uitgewerkt. Naast het belang om de perspectieven en interpretaties van de verschillende actoren te kennen, is het omwille van een goed begrip van het besluitvormingsproces belangrijk de context te beschrijven en scherp te hebben als achtergrond waartegen we het proces kunnen analyseren en moeten begrijpen. Daarom zal na het theoretisch kader uitvoerig worden stilgestaan bij de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context.

1.5.2 Interviewgesprekken

Voor het onderzoek zijn interviewgesprekken afgenomen met in totaal 28 respondenten en zijn 12 verkennende gesprekken gevoerd. Ondanks dat het krachtenveld rondom de Nationale Politie omvangrijk (en complex) is, is getracht met zoveel mogelijk organisaties en sleutelactoren een interviewgesprek te voeren. De interviewgesprekken hielden het midden tussen een half gestructureerd interview en een volledig open interview. Voorafgaand aan de gesprekken is op basis van de eerste verkenningen aan de hand van een aantal centrale thema's een vragenlijst opgesteld (zie bijlage 3), welke is gehanteerd als rode draad tijdens de gesprekken. De vragenlijst is op verzoek van respondenten vooraf aan het gesprek verstrekt. De gesprekken zijn (op een enkel geval na) opgenomen met een audio-recorder, onder de toezegging dat de verwerking van de uitspraken zoveel als mogelijk anoniem zou geschieden, daarbij rekening houdend met de gevoeligheden van de besproken materie. Om deze reden is slechts een beperkt aantal letterlijke citaten uit de interviewgesprekken overgenomen, maar is vooral getracht de inzichten en interpretaties te verwerken en te betrekken bij de analyses.

Per respondent is telkens specifiek ingegaan op één of meerdere van deze thema's. Per respondent is tevens aandacht besteed aan de eigen *bijdrage aan of aandeel in* het besluitvormingstraject als aan het (eigen) *perspectief* op het verloop van het besluitvormings-traject in de periode 2010-2013. De selectie van gesproken respondenten is gebaseerd op de wens het besluitvormingsproces zowel in de breedte als in de diepte te kunnen beschouwen en analyseren. De interviewgesprekken

vonden in bijna alle gevallen plaats op locatie, naar de wens van de respondenten. Twee interviewgesprekken hebben telefonisch plaatsgevonden. De gesprekken hadden een tijdsduur van drie kwartier tot (maximaal) anderhalf uur.

De namen en functies van de geïnterviewde respondenten⁴:

- **Politiek**

Tweede Kamerleden **Magda Bernds** (D66), **Nine Kooiman** (SP) en **Attje Kuiken** (PvdA)
Eerste Kamerleden **Thom de Graaf** (D66), **Wopke Hoekstra** (CDA) en **Menno Knip** (VVD)

- **Politie**

Politiechef Noord-Nederland (voormalig korpschef politie Groningen) **Oscar Dros**
Senior adviseur bij de Staf Korpsleiding (Kwartiermaker) Nationale Politie **Hans de Goeij**
Voorzitter College van Bestuur Politieacademie (Kwartiermaker Nationale Politie *bedrijfsvoering*) **Leon Kuijs**
Programmanager Ontwerp-, Inrichting- en Realisatieplan Nationale Politie bij de KNP **Eddy Lassche**
Projectleider Dienst Infrastructuur landelijke eenheid (Hoofd Programmabureau KNP) **Rob Schoemaker**
Directeur Jeugdzorg Groningen (geïnterviewd als voormalig korpschef politiekorps Twente) **Martin Sitalsing**
Districtschef Midden/Oost Groningen **Janis Tamsma**
Hoofd Operatiën politie Rotterdam-Rijnmond (voormalig wnd. korpschef Kennemerland) **Helmoed Wierda**

- **Politievakbonden**

Voorzitter van de politievakbond ACP **Gerrit van de Kamp**
Voorzitter van de politievakbond NPB **Han Busker**

- **Ministerie van Veiligheid en Justitie**

Directeur bij de Inspectie Veiligheid en Justitie (vmlg. Directeur vorming Nationale Politie) **Marcel Cramwinckel**
Directeur Directie Bestuursondersteuning (DBO) bij de Dienst Justitiële Inrichtingen **Jaap Koopman**
Senior beleidsadviseur bij het ministerie van Veiligheid en Justitie (vmlg. programmaleider Politie) **Henk Pethke**

- **Openbaar Ministerie**

Procureur-generaal **Marc van Nimwegen**

- **Lokaal Bestuur**

Voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en burgemeester Almere **Annemarie Jorritsma**
Burgemeester Haarlem en voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters **Bernt Schneiders**
Bestuurslid en portefeuillehouder 'veiligheid' van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden **Frank Rozenberg**

- **Wetenschap**

(emeritus) onderzoeker en (hoofd)docent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam **Lex Cachet**
Voormalig lid van de Raad van State en hoogleraar staats- en bestuursrecht **Hubert Hennekens**
Lid van het College van Bestuur van de Politieacademie en hoogleraar Bestuurskunde (Tilburg) **Pieter Tops**

- **Overige betrokken partijen**

Onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer **Egbert Jongma**
Organisatieadviseur bij KPMG, betrokken bij de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie **Huub Wilbrink**

⁴ Een uitvoeriger beschrijving van de respondenten en hun achtergrond is opgenomen als bijlage2 van dit verslag.

1.5.3 Documentanalyse

De belangrijkste documenten ten behoeve van het onderzoek en de analyse waren de stukken en verslagen welke direct verband hielden met de behandeling van het wetsvoorstel 30.880 (*Politiewet 2012: invoering van een landelijke politieorganisatie*). Tevens zijn documenten, nota's, artikelen en opiniërende bijdrages betrokken bij de analyse welke tijdens de interviewgesprekken door respondenten werden aangehaald.

Naast de wetsgevingsvoorstellen en de schriftelijke verslaglegging van de behandeling van de voorstellen in zowel de Tweede als de Eerste Kamer is gebruikt gemaakt van diverse beleidsnotities, Kamervragen en de beantwoording daarvan door de minister van Veiligheid en Justitie. Ook is gebruik gemaakt van artikelen in vaktijdschriften. Bij dit laatste is getracht de verschillende van belang zijnde disciplines te betrekken: bestuurskundig en bestuurs- en organisatiewetenschappelijk (o.a. *Bestuurskunde*, *Bestuurswetenschappen* en *Binnenlands Bestuur*), juridisch (o.a. het *Nederlands Juristenblad*) en politiekundig (o.a. *Tijdschrift voor de Politie* en *Cahier Politiestudies*). Daarnaast zijn opiniestukken en bijdrages betrokken uit onder andere *VNG Magazine* en *Binnenlands Bestuur*. Tot slot is ook gebruik gemaakt van 'discussie-bepalende' artikelen in de landelijke kranten. Daarbij ging het in het bijzonder om die (opiniërende) artikelen of nieuwsberichten welke door respondenten werden genoemd (zoals het opiniërende artikel in het NRC Handelsblad van 21 augustus 2010 door Harm Brouwer, als toenmalig procureur-generaal, pleitend voor Nationale Politie).

Ten aanzien van de onderzoeksmethodiek kan nog worden opgemerkt dat er geen gebruik is gemaakt van 'kwantitatieve' analyse of coderende analysetechnieken. De genoemde artikelen zijn betrokken en geanalyseerd vanuit het perspectief zoals aan de orde is gekomen gedurende de interviewgesprekken, en zijn daarnaast beoordeeld op de mate waarin zij onderdeel uit hebben gemaakt van het besluitvormingsproces als zodanig. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld worden gewezen op wetenschappelijke artikelen waarover Kamervragen zijn gesteld en welke zijn betrokken door Kamerleden in de behandeling van het wetsvoorstel (waaronder artikelen van Koopman (2012) en van Terpstra & Gunter Moor (2012)).

2. Theoretisch perspectief

“In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe beleidsprocessen in kaart kunnen worden gebracht in samenleving die worden gekenmerkt door netwerkstructuren, complexiteit en ongrijpbaarheid. De reconstructie van beleidsprocessen zal vrijwel per definitie selectief van aard zijn. Wat de onderzoeker ziet, hangt af van hoe hij kijkt. De keuze van een reconstructiemodel is normatief geladen. (...) Het verzamelen en classificeren van observaties in betekenisvolle informatie is slechts mogelijk door aannamen over wat beleid is en hoe beleidsprocessen verlopen.”

– Geert Teisman, 2001: 302.

2.1 Introductie

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke problemen kennen vaak meerdere oorzaken, zijn complex van aard, worden omgeven door tal van spanningsvelden, en kennen vele belanghebbenden (Michels, 2008). Deze spanningsvolle omgeving en complexiteit beïnvloeden beleidsontwikkeling in tal van sectoren en de besluitvormingsprocessen politiek-bestuurlijke arena's, Deze complexiteit heeft ook zijn weerslag op onderzoek gericht op beleids- en besluitvorming.

Gelet op de inleidende woorden van Teisman (die door vele auteurs worden onderschreven, zie o.a. Bekkers, 2012) wordt met het theoretisch kader invulling gegeven aan het perspectief waarmee het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie wordt onderzocht. Het theoretisch kader vormt daarmee een antwoord op de eerste deelvraag van dit onderzoek:

Welke besluitvormingsmodellen binnen de bestuurskunde en de bestuurs- en organisatie-wetenschap kunnen worden gebruikt bij het verklaren van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode februari 2010 – januari 2013? En welke modellen lijken daarvoor het meest geschikt?

De ontwikkeling van beleid

Wanneer we het terrein en de geschiedenis van de besluitvormingsprocessen en beleidsontwikkeling in Nederland verkennen, komt de naam van Andries Hoogerwerf stevast in beeld. Volgens diverse onderzoekers is het Hoogerwerf geweest die de beleidswetenschap in Nederland op de kaart heeft gezet (o.a. Korsten & Hoppe, 2006: 35). Hoogerwerf typeert beleid als *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen”*, met andere woorden: *“pogingen om problemen op te lossen, te verminderen of te voorkomen door doelgericht handelen”* (Hoogerwerf, 1998: 13). In *‘Het ontwerpen van beleid’* (1998) benadert Hoogerwerf ontwerpen van beleid in de eerste plaats als wetenschapstoepassing. Daarnaast beschouwt hij het ontwerpen van beleid ook als denkproces, en constateert hij, *“wanneer het daarbij om het beleidsproces rond een overheidsbeleid gaat, is het beleidsproces tevens een politiek proces”* (Hoogerwerf, 1998: 35). De benadering en de theorie van Hoogerwerf staan bekend als *“het model van rationale besluitvorming”* (Michels, 2008: 6) en wordt door velen getypeerd als

'het fasenmodel' (zie o.a. Teisman, 2001). In de afgelopen jaren is vanuit verschillende perspectieven kritiek geleverd op het fasenmodel, die er in de kern op neer komt dat beleid en besluitvormingsprocessen geenszins als rationele processen te kwalificeren zijn. Of, om met de woorden van Teisman te spreken: *"Alom bestaat het inzicht dat beleidsprocessen niet mooi gefaseerd verlopen. Sommigen menen daarom dat het indelen van beleidsprocessen in fasen niet zinvol is. Het doet de complexiteit van de empirie teveel geweld aan."* (Teisman, 2001: 304).

Dit roept de vraag op hoe beleidsprocessen en besluitvormingstrajecten dan benaderd dienen te worden. En daarbij, en in hoeverre de bestuurskunde, en de bestuurs- en organisatiewetenschap de afgelopen jaren, nieuwe, betekenisvolle inzichten hebben ontwikkeld, die de beleidsdynamiek met meer realiteit benaderen, en die toegepast kunnen worden bij de nadere bestudering van besluitvormingsprocessen.

Een omvangrijk palet aan modellen en benaderingen

De studie van beleidsontwikkeling en besluitvormingsprocessen is nog een relatief jong vakgebied. Toch is er inmiddels veelvuldig over gepubliceerd in verschillende (o.a. bestuurskundige) tijdschriften (Bressers & Aalbers, 1996) en in verschillende bundels en overzichtswerken. Enkele voorbeelden van betekenisvolle overzichtswerken aangaande deze thematiek zijn 'Publieke besluitvorming' van 't Hart et al. uit 1995, het *'Handboek Beleidswetenschap'* van Abma en In 't Veld uit 2001, en *'Beleid in beweging'* van Bekkers uit 2012 [2007].

Voor een overzicht van onderzoek aangaande beleidsverandering kunnen we ook teruggrijpen op het uitvoerige werk van Korsten. Mede op basis van diverse publicaties van zijn hand, onder andere gebaseerd op het werk van Hogwood & Peeters (*'Policy Dynamics'*, 1983), kunnen we vier (geconstrueerde) ideaaltypen van beleidsdynamiek benoemen:

- Beleidsaanpassing (*'policy maintance'*)
- Beleidsinnovatie
- Beleidsopvolging (*'policy succesion'*)
- Beleidsbeëindiging

Wanneer we de verschillende theorieën aangaande beleidsverandering en besluitvormingsprocessen meer schematisch willen weergeven, kunnen we eveneens teruggrijpen op het werk van Korsten. Onderstaand overzicht is gebaseerd op zijn artikelen aangaande beleidsdynamiek (Korsten, 2008) en de 'discoursanalyse' (Korsten, 2008). Dit overzicht is aangevuld met enkele van de (theoretische) perspectieven zoals beschreven in onder andere de *'Handboek Beleidswetenschap'* van Abma & In 't Veld (2001).

Benadering ter interpretatie van beleidsveranderingen	Belangrijk(st)e auteurs	Thematische focus m.b.t. beleidsverandering:
Policy dynamics	Hogwood & Peters	Aard van verandering
Immortal organizations	Kaufman	Onsterfelijkheid
Advocacy Coalition Framework	Sabatier	Beleids Theorieverandering
Cultural Theory	Thompson, Ellis & Wildavsky	Verschillen in veranderingen tussen culturen
Previous policies	Lindblom; Greiner	Conditie voor verandering
Actors and ideas	Roberts & King	Initiators

Problem change / stage model	Nakamura	Fase conditioneert volgende fase
Policy feedback	Pierson	Eindfase leidt tot nieuwe cyclus
Indirect causes and effects	Jordan	Actie als oorzaak en gevolgen van verandering
Path dependency	Esping-Andersen; Rose & Davies	Padafhankelijkheid van beleid (en de uitvoering daarvan)
Punctuated-equilibrium	Baumgartner & Jones	Afwisseling tussen periodes van beleidsstabiliteit enerzijds en grote beleidsveranderingen anderzijds
Fasenmodel	Hoogerwerf; Bryson & Crosby	Rationele benadering van beleidsontwikkeling via 'stappenplan' om te komen tot goed beleid
Policy windows en het stromenmodel	Kingdon; Teisman	Momenten (on)geschikt voor verandering ('policy windows')
Rondenmodel	Teisman	Verschillende <i>ronden</i> ('stadia') in het proces van beleidsontwikkeling
Discours-analyse	Hajer	Discoursen en 'sociale werkelijkheden' die via taal worden geconstrueerd – 'sociale categorisering'
Intensieve procesanalyse	Huberts	Invloed van actoren op afzonderlijke beslissingen
Organisatiestructuur, -cultuur en communicatie	Allison	Organisatiestructuur, -cultuur en communicatie
Het bureaucratisch politieke proces	Allison; Allison & Zelikow	bureaupolitiek

2.2 Selectie van perspectief

Als we het voorgaande overzien en de tabel op basis van het werk van Korsten beschouwen, wordt duidelijk dat er een veelheid aan modellen, benaderingen, perspectieven bestaat om beleid- en besluitvormingsprocessen te analyseren. Het is echter van belang de perspectieven te selecteren die de grootste toegevoegde waarde hebben voor de analyse van het betreffende besluitvormings-traject. Op voorhand kan niet van alle modellen en perspectieven met zekerheid worden gesteld of – en zo ja in welke mate – deze van toegevoegde waarde zouden kunnen zijn voor de analyse. Wel kan een aantal modellen worden uitgesloten voor de analyse wanneer we een aantal kenmerken benoemen van het te bestuderen besluitvormingstraject. In het geval van de besluitvorming aangaande de Nationale Politie gaat het daarbij onder andere om de volgende kenmerken:

- De analyse betreft een besluitvormingstraject dat zich heeft voltrokken in een tijdsperiode van bijna 3 jaar (februari 2010 – januari 2013).
- Het besluitvormingsproces kent een duidelijk afgebakend tijdspad, hetgeen in het verleden ligt. Ondanks dat de feitelijke reorganisatie van de Nederlandse politie nog zijn beslag moet krijgen (2013-2017), is het wetgevingstraject en het politiek besluitvormingsproces als zodanig afgerond.
- Het besluitvormingstraject speelde zich af op politieke-bestuurlijk, en ambtelijk nationaal niveau.
- Bij het besluitvormingsproces zijn veel verschillende actoren betrokken geweest, voornamelijk uit de volle breedte van het veiligheidsdomein. Het besluitvormingsproces betreft daarmee nadrukkelijk geen organisatie-interne besluitvorming.

Op basis van de voorgaande kenmerken kunnen diverse van de eerder benoemde modellen en perspectieven worden uitgesloten voor de analyse van het besluitvormingsproces aangaande Nationale Politie. Zo leent het *'Advocacy Coalition Framework'* van Sabatier (1991) zich vooral voor besluit- en beleidsvormingsprocessen die minimaal een decennium beslaan.

Daarnaast richt dit onderzoek omtrent de Nationale Politie zich hoofdzakelijk op de *besluitvorming* en in mindere mate op de *beleidsvorming*. Wanneer de onderzoeksfocus meer op dit laatste gericht was geweest, had meer aandacht aan de ontwikkeling en de vorming van het *Ontwerp-, Inrichting- en Realisatieplan Nationale Politie* besteed moeten worden. Wanneer dit het geval was geweest, waren de modellen die meer specifiek betrekking hebben op 'beleidsdynamiek' (o.a. Hogwood & Peters) van grotere toegevoegde waarde geweest bij de analyse. Deze kunnen nu eveneens buiten beschouwing worden gelaten.

Daarnaast is er in het onderzoek expliciet voor gekozen om het besluitvormingsproces in zijn geheel te beschouwen, en niet specifiek te focussen op enkele van de cruciale beslissingen daarbinnen. Dit omdat op basis van de verkennende interviewgesprekken duidelijk is geworden hoe verschillend partijen en betrokkenen dachten over besluiten en momenten die als cruciaal aangemerkt zouden moeten worden in de periode 2010-2013. Indien er voor was gekozen om enkele besluiten centraal te stellen in het onderzoek, had de intensieve procesanalyse van Huberts zich goed geleend. In dat geval had het onderzoek de vorm gekregen zoals door Klaartje Peters uitgevoerd in het kader van haar proefschrift *'Verdeelde Macht'* (1999), waarvoor zij onder andere de reorganisatie van de Politiewet in 1993 heeft geanalyseerd aan de hand van een achttal vooraf geselecteerde besluiten.

Gelet op het voorgaande is uiteindelijk gekozen voor een viertal academische modellen ter beschouwing van de besluitvorming aangaande de Nationale Politie. In de volgende paragrafen zal achtereenvolgens worden stilgestaan bij het rondemodell (2.3), het barrièremiddel (2.4), policy windows en het stromenmodel (2.5) en tot slot het bureaucratische politieke proces (2.6).

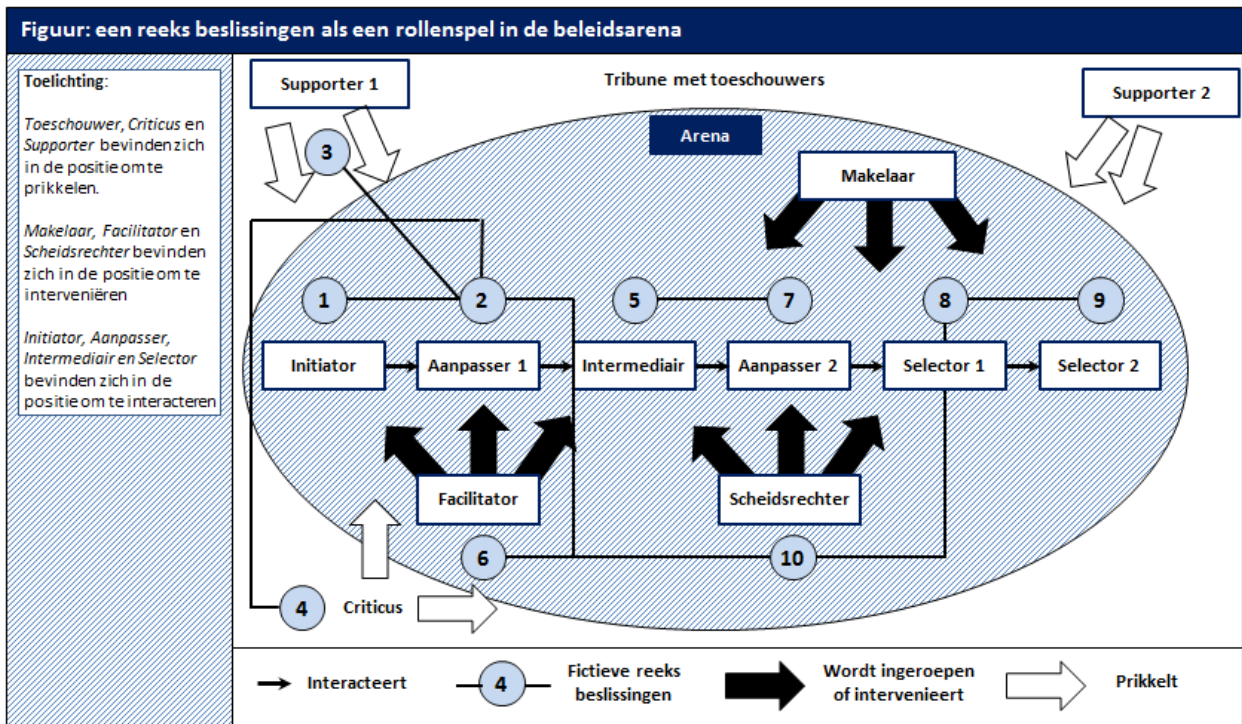
2.3 Het rondemodell

Het rondemodell heeft als centrale aanname dat beleid tot stand komt in verschillende (beleids-) arena's en via verschillende interacties. *"Besluitvorming wordt in het rondemodell gedefinieerd als een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren."* (Teisman, 1992: 33).

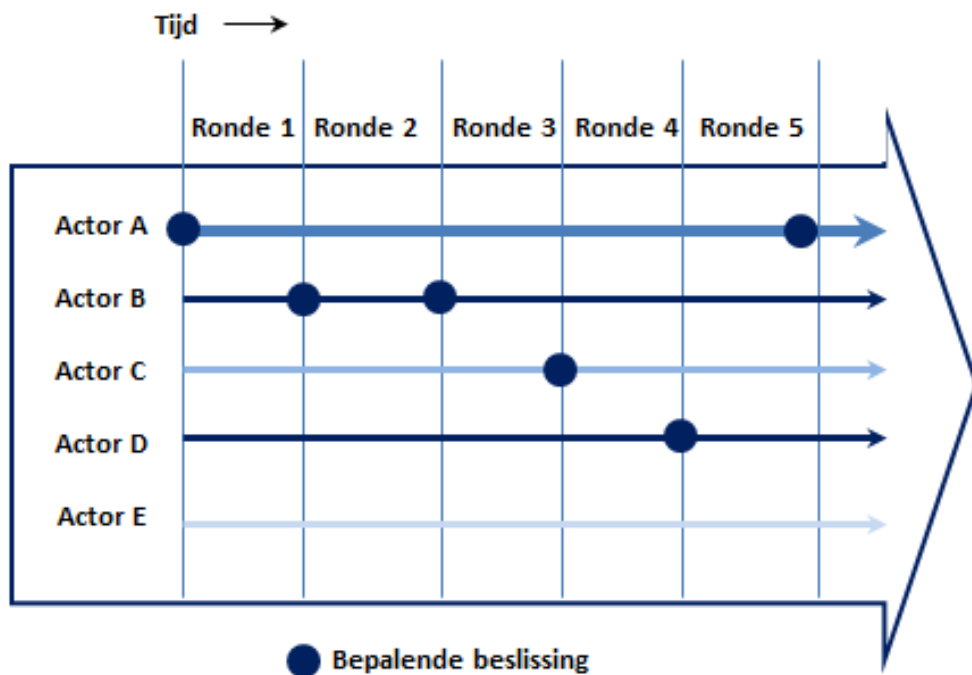
Binnen het dynamische proces van besluit- en beleidsvorming kunnen verschillende 'ronden' worden aangeduid; het geheel van de meest cruciale beslissingen, de betrokkenheid en bijdrage(n) van de verschillende actoren. Tussen twee momenten kan zich een ronde van beleidsontwikkeling voltrekken. Voor een juiste analyse is daarom een scherpe weergave van de belangrijkste beslissingen van cruciaal belang. De focus van het rondemodell is gericht op de strategieën van de betrokken actoren. *"Het rondemodell portretteert het gedrag van wederzijds afhankelijke actoren die in interactie beleid produceren en beïnvloeden."* (Teisman, 2001: 306).

Om dit te realiseren is het de taak van de onderzoeker om inzichtelijk te maken welke actoren op welke manier betrokken zijn in het beleidsvormingsproces en rondom de cruciale beslissingen. Want, zo stelt Teisman: *"Deelnemers kunnen uiteenlopende rollen spelen in verschillende arena's. Ook kan het geheel van rollen dat zij spelen door de tijd heen veranderen. Hoewel elke arena dus een uniek samenstel van actoren en rollen kent, is het mogelijk een ideaaltypisch beeld te schetsen van rolpatronen die in arena's kunnen worden aangetroffen."* (Teisman, 1995: 41). Ten aanzien van deze

rollen onderscheid Teisman de *initiators, supporters, aanpassers, scheidsrechters, intermediairs, facilitators, critici* en de *selectoren*. Visueel uitgedrukt ziet het geheel van beleids- en besluitvorming er volgens Teisman (1995: 42) dan als volgt uit:



Dit uitgangspunt legt de basis voor de verdere uitwerking van het rondemodell. Wanneer een besluitvormingsproces wordt geanalyseerd met als perspectief het rondemodell, ziet de chronologische weergave van de besluitvorming er (schematisch) als volgt uit (op basis van Teisman, 1995: 44):



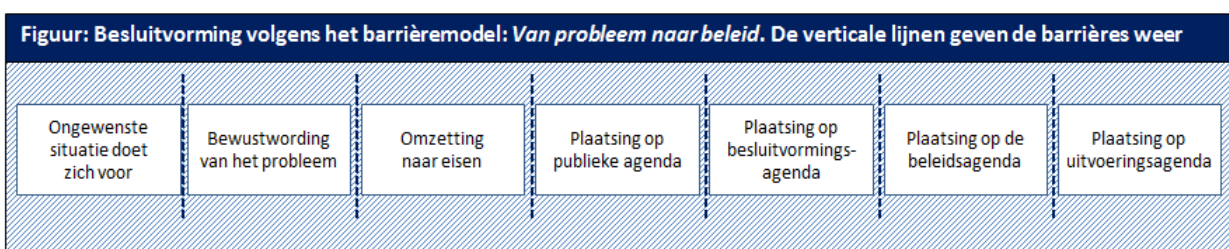
Hiermee wordt tevens duidelijk dat het rondemodell enkele aspecten van het fasenmodel en het stromenmodel (paragraaf 2.5) combineert. Namelijk enerzijds de chronologische, lineaire indeling, “door te kijken naar een reeks van beslissingen die in de tijd zijn genomen. Anderzijds wordt ervoor gekozen het proces diachronisch (horizontaal) in te delen. Dan wordt het besluitvormingsproces geanalyseerd in het licht van andere spelen die zich op hetzelfde moment voordoen en waarbij deels dezelfde partijen een rol spelen.” (Teisman, 1995: 43).

Tot slot is bij het rondemodell nog de notie van belang dat participerende actoren verschillende beelden kunnen hebben over de ‘fase van besluitvorming’. Daar waar sommige actoren de fase in termen van beleidsvoorbereiding zullen duiden, kunnen andere partijen al spreken over beleidsontwikkeling of zelfs, beleidsrealisatie. Deze framing heeft veelal te maken met het belang van de eigen partij om de ontwikkeling en implementatie van beleid en besluitvorming te versnellen of juist te vertragen.

2.4 Het barrièremodell

Een tweede model voor besluitvormingsprocessen betreft het barrièremodell. Het barrièremodell zoekt evenals het rondemodell een deel van de verklaring voor het verloop van besluitvormingsprocessen in de ‘fasen’ die moeten worden doorlopen. Hierbij dient opgemerkt dat het barrièremodell nadrukkelijk een andere insteek en achtergrond kent dan het eerder genoemde – meer ‘ideaaltypische’ – fasenmodel van Hoogerwerf. Daar waar het bij Hoogerwerf gaat om de vraag hoe zo goed mogelijk beleid kan worden ontwikkeld (in termen van inhoud, proces en procedure) gaat het in het barrièremodell nadrukkelijk om het ‘overwinnen’ van barrières op het pad naar finale besluitvorming. Zoals Hoogerwerf & Herweijer in het boek ‘Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap’ stellen over het barrièremodell:

“In het barrièremodell wordt de beleidsvorming of het ontbreken daarvan verklaard uit de fasen die moeten worden doorlopen voordat op een probleem uiteindelijk beleid volgt. Het aantal onderscheiden barrières varieert. (...) Al deze fasen kunnen worden gezien als barrières die moeten worden overwonnen, wil uiteindelijk (effectief) beleid ontstaan.” (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: 68).



Ondanks dat het hiervoor weergegeven model (Hoogerwerf & Herweijer) lijkt te suggereren dat een volgende barrière pas kan worden genomen nadat de voorgaande is gepasseerd, stellen de auteurs:

“In het barrièremodell wordt niet verondersteld dat van de genoemde barrières in een vaste volgorde moet worden overwonnen alvorens beleid ontstaat.” (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: 70).

Ze onderkennen daarbij:

“Het mag duidelijk zijn dat sommige barrières in de praktijk eenvoudiger te overwinnen zijn dan andere en soms zelfs niet eens overwonnen hoeven te worden. Zo is een plaats op de publieke agenda geen noodzakelijke voorwaarde om tot beleid te komen. Beleidsactoren of politieke leiders kunnen ook zelf een probleem op de beleidsagenda zetten. Soms is het zelfs mogelijk barrières over te slaan. (...) “Het barrièremodel is geen lineair model dat alleen van links naar rechts kan worden doorlopen, maar biedt ook ruimte voor het in omgekeerde volgorde overwinnen van barrières.” (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: 70-71).

Het barrièremodel kan gezien worden als een verdere uitwerking van het rationele fasenmodel van Hoogerwerf, met in het bijzonder de erkenning van complexiteit, ambiguïteit en het niet ‘lineaire’ karakter van beleid en de besluitvorming. Toch kent het barrièremodel ook zijn beperkingen. Zo biedt het expliciet *“geen verklaring voor veranderingen in de bewustwording in de tijd en kan het ook niet aangeven waarom het op sommige momenten zoveel eenvoudiger is om barrières te slechten dan op andere momenten”* (Hoogerwerf & Herweijer, 2008: 71).

Het barrièremodel is in dit onderzoek expliciet als mogelijk ‘verklarend’ (theoretisch) model opgenomen omdat de te nemen ‘barrières’ als een belangrijk punt zijn benoemd in de voorbereiding richting de Nationale Politie. Dat kunnen we historische duiden, gelet op het feit dat er na vele jaren van verkenningen, gesprekken en debatten een Nationale Politie zou komen. Zoals in eerder onderzoek beschreven; dat het besluit over de reorganisatie van het politiebestedel als ‘bijzonder’ kan worden bestempeld, blijkt uit tal van bronnen. *“Zo was volgens Rosenthal een echte crisis noodzakelijk voor de mogelijkheid tot wijziging zich zou voordoen (1987: 241) en sprak Van Reenen (1987) over het ‘ijzeren politiebestedel’. Toen in 2004-2005 de bestel-discussie opnieuw openlijk opspeelde bleek dit nog eens te meer, zo betoogde Cachet (2005a): “Bijna lijkt vergeten hoe bijzonder het indertijd was dat het bestel in beweging kwam, na zoveel decennia van onbeweeglijkheid.” En ook Fijnaut (2007: 32) sprak van een “zonder meer ingrijpende wijziging. Geplaatst in historisch perspectief was het inderdaad niet niets om de Gemeentepolitie – het troetelkind van Thorbecke – op te heffen en om de korpsen (gemeentepolitie en Rijkspolitie) samen te voegen tot regionale korpsen die niet waren ingebed in een van de drie traditionele bestuurslagen van de Nederlandse staat.”* (Spelier, 2011: 49-50).

Gedurende het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 speelden diverse beslissingsmomenten een rol die mogelijk als barrière geïdentificeerd kunnen worden. Als voorbeeld kan daarbij gewezen worden op de besluitvorming over de Politiewet 2012 in de Eerste Kamer. Daarop zal in de volgende hoofdstukken nader worden ingegaan.

2.5 Policy windows en het stromenmodel

In reactie op onder andere het fasen- en rondenmodel is het ‘stromenmodel’ ontwikkeld. Het stromenmodel kent zijn oorsprong in het model dat Cohen, March & Olsen in 1972 beschreven als het ‘garbage can-model’, en stelt onder andere de *“lineariteit van het barrièremodel ter discussie”* (Bekkers, 2012: 142). Het stromenmodel is in het bijzonder uitgewerkt door Kingdon (1984: 1995). Het model heeft als voornaamste aanname dat beleids- en besluitvormingsprocessen betrekking

hebben op verschillende stromen: 1. *problemen*, 2. *oplossingen / beleidsmogelijkheden* en 3. *politieke gebeurtenissen*. De participanten (veelal aangeduid als *'policy entrepreneurs'*) binnen het besluit- en beleidsvormingsproces bepalen volgens het model aan welke problemen en oplossingen aandacht wordt besteed. Beleidsoplossingen of beleidsvarianten gaan in het stromenmodel vaak vooraf aan de definitie van het probleem en bepalen veelal hoe problemen worden geformuleerd. Dit laatste aspect wordt door diverse auteurs ook als beperking van het rationale model gezien. Zoals Michels het formuleert: *"het model neemt bovendien aan dat een oplossing altijd een antwoord is op een probleem. Maar soms is de oplossing er eerder dan het probleem."* (Michels, 2008: 7). Daar komt bij dat in het stromenmodel – en in het bredere proces van non-lineariteit – meerdere vraagstukken aan meerdere 'oplossingen' worden gekoppeld. Zoals van Gestel et al. stellen: *"Problemen worden vaak niet rechtstreeks opgelost, maar gekoppeld aan andere problemen in een grote garbage can."* (Van Gestel et al., 2009: 33).

De eerste stroom in het model van Kingdon (1984) betreft die van de *problemen*. Daarbij kan het zowel gaan om feitelijke en feitelijk waarneembare 'problemen'. Zoals Bekkers op basis van Kingdon (1984) en Parsons (1995) stelt: de stroom van problemen is de stroom die bestaat *"uit de percepties van problemen die door beleidsmakers als politiek en beleidsmatig relevant worden geacht."* (Bekkers, 2012: 142). Daarbij werkt een drietal mechanismen waardoor beleidsmakers en politici zich bewust zijn van problemen (en deze ook als zodanig herkennen). Het kan daarbij gaan om 1. gebeurtenissen die de aandacht trekken (*'triggers'* volgens Cobb & Elder, 1972), om 2. indicatoren die om enige reden zichtbaar worden of expliciet de aandacht krijgen (zoals onderzoeken van het CBS of het CPB), of om 3. feedback en evaluaties, als mogelijke reactie op eerder beleid of incidenten.

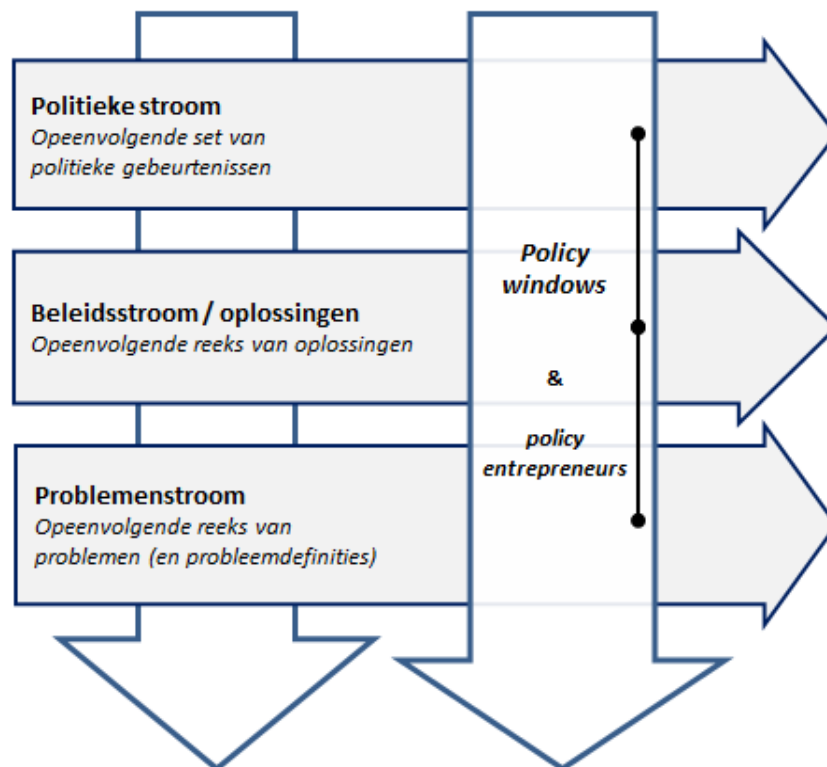
De tweede stroom in het model betreft die van de oplossingen, of meer bestuurlijk aangegeven, die van "beleid". *"Deze stroom is de beleidsstroom die door Kingdon (1984: 116) wordt gezien als een soort 'oersoep'. Deze soep bestaat uit een grote variëteit aan uiteenlopende, vaak tegenstrijdige ideeën die in wisselende mate worden aanvaard, verworpen of gecombineerd, enige tijd uit het blikveld zijn, maar dan weer plotseling als een duveltje uit een doosje tevoorschijn komen."* (Bekkers, 2012: 143). Volgens Kingdon moet een oplossing (of beleid) voldoen aan een drietal eisen om te kunnen voortbestaan als acceptabel idee. Een idee moet naar zijn model 1. technisch inpasbaar zijn (eis van *'technical feasibility'*), 2. verenigbaar zijn met de dominante waarden van een beleids-gemeenschap, en moet 3. toekomstbestendig zijn (de mogelijkheid bieden op toekomstige veranderingen een antwoord te bieden) (Kingdon, 1984: 131-139).

Politieke gebeurtenissen vormen in het model de derde stroom. Daarbij gaat het om gebeurtenissen of bredere ontwikkelingen die losstaan van de (permanente) stroom van oplossingen en problemen. Daarbij zijn eveneens een drietal aspecten te onderscheiden (Kingdon, 1984: 145-164). Allereerst gaat het om de *'national mood'*, te vertalen als "de tijdsgeest". *"Een onderwerp dat past in de nationale gemoedstoestand, en daar dus niet vreemd aan is, krijgt in dit geval eerder en meer aandacht. Een voorbeeld is de groeiende scepsis onder burgers ten aanzien van de mate waarin ze meer macht willen afstaan aan de Europese Unie en haar instellingen."* (Bekkers, 2012: 144). Het tweede aspect betreft de manier waarop politieke krachten en actoren zijn georganiseerd. Het gaat daarbij zowel om de structuur als de 'kracht' van het georganiseerd verband. Breder geformuleerd gaat het om de organisatie en inrichting van het politiek stelsel en de machtsposities daarbinnen van diverse actoren. Als derde aspect dient bij de stroom van gebeurtenissen rekening gehouden te

worden met de specifieke positie van overheidsorganen. Zoals Bekkers het duidelijk omschrijft: “*Het feit dat een burgemeester, een gemeentesecretaris of een secretaris-generaal van plek verandert, kan bijvoorbeeld nieuwe kansen creëren om bepaalde zaken te agenderen.*” (Bekkers, 2012: 144).

Wanneer de drie stromen (problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen) bij elkaar komen, is sprake van een zogeheten ‘*window of opportunity*’ of anders geformuleerd, een ‘*policy window*’ (zie o.a. Kingdon, 1984: 1995). Bij een dergelijk ‘*policy window*’ maakt een politieke gebeurtenis het mogelijk dat er een koppeling wordt gelegd tussen de stroom van (beleids)oplossingen enerzijds en de stroom van problemen anderzijds. In het bevorderen en creëren van dergelijke *windows* spelen de hiervoor genoemde ‘*policy entrepreneurs*’ een belangrijke rol. Zij kunnen als actieve participanten rondom het besluitvormingstraject invloed uit oefenen op het verloop van het proces. Bekkers stelt ten aanzien van deze ‘*policy windows*’:

“Soms is de tijd rijp voor een dergelijke oplossing en staat het ‘raam’ open; soms ligt een bepaalde koppeling te gevoelig en is het ‘raam’ nog dicht. Een voorbeeld van een dergelijke policy window was de val van het kabinet-Rutte in mei 2012 en het wegvallen van de gedoogsteun door de PVV van Geert Wilders. De val van dit kabinet zorgde ervoor dat de oppositie in staat was op een aantal terreinen met alternatieven te komen voor het bestaande kabinetsbeleid.” (Bekkers, 2012: 145).



Beleidswijzigingen en besluitvorming kunnen zodoende worden begrepen vanuit de koppeling die ontstaat tussen de beschreven stromen (Teisman, 2001). Centraal bij de bestudering van beleidsprocessen vanuit het stromenmodel, staat dan ook de onderzoeksvraag hoe de koppelingen tot stand komen (Teisman, 2001: 305). Binnen het stromenmodel speelt ook de agendasetting een belangrijke rol. Ten aanzien van deze agendasetting maakt Kingdon (1995) een dubbel onderscheid,

met actoren *binnen* en *buiten* de overheid en daarnaast actoren met een *formele* positie en actoren met een *informele* positie. Tevens is ook de sterk gegroeide invloed van de media van invloed op deze agendasetting. Kingdon merkte dit laatste reeds in 1995 op, hetgeen in de afgelopen vijftien tot twintig jaar een verdere vlucht heeft genomen (zie ook *'Medialogica'* van de RMO uit 2003). Hierop zal in hoofdstuk 3 nog nadere worden ingegaan bij de beschrijving van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context van de besluitvorming.

2.6 Het bureaucratisch politieke proces

Allison omschrijft in *'Essence of Decision'* (1971) verschillende modellen ter verklaring voor besluitvorming, welke hij gebruikt als analyse van de Cubacrisis in 1962. Allison geldt als een van de gezaghebbende onderzoekers en auteurs en heeft in academisch opzicht een stevig bijdrage geleverd aan het debat over besluitvormingsmodellen. Zo stelt Van de Bos in zijn proefschrift:

“Het boek van Graham Allison, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis*, heeft al direct bij verschijnen in 1971 veel academische tongen losgemaakt. De studie geldt nu al tientallen jaren als een klassieker in de politicologie en de bestuurskunde. Zij heeft onmiskenbaar een diepgaande verandering teweeg gebracht in de wetenschappelijke analyse van besluitvorming, (...)” (Van den Bos, 2008: 7).

Allison werkte in zijn studie drie modellen uit, die naar zijn idee complementair kunnen zijn. Het eerste model betreft het *'rationale actor-model'*, het tweede model is het *'organisatorisch proces-model'*, en het derde model benoemt hij als *'government politics-model'* (ook wel *'bureaucratic politics-model'* genoemd) (Korsten, 2000: 62). Allison benoemde besluitvormingsmodellen als 'lenzen', als *'conceptuel frameworks'*, waarmee de besluitvorming geanalyseerd en begrepen kan worden. Een perspectief zoals de besluitvormingsmodellen ook in dit onderzoek zijn gehanteerd. Allison stelt:

“Each conceptual framework consists of a cluster of assumptions and categories that influence what the analyst finds puzzling, how he formulates his question, where he looks for” (Allison, 1971: 245).

In zijn 'derde' model analyseert hij het bureaucratisch-politieke proces, door diverse auteurs ook omschreven als *"bureaupolitiek"*. Ondanks dat er in de uitwerking van dit derde 'concept' en 'frame' de nodige nuances zijn aan te brengen, en er ook diverse uitwerkingen van bekend zijn, wordt hier het model van Allison aangehouden. Centraal in het model staat de aanname dat *"besluitvormers in een democratie niet alleen, maar in voortdurende interactie met anderen, vormgeven aan beleids- en besluitvorming"*. Deze interactie kan de kwaliteit van besluitvorming verhogen, maar ook bemoeilijken. Verschillen van mening zijn immers onvermijdelijk. Vanuit uiteenlopende posities trachten betrokkenen invloed uit te oefenen of hun zin te krijgen in een proces van overleg en onderhandeling.

In overheidsbureaucratieën, zo betoogt Allison, wordt iemands standpunt doorgaans sterk beïnvloed door zijn positie (*'waar je staat, hangt af van waar je zit'*). De werkelijke macht of invloed is lang niet altijd af te leiden uit de formele positie. Politieke gezagsdragers kunnen weliswaar beleidsdoelen, keuzes of prioriteiten aangeven, maar de greep op het (verloop van het) beleidsproces is beperkt en laat ruimte voor ambtelijke sturing en de invulling van discretionaire ruimte. Wanneer binnen

verkokerde overheidsbureaucratieën ambtenaren belangenconcurrentie met elkaar aangaan en verwickeld raken in een permanent onderhandelingsproces treedt *'bureaupolitiek'* op.

Daar waar in het model van Allison omtrent organisatiestructuur, cultuur en communicatie (*'model B'*) de aandacht zich richt op de doorwerking van de procedures, regels en normen in de besluitvorming, gaat het in dit model vooral om *"actie en reactie, overleg en onderhandelen binnen de organisatie."* Het model kent als uitgangspunt dat overheden niet kunnen worden opgevat als *'monolithische blokken'*, maar juist een gefragmenteerd en pluriform karakter kennen. Zoals Van den Bos het mooi samenvat:

"Besluitvormers trachten vanuit verschillende posities en invalshoeken hun stempel op het (te harmoniseren) regeringsbeleid te trekken. (...) Kortom, voldoende ingrediënten voor een strijd over wie zijn zin krijgt. Dat betekent overtuigen, beïnvloeden, imponeren, initiatief nemen, onder druk zetten, manipuleren, dwars liggen, steun mobiliseren, kortom, politiek bedrijven." (Van den Bos, 2008: 28).

Voor een juiste toepassing van het model van Allison is het niet onbelangrijk te onderstrepen dat de door hem uitgewerkte modellen in eerste instantie als *'analysemodel'* zijn gehanteerd ter verklaring van de Cubacrisis. In de eerste jaren na 1971 hebben diverse auteurs het model dan ook gehanteerd ter verklaring van andere crises en de besluitvorming daarover. Zie bijvoorbeeld het werk van Rosenthal & Scholten uit 1973 over de bureauconflicten binnen het departement van Economische Zaken aangaande de Oliecrisis (1973).

Korsten benoemt in zijn uitvoerige artikel over besluitvorming en *'de rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus'* (2000) enkele *"condities voor gebruik van het bureaupolitieke model"*. Vier condities kunnen naar zijn idee *"de relevantie van het bureaupolitiek model voor de analyse van (crisis)besluitvorming versterken, of – anders gesteld – maken het gebruik van het model zinvol"*. Te weten:

- Ten eerste, als de beslissingen niet genomen worden door slechts één beslisser of een kleine groep of commissie, maar meerdere groepen of actoren betrokken zijn.
- Ten tweede, als er beslissingen genomen worden die de positie van bureaucratische organisaties beïnvloeden of direct betreffen.
- Ten derde, als allerlei organisaties betrokken zijn bij de uitvoering van acties.
- Ten vierde, als een crisis lang duurt.

Ondanks dat de besluitvorming over de Nationale Politie en de nieuwe politiewet geenszins betrekking heeft op een crisis zoals de Cubacrisis of de Oliecrisis, lijkt de besluitvormingssituatie rondom het politiebesteding te voldoende aan de andere condities benoemd door Korsten, en lijkt het model daarmee veel aanknopingspunten te bieden voor analyse, als lens om het besluitvormingsproces omtrent de Nationale Politie te duiden en te begrijpen.

Dit ook vanwege de veranderde ambtelijke sturing voor wat betreft de politie en het veiligheidsdomein. Daar waar in het verleden het ministerie van Justitie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken waren bij veiligheidsvraagstukken, is dit met de start van het kabinet Rutte-I (samen) ondergebracht bij het (nieuwe) ministerie van Veiligheid en Justitie (waar het directoraat-generaal politie nu is gepositioneerd). Daar komt nog bij dat er een reorganisatie werd

doorgevoerd voor wat betreft dit specifieke directoraat-generaal. Op deze achtergronden en de 'bureaupolitieke invloed' voor wat betreft het besluitvormingsproces zal in de volgende hoofdstukken nader worden ingegaan.

Vragen over publieke besluitvorming

In de inleiding van 'Publieke besluitvorming' (1995) formuleren 't Hart et al. enkele "kernvragen over besluitvorming als politiek-bestuurlijk verschijnsel en over besluitvormingsanalyse als wetenschappelijke activiteit." Dit doen zij als "agenda voor besluitvormingsonderzoek", waarbij de 3^e kernvraag luidt:

"Hoe verloopt publieke besluitvorming en hoe is dat verloop te verklaren? In welke mate kunnen de uitkomsten van het besluitvormingsproces verklaard worden door de percepties, posities, gedragingen van de partijen te analyseren? In hoeverre kleuren deze hun onderlinge relaties? En in welke mate wordt dit alles bepaald door de institutionele context waarbinnen partijen functioneren?" ('t Hart et al., 1995: 5).

In de toelichting op deze kernvraag stellen zij dat "het natuurlijk mooi zou zijn als we een gouden formule konden bedenken waarin een gecombineerde analyse van de preferenties, cognities, strategieën en gedragingen van partijen leidt tot goede verklaringen – en wellicht zelfs tot betrouwbare voorspellingen – van de uiteindelijke uitkomsten van publieke besluitvormingsprocessen." Maar dat "zo'n formule vooralsnog niet bestaat, en er ook wel niet zal komen."

Het lijkt mede tegen die achtergrond betekenisvol om besluitvormingsprocessen vanuit verschillende modellen, en daarmee met verschillende perspectieven ('lenzen') te benaderen en van daaruit te analyseren.

Met dit tweede hoofdstuk is een overzicht gegeven van een aantal van de bestaande besluitvormings-modellen ter analyse van publieke besluitvormingstrajecten. Daarmee is een korte analyse gemaakt van de verschillende foci die gehanteerd kunnen worden bij de verklaring van besluitvorming. Mede aan de hand van enkele kenmerken van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie is vervolgens een selectie gemaakt van een viertal modellen. In hoofdstuk 8 zullen deze vier modellen opnieuw ter hand worden genomen en zal het besluitvormingsproces in de periode 2010-2013 vanuit deze vier perspectieven worden belicht en geanalyseerd.

3. Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

“We zijn in het veiligheidsdomein nogal eens geneigd om door een rietje naar het schilderij te kijken. De omgeving en de (situationele) context blijven van cruciaal belang voor een krachtig opererende politie.”

– Bernard Welten, 14 maart 2013⁵

3.1 Introductie

Informalisering, internationalisering, horizontalisering, een toename van *cybercrime*, een afname van *onderlinge solidariteit* en *tolerantie*, *individualisering*, *politisering* en *polarisering*, *hybridisering* van organisaties en instituties, *economische krimp*, een toenemend belang van ‘*social media*’, enzovoort, enzovoort.

Binnen de samenleving kunnen nogal wat ‘maatschappelijke trends en ontwikkelingen’ worden waargenomen, zoveel moge duidelijk zijn. Een scherpe analyse van deze ontwikkelingen is niet onbelangrijk bij de bestudering van besluit- en beleidsvormingsprocessen. Om met de woorden van Bekkers in ‘*Beleid in Beweging*’ te spreken:

“Beleid, politiek en sturing zijn processen die niet in het luchtledige plaatsvinden. Ze worden gevormd door en vinden plaats binnen bepaalde instituties en zijn het product van een bepaalde historische ontwikkeling en daarmee samenhangende tradities. Ook deze instituties en de processen die zich daar in afspelen, doorstaan echter niet ongeschonden de tand des tijds. De samenleving verandert immers, wat ook gevolgen heeft voor de rol en de positie van de overheid. Niet alleen worden overheden geconfronteerd met nieuwe of veranderende problemen, ook de vormgeving en het verloop van beleidsprocessen veranderen.” (Bekkers, 2012: 27).

Om deze reden is het van groot belang een aantal maatschappelijke ontwikkelingen te behandelen die een beeld geven van het (veranderende) tijdsgewricht waarbinnen (semi-)publieke instellingen en overheden opereren, en waarbinnen beleidsontwikkeling en besluitvorming vorm en inhoud krijgen.

Wanneer we het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie van buitenaf beschouwen, wordt snel duidelijk dat maatschappelijke trends en bestuurlijke ontwikkelingen zeer duidelijk effect hebben gehad op het verloop van het proces, en mogelijk zelfs mede bepalend zijn geweest voor de inhoud daarvan. Met andere woorden: *dat de context waarbinnen het besluitvormingsproces zich heeft voltrokken, op sommige punten en momenten is geworden tot ‘opgave’ of uiting van het proces*. Enerzijds omdat met de vorming van de Nationale Politie beter geanticipeerd zou kunnen worden op maatschappelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld aangaande internationale criminaliteit), anderzijds omdat de structuur en het proces van de besluitvorming erdoor werden beïnvloed (zie bijvoorbeeld de veranderende politieke verhoudingen en de ogenschijnlijke rolverschuiving tussen Tweede en Eerste Kamer gedurende het besluitvormingsproces).

⁵ Bernard Welten sprak deze woorden als oud-hoofdcommissaris van Amsterdam en huidig hoofd van de School voor Politieleiderschap (SPL) tijdens het tweedaagse congres ‘*Leidinggeven aan Anders*’, op 13 en 14 maart 2013, georganiseerd door een samenwerkingsverband van de academies voor Leiderschap binnen het veiligheidsdomein.

Omwillen van het voorgaande zal in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de belangrijkste maatschappelijke ontwikkelingen die nadrukkelijk raken aan het veiligheidsdomein in de breedte, maar ook specifiek aan het besluitvormingsproces over de Nationale Politie. Daarmee wordt een antwoord geformuleerd op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

Welke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan en vormen de context waarbinnen het besluitvormingsproces zich heeft voltrokken?

3.2 Bronnen en selectie van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen

Het aantal maatschappelijke ontwikkelingen en trends is omvangrijk, maar dat geldt evenzeer voor het aantal onderzoeken naar, en organisaties dat zich bezig houdt met deze trends. Dat maakt het scherp in beeld brengen van de ontwikkelingen die er 'het meest toe doen' – in termen van het onderzoeksthema – geen gemakkelijke opgave. Bij de bestudering van de context van het (besluit)vormingsproces van de Nationale Politie is onder andere gebruik gemaakt van de volgende studies en onderzoeken:

- De *Sociale Staat van Nederland 2011* en het *Continue Onderzoek Burgerperspectieven* (tussen 2010 en 2013) van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)
- De *tendrapportages* en *trendmonitors* (2010, 2011, 2012) van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV)
- Onderzoeksrapporten en verkenningen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)
- De persberichten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie
- Artikelen en nieuwsberichten in onder andere het *VNG Magazine*, in het *Tijdschrift voor de Politie* en in *Justitiële Verkenningen*.

De 'selectie' van de ontwikkelingen zoals beschreven in de volgende paragraaf en subparagrafen is geselecteerd op basis van een drietal criteria:

1. De mate waarin ontwikkelingen zijn benoemd in en onderdeel hebben uitgemaakt van het (politiek) besluitvormingsproces. Daarbij kan het gaan om verwijzingen in het politieke debat in de Tweede en Eerste Kamer. Maar daarbij zijn ook Kamerbrieven, de beantwoording van Kamervragen en ambtelijke stukken met betrekking tot de Nationale Politie geanalyseerd.
2. De mate waarin ontwikkelingen zijn benoemd tijdens de interviewgesprekken, en als "relevant voor het besluitvormingsproces" zijn aangemerkt door de respondenten (in de interviewgesprekken is expliciet stilgestaan bij de context van het besluitvormingsproces).
3. De mate waarin ontwikkelingen zijn benoemd in opiniërende, journalistieke of wetenschappelijke artikelen en studies die op enige wijze betrekking hebben op het veiligheidsdomein (in het bijzonder de Nederlandse politieorganisatie).

Naast deze drie criteria is getracht de omschrijving van de ontwikkelingen en de context zoveel als mogelijk – zoals ook in het voorwoord beschreven – *mutually exclusive, collectively exhaustive* ('MECE') te maken. Met andere woorden; een beschrijving van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context die zoveel als mogelijk 'dekkend' is, maar zo min mogelijk overlap vertoont in de afzonderlijke ontwikkelingen die worden benoemd.

3.3 Maatschappelijke en politieke-bestuurlijke ontwikkelingen

Wanneer we de belangrijkste ontwikkelingen willen schetsen als context waartegen we het besluitvormingsproces analyseren, valt op dat deze context betrekking heeft op een vijftal onderdelen. Het gaat daarmee om ontwikkelingen die betrekking op:

1. De *kwaliteit van dienstverlening binnen de (semi-)publieke sector*, meer in het bijzonder op veiligheid als ‘maatschappelijke dienst(verlening)’ door de politie
2. Publieke professionals als ‘*professionals under pressure*’
3. De voortgaande *digitalisering en informatisering*
4. Het veranderende schaalniveau van maatschappelijke ontwikkelingen; zowel *internationalisering als lokalisering [glocalisering]*
5. De verander(en)de politieke en politiek-bestuurlijke verhoudingen.

3.3.1. Prestatiedruk binnen de (semi)publieke sector en het veiligheidsdomein

Dat veiligheid de afgelopen jaren aan politieke en maatschappelijke aandacht heeft gewonnen, is weinig nieuws. Toch kan de laatste twee tot vier jaar een versterking worden waargenomen van de ambities met betrekking tot het veiligheidsdomein. Zo omschrijft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) het in ‘*De sociale staat van Nederland 2011*’ als volgt:

“Het kabinet Rutte (I) laat er geen misverstand over bestaan: het is de regering van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV menens met de strijd tegen criminaliteit. Bij zijn aantreden in oktober 2010 zet het kabinet dit signaal kracht bij door het ministerie van Justitie om te dopen tot het ministerie van Veiligheid en Justitie. De boodschap van dit kabinet is dat burgers alleen in vrijheid kunnen leven in een samenleving die vrij is van onveiligheid en onveiligheidsgevoelens. Om de vrijheid te bevechten biedt de overheid enerzijds rechtsbescherming, anderzijds grijpt ze – waar nodig – stevig in de persoonlijke levenssfeer van burgers in (Veiligheid en Justitie 2011).” (SCP, 2011: 259).

Het debat over ‘*veiligheid als publieke dienst*’ en als ‘*te leveren product*’ lijkt in het verlengde van eerdere jaren krachtiger en scherper te zijn geworden. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat de wens daadkracht te tonen vanuit ‘politiek Den Haag’ niet alleen betrekking heeft op veiligheid als ‘publieke dienst’. Ook op het terrein van zorg, onderwijs, welzijn, en de arbeidsmarkt zijn grote ambities waarneembaar. Deze ambities werden in het debat in 2011 nog eens op scherp gezet toen het SCP het rapport ‘*Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*’ uitbracht. Het rapport is een mooie illustratie bij het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat over een (‘vereiste’) beter presterende publieke sector:

“Waar voor ons belastinggeld?

De kosten van de meeste publieke diensten groeien veel sneller dan de hoeveelheid product, ook nadat rekening is gehouden met de invloed van de geldontwaarding. De kostprijs per eenheid product – een behandeling in het ziekenhuis, het onderwijs aan een leerling op de basisschool, enzovoort – neemt dus voortdurend sneller toe dan de algemene inflatie. Deze snelle stijging van de kostprijs lijkt geen opmaat voor hogere kwaliteit, want de waardering bij de gebruikers is constant of daalt zelfs in bepaalde gevallen. De berichtgeving in de media over de kwaliteit van publieke diensten heeft nogal eens een uitgesproken negatieve teneur. Klachten over de funeste invloed van bezuinigingsmaatregelen hebben soms betrekking op sectoren die in de afgelopen jaren juist ruim met extra financiële middelen zijn bedeeld. Waar is dat geld dan gebleven?” (SCP, 2012: 11).

Ondanks dat het SCP-rapport relatief positief oordeelt over de 'prestaties van de politie', kregen begin 2012 toch vooral de kritische notities naar aanleiding van het rapport aandacht. Zo kopte het NRC Handelsblad op 11 januari 2012: "*SCP: extra overheidsuitgaven hebben amper effect – 'pikante conclusies'.*" De reacties vanuit het veiligheidsdomein volgden al snel en kunnen gezien worden als illustratie bij het debat over de (ervaren) noodzaak om 'value for money' te moeten leveren. Zo reageerde politievakbond ACP:

"Het verbaast ons zeer dat er in het rapport verstrekkende conclusies getrokken worden, die slecht onderbouwd, dan wel genuanceerd worden in het gehele rapport. (...) Verder gaat het rapport voorbij aan bijvoorbeeld het werk van wijkagenten die misschien relatief weinig mensen oppakken, maar wel veel doen aan het bewaren van rust. (...) Tegelijkertijd maakt het rapport slechts impliciet duidelijk dat er steeds meer gevraagd wordt van politiemensen om hun vak uit te oefenen. (...) Wij gaan er vanuit dat een instituut als het SCP zich bewust is van de politieke implicatie van een dergelijk rapport, zeker in tijden van economische crisis en bezuinigingen. (...) Dit rapport en het bijbehorende tendentieuze persbericht dragen niet bij aan een verantwoord politiek debat." (ACP, 24 januari 2012).

Met het voorgaande wordt eens te meer de gelaagdheid en ambiguïteit van een publieke dienst als veiligheid duidelijk. Enerzijds is er een aanwakkerende roep om "*meer veiligheid*" en "*meer blauw op straat*" (zie ook de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen in de afgelopen tien jaar). Tegelijkertijd hebben we in het verleden gezien hoe ingewikkeld de analyse is ten aanzien van harde 'veiligheidsprestaties' en indicatoren aan de hand waarvan we de veiligheidssituatie kunnen beoordelen (zie bijvoorbeeld '*Performance contracts for police forces*' van het CPB uit 2003, en het artikel van Noordegraaf uit 2008 over '*de veiligheidsindex Rotterdam*'). Ook voor wat betreft '*sturingsmechanismen*' en '*prestatieconvenanten*' werden dubbele effecten gemeten en ervaren. Zo stellen Jochoms et al. in 2006 naar aanleiding van onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing binnen de politie:

"Geconcludeerd is dat er sprake is van een doelverschuiving. De feitelijke sturing en het werk op straat is teveel op het realiseren van een cijfermatige gedefinieerde output gericht. Hiermee dreigt het politiewerk los te raken van de problemen op straat en lijkt een zinvolle invulling van de prestatieafspraken nauwelijks mogelijk. Kortom, de sturingscyclus doet het goed (de uitvoering wordt beïnvloed en wordt geleerd door feedback), maar is te weinig gericht op de goede dingen." (Jochoms, et al., 2006: 194).

Het betreft overigens geen nieuwe kwestie. Zo publiceerde het WODC in 1993 het onderzoek '*Vergelijken van politieprestaties. Aanzet tot de ontwikkeling van een output/effectrapportage van de politie*'.

Meer concreet zagen we in de afgelopen drie jaar een enigszins 'dubbele' ontwikkeling: naast dat enerzijds wordt gestuurd op "*25% minder administratieve lasten*" (Veiligheid en Justitie, 2011, in het Actieprogramma '*minder regels, meer op straat*'), "*30% minder woninginbraak in 2017*" (Veiligheid en Justitie, 16 april 2013) en het terugdringen van overlast in de wijk, werd bij de aanvang van het kabinet Rutte-I met veel media-aandacht besloten de '*bonnenquota*' af te schaffen. Dit laatste vanuit de bredere politieke opvatting dat de publieke sector ver zou moeten blijven van sturingsinstrumenten en prestatie-indicatoren afgeleid van New Public Management. In breder verband vatten Noordegraaf, et al. de tijdsgeest met betrekking tot publieke dienstverlening mooi samen:

“Public organisations are pressured to perform. Throughout organised public domains, in policy-making, policing, justice, health care, social welfare, et cetera, organisations are forced to create ‘value for money’, to deliver quality, to be responsive, to adapt to changing circumstances, to act strategically, to develop entrepreneurial outlooks, to enhance reputation, and so on (e.g. Clarke & Newman, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2000; Noordegraaf, 2004). This is fuelled by the neo-liberal climate with businesslike and market-driven ideas about public organising, and with confusing searches for modernised public authority amidst a so-called ‘hollowing out’ of the state. A continuous stream of perceived problems, policy- and implementation failures, and incidents keeps this climate alive (2006).” (Noordegraaf, et al., 2006).

3.3.2 Publieke professionals onder druk

Een tweede ontwikkeling die de afgelopen jaren zichtbaar is geworden, heeft te maken met de positie en (de vermeend tekortschietende) waardering voor publieke professionals. De ontwikkeling is mogelijk minder direct zichtbaar in vergelijking met de ontwikkelingen die hiervoor en hierna worden beschreven, maar heeft inmiddels een brede betekenis gekregen. Zo is er – deels ook in reactie op sturingsvormen van New Public Management en prestatietargets – een beweging op gang gekomen van publieke professionals die een bredere waardering en (h)erkenning van publiek professionalisme nastreven. Dit streven resulteert in een roep om *“meer professionele ruimte”* en een versterkte maatschappelijke erkenning. Concreet zien we dit streven terug in publicaties over ‘Beroepszeer’ en een ‘beweging’ als Beroepstrots, met aanverwante onderzoekers en publieke professionals. Ook wetenschappelijk lijkt er meer en meer aandacht voor het ‘fenomeen’ van *‘professionals under pressure’* te ontstaan (zie ook Noordegraaf & Steijn, 2013).

Wanneer we deze trend vanuit politie-optiek analyseren, kunnen we grofweg twee lijnen ontdekken, welke sterk met elkaar zijn verbonden. Allereerst zien we een ontwikkeling binnen de *externe, maatschappelijke* bejegening van de politie (op straat en in de breedte als organisatie). Ten tweede heeft het te maken met de meer organisatie-*interne* en professionele waardering voor de politieprofessie.

Verharding en verruwing?!

Wanneer we kijken naar de maatschappelijke waardering en erkenning voor de politie als organisatie en voor politieprofessionals, valt op dat er een tweeledig beeld bestaat. Enerzijds lijkt de politie haar legitimiteit en gezag meer en meer en telkens opnieuw te moeten verdienen en bevechten (zie voor achtergronden bij het ‘gezagsvraagstuk’ ook Ringeling & Van Sluis, 2011). Daarmee lijkt de eerder uitgewerkte trend van ‘informalisering’ door te werken in de steeds platter wordende verhoudingen (‘horizontalisering’ (ROB, 2010)) tussen burgers en politie. Sterker geformuleerd: de formele gezagsrol van de politie, met een wettelijke basis, lijkt eerder ondermijnd te worden. We zien dit bijvoorbeeld terug in het aantal geweldsincidenten tegen agenten. Of breder, *professionals in het veiligheidsdomein*, want ook brandweermensen en ambulancepersoneel hebben er mee te maken, zie ook Timmer, 2005; Noordegraaf et al., 2009). Dat deze verruwing ook het vraagstuk rondom respect voor mensen met een publieke taak oproept, blijkt uit diverse ‘campagnes’ en actieprogramma’s (zoals ‘*Veilige Publieke Taak*’). Als illustratie daarbij kunnen we wijzen op de campagne van SIRE eind 2011: ‘Handenaf.nl’. De campagne bleek uiteindelijk de meest succesvolle te zijn in de geschiedenis van SIRE. *“93.000 Nederlanders ondertekenden een petitie en*

90 procent van de bevolking hoorde of zag de campagne. Nooit eerder kreeg een SIRE- campagne zoveel aandacht in nieuwsprogramma's op radio en televisie" (CCV, 2011).

Tegelijkertijd dient voor het volledige en genuanceerde beeld te worden opgemerkt dat de *algemene* waardering en (h)erkenning voor de politie redelijk stabiel is gebleken in de afgelopen vijf jaar (zie onder andere de cijfers van het CBS (2012), de Eurobarometer, en het SCP aangaande het vertrouwen van burgers in de politie).

Een mogelijke verklaring voor dit tweeledige beeld kan gelegen zijn in het verschil van wat er gemeten wordt. Daar waar gevraagd wordt naar de algemene waardering voor de politieorganisatie is men relatief positief. Bij de beoordeling over meer concrete situaties en in direct contact met de politie-professional is een negatiever beeld zichtbaar. Er kan daarbij worden opgemerkt dat in ieder geval een deel van de bevolking zich vaker agressief (verbaal of non-verbaal) opstelt richting professionals met een publieke taak, meer in het bijzonder richting de professionals in het veiligheidsdomein (zie o.a. Naeyé & Bleijendaal, 2008).

Waardering voor het politieambt?

De tweede lijn binnen de trend van *professionals under pressure* heeft te maken met de 'interne' (h)erkenning van de politieprofessie. Als illustratie bij de 'tijdsgeest' hieromtrent kunnen we de woorden van Kuijs aanhalen in zijn rede bij het afsluitend najaarscongres van de Raad van Korpschefs:

"Dit 24/7 politievak – hoe goed dit ook wordt uitgeoefend – zijn we deels uit het zicht verloren. Omdat we in het regionale bestel nogal eens tegen elkaar en met elkaar tegen de centrale overheid bezig waren. Omdat we zijn meegesleurd in New Public Management, in beleidsvervetting vanwege hordes beleidsambtenaren en onderwijskundigen. Omdat we op de Academie gingen praten over leiderschap en daarbij bedrijfskundigen, bestuurskundigen en consultants toelieten die in abstracto over ons ambacht gingen praten." (...)

"We hebben de afgelopen vijftien jaar onszelf een taal eigen gemaakt die niet alleen niet verder kwam dan wijkzorg, maar ook te abstract, te algemeen en te ondoordringbaar was. Politiepoëzie: goed lopende zinnen zonder tastbare inhoud." (Kuijs, 28 november 2012).

Daarnaast kan tevens Jaco van Hoorn worden aangehaald, wie ook als politieprofessional voor onder andere de organisatie '*Beroepstrots*' diverse bijdrages heeft geleverd, en wiens bijdrage binnen de politiewereld veel herkenning lijkt op te roepen. Zo schreef hij in het Tijdschrift voor Politie:

"Het uitgangspunt van vertrouwen in de politie geeft aanleiding tot de gedachte dat goed politiewerk 'gemeten' kan worden tegen de achtergrond van de vraag of door het optreden het vertrouwen van inwoners in de politie toeneemt. Dat is een interessante wijziging van opvattingen ten opzichte van enkele jaren geleden, toen de kwaliteit van het functioneren werd afgezet tegen prestatienormen. Dit sturingsmechanisme werd extra kracht gegeven door een systeem van prestatiefinanciering. De politie wordt weer betrouwbaar, zo was toen het betoog, als aan de afspraken met het bevoegd gezag wordt voldaan. De praktijk heeft deze benadering niet bevestigd. Op landelijk niveau bleven politici, bestuurders en de media, ongeacht of aan de afspraken werd voldaan, uitermate kritisch over de politie. Incidenten leidden tot grove uitingen van twijfel over de kwaliteit van haar optreden. Van de weeromstuit werd vervolgens menigmaal vanuit de Haagse burelen strategie bepaald. Niet creatief, wel vermeend dapper, getuige de stevige teksten als hard optreden en doorpakken. Maar die boodschappen bevorderden het vertrouwen in de politie niet en bovendien is het de vraag of dit de politiemensen op straat verder hielp." (Van Hoorn, 2011: 10).

Wanneer we de voorgaande passages in perspectief plaatsen is het belangrijk twee zaken te onderscheiden. Allereerst een meer concrete lijn, die te maken heeft met professionele ruimte, gedefinieerd in termen van *'vermindering administratieve lasten'*. Naast de verbetering van de ICT binnen de politieorganisatie, is de ambitie om de administratieve lasten binnen en voor de politieorganisatie te verminderen, een van de sterk(st)e drijfveren en argumenten geweest voor de vormgeving van de Nationale Politie.

Dit heeft ook direct zijn weerslag gekregen in een Actieprogramma bureaucratie getiteld: *'Minder regels, meer op straat'*. De openingswoorden van dit actieprogramma (door de minister van Veiligheid en Justitie) kunnen worden gezien als duidelijke illustratie bij de beleving zoals eerder benoemd:

“De administratieve lasten bij de politie zijn te hoog. Het vakmanschap wordt te veel ingeperkt. Politie mensen en burgers worden hierdoor gehinderd. Samen met politie en het Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak. Met deze aanval zet ik de tegenbeweging in. De politie gaat op vernieuwde wijze haar vak uitoefenen. De agent moet immers niet vooral bezig zijn met papier van achter het bureau, maar op straat en met concrete zaken.” (Veiligheid en Justitie, 17 februari 2011).

Een tweede lijn – in het verlengde met het voorgaande en de woorden van Kuijs – betreft het bredere perspectief. Er lijkt namelijk binnen de politie sprake van een (hernieuwde) zoektocht en streven naar een versterkte eigenwaarde. Deze ‘zoektocht’ heeft gedurende het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie iets paradoxaals gekregen. Omdat het enerzijds ging over een afkeer van *'centrale sturing'*, *'cijferchefs'*, *bemoeienis van 'bovenaf'*, *'opgelegd vanuit Den Haag'*, en *'prestatietargets'*, maar anderzijds de nationalisering gepaard gaat met opschaling en een nadrukkelijker sturing vanuit Den Haag (met landelijke prioriteiten) en met consultatie van ketenpartners en consultants. Tegelijkertijd kan deze laatste tendens de sterke roep om de ruimte voor *“het blauwe hart”* en *“de professionele ruimte voor de diender”* binnen de robuuste basisteams mogelijk verklaren. Een belangrijk thema binnen de politieorganisatie waar Ivo Opstelten meer dan eens aan heeft geappelleerd bij zijn betogen voor en onderbouwing van de Nationale Politie.

3.3.3. Digitalisering en informatisering

De ontwikkeling die de afgelopen vijf tot tien jaar mogelijk het snelst en meest ingrijpend heeft voorgedaan is die van *digitalisering en informatisering*. Deze ontwikkeling (welke we hier als eenheid beschouwen) hebben een sterke verandering teweeggebracht in de opgaves waar organisaties in het veiligheidsdomein voor staan, in werkwijzen en in de vormgeving van (publieke) dienstverlening.

In 2001 schreef Manuel Castells in zijn breed bekend geworden *'Internet Galaxy'* over de *“toegenomen betekenis en invloed van digitale netwerken op relaties en interacties tussen mensen en instanties.”* Tal van verkenningen, onderzoeksrapporten en beleidsnotities onderkennen inmiddels het grote belang van gedigitaliseerde verbanden, relaties en opgaves. Tegelijkertijd blijft het ook een vraagstuk in ontwikkeling en met telkens nieuwe uitdagingen. Zo bracht het ministerie van Binnenlandse Zaken eind 2012 nog de verkenning uit: *'De (r)evolutie van de (i)Samenleving'* waarin de vraag centraal stond *“of de iOverheid klaar is voor de iSamenleving.”* Daarbij komt dat digitalisering en informatisering niet alleen als *opgave* worden beschouwd, maar ook als antwoord in de zoektocht om bezuinigingsdoelstellingen te kunnen realiseren. Dit vanuit de gedachte dat

dienstverlening via de digitale weg goedkoper gerealiseerd kan worden (zie onder andere de *'Visiebrief Digitale Overheid 2017'* (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013)).

Als we de ontwikkeling van digitalisering en informatisering vanuit politieperspectief beschouwen kunnen we drie belangrijke aspecten onderscheiden, die ook tijdens het besluitvormingsproces omtrent de Nationale Politie een rol hebben gespeeld.

1. De 'internetlogica' & de 'medialogica'

Allereerst kan er voor wat betreft informatisering en digitalisering worden gewezen op wat de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in 2003 en 2011 heeft benoemd als de 'medialogica' en (in het vervolg daarop) de 'internetlogica'. De RMO stelt in *'De Medialogica'*:

"De logica van het medium bepaalt in sterke mate de vorm van het publieke debat en beïnvloedt de wijze waarop dit wordt gevoerd. In de huidige tijd is vooral de televisie dominant, kranten en de nieuwe media hebben veel minder impact (Castells, 2002; Kleinnijenhuis, 2003)." (RMO, 2003: 33).

Op de vraag wat het betekent dat de medialogica dominant is in het publieke domein, en in de manier waarop mensen daar politiek bedrijven en belangen behartigen antwoordt de RMO:

"Dat houdt in dat het nieuws steeds vaker wordt gebracht in vormen die hun betekenis niet zozeer ontleen aan de inhoud van het nieuws, maar eerder aan de specifieke eigenschappen van het medium." (RMO, 2003: 33).

In 2011 zien we dat het accent in de analyses ten aanzien van digitalisering en informatisering verschuift naar de betekenis van sociale en 'nieuwe' media. Een thema dat in menig symposium, congres en publicatie inmiddels centraal staat. Het gaat daarbij veelal om *"de toenemende invloed van internet op en in het leven van alledag en de vraagstukken die dit oproept voor politiek, wetenschap, journalistiek en burgers. Nieuwe media hebben een enorme potentie ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting en de vrije recht op informatievergarig. Maar er kleven ook schaduwkanten aan nieuwe media, zoals sociale en technologische begrenzingen die nog onvoldoende bekend zijn. Denk hierbij aan de ruwe omgangsvormen online, de vragen omtrent privacy, netneutraliteit en de sturende werking van techniek."* (RMO, congresverslag 24 maart 2013).

Dat de 'medialogica' en 'internetlogica' invloed hebben op de politie en haar taakuitvoering moge duidelijk zijn. We hebben dat de afgelopen jaren niet alleen gezien in termen van incidenten (zie o.a. 'Project X Haren'), maar ook nadrukkelijk in het bredere debat over politie en 'social media'. Daarbij wordt 'social media' enerzijds als kans en instrument voor de politie beschouwd, maar tegelijkertijd wordt ook onderkend dat zij een bedreiging kan vormen (zie de analyses over bijvoorbeeld de inzet van Twitter door de politie; Meijer et al., 2011; Fictorie, 2013).

Timo Kansil⁶ beschrijft het effect van de aanvulling van de internetlogica op de medialogica in een artikel (in *Justitiële Verkenningen*) waarin de politie in de publieke ruimte centraal staan:

"De medialogica wordt aangevuld met een internetlogica. De harde schreeuwers krijgen nog meer ruimte. Waar de media nog een filter kennen dat extreme uitingen van boosheid beperkte, bestaat er niets dergelijks op internet. Op je eigen blog kun je zeggen wat je wilt. Zo worden politiechefs voor

⁶ Hoofd Strategie en Beleid bij de dienst IPOL van het voormalige Korps Landelijke Politiediensten (KLPd).

van alles en nog wat uitgemaakt. Daarnaast kent internet echokamers, die bepaalde onderwerpen belangrijk vinden omdat ze veel genoemd worden en waar links vooral verwijzen naar links met gelijke opvattingen (RMO, 2011). Verder kunnen daar in korte tijd verbanden en bewegingen ontstaan die lange tijd buiten het internet onzichtbaar zijn en zich ineens in de fysieke wereld manifesteren, zoals de 'Arabische lente'. Dit kan ook gaan over sentimenten ten opzichte van het gezag. Deze veenbranden kunnen in het publieke debat ineens uitgroeien tot een uitslaande brand. Dat geeft het debat een nog hogere mate van onvoorspelbaarheid." (Kansil, 2012: 78).

Samenvattend stelt Kansil: *"In de medialogica kreeg emotie weer haar positie, in de internetlogica is het de rauwe emotie die vrij spel krijgt."* Hij concludeert vervolgens dat de politie tot op heden onvoldoende in staat is om een antwoord te formuleren op de vereisten van de media- en internetlogica:

"De politie is nog onvoldoende op de medialogica en de recentere ontwikkelingen – de genoemde cocktail – ingeschoten. In de eerste plaats is dat te verklaren uit de beperktere ruimte die de politie krijgt om zich in het debat te uiten. Dit is een trend die al langer aanwezig is en het populistische geluid in de politiek zal die ruimte eerder verder verkleinen, dan vergroten. Ten tweede laat de politie zelf ook mogelijkheden liggen. Anders gezegd: de politie kan en moet het eigen verhaal veel beter vertellen. De politie zal op dit gebied moeten leren. Te denken valt aan het toepassen van de media- en internetlogica en aan de hand van incidenten het eigen verhaal te vertellen op basis van eigen frames en een heldere verhaallijn." (Kansil, 2012: 79).

2. Cybersecurity & cybercrime

Het tweede aspect betreft de in de afgelopen jaren toegenomen aandacht voor cybersecurity en cybercrime. Volgens het *Cybersecuritybeeld Nederland* (CSBN) laten cyberincidenten in de afgelopen periode zien dat het een grote uitdaging is om *"adequate en vooral tijdige maatregelen te nemen die Nederland weerbaar maken tegen dreigingen in de digitale wereld."* Of deze toegenomen aandacht ook het gevolg is van een toegenomen cybercriminaliteit lijkt lastig te zeggen. Wel kan op deelgebieden worden gesteld dat de schade en impact toeneemt (KLPD, 2012). Het KLPD omschreef in de *'High Tech Crime, Criminaliteitsbeeldanalyse 2012'* cybersecurity en cybercrime als volgt:

"Cybersecurity is het overkoepelende begrip voor beveiliging van informatie, systemen en netwerken. De dreigingen op dat gebied worden in het algemeen onder een van de volgende deelgebieden geschaard: cybercrime, cyberactivisme, cyberspionage, cyberterrorisme en cyberconflict/-welfare. De politie heeft daarbij primair een verantwoordelijkheid op het gebied van cybercrime." (...)

"Cybercrime omvat elke strafbare gedraging voor de uitvoering waarvan het gebruik van geautomatiseerde werken bij de verwerking en overdracht van gegevens van overwegende betekenis is." (KLPD, 2012: 10-11)

Voor wat betreft de aanpak van cybercriminaliteit wordt nadrukkelijk de samenwerking met ketenpartners gezocht. Binnen het veiligheidsdomein hebben de afzonderlijke organisaties de inzet op bestrijding sterk geïntensiveerd. Struiksma et al., die onderzoek verrichtten naar de organisatie van de opsporing van cybercrime, schrijven in 2012:

"Bij de aanpak van cybercrime zijn veel organisaties betrokken, zowel binnen als buiten de politie en zowel binnen als buiten de overheid. Zo hebben eind 2007 het Team High Tech Crime van de Dienst Nationale Recherche (onderdeel van het KLPD) en telecommunicatiewaakhond OPTA een protocol gesloten dat een efficiënter aanpak van cybercrime mogelijk maakt door de uitwisseling van kennis en informatie." (Struiksma et al., 2012: 11).

Ook door individuele organisaties binnen het veiligheidsdomein wordt veelvuldig geschreven over de gezamenlijke aanpak van cybercrime. Zo meldt het Openbaar Ministerie in de notitie *'Twee weten meer dan één. Intensief samenwerken tegen de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit.'*:

"Cybercrime op de kaart binnen het OM

Het criminaliteitsgebied cybercrime heeft in de afgelopen vier jaar 'smoel' gekregen binnen het OM. Zo werden er cybercrime-officieren, -secretarissen, -AG's, beleidsmedewerkers en criminologen met een cybercrime-taak aangesteld. Ook investeerde het OM fors in de opbouw van een actief cybercrime-netwerk. Er zijn relaties gelegd met de politie (waaronder de bureaus Digitale Expertise) en met relevante private en wetenschappelijke organisaties. Er ontstonden verschillende samenwerkingsverbanden en publiek-private initiatieven, onder andere in de aanpak van internetgerelateerde fraude, botnets en skimming. De OM'ers, belast met de portefeuille cybercrime, verenigden zich in een Platform Cybercrime: een actief en fysiek kennis- en discussieplatform waarbinnen ervaringen worden uitgewisseld en thematisch diverse onderwerpen besproken worden." (Openbaar Ministerie, 2012: 13).

Dat diverse vormen van cybercrime een hoog risico met zich meebrengen voor overheid, bedrijfsleven en burgers is de afgelopen jaren reeds duidelijk geworden. Zo staat in het *'Cybersecuritybeeld Nederland 2'*:

"Dreigingen

Op basis van analyses en incidenten in deze rapportageperiode zijn 'digitale spionage' en 'malwarebesmetting en spam' geschat op een 'hoge' dreiging voor de 'overheid'. 'Private organisaties' moeten vooral rekening houden met 'digitale spionage', 'malwarebesmetting en spam' en 'digitale (identiteits)fraude'. 'Malwarebesmetting en spam' is een 'hoge' dreiging voor 'burgers'. De belangrijkste 'dreigers' zijn nog steeds 'staten' met 'digitale spionage'-activiteiten en '(beroeps)-criminelen' met activiteiten voor financieel gewin." (Nationaal Cyber Security Centrum, 2012: 9).

De inschatting over de omvang van de cybercrime blijft een lastig gegeven. Wouter Stol, lector Cybersafety, stelt:

"Er circuleren verschillende getallen, maar vanuit wetenschappelijk perspectief zijn het slagen in de lucht. We weten simpelweg niet hoe vaak cybercrime plaatsvindt, wat de schade is en zelfs niet of de meeste schade bij het bedrijfsleven ligt. Vergelijkend onderzoek is niet voorhanden. Af en toe verschijnt er een onderzoek door een beveiligingsbedrijf of adviesbureau, maar dat rammelt vaak methodisch." (Kattestaart, *Secondant*, juli-augustus 2012: 71)

Het belang van de aanpak en focus op cybercrime wordt alom erkend. De mogelijke realisatie van een krachtiger aanpak van cybercrime is een veelvuldig gebruikt argument in de besluitvorming omtrent de Nationale Politie. Terugkerende incidenten en een *"tekortschietende kennis omtrent cybercrime"* (Stol, 2010), hebben geleid tot een aanhoudende roep om een verbeterde aanpak en borging van de bestrijding.

3. ICT bij de politie

Als derde 'subthema' binnen de bredere ontwikkeling van digitalisering en informatisering gaat het om het 'problematische karakter' van het ICT-dossier binnen de politie. Daarbij kan worden gefocust op de beperkte verbetering van de ICT-systemen in de afgelopen twintig jaar. Als illustratie daarbij

kan verwezen worden naar passages uit rapporten van de Algemene Rekenkamer die het ICT-dossier bij de politie al twintig jaar volgt. Uit het rapport *'Beheer in het nieuwe politiebestedel. Stand van zaken op hoofdlijnen'*:

"(...) Vooral de problemen met de informatievoorziening achtte de Rekenkamer zorgwekkend. (...) De Rekenkamer drong er op aan waar mogelijk het tempo waarin de gewenste verbeteringen tot stand komen, op te voeren. (...) De aangetroffen situatie was nog ver verwijderd van de bij de invoering van de Politiewet 1993 beoogde situatie." (Algemene Rekenkamer, 1995: 27)

Uit het rapport *'ICT bij de Politie'*:

"(...) Door het geheel aan tekortkomingen biedt de ICT in de politiesector een ontoereikende ondersteuning van de primaire politietaken. Naar het zich laat aanzien zal deze situatie langer dan verwacht voortduren, (...)" (Algemene Rekenkamer, 2003: 41).

Uit het rapport *'ICT bij de Politie. Terugblik 2005'*:

"De ARK concludeert dat er in 2004 en 2005 nog steeds vooral gewerkt is/wordt aan het oplossen van organisatorische problemen en kostenbeheersing en dat nog maar weinig voortgang wordt gemaakt met concrete ICT-ontwikkelingen." (Algemene Rekenkamer, 2005: 151).

En uit het rapport *'ICT Politie 2010'*:

"Conclusies

Uit ons onderzoek blijkt dat de politie de afgelopen tien jaar weinig vooruitgang heeft geboekt bij het structureel oplossen van de knelpunten in de ICT bij de politie." (Algemene Rekenkamer, 2011: 11).

De laatste passage kwam uit het rapport dat in juni 2011 verscheen. Zodoende speelde 'het ICT-dossier' ook in de periode van besluitvorming aangaande de Nationale Politie een inhoudelijke en procesmatige rol. De minister stelde ook expliciet de vorming van de Nationale Politie als een van de oplossingen voor de ervaren ICT-problemen. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer in juni 2011 stelde hij:

"Het ARK rapport maakt mijns inziens duidelijk dat de vorming van de Nationale Politie een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen realiseren van één uniforme informatiehuishouding. Het standaardiseren van de werkprocessen is een vereiste hiervoor. De voor het politiewerk noodzakelijke informatievoorziening en ICT-infrastructuur kunnen bij de vorming van Nationale Politie vanuit één visie op de politieorganisatie onder centrale regie worden gerealiseerd." (Veiligheid en Justitie, 23 juni 2011).

Dat het 'taai' ICT-dossier niet alleen inhoudelijk gevolgen kende gedurende de besluitvormingsperiode, werd duidelijk in het voorjaar van 2012. Toen moest namelijk de in oktober 2010 aangestelde oud-korpschef Aad Meijboom als ICT-directeur bij de Nationale Politie opstappen nadat *"een onafhankelijke commissie van deskundigen naar het aanvalsplan om de ICT bij de politie te verbeteren had gekeken, en concludeerde dat de aansturing beter moest"* (Binnenlands Bestuur, 25 april 2012).

3.3.4 Globalisering

Een vierde trend die in menig toekomstverkenning wordt benoemd is, die van *internationalisering*. Zowel in sociaalwetenschappelijke studies (van onder andere de WRR en het SCP), maar zeker ook in

politie-specifieke publicaties (zie bijvoorbeeld Van den Bosch & Zorko, 2008) zien we een toegenomen aandacht voor deze ontwikkeling. Zo bracht de Raad van Hoofdcommissarissen in maart 2007 de notitie uit; *'De normaalste zaak van de wereld, visie op de internationalisering van de Nederlandse politie'*. En ook bij de Politieacademie valt een ontwikkeling waar te nemen richting een versterkte internationale oriëntatie, zowel in de samenwerking met andere academies en landen (onder andere via CEPOL), als ook in het curriculum waarin de afgelopen jaren *'Europese politiekunde'* en *'grensoverschrijdend politieoptreden'* zijn opgenomen.

Ten aanzien van 'internationalisering' als maatschappelijke ontwikkeling wordt vanuit vele perspectieven verkend hoe een 'kleinere wereld' met 'opener grenzen' van invloed is op beleid, besluitvorming, economie en autonomie van landen en organisaties. Vanuit veiligheidsperspectief gaat het bij internationalisering onder andere om nieuwe wet- en regelgeving vanuit Europa, die doorwerkt op nationaal niveau, om nieuwe vraagstukken aangaande migratie, handelsstromen en grensoverschrijdende criminaliteit in samenwerking aan te pakken. En meer in de breedte gaat het om 'grensvervaging'. Met andere woorden, we constateren dat opener grenzen de wereld steeds 'kleiner' lijken te maken. In mei 2010 publiceerde Van den Brink in opdracht van de WRR de verkennende studie voor het latere WRR-rapport *'Nederland in de Wereld'*. Deze verkennende studie – getiteld *'Internationalisering en europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland'* – stelt:

“Open grenzen in Europa maken niet alleen legale grensoverschrijdende activiteiten makkelijker, maar ook illegale activiteiten. Bovendien doet mondiale integratie zich niet alleen voor op het niveau van economie en politieke instituties, maar evenzeer op het niveau van criminele organisaties. Ze profiteren van internationalisering en zijn daardoor steeds vaker internationaal van samenstelling en van 'werkgebied'.” (Van den Brink, 2010: 4).

Tegelijkertijd lijken netwerken (zowel *commercieel als crimineel*) steeds nadrukkelijker een verknoping te zijn van het lokale, nationale en internationale niveau. Daarbij kan verwezen worden naar de inmiddels veelvuldige benoemde opgave voor de politie om er te zijn *'van wijk tot wereld'*. Zeker ook vanwege het feit dat diverse internationale criminaliteitsverbanden veelal lokale 'brandhaarden' kennen. Procureur-generaal Van Nimwegen vatte het in een speech voor het Tijdschrift voor de Politie eind 2009 helder samen. Hij stelde:

“Ontwikkelingen in wijk en wereld zijn niet eenduidig. Aan de ene kant kennen we het fenomeen van globalisering. Daar tegenover staat een enorme kleinschaligheid in aandacht voor incidenten en emoties. Oftewel lokalisering. Bestuurskundigen trekken beide fenomenen soms samen en noemen het dan: glocalisering. Alles is overal. Glocalisering zie je ook in de misdaad. De meeste criminelen die virtueel over de hele wereld opereren, wonen, leven, werken ook in de realiteit van het dorp. Om hierop in te kunnen spelen ontwikkelt het OM zich langs 2 sporen: regionalisering = opschaling tbv robuuste specialisatie maar tegelijkertijd zetten we in op een landelijk dekkend netwerk van nu al 37 VH-en.” (Van Nimwegen, 19 november 2009).

3.3.5 Verander(en)de politieke verhoudingen

Een laatste maatschappelijke, politiek-bestuurlijke ontwikkeling die ten aanzien van de afgelopen jaren opgemerkt kan worden, is die van een veranderd 'politiek landschap', en verander(en)de politieke verhoudingen.

Met betrekking tot deze ontwikkeling is er de afgelopen tien jaar veel onderzoek gedaan naar en geschreven over de opkomst van het populisme. Zie bijvoorbeeld *'Het volk bestaat niet. Leiderschap en populisme in de mediademocratie'* van Dick Pels (2011) en *'Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed'* van Bas Heijne (2011). Veelzeggend in deze is het gegeven dat tussen 2002 en 2011 in de vier grootste kranten van Nederland *"maar liefst 3397 artikelen en commentaren stonden waarin populisme genoemd werd"* (De Lange, 2012: 224). En daar komt bij dat zich inmiddels een aanvullende onderzoeksthematiek heeft gemanifesteerd. Namelijk het onderzoek naar het onderzoek over populisme. Zo bekritiseert van Oudenampsen (in *Sociologie - 2012*) in een artikel enkele van de onderzoeken naar de opkomst van het populisme. *"De these van dit artikel is dat de kern van de kritiek op dit type onderzoek van auteurs als Bourdieu, Lukes en Hall nog steeds valide is: studies naar kiezersgedrag besteden te weinig aandacht aan de strijd over hoe ideeën en voorkeuren gevormd worden, waardoor een eenzijdig en vertekend beeld dreigt te ontstaan van de opkomst van het populisme."* Met het voorgaande wordt ook direct duidelijk dat deze ontwikkeling zich niet pas de afgelopen drie jaar heeft ingezet. Wel zagen we in de afgelopen jaren een koppeling tussen het populisme en het veiligheidsdomein, en de vraag in hoeverre de ingeslagen weg voor wat betreft het veiligheidsbeleid zou worden ingegeven door meer populistische opvattingen. Naast publicaties, opiniërende en wetenschappelijke artikelen over het veiligheidsbeleid, kunnen we daarbij als voorbeeld verwijzen naar een debat in FelixMeritis in januari 2011 met onder andere hoogleraar *conflict en veiligheid in historisch perspectief*, Beatrice de Graaf. Het debat werd (treffend en illustratief) als volgt aangekondigd:

"Waarom regeert de angst?"

Sinds enkele maanden kent Nederland voor het eerst een ministerie van Veiligheid en Justitie. In die volgorde: eerst veiligheid, dan pas justitie. De nationale veiligheid is een probleem van de eerste orde geworden. Wat is er nu precies veranderd ten opzichte van vroeger en waar zal het steeds aanzwellende veiligheidsapparaat toe leiden? Wat mogen we verwachten wanneer angst en onveiligheid worden gepolitiseerd en in de markt gezet? Een gesprek met Beatrice de Graaf (historica, Centrum voor Terrorisme en Contraterrorisme (CTC) Universiteit Leiden)."

Naast de ontwikkelingen aangaande het veiligheidsdomein en het populisme is er nog een andere ontwikkeling die hier expliciet benoemd dient te worden, en die wel nadrukkelijk samenhangt met de start van het kabinet Rutte-I, en later het kabinet Rutte-II. Het betreft de verander(en)de verhouding tussen de Eerste en Tweede Kamer. De politieke gedoogconstructie, waarbij de PVV gedoogsteun gaf aan het kabinet van CDA en VVD, maakte al dat er in een aantal dossiers in zowel de Eerste als de Tweede Kamer gezocht diende te worden naar 'andere politieke meerderheden'. Dit was voornamelijk het geval bij besluitvorming over thema's waarover in het regeer- en gedoogakkoord geen afspraken waren gemaakt. Daarnaast is er de afgelopen drie jaar meer en meer 'reuring' ontstaan over de politiekere rol die de Eerste Kamer is gaan spelen in tal van dossiers. Het debat hierover in de landelijke dagbladen begin 2013 is veelzeggend⁷. Dat ook de behandeling van de nieuwe Politiewet beïnvloed is door de veranderde politieke verhoudingen zal later nog aan de orde komen.

⁷ zie bijvoorbeeld *'Senatoren: ongemak over petten'* & *'Wij dubbele petten op? Dat was juist de bedoeling'*, NRC Handelsblad, 05-03-2013 en *'De Eerste Kamer mag wel degelijk politiek bedrijven'*, Trouw, 12-03-2013.

Mede door de val van het kabinet Rutte-I, de verkiezingen en de formatie van het kabinet Rutte-II in 2010, kreeg Nederland binnen 10 jaar zijn vijfde kabinet. Deze instabiliteit is reeds door velen als negatief bestempeld. De onvoorspelbaarheid van de politiek – en in het verlengde daarvan een deel van het overheidsbeleid – lijkt zowel voor bedrijfsleven, publieke organisaties en burgers lastig te zijn. Bijzonder in dit verband is wel dat in 2013 voor het eerst vanuit de politiek de vraag gesteld wordt, hoe tegen de achtergrond van deze politieke instabiliteit, zekerheid en stabiliteit geboden kan worden aangaande ‘beleid’. Meer specifiek; Minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) verzocht advies uit te brengen *“over hoe de beleidscontinuïteit kan worden gewaarborgd in tijden waarin er veel vaker dan eens in de vier jaar een regeringswisseling is.”* (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 10 april 2013).

3.4 Van context naar inhoud

Met de hiervoor geschetste context is geprobeerd een overzicht te geven van de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen welke relevant zijn (gebleken) voor het besluitvormingsproces over de Nationale Politie.

Daarmee is ook een extra invulling van het onderzoeksproces duidelijk geworden. Zoals Bekkers het omschrijft; *“Een aantal leerstukken van macro sociologische aard maakt duidelijk dat politiek, besluitvorming en sturing vorm krijgt in context.”* (Bekkers, 2012: 27). Door deze leerstukken nadrukkelijk in het vizier te nemen, wordt het belang onderstreept om beleid en besluitvorming te beschouwen in het licht van de maatschappelijke context waarbinnen ze vorm en inhoud krijgen. In dit onderzoek is er voor gekozen *“een benadering van besluitvormingsvraagstukken te hanteren die van buiten naar binnen kijkt, en voor een omgevingsgeoriënteerde benadering van beleid en besluitvorming gaat. Dit in plaats van een benadering waarin beleidsvraagstukken worden opgepakt vanuit de bestaande organisatie en waarbij van binnen naar buiten wordt gekeken.”* (Bekkers, 2012: 27).

In het volgende hoofdstuk (*Politieke besluitvorming Politiewet 2012*) zal de inhoud van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie chronologisch worden behandeld. Het derde hoofdstuk kan nadrukkelijk als achtergrond gezien worden bij dit feitenrelaas, en plaats de ontwikkelingen nadrukkelijk in context. De beantwoording van de vraag in hoeverre de maatschappelijke en politieke-bestuurlijke context mede een verklaring vormt voor het verloop van het besluitvormingsproces, zal in hoofdstuk negen worden verwerkt, bij de beantwoording van de hoofdvraag.

4. Politieke besluitvorming Politiewet 2012

“In een zo klein, dichtbevolkt, hooggeorganiseerd en zo afhankelijk land als Nederland kan alléén een nationaal (beheerd en aangestuurd) politiekorps – zowel op centraal niveau als op lokaal niveau – de vele legitieme belangen op politiegebied op een samenhangende, evenwichtige, doeltreffende en efficiënte manier dienen. Dit kan onmogelijk worden bereikt met een regionaal en nationaal verdeeld politiebesteding dat zonder adequate stuurinrichting op de golven van de tijd ronddobbert.

Wat in 2007 echter nog een academische toekomstvisie was, werd in 2011 dus een politieke realiteit. Wie niet alleen wil begrijpen waarom in een paar jaar tijd deze omslag kon plaatsvinden maar wie ook betekenis ervan wil kunnen doorgronden moet noodzakelijkerwijze weten wat eraan voorafging. En dit is heel wat. Te veel om hier allemaal in één keer op te dissen.”

– Cyrille Fijnaut, 2012: 15.

4.1 Introductie

In het voorgaande hoofdstuk is de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context geschetst waartegen de ontwikkeling richting een Nationale Politie kan worden gelezen. Met dit hoofdstuk wordt de stap gezet naar de meer feitelijke ontwikkelingen binnen het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie. Het hoofdstuk start met een overzichtstabel van de voornaamste ontwikkelingen in de onderzoeksperiode (2010-2013). Dit om de belangrijkste gebeurtenissen in de afgelopen drie jaar kort op een rij te zetten als startpunt.

Na dit beknopte overzicht volgt de weergave van de voorgeschiedenis, ook om het vormingsproces in dat kader goed te kunnen plaatsen en duiden. In paragraaf twee wordt de ontstaansgeschiedenis van het formele wetsvoorstel Nationale Politie (30.880) kort weergegeven. We schrijven dan 2006; het eind van het kabinet Balkenende-III. Met het kabinet Balkenende-IV werd het wetsvoorstel controversieel verklaard, en werd de mogelijkheid tot verbetering van de politieprestaties vooral gezocht in een versterkte *samenwerking*. Paragraaf drie vormt een beknopte weergave van de periode 2006-2010. Met het aantreden van het kabinet Rutte-I ging de kogel definitief door de kerk; *Nederland krijgt een Nationale Politie onder de verantwoordelijkheid van de minister verantwoordelijk voor veiligheid*. Paragraaf vier vormt een schets van de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de periode tussen het regeer- en gedoogakkoord van het kabinet Rutte-I (september 2010) en dag-1 van de Nationale Politie (1 januari 2013).

Met dit hoofdstuk wordt via de beschreven lijn een antwoord gegeven op deelvraag 3:

Hoe is het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) verlopen?

Belangrijke notie bij dit hoofdstuk is het gegeven dat het gaat om een weergave van de ontwikkelingen die te achterhalen zijn via openbare bronnen en die daarmee een ‘externe’ weergave zijn van de belangrijkste punten uit het besluitvormingsproces. Met andere woorden; hoofdstuk 4 kan gezien worden als een overzicht van het formele besluitvormingsproces en met name de openbare discussie die daarover is gevoerd. In hoofdstuk 8 en 9 zal de tijdslijn 2010-2013 opnieuw tegen het licht worden gehouden in het kader van de belichting vanuit het theoretisch perspectief (met de lens van de besluitvormingsmodellen) en ter beantwoording van de hoofdvraag. Daarbij worden nadrukkelijk de inzichten vanuit de interviewgesprekken betrokken, die het ‘interne’ perspectief kennen op het besluitvormingsprocessen, en ingaan op de ontwikkelingen en interpretaties die de openbare besluitvorming op de achtergrond hebben beïnvloed.

4.1.1 Het besluitvormingsproces omtrent de Nationale Politie tussen 2010 en 2013

Datum	Ontwikkeling aangaande de besluitvorming Nationale Politie / Politiewet 2012
2010	
20 februari	Val van het Kabinet Balkenende-IV
9 juni	Verkiezingen voor de Tweede Kamer
30 september	Regeer- en gedoogakkoord kabinet Rutte-I bevat passage over Nationale Politie: <i>“Er komt een Nationale Politie onder de verantwoordelijkheid van de minister die is belast met de zorg voor veiligheid”</i>
14 december	Hoofdpijnenbrief van de minister van Veiligheid en Justitie over de vorming van de Nationale Politie
2011	
27 januari	Adviezen van het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal, het Veiligheidsberaad en de Kring van commissarissen van de Koningin bij de conceptnota van wijziging / nieuwe Politiewet
18 februari	(vergadering) Ministerraad aanvaardt nota van wijziging op het wetsvoorstel 30.880 inzake Nationale Politie, nota wordt aanhangig gemaakt bij de Raad van State
22 februari	Transitieafspraken tussen de minister van Veiligheid en Justitie, het Korpsbeheerdersberaad en de voorzitter van het College van Procureurs-generaal van toepassing bij transitie naar Nationale Politie.
31 maart	Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie [startdocument] openbaar
31 maart	Kamerbrief over de vorming van een Nationale Politie met aanbieding van: <ul style="list-style-type: none"> • De transitieafspraken Uitvoeringsprogramma vorming Nationale Politie • Het vacatureprofiel kwartiermaker Nationale Politie • Selectie- en aanwijzingsprocedure kwartiermakers Nationale Politie • Planning vorming Nationale Politie
11 april	Gerard Bouman aangesteld als Kwartiermaker Nationale Politie
1 mei	Aanwijzing (beoogde) regioburgemeesters en hoofdofficieren van justitie
2 mei	Vaststelling Kwartiermakeropdracht Nationale Politie
13 mei	Advies Raad van State bij wetsvoorstel nieuwe Politiewet
16 mei	Start Gerard Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie
23 juni	Nota van wijziging – voorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet verzonden aan Tweede Kamer
29 juni	Aanstelling kwartiermakers Operatiën (Ruud Bik en Jannine van den Berg), kwartiermaker Bedrijfsvoering (Leon Kuijs) en Chief Information Officer (ICO) (Aad Meijboom)
5 juli	Aanstelling kwartiermakers van de regionale eenheden en de landelijke eenheid
19 september	Programmaplan Nationale Politie “Waakzaam en Dienstbaar” openbaar
6 december	Wetsvoorstel Nationale Politie [30.880] met algemene stemmen aangenomen door Tweede Kamer
2012	
9 januari	Ontwerpplan Nationale Politie definitief vastgesteld als werkdocument
31 januari	Eerste (schriftelijke) behandeling wetsvoorstel Politiewet Eerste Kamer
21 februari	Addendum Transitieafspraken. Aanvulling op afspraken tussen de minister van Veiligheid en Justitie, het Korpsbeheerdersberaad en voorzitter van het College van Procureurs-generaal
21-23 april	Val van het Kabinet Rutte-I na mislukken Catshuisberaad
8 mei	Eerste Kamer besluit over controversialiteit wetsvoorstellen [Politiewet 2012 <i>niet</i> controversieel]
15 mei	Openbare informatiebijeenkomst over Nationale Politie in de Eerste Kamer (expertmeeting)
2 & 3 juli	Plenaire behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie [30.880] in de Eerste Kamer
10 juli	Eerste Kamer stemt in met het wetsvoorstel Nationale Politie [30.880]
12 juli	Wet van 12 juli tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012)
12 juli	Besluit vaststelling tijdstip inwerkingtreding Politiewet 2012 en de Invoerings- en aanpassingswet
16 juli	Publicatie Politiewet 2012 en de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 in het Staatsblad
29 november	Reparatiewet [33.368] met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer
December	Vaststelling <i>Inrichtingsplan Nationale Politie</i> en <i>Realisatieplan Nationale Politie</i>
18 december	Reparatiewet [33.368] zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer
2013	
1 januari	Dag-1 Nationale Politie; Start van de nieuwe organisatiestructuur

4.2 Voorgeschiedenis Nationale Politie I: 1993-2006

Alvorens dieper in te gaan op de besluitvorming omtrent de Nationale Politie lijkt het goed om kort stil te staan bij de voorgeschiedenis van het nieuwe politiebestedel. Daarvoor kan men terug naar 1957 (zie o.a. Fijnaut, 2012), maar 1993 als startpunt voor deze verkenning lijkt eveneens legitiem. Dit omdat in 1993 de Politiewet werd aangenomen waarop het politiebestedel van kracht werd zoals dat tot 1 januari 2013 heeft bestaan. Het vormt daarmee ook een belangrijk onderzoeksthema, aangezien de veranderingen die worden ingezet met de realisatie van Nationale Politie veelal worden gedefinieerd ‘ten opzichte van’ de situatie zoals deze tussen 1993 en 2012 bestond in het regionale politiebestedel.

Allereerst de belangrijkste momenten uit de periode 1993-2006 op een rij. In de volgende paragraaf zal explicieter worden ingegaan op de periode 2006-2010, omdat in deze periode de basis is gelegd voor het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet waarmee de Nationale Politie gecreëerd werd.

Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestedel en de politieorganisatie
1993-1994	
30 december 1993	Publicatie van de Politiewet 1993 in het Staatsblad (Stb. 1994, 145)
1 april 1994	Inwerkingtreding Politiewet 1993
1996	
1 februari	Rapport Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (Van Traa): ‘Inzake opsporing’
1998	
Januari	Evaluatierapporten Politiewet 1993; Breedteonderzoek (WODC) en Diepteonderzoek (Universitair Consortium Politieonderzoek)
1999	
1 juni	Inwerkingtreding van de reorganisatie Openbaar Ministerie en invoering landelijk parket
2005	
Maart	Standpunt Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen over de toekomst van het politiebestedel: ‘Politiefunctie, politieorganisatie en politiebestedel: ruimte voor ontwikkeling’
Mei	Visienota ‘Politie in Ontwikkeling’(PIO) als uitkomst van de projectgroep Visie op de politiefunctie onder voorzitterschap van Bernard Welten
30 juni	Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) presenteert eindrapport ‘Lokaal verankerd, Nationaal versterkt’
14 oktober	Standpunt kabinet met betrekking tot het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout), het IBO-rapport, modellen voor beheer van politie ‘Beheer beheerst’ en bij de visienota ‘Politie in Ontwikkeling’
2006	
1 juli	Oprichting Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN)
30 juni t/m 7 juli	Ontslagaanvraag kabinet Balkenende-II – formatie rompkabinet & beëdiging kabinet Balkenende III

Als we de periode 1993-2006 overzien, kunnen we vier zaken noemen uit deze periode die (zichtbaar) hebben bijgedragen aan de indiening van de Politiewet 2006 (wetsvoorstel 30.880, landelijke politieorganisatie). Allereerst betreft het de diverse evaluaties van de Politiewet 1993. Deze zijn vanaf 1996 uitgevoerd door verschillende partijen, hebben betrekking op verschillende (sub)onderdelen van het politiebestedel en hebben wisselend effect gehad. Toch legden

afzonderlijke evaluaties (van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer en het WODC) telkens knelpunten van de Politiewet 1993 en het regionale politiebestedel bloot. Ondanks kleine aanpassingen van en binnen het politiebestedel groeide geleidelijk het besef dat de overstap naar een nationaal bestel de oplossing zou kunnen vormen voor de ‘verbeterpunten’ die voortkwamen uit de evaluaties en die in de loop der jaren maar niet gerealiseerd leken te kunnen worden binnen het regionale bestel.

Een tweede aspect betreft de opschaling van de ketenpartners in het veiligheidsdomein, meer specifiek die van het Openbaar Ministerie. Het OM heeft er daarbij nooit een geheim van gemaakt opschaling bij de politie na te streven. Met name de top van het Openbaar Ministerie heeft zich actief gemengd in de discussie over het politiebestedel en het pleidooi voor een meer nationaal bestel actief gehouden. Eerder was er al de verwijzing naar de bijdrage van procureur-generaal Van Nimwegen, maar ook de ‘super-PG’ Brouwer leverde in augustus 2010 een stevige bijdrage aan de vooravond van de vorming van het nieuwe kabinet met zijn opinieartikel in het NRC Handelsblad onder de titel *‘Misdaad terugdringen vergt Nationale Politie’*⁸.

De derde ontwikkeling die hier genoemd dient te worden, is de geleidelijke, bijna incrementele opschaling en concentratie binnen het regionale politiebestedel. In de periode 1993-2006 zijn diverse bevoegdheden overgeheveld van het regionale niveau naar het centrale niveau. Dit ging onder meer via het wetsvoorstel *concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK* (Kamerstukken II, 26813, Stb. 2000, 450). Met andere woorden; het bestel bleef weliswaar zijn regionale fundament behouden, maar geleidelijk aan werden bevoegdheden centraler georganiseerd en werd er via samenwerkingsverbanden gedeeltelijk en geleidelijk opgeschaald.

Als vierde element in de periode 1993-2010 kan gewezen worden op het (politie)besteldebate als zodanig. Zoals in eerder onderzoek uitgebreid uitgewerkt; vanaf 2001-2002 werd de discussie over een ander, meer nationaal, politiebestedel explicieter gevoerd (Spelier, 2011). In de eerste jaren (2002-2004) leek dit debate nog vooral op de achtergrond gevoerd te worden en ook in de luwte van politiek turbulente tijden (opkomst en ondergang van Pim Fortuyn). Maar vanaf 2004-2005 werd de discussie over de *“houdbaarheid van het huidige politiebestedel”* heel expliciet gemaakt, via onder andere de Commissie Leemhuis-Stout. De commissie deed onderzoek naar diverse organisatie-modellen voor de Nederlandse Politie, en door nagenoeg alle actoren is erkend dat het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout één van de meest markante momenten is geweest in het besteldebate. De Commissie-Leemhuis diende – volgens haar formele taakstelling – een verkenning uit te voeren naar onder andere *“de eisen waaraan de politieorganisatie nu en in de nabije toekomst zou moeten voldoen”*. Zij diende daarnaast een *“sterkte-zwakteanalyse op te stellen omtrent de huidige politieorganisatie en het doen van voorstellen voor verbetering van de organisatie en de sturing van het beheer en de taakuitvoering van de politie”*.

Weliswaar concludeerde de commissie dat *“er geen noodzaak was om tot een Nationale Politie over te gaan”*, wel werd een concern Nederlandse politie bepleit, met als adagium: *“nationaal versterkt, lokaal verankerd.”* Zowel voorstanders als tegenstanders van een Nationale Politie zagen een onderbouwing voor het eigen standpunt in het commissierapport, maar in het bijzonder het laatste genoemde adagium sprak veel actoren aan, en heeft ook lang navolging gekregen.

⁸ Het opinieartikel van Brouwer werd ook nadrukkelijk als nieuws gebracht door diverse kranten. Het NRC Handelsblad kopte zelf op de dag van het opinieartikel op de voorpagina *‘Topman OM pleit voor Nationale Politie’*.

Naast het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout kwam in mei 2005 het rapport ‘*Politie in Ontwikkeling*’ uit als publicatie van de ‘*Projectgroep visie op de politiefunctie*’ onder voorzitterschap van Bernard Welten. Zoals eerder beschreven: “*de notitie werd ingezet bij wijze van ‘actualisatie’ van de visie op de politiefunctie zoals destijds verwoord in Politie in Verandering (1977) en in het kader van de gevolgen voor de politieorganisatie van de Politiewet 1993. Het doel dat met PIO werd voorgestaan was “om richting te geven aan toekomstige ontwikkelingen van het politievak.”* (Spelier, 2011: 86).

Het toenmalige kabinet Balkenende-III (2005) antwoordde destijds met één reactie op (onder andere) het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout en op ‘*Politie in Ontwikkeling*’. In deze reactie stelde de regering dat “*het met de stuurgroep van mening is dat de lokale verankering één van de fundamenteën is van het functioneren van de Nederlandse politie.*” En dat daarom, naar het oordeel van de regering “*het gezag over de politie daarom niet zal wijzigen*”. Enige tijd na het rapport van de Commissie-Leemhuis kwam het kabinet met een eigen voorstel voor herziening (en nationalisering) van het politiebestedel. Een voorstel dat op enkele punten sterke overeenkomsten vertoonde met het model *concern Nederlandse Politie* zoals door de Commissie was uitgewerkt. Het ging daarbij om het wetsvoorstel 30.880, het wetsvoorstel waarop de uiteindelijke Politiewet 2012 ook is ‘gebouwd’ (hetgeen een sterke wijziging van het oorspronkelijke wetsvoorstel betreft).

4.3 Voorgeschiedenis Nationale Politie II: 2006-2010

Zoals in de voorgaande paragraaf is duidelijk geworden: de vorming van de Nationale Politie kent een lange voorgeschiedenis. Daarbij gaat het om wisselende interacties tussen stakeholders en een maatschappelijk, bestuurlijk en politiek veld in ontwikkeling. Het wetsvoorstel waarop de Nationale Politie anno 2013 is ‘gebouwd’ kent zijn oorsprong in 2006. Het betreft het wetsvoorstel zoals op 21 november 2006 – de laatste dag van het rompkabinet Balkenende III (CDA-VVD) – is ingediend bij de Tweede Kamer door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie. De belangrijkste gebeurtenissen in de periode 2006-2010 zijn in onderstaand schema opgenomen.

Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestedel en de politieorganisatie
2006	
13-14 maart	Concept wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet voor advies richting ketenpartners
1 juni	Kabinetsmissive – Bij Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.), met memorie van toelichting
29-30 juni	Val van het kabinet Balkenende-II (CDA-VVD-D66).
7 juli	Start rompkabinet Balkenende-III (CDA-VVD)
16 juli	Advies/reactie Korpsbeheerdersberaad en RHC bij het concept wetsvoorstel Politiewet 200.
26 oktober	Advies Raad van State bij het wetsvoorstel Politiewet 200.
17 november	Nader rapport Raad van State
21 november	Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Defensie sturen wetsvoorstel Politiewet 200. (invoering van een landelijke politieorganisatie) aan Tweede Kamer.
	Koninklijke boodschap (aanbieding wetsvoorstel 30.880 (Politiewet 200.))
	Voorstel van wet (Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.))
	Memorie van Toelichting bij de Politiewet 200.
22 november	Tweede Kamerverkiezingen

2007 - 2010	
10 januari 2007	Tweede Kamer besluit het wetsvoorstel Politiewet 200. (30.880) controversieel te verklaren.
7 februari 2007	Regeerakkoord kabinet Balkenende IV (CDA, PvdA en ChristenUnie) <i>De behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie wordt opgeschort. Indien met samenwerking onvoldoende voortgang en resultaat wordt behaald, wordt de behandeling, herijkt op basis van de dan ontstane situatie, voortgezet. Het kabinet beslist daar voor eind 2008 over.</i>
13 juli 2007	Brief van de minister van BZK en van Justitie over samenwerking tussen politiekorpsen: Samenwerkingsafspraken Politie 2008
Dec. 2007 t/m mei 2008	Cao-conflict tussen Minister Ter Horst en de Politievakbonden
19 december 2008	Kabinetsstandpunt over gerealiseerde versterkte samenwerking tussen korpsen (zoals afgesproken in coalitieakkoord – voorwaarde voor opschorten wetswijziging), en het besluit tot doorontwikkeling van de politieorganisatie 3.2.5.2 (Kamerstukken II 2008-2009, 29 628, nr. 110.)
14 september 2009	Reactie Korpsbeheerdersberaad op conceptwetsvoorstel <i>Wet versterking samenwerking en gemeenschappelijk functioneren politie</i>
11 november 2009	Brief aan Tweede Kamer over positionering Politieacademie, Uitkomst aanbevelingen feasibility studies en Onderzoekopdracht samenwerkingsafspraken politie (Kamerstukken II 2008-2009, 29 628, nr. 143)
Nov. 2009	Ophef en 'strijd' over declaraties bij de politieorganisatie
20 februari 2010	Val Kabinet Balkenende IV

De periode laat zich kenmerken door een aantal ontwikkelingen, dat uiteindelijk het draagvlak om over te gaan tot een Nationale Politie verder hebben vergroot. We kunnen daarbij drie elementen noemen.

Allereerst het indienen en de behandeling van het wetsvoorstel voor de realisatie van een Nationale Politieorganisatie (30.880). Het wetsvoorstel werd weliswaar door de Tweede Kamer controversieel verklaard (begin 2007), en mede door het toetreden van de Partij van de Arbeid tot het kabinet Balkenende-IV tot 'verboden besluitvorming' bestempeld, toch was het wetsvoorstel niet meer weg te denken, en kende de totstandkoming bovendien een lange geschiedenis.

Daarnaast werd in de periode 2006-2010 steeds duidelijker dat het wetsvoorstel waarmee de Nationale Politie gecreëerd werd, als 'dreigend alternatief' opnieuw ter tafel kon komen wanneer samenwerkingsafspraken niet zouden worden nagekomen. Deze afspraken vormen dan ook het tweede belangrijke element in de periode 2006-2010. Het adagium van het kabinet Balkende-IV (en de titel van het regeerakkoord) was "*samen werken, samen leven*". Dit adagium werd ook het uitgangspunt in de afspraken die met de politie en de korpsbeheerders werden gemaakt om te komen tot betere prestaties. Maar deze betere prestaties, en meer in het bijzonder de verbeterde samenwerking die zou moeten leiden tot deze betere prestaties, kwam niet of nauwelijks van de grond. Ook de breed opgezette Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland leek daar geen verandering in te kunnen brengen. De aanhoudende schurende samenwerking – en het niet kunnen oplossen van bijvoorbeeld de ICT-problemen per korps – zorgde in de periode 2006-2010 voor een geleidelijk groeiend draagvlak voor de stap naar de Nationale Politie.

Als derde element en ontwikkeling kan de schurende verhouding tussen minister Ter Horst (PvdA, Binnenlandse Zaken), de politietop en de politievakbonden worden genoemd. Zo liep het Cao-conflict tussen eind 2007 en het voorjaar van 2008 hoog op. Daarnaast volgden de vakbonden de

politietop al geruime tijd kritisch en kwam de wrijving op dit punt extra tot uiting in de discussie over de declaraties. Zoals eerder over deze periode gesteld:

“De discussie over de declaraties heeft vooral de verhoudingen tussen korpschefs enerzijds en de korpsbeheerders en de minister anderzijds op scherp gezet. De korpschefs kwamen door alle publiciteit in een zeer negatief daglicht te staan (er werd gesproken over “moreel verwerpelijk gedrag” (NRC – 17-12-2009)). Zij gingen er daarbij vanuit dat zij ‘gedekt’ en beschermd zouden worden door hun politieke en bestuurlijk leidinggevend, maar dat bleek geenszins het geval. Verhoudingen verslechterden. De korpschefs voelden zich in zekere zin in de steek gelaten.” (Spelier, 2011: 110).

Niet zozeer het bestel als zodanig kwam richting 2009-2010 ter discussie te staan, alswel de verhoudingen daarbinnen en de werking van het politiebestedel. Dit alles maakte dat met de val van het kabinet Balkenende-IV de stap richting een hernieuwde poging de Nationale Politie in Nederland te realiseren voor de hand lag.

4.4. Besluitvormingsproces Nationale Politie

4.4.1. Aanloop naar het kabinet Rutte-I

Datum	Ontwikkeling rondom het politiebestedel en de politieorganisatie
2010	
20 februari	Val kabinet Balkenende IV
1 april	Rapporten ambtelijke werkgroepen (bezuinigingsvoorstellen, incl. voorstel Nationale Politie)
t/m 9 juni	Presentatie van de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen tbv de Tweede Kamerverkiezingen
9 juni	Tweede Kamerverkiezingen
30 september	Regeer- en gedoogakkoord kabinet Rutte-I bevat passage m.b.t. Nationale Politie: <i>“Er komt een Nationale Politie onder de verantwoordelijkheid van de minister die is belast met de zorg voor veiligheid”</i>

De periode tussen de val van het kabinet Balkenende-IV (20 februari 2010) en de start van het kabinet Rutte-I (30 september 2010) kent een paar belangrijke momenten in het kader van de besluitvorming over de Nationale Politie.

I. Rapporten heroverwegingen

Allereerst werden begin april 2010 de rapporten openbaar van de ambtelijke werkgroepen die waren ingesteld door het kabinet Balkenende-IV ter verkenning van de opgave om te komen tot extra (miljarden)bezuinigingen. In totaal ging het daarbij om twintig werkgroepen die met voorstellen dienden te komen waarmee bezuinigingsslagen gemaakt konden worden. Elke rapport (over een afzonderlijk beleidsterrein) bevatte minimaal één variant die zou leiden tot 20% besparingen op de uitgaven. Zoals in de aanbiedingsbrief bij de rapporten door de Minister-President en de vicepremiers werd gesteld:

“Nu de verkiezingen voor de Tweede Kamer vervroegd zijn naar 9 juni a.s., heeft de oplevering van de rapporten versneld plaatsgevonden. Ook biedt het kabinet de rapporten gelet op de gewijzigde omstandigheden zonder kabinetsstandpunt aan de Kamer aan. Politieke partijen kunnen de rapporten gebruiken bij hun voorbereidingen op de verkiezingen. Ook in debatten met uw Kamer zullen de komende periode door of namens het kabinet geen standpunten over de rapporten worden ingenomen. De heroverwegingen zijn bewust niet opgesteld vanuit een bepaalde blauwdruk of integrale visie op de overheid. De rapporten bevatten een analyse op een twintigtal terreinen en bieden bouwstenen en aanknopingspunten voor besparingsvarianten. Hierbij is getracht een breed politiek spectrum te presenteren (...) Bij de varianten zijn budgettaire, economische en maatschappelijke effecten van de verschillende voorstellen zoveel mogelijk in kaart gebracht.”

Thema(groep) 15 had als focus ‘*Veiligheid en Terrorisme*’ en had als voorzitter Hans Vijlbrief (Ministerie van Economische Zaken). De realisatie van een Nationale Politie is door deze werkgroep ook nadrukkelijk verkend, ook gelet op eerdere ingeboekte bezuinigingsdoelstellingen. De toelichting door de themagroep in de samenvatting van het rapport laat weinig aan duidelijkheid te wensen over:

“Opschaling en integratie

Om twee redenen is er aanleiding om een transformatie te overwegen van de politie naar een Nationale Politie, d.w.z. één politieorganisatie met een eenduidige besturing in plaats van afzonderlijke korpsen met ieder een eigen bestuur. De eerste reden is dat de politie voldoende slagkracht moet hebben om de samenwerking te organiseren die moet leiden tot grotere efficiency in het beheer zoals dat is voorgenomen ter invulling van eerdere bezuinigingen. Met de keus voor een Nationale Politie kan de bestaande bestuurlijke drukte verminderd worden, de efficiency van het beheer worden versterkt en de operationele inzet van de gehele politie effectiever worden vormgegeven. De tweede reden is dat een dergelijke omvorming nog verdere doelmatigheid kan brengen, zeker indien besloten wordt tot een opschaling van het aantal regio’s: van 25 aparte regio’s nu naar 10 territoriale onderdelen binnen de Nationale Politie. Deze schaal sluit aan bij die van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak.” (Vijlbrief et al., 2010: 8).

Hoe zeer de bezuinigingsdoelstelling leidend is blijkt ook uit het rapport, waarin onder andere de volgende tabel met toelichting staat opgenomen.

Tabel uit het rapport van werkgroep 15 ‘*Veiligheid en Terrorisme*’ (Vijlbrief, 2010: 11)

Tabel s1 Financiële gevolgen maatregelen

(indicatieve bedragen die bij implementatie uitwerking in ‘business cases’ vereisen)

	2015¹
Opschaling en integratie	
Nationale politie én opschaling naar 10 territoriale onderdelen ²	225

² Opschaling en integratie dmv nationale politie is ook noodzakelijk ter realisering van reeds ingeboekte doelmatigheids- en bezuinigingstaakstellingen. Het in de tabel genoemde bedrag overlapt ten dele met eerder genoemde bezuinigingen, zeker gezien de samenloop in de tijd.

II. Verkiezingsprogramma’s

Als tweede belangrijke element in de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer gelden de verkiezingsprogramma’s. Wanneer de programma’s worden geanalyseerd valt op dat een grote meerderheid van de politieke partijen voor realisatie van een Nationale Politie was, al kan per partij nog wel een duidelijk verschil worden waargenomen in de accenten die worden gelegd (bijvoorbeeld alleen beheersbevoegdheden centraliseren of meerdere aspecten). Dat de passage in het regeerakkoord - die stelt dat Nederland een Nationale Politie krijgt - snel beklonken was, mag op basis van de passages in de verkiezingsprogramma’s van CDA, VVD en PVV geen verbazing meer oproepen. Toch lijkt het waardevol om ook de passages van de Partij van de Arbeid, van D66 en van de SGP hier nog in herinnering te brengen, ook in het kader van de latere discussie in de Tweede en Eerste Kamer. De SGP was als een van de weinige partijen geen voorstander van de komst van een Nationale Politie.

Partij:	Passage uit het verkiezingsprogramma met betrekking tot politie
VVD ⁹	De gebrekkige samenwerking tussen de korpsen leidt tot te veel bureaucratische afstemming en gaat ten koste van de echte taken van de politie. De VVD wil daarom de 26 korpsen samenvoegen tot één 'Politie Nederland' (...) (p.32)
CDA ¹⁰	Er komt een landelijke politieorganisatie. Het gezag over de politie blijft voor wat de openbare orde betreft bij de Burgemeester en de regionale en lokale driehoek en voor de rechtshandhaving bij de Officier van Justitie. Het beheer van de nieuwe politieorganisatie komt bij de rijksoverheid te liggen, (...) (p.14)
PVV ¹¹	Geen versnippering, maar één Nationale Politie (...) (p.11)
Partij van de Arbeid ¹²	Een doelmatige en effectieve politieorganisatie De minister moet verantwoordelijk zijn voor alle besluiten ten aanzien van het aantal agenten, hun arbeidsvoorwaarden en hun rechtspositie. Tevens is de minister verantwoordelijk voor centrale inkoop en automatisering. De minister legt hier uiteraard verantwoording over af aan de Tweede Kamer. Het aantal politieregio's (en veiligheidsregio's) wordt teruggebracht tot 10, aansluitend op de nieuwe arrondissementen van Justitie. Dat vraagt om maatregelen om het lokale beleid voldoende tot zijn recht te laten komen. De burgemeester van de grootste gemeente in de regio blijft korpsbeheerder en legt in die rol verantwoording af aan het regionaal college en aan de minister. Alle burgemeesters leggen een Veiligheidsplan voor aan hun gemeenteraad om de lokale prioriteiten vast te stellen en brengen dit in het regionaal overleg in. Het Korps Landelijke Politiediensten krijgt de leiding over alle bovenregionale (recherche)zaken, onder gezag van één parket van het Openbaar Ministerie. Zo kan de slagkracht van de politie nog verder verbeteren. Efficiencywinsten in de veiligheidsketen worden ingezet om de operationele sterkte van de politie, met name op straat, te vergroten. (p. 71-72)
D66 ¹³	De politie, met zijn geweldsmonopolie, is een publiek orgaan, onder democratische controle. Het gezag over de politie berust bij de burgemeester als het gaat om openbare orde en hulpverlening; het openbaar ministerie heeft het gezag bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Dit duaal gezag is de kern van de organisatie van de politie. Het beheer van de politie dient te worden hervormd. Dat vraagt opschaling van alle belangrijke beheers-beslissingen en het beheer van alle voorzieningen tot nationaal niveau. Landelijke en regio-overstijgende beleidsprioriteiten kunnen aan de politieorganisatie worden opgedragen. (p.73).
SGP ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> - Er komt één minister voor Veiligheid, die verantwoordelijk is voor politie en justitie. De bestaande verkokering en belangenstrijd kunnen hierdoor worden verminderd. - Het lokaal veiligheidsplan wordt in de wet verankerd. Het is belangrijk dat gemeenten meer grip krijgen op de inzet van politie op hun grondgebied. - De SGP is geen voorstander van een Nationale Politie. Wel is nationale inzet van belang voor regio- en grensoverschrijdende criminaliteit. (p.36)

⁹ 'Orde op Zaken. Verkiezingsprogramma 2010-2014'

¹⁰ 'Concept Verkiezingsprogramma CDA 2010: Slagvaardig en Samen'

¹¹ 'De agenda van hoop en optimisme. Een tijd om te kiezen: PVV 2010-2015'

¹² 'Iedereen Telt Mee – De kracht van Nederland. Verkiezingsprogramma Tweede Kamerverkiezingen 2010'

¹³ 'We willen het anders.'

¹⁴ 'Daad bij het Woord. De SGP stáát ervoor!'

III. De passage in het regeerakkoord

De formele bepaling dat het nieuwe kabinet voornemens was te komen tot een Nationale Politie werd vastgelegd in het regeer- en gedoogakkoord. Zie voor nadere uitwerking van de voor-geschiedenis van het regeerakkoord 'Onderweg naar Nationale Politie?!' (Spelier, 2011). De passage in het regeer- en gedoogakkoord (september 2010) stelde:

“Er komt een Nationale Politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. Er komen tien politieregio's waarbij de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn. De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningenbeleid. Bij geschillen in een regio over de inzet van de politie wordt de beslissing genomen door de regioburgemeester bij wie het gezag berust, gehoord de regionale hoofdofficier van justitie en de regionale politiechef. De regioburgemeester (de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) stemt daartoe af met de burgemeesters in de regio. Bij geschillen over de inzet van de politie die de regio overstijgen, beslist de minister of degene die hij daartoe gemandateerd heeft. In de regio's beslist de driehoek over de inzet waarbij de burgemeester een beslissende stem heeft. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet (30.880) wordt aangepast aan het voorgaande.” (VVD & CDA, 2010: 41-42; VVD, PVV & CDA, 2010: 13-14).

4.4.2 Eerste uitwerking van plannen tot vorming Nationale Politie

Datum	Ontwikkeling aangaande de besluitvorming Nationale Politie / Politiewet 2012
2010	
14 december	Hoofdlijnenbrief van de Minister van V&J (14-12-2010) Kenmerk 2010-0000832108
14 december	Start consultatie partners <i>conceptnota van wijziging / nieuwe Politiewet (30.880)</i>
2011	
27 januari	Adviezen van het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal, het Veiligheidsberaad en de Kring van commissarissen van de Koningin bij de conceptnota van wijziging / nieuwe Politiewet.
18 februari	Ministerraad aanvaardt nota van wijziging op het wetsvoorstel 30.880 inzake Nationale Politie, nota wordt aanhangig gemaakt bij de Raad van State
17 februari	Aanvalsplan bureaucratie en versterking vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche " <i>Minder regels, meer op straat</i> " wordt aan Tweede Kamer gestuurd
22 februari	Transitieakkoord wordt getekend tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, het College van Procureurs-generaal en het Korpsbeheerdersberaad.
31 maart	Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie [startdocument] openbaar
31 maart	Kamerbrief over de vorming van een Nationale Politie met aanbieding van: <ul style="list-style-type: none">• De transitieafspraken Uitvoeringsprogramma vorming Nationale Politie• Het vacatureprofiel kwartiermaker Nationale Politie• Selectie- en aanwijzingsprocedure kwartiermakers Nationale Politie• Planning vorming Nationale Politie
11 april	Gerard Bouman aangesteld als Kwartiermaker Nationale Politie (start 16 mei)

De eerste 'formele' periode waarin is gewerkt aan de realisatie van de ambities uit het regeer- en gedoogakkoord omtrent de Nationale Politie is de periode tussen september 2010 en april 2011. Binnen dit tijdsframe kunnen diverse relevante momenten worden gemarkeerd.

Allereerst was er op 14 december 2010 de hoofdlijnenbrief van Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie. In deze brief zette Opstelten de eerste contouren uiteen voor de latere realisatie van de Nationale Politie. Al ging het niet helemaal om "eerste contouren" aangezien het voorstel na 2010 is

gebouwd – weliswaar met flinke wijzigingen – op het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2006. De hoofdlijnenbrief van Opstelten vormde de eerste inbreng in de bredere discussie over de realisatie van de Nationale Politie vanaf 2012-2013, ook omdat ketenpartners relatief snel werden geraadpleegd om te reageren op de eerste voorstellen. Meteen na het regeerakkoord is ook het wetgevingsproces gestart, hetgeen in februari 2011 resulteerde in het aanhangig maken van het wetsvoorstel bij de Raad van State.

Een tweede belangrijk moment betreft het Transitieakkoord, dat gesloten werd op 22 februari 2011 tussen het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en de minister van Veiligheid en Justitie. Met het akkoord werden afspraken vastgelegd over de transitie(periode) van het toenmalige (regionale) politiebestedel naar het nationale bestel.

Het derde moment betreft de aanwijzing van Gerard Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie, waarmee de eerste periode van uitwerking (door het Ministerie van Veiligheid en Justitie) werd afgerond, en waarmee tegelijkertijd een nieuwe punt in de (besluit)vorming werd gemarkeerd, evenals in de programmatische ontwikkeling van de Nationale Politie. Hoe bepalend de kwartiermaker – Gerard Bouman – is geweest in het gehele proces is een vraag waarop later teruggekomen zal worden. Onomstotelijk staat vast dat het besluitvormingsproces een nieuwe wending nam vanaf het moment dat er parallel aan het wetgevingsproces (besluitvorming over de nieuwe Politiewet) ‘kwartier werd gemaakt’ voor de realisatie van de Nationale Politie. Aanvankelijk gebeurde dit door Gerard Bouman en een klein team, in de loop van 2011 en 2012 met een steeds groter wordende staf en korps van specialisten en (beleids)adviseurs.

4.4.3. Start kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie

Datum	Ontwikkeling aangaande de besluitvorming Nationale Politie / Politiewet 2012
2011	
2 mei	Vaststelling Kwartiermakeropdracht Nationale Politie
13 mei	Advies Raad van State bij wetsvoorstel 30.880
16 mei	Start Gerard Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie
6 juni	Programma Nationale Politie. <i>Minder bureaucratie, meer kwaliteit. Meer vakmanschap en daadkracht op straat.</i>
15 juni	Jaarverslag Nederlandse Politie 2010
23 juni	Nota van wijziging – voorstel tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) verzonden aan Tweede Kamer
23 juni 2011	Rapport Algemene Rekenkamer <i>ICT bij de Politie</i> aangeboden aan Tweede Kamer
29 juni	Aanstelling kwartiermakers Operatiën (Ruud Bik en Jannine van den Berg), kwartiermaker Bedrijfsvoering (Leon Kuijs) en Chief Information Officer (ICO) (Aad Meijboom)
5 juli	Aanstelling kwartiermakers van de regionale eenheden en de landelijke eenheid
19 september	Programmaplan Nationale Politie / Ontwikkeling (concept) Ontwerpplan
oktober	<i>Interne en externe consultatie Ontwerpplan Nationale Politie</i>
22 november	Mondeling overleg van de vaste commissie voor veiligheid en justitie (Eerste Kamer) met minister Opstelten van Veiligheid en Justitie over: <i>De Vorming Nationale Politie (30.880): procedure en samenhang met herziening van de gerechtelijke kaart (32.891)</i>
28 november	Wetgevingsoverleg Tweede Kamer. Vaste Kamercommissie voor Veiligheid en Justitie in overleg met de minister inzake Wetsvoorstel Wet herziening gerechtelijke kaart (32891) en de wetsvoorstellen in zake nieuwe politiewet (30.880 en 32822)
6 december	Wetsvoorstel 30.880 met algemene stemmen aangenomen door Tweede Kamer

De periode tussen de aanstelling van Gerard Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie (start op 16 mei) en de instemming van de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Nationale Politie wordt gekenmerkt door de twee sporen die vanaf mei 2011 zichtbaar zijn in de ontwikkeling richting de Nationale Politie. Namelijk enerzijds de parlementaire route waarbij het formele besluitvormings-traject wordt doorlopen via de Tweede, en later ook de Eerste Kamer en anderzijds het traject van Kwartiermaken, waarbij Gerard Bouman met de korpsstaf in ontwikkeling (Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie) de gestelde opdracht uitwerkt en de inrichting van het nieuwe politiebestedel nader vormgeeft. Beide sporen kennen in de periode april 2011- december 2011 een aantal belangrijke momenten.

Voor wat betreft het wetgevingstraject is dat allereerst het zeer kritische rapport van de Raad van State over het wetsvoorstel. Het NRC Handelsblad kopte op 5 juli 2011: *'Raad van State kraakt wetsvoorstel Opstellen over Nationale Politie'*. De kritiek van de Raad van State richtte zich voornamelijk op de democratische inbedding en de *'checks & balances'* in het voorziene nationale bestel. Het andere belangrijk moment is de koppeling van de wetsvoorstellen over enerzijds het nieuwe politiebestedel, en anderzijds de herziening van de gerechtelijke kaart in Nederland. Dat deze twee wetsvoorstellen parallel liepen en de nodige verbinding vertoonden, was al geruime tijd bekend. Maar in de loop van 2011 koppelen de Eerste en de Tweede Kamer de dossiers, en overleggen zij ook expliciet over de samenhang tussen de wetsvoorstellen met de Minister van Veiligheid en Justitie. Het volgende, en mogelijk meest markante moment in de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie wordt gevormd door de unanieme instemming door de Tweede Kamer. Ondanks dat de Tweede Kamer enkele amendementen aannam en er enkele debatten over voerde, lijkt de beoordeling door externen over de wetsbehandeling door de Tweede Kamer weinig positief. De behandeling zou *"veel te snel"* en *"weinig fundamenteel"* zijn verlopen. Het feit dat de finale bespreking van het wetsvoorstel niet in de plenaire zaal van de Tweede Kamer plaatsvond, zegt in dit verband veel.

De tweede lijn in de periode april 2011 – december 2011 betreft de ontwikkeling door en uitbouw van de kwartiermakersorganisatie. Daarbij kunnen eveneens enkele markeringsmomenten worden aangewezen. Na de start van Gerard Bouman gaat het daarbij om de aanwijzing van de drie collega-kwartiermakers op nationaal niveau (Leon Kuijs, Ruud Bik en Jannine van den Berg) en vervolgens de kwartiermakers van de nieuwe eenheden. Het proces van aanstelling heeft de nodige voeten in de aarde gehad en was sterk politiek geladen (*wie van de oude korpschefs wordt wel kwartiermaker van een nieuwe eenheid, en wie niet, en daarbij de vraag, wie gaat erover?*).

Een tweede punt dat in het kader van de kwartiermakersorganisatie moet worden opgemerkt is de realisatie van het *'Programmaplan Nationale Politie'* en de uitwerking van het (concept) *'Ontwerpplan Nationale Politie'*. Dit laatstgenoemde plan vormde de basis voor het latere *'Inrichtingsplan Nationale Politie'* en *'Realisatieplan Nationale Politie'*, die uiteindelijk een belangrijke basis vormen voor de (basis)structuur van het nieuwe politiebestedel en de invulling daarvan.

4.4.4. Politiewet 2012 van de Tweede Kamer naar de Eerste Kamer

Datum	Ontwikkeling aangaande de besluitvorming Nationale Politie / Politiewet 2012
2011	
15 december	Werkdocument <i>Inrichtings- en Realisatieplan Fase 1</i> aan de minister van Veiligheid en Justitie aangeboden
2012	
4 januari	Korte beschrijving van de benoemingsprocedure voor 61 functies in de leiding van de Nationale Politie
9 januari	<i>Ontwerpplan Nationale Politie</i> definitief vastgesteld als werkdocument
31 januari	Eerste behandeling wetsvoorstel Politiewet Eerste Kamer
10 februari / 14 februari	Interview met Cyrille Fijnaut in het NRC Handelsblad met de titel: <i>'De top van onze politie is incapabel'</i> <i>Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig.'</i> De EK-commissie Veiligheid en Justitie vraagt via een toegevoegde vraag aan het verslag aan de minister om een reactie op het interview met Fijnaut.
21 februari	Voorlopig verslag van de vaste EK-commissie voor Veiligheid en Justitie Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 32 822 Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X)
21 februari	<i>Addendum Transitieafspraken.</i> Aanvulling op de afspraken tussen de minister van Veiligheid en Justitie, het Korpsbeheerdersberaad en het College van Procureurs-generaal ten behoeve van de transitie naar een Nationale Politie op 22 februari 2011
29 maart	Memorie van Antwoord Minister naar Eerste Kamer (antwoorden behandeling ronde 1 (31 januari (verslag 21 februari))
21-23 april	Val van het Kabinet Rutte-I na het mislukken van het Catshuisberaad over extra bezuinigingen
23 april	Vertrek Aad Meijboom als LCIO / Kwartiermaker ICT Nationale Politie
8 mei	Eerste Kamer – beslissing thema wel/niet controversieel & inbreng voor expertmeeting 15 mei
15 mei	Openbare informatiebijeenkomst Eerste Kamer (expertmeeting)
5 juni	Nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie (Eerste Kamer) <u>vastgesteld</u>
14 juni	Nadere Memorie van Antwoord – vaste commissie voor Veiligheid en Justitie (Eerste Kamer)
19 juni	Verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie (EK). Verzoek EK tot inzage in het concept <i>Inrichtingsplan Nationale Politie</i>
26 juni	Minister besluit Concept inrichtingsplan aan de Eerste Kamer te sturen ter inzage (zoals gevraagd) <ul style="list-style-type: none"> • Brief consultatie concept inrichtingsplan Nationale Politie • Concept bijlagen inrichtingsplan Nationale Politie • Inrichtingsplan Nationale Politie • Samenvatting concept inrichtingsplan Nationale Politie
2 & 3 april	Plenaire behandeling door de Eerste Kamer van wetsvoorstel Nationale Politie [30.880 - Politiewet 200.] en over de Invoerings- en Aanpassingswet Politiewet 201X [32.822 - Invoering Politiewet 200.]
10 juli	Stemmingen Eerste Kamer - Politiewet 200. (30.880) - Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X (32.822) - Motie-Koole (PvdA) c.s. over het instemmingsrecht van de regioburgemeester bij bijstandsverzoeken - Motie-Koole (PvdA) c.s. over het instemmingsrecht van de regioburgemeester bij de benoeming van de regionale politiechef - Motie-Hoekstra (CDA) c.s. over de gevolgen voor de werkgelegenheid en bereikbaarheid voor met name Overijssel - Motie-Thom de Graaf (D66) c.s. over het beheer en de positionering van de Nationale Politie
10 juli	Eerste Kamer stemt in met nieuwe Politiewet [ChristenUnie, VVD, PVV, CDA en SGP voor]

Nadat het wetsvoorstel voor de nieuwe politiewet was aangenomen in de Tweede Kamer, leek het parlementaire (en publieke) debat te verscherpen. Er volgde vele kritische noties, welke volgens sommigen al door de Tweede Kamer hadden moeten worden opgemerkt. Daarmee laat de periode

tussen de behandeling in de Tweede Kamer en de behandeling in de Eerste Kamer zich kenmerken als een periode van kritische beoordeling van het wetsvoorstel Nationale Politie. Er zijn in de periode december 2011 – juli 2012 veel momenten aan te wijzen als ‘kritische punten’. In navolging van het chronologisch verloop zoals hiervoor geschetst, kunnen de volgende elementen met extra nadruk worden genoemd.

Het betreft allereerst – en in hoofdzaak – de formele behandeling door de Eerste Kamer zelf. De schriftelijke behandeling ging in twee zeer uitvoerige rondes, met aanvullende vragen, en ook de mondelinge behandeling getuigde van een kritische toets van het wetsvoorstel door de senatoren. Het besluitvormingsproces werd onder steeds grotere spanning behandeld, waarvoor een drietal ontwikkelingen bepalend was:

1. De kritiek van buiten de Kamer, vanuit wetenschappelijke hoek en vanuit onder andere het lokaal bestuur op het voorliggende wetsvoorstel.¹⁵
2. De val van het kabinet Rutte-I, waardoor er tevens moest worden besloten over het wel of niet controversieel verklaren van het wetsvoorstel (uiteindelijk werd geen enkel voorstel controversieel verklaard).
3. De druk vanuit de politieorganisatie (o.a. door de politievakbonden) en vanuit de politiek om het wetsvoorstel toch met voortvarendheid door te zetten, omdat ondanks het feit dat de minister telkens had gezegd dat er geen *‘onomkeerbare stappen zouden worden gezet’* het vormingsproces van de Nationale Politie al in volle gang was.

De finale beoordeling werd nog eens extra op scherp gezet tijdens de expertmeeting op 15 mei 2012 in de Eerste Kamer (met als experts o.a. Gerrit van de Kamp, Hubert Hennekens en Cyrille Fijnaut), en door het orde-voorstel van senator De Graaf (D66) tijdens de plenaire behandeling op 3 juli, om *“het debat te schorsen in afwachting van wijzigingsvoorstellen, die de minister zich voorneemt om in te dienen bij de Tweede Kamer waarna behandeling volgt in de Eerste Kamer”*.

Het ordevoorstel van De Graaf haalde uiteindelijk geen meerderheid (PvdA, GroenLinks, SP, D66 en OSF stemden voor), waarna de plenaire behandeling werd voortgezet en waarna op 10 juli de definitieve stemming plaatsvond over het wetsvoorstel. Uiteindelijk bleek er in de Eerste Kamer een meerderheid te bestaan voor het wetsvoorstel, wel met de noodzakelijke toezegging van de reparatiewet. Formeel werd het wetsvoorstel *“na stemming bij zitten en opstaan aangenomen”*, waarbij de fracties van de ChristenUnie, VVD, PVV, CDA en SGP voor stemden.¹⁶ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel werden vier moties ingediend, waarvan er één voor de stemming werd ingetrokken en de overige drie na stemming bij zitten en opstaan zijn verworpen.

¹⁵ De Eerste Kamer greep de (kritische) wetenschappelijke artikelen van onder andere Koopman (2012) en Terpstra & Gunther Moor (2012) aan om vragen te stellen aan de minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast oordeelde Fijnaut in het NRC Handelsblad van 10 februari 2012 zeer negatief. Zo stelde hij naar aanleiding van de plannen: *‘De top van onze politie is incapabel’*.

¹⁶ Met name het instemmen van de SGP mag als bijzonder worden gekwalificeerd. Zeker wanneer het verkiezingsprogramma van de partij wordt nagelezen, waarin expliciet staat vermeld dat de partij geen voorstander is van Nationale Politie. Naar verluid is er stevig onderhandeld met de SGP-senator Holdijk om steun te verwerven voor het wetsvoorstel Nationale Politie.

4.4.5. Onderweg naar de start van de Nationale Politie

Datum	Ontwikkeling aangaande de besluitvorming Nationale Politie / Politiewet 2012
2012	
10 juli	Wetsvoorstel 30.880 na stemming bij zitten en opstaan aangenomen. ChristenUnie, VVD, PVV, CDA en SGP stemden voor.
12 juli	Wet van 12 juli tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012)
12 juli	Besluit van 12 juli 2012 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Politiewet 2012 en de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012
16 juli	Publicatie van de Politiewet 2012 (315) en de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 (317) in het Staatsblad van 16 juli 2012
1 augustus & 10 september	Advies Raad van State & nader rapport bij de 'reparatiewet' (wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester alsmede enkele andere verbeteringen)
12 september	Tweede Kamerverkiezingen
29 november	Reparatiewet (33.368) met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer
December	Vaststelling van het <i>Inrichtingsplan Nationale Politie</i> en het <i>Realisatieplan Nationale Politie</i> door de Minister van Veiligheid en Justitie
14 december	Bekendmaking van gedeeltelijke benoeming Top-61 (leiding van de eenheden en (staf)directeuren) per 1 januari 2013
18 december	Reparatiewet (33.368) zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer
2013	
1 januari	Dag-1 Nationale Politie

Nadat de Eerste Kamer op 10 juli 2012 bij meerderheid van stemmen het wetsvoorstel voor Nationale Politie heeft aangenomen lijkt het besluitvormingsproces ten einde. Het wetsvoorstel werd aangenomen onder de toezegging van indiening van de reparatiewet met een aantal (uit onderhandelde) aspecten. Zo regelt de reparatiewet (33.368) onder andere een aanpassing van de positie van de korpschef ten opzichte van de korpsbeheerder en een aanpassing aangaande de benoeming van de regioburgemeester. Daarnaast werd de motie van De Graaf aangenomen over *"de aanbeveling van twee leden voor het 'artikel-19-overleg' door de Commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG."*

Uiteindelijk verloopt de behandeling van de reparatiewet zonder noemenswaardige (politieke) discussie, wordt deze bij algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer op 29 november 2012 en zonder stemming aangenomen door de Eerste Kamer op 18 december 2012.

Hiermee wordt het wetgevingsproces aangaande de Nationale Politie afgerond en gaat de Nederlandse politie op 1 januari 2013 officieel als Nationale Politie van start. Formeel dan, de organisatorische en personele reorganisatie moet na 1 januari 2013 nog zijn beslag krijgen. Wel wordt er vanaf 1 januari 2013 gewerkt op de manier zoals voorbereid via de "dag-1-operatie" en zijn de kwartiermakers vanaf dat moment korpschef / plaatsvervangend korpschef(s) en politiechefs. De meer organisatorische en inhoudelijke invulling van de Politiewet 2012 heeft zijn uitwerking gekregen in het *Inrichtingsplan Nationale Politie* en het *Realisatieplan Nationale Politie*, welke beide in december 2012 door de Minister van Veiligheid en Justitie zijn vastgesteld. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, na de nodige discussie met de politievakbonden over de benoemingsprocedure, in december 2012 de leden in de eenheidsleiding zijn benoemd (evenals de (staf)directeuren).

5. Het krachtenveld aangaande de Nationale Politie

“Beslissen in Nederland is balanceren. Alle besluitvormingsstudies wijzen in dezelfde richting: bij de totstandkoming van niet-routinematige beslissingen is onveranderlijk een betrekkelijk groot aantal partijen betrokken. In relatief doorzichtige situaties gaat het dan om één beslissingsbevoegde instantie die zich door een groot aantal belanghebbenden omgeven weet. Maar in veel gevallen kunnen besluiten slechts tot stand komen door overleg, onderhandeling en consensusvorming tussen diverse bevoegde instanties. Die worden op hun beurt elk weer omcirkeld door belanghebbenden die wel invloed uitoefenen, maar geen formele rol in het besluitvormingsproces kunnen spelen (Leemans, 1978; Huberts, 1988)”

– 't Hart, Metselaar & Verbeek, 1995: 113.

Introductie

Wanneer men als onderzoeker een degelijke analyse wil maken van het krachtenveld, de krachtsverhoudingen en de invloed aangaande een besluitvormingsproces, ziet men zich gesteld voor een complexe opgave. Volgens Klaartje Peters gaat het daarbij om een probleem dat voor elke invloedsonderzoeker geldt: *“het centrale meetprobleem of causaliteitsprobleem. Kern van dit probleem is dat invloed nooit met zekerheid kan worden vastgesteld. Het causale verband tussen invloedspoging (oorzaak) en invloed (gevolg) kan niet onomstotelijk worden bewezen.”* (Peters, 1999: 57). Daarbij komt dat er binnen het veld van onderzoekers nogal wat verschillende opvattingen bestaan over wat juiste methoden zijn om goed onderzoek te doen naar de thematiek van invloed en macht.

Ondanks deze methodologische kanttekening vooraf, is getracht met hoofdstuk 5 een schets van de verhoudingen en actoren in het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie, en daarmee een antwoord te geven op deelvraag 4 van dit onderzoek:

Hoe zag het krachtenveld er uit waarbinnen het besluitvormingstraject aangaande de Nationale Politie zich heeft voltrokken?

Omdat dit onderzoek niet specifiek gaat over de machtsverhoudingen of de invloed van afzonderlijke actoren op specifieke besluiten, is er voor gekozen het krachtenveld te reconstrueren op basis van diverse bronnen (ook omwille van de vereiste triangulatie), waarbij de voornaamste twee worden gevormd door de interviewgesprekken enerzijds en de openbare documenten anderzijds. Meer specifiek; bij de interviewgesprekken is expliciet gevraagd naar de actoren die volgens de respondent *“het meest bepalend zijn geweest gedurende het besluitvormingsproces”*. Het kan daarbij gaan om ‘feitelijke invloed’, het kan ook gaan om wat we hier kunnen omschrijven als ‘gepercipieerde invloed’ of toegeschreven macht.

Voor wat betreft de openbare documenten is getracht te reconstrueren welke actoren en welke bronnen (invloedrijk) zijn betrokken in de openbare besluitvorming. Enerzijds betreft dit een ‘algemene analyse’ (hoe wordt er over actoren geschreven in de breedte), anderzijds kan de invloedspoging gedeeltelijk worden afgelezen aan de hand van specifieke elementen. Daarbij kunnen we als voorbeeld noemen die (wetenschappelijke) artikelen en wetenschappers die door de Tweede en/of Eerste Kamer zijn aangehaald, op basis waarvan Kamervragen zijn gesteld, of die zijn

uitgenodigd voor de expertmeeting op 15 mei 2012. Daarnaast geldt dat het ministerie van Veiligheid en Justitie een reeks van actoren heeft betrokken bij de planvorming omtrent de Nationale Politie. Meer concreet zijn diverse actoren wel (en diverse niet) formeel gevraagd door het ministerie om een reactie te geven op onder andere het *concept Ontwerpplan Nationale Politie* (oktober 2011) en het *concept Inrichtingsplan Nationale Politie* (juni 2012)¹⁷

Dat ook bij deze consultaties verhoudingen en posities een rol spelen (en soms een uiting zijn van deze verhoudingen) spreekt mogelijk voor zich, maar is niet onbelangrijk om hier te vermelden. Voor het concept-ontwerpplan werden onder meer geconsulteerd:

- Het overleg van (beoogd) regioburgemeesters
- Het College van Procureurs-generaal
- De Raad voor de Rechtspraak
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters
- Veiligheidsberaad
- De politievakbonden: ACP, NPB, ANPV, VMHP

Zo werd bijvoorbeeld de Politieacademie aanvankelijk niet geconsulteerd over het *concept Ontwerpplan Nationale Politie*, maar na een kleine interventie, bleek advies toch 'gewenst' en kon de Politieacademie alsnog reageren op het concept. Tegelijkertijd bleek uit de interviewgesprekken dat ook deze consultatielijst niet alleszeggend is. Zo werd de *Nederlandse Vereniging voor Raadsleden* op een laat moment aan de lijst toegevoegd nadat een vertegenwoordiger de minister had geattendeerd op het feit dat zij nog niet als belanghebbende gevraagd waren te reageren. Op basis van de interviewgesprekken en de analyse van de openbare stukken kan een volgende, algemene, invloedsbepaling worden aangegeven. Hierna zullen we ingaan op de rol van diverse actoren.

Actor:	Invloed	§
Minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten	+++++	5.1
Ministerie van Veiligheid en Justitie	+++++	5.2
Kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie	++++	5.3
Openbaar Ministerie / College van Procureurs-generaal	+++	5.4
Politievakbonden	+++	5.5
Eerste Kamer	++	5.6
Burgemeesters [<i>Korpsbeheerders / regioburgemeesters</i>]	+	5.7
Individuele wetenschappers / experts	+	5.8
Tweede Kamer	-	5.9
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	-	5.9
Raad van State	-	5.9

¹⁷ Zie de consultatie-brieven van het ministerie van Veiligheid en Justitie met het kenmerk 2000457540 (2011) en 277923 (2012).

5.1 De minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten

Een van de respondenten gaf op de vraag *welke actoren het meest van invloed zijn geweest op het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013*, het volgende antwoord:

“Nou, de Minister van Veiligheid en Justitie, de oud-burgemeester van Utrecht, en de oud-burgemeester van Rotterdam, en de waarnemend burgemeester van Tilburg, en de voormalig partijvoorzitter van de VVD, kortom: Ivo Opstelten”

Het was een illustratief antwoord voor de bredere analyse dat het in veel opzichten Ivo Opstelten is geweest die als Minister van Veiligheid en Justitie, het meest invloedrijk was voor wat betreft de besluitvorming over de Nationale Politie.

Dat Ivo Opstelten minister zou worden met de ambitie om de Nationale Politie te realiseren was voor velen duidelijk. Maar ook hier dient de overtuigdheid van die ambitie nogmaals onderstreept te worden. Om met de woorden van een van de respondenten te spreken:

“Ivo Opstelten ging het Ministerie van Veiligheid en Justitie binnen en maakte nog voor hij officieel begonnen was duidelijk dat hij met drie ambities gekomen was: 1. Nationale Politie, 2. Nationale Politie, en 3. Nationale Politie”

Daadkracht en dadendrang

Over de politicus Ivo Opstelten lijken veel respondenten en betrokkenen het eens. Begrippen die daarbij stevast terugkomen luiden: *“daadkracht”, “doorpakken”* en *“no-nonsense-benadering”*. Zoals Frits Vlek en Piet van Reenen het in de bundel *‘Voer voor Kwartiermakers’* (2012) benoemen als situatie waarin de kwartiermakers nationale politie hun opdracht dienden te volbrengen:

“Onder dwingend gezag en sturing van een ‘activistische’ minister die niet van gedetailleerde blauwdrukken houdt maar wenst te koersen op ‘houtkoolschetsen’, wordt haast gemaakt met de inrichting en invoering – die formeel vooralsnog in de tijd achter elkaar zijn geschakeld.” (Vlek & Van Reenen, 2012: 16).

In het bijzonder de dadendrang van de VVD-politicus wordt door betrokkenen en buitenstaanders veelvuldig genoemd. Zo ook door de oud hoofdredacteur van het NRC Handelsblad – Folkert Jensma – en door politiek columnist Marc Chavannes:

“Ivo Opstelten zorgt sinds zijn aantreden voor een flinke uitspraak per week. Weg met de bonnen-quota. Aanpakken die rusttijden. Politiebonzen, wilt u even terugstorten wat u te veel hebt ontvangen? De afdeling gezond verstand wordt regelmatig bediend. Er waren tot dusver ook doorpakdaden die het vermoeden illustreerden dat het ministerie van justitie niet meer wordt geleid door een vooraanstaand jurist, zoals min of meer gebruikelijk was, maar door een meester in de rechten die vooral bestuurder en niet-onverdienstelijk politicus is” (Chavannes, NRC Handelsblad, 23 april 2011).

“Vijf weken is Ivo Opstelten (66) nu minister van Veiligheid en Justitie en iedere week neemt hij wel een maatregel. Of belooft iets te zullen regelen” (Jensma, NRC Handelsblad, 22 november 2010).

Naast de dadendrang en beoogde daadkracht van Ivo Opstelten als minister van Veiligheid en Justitie is nog een aantal achtergronden waardevol om hier te noemen, om zodoende de invloedrijke positie van de VVD-politicus te begrijpen:

- Zijn jarenlange ervaring in de functie van burgemeester van in totaal zeven gemeentes¹⁸
- Zijn 'profiel' als 'no-nonsense-bestuurder' die boven (politieke) partijen kan staan en met veel (verschillende) politieke partijen kan samenwerken, en zich daarbij krachtig weet te handhaven in een snel veranderend politiek landschap (met als beste illustratie zijn periode als burgemeester van Rotterdam)¹⁹
- Zijn rol binnen de VVD als partijvoorzitter tussen 2008-2010

Keerzijde van de mastodont Opstelten

Toch lijkt de politieke opstelling, de dadendrang en het 'bombastisch optreden' van de minister van Veiligheid en Justitie ook een keerzijde te hebben. Dit zowel gedurende het besluitvormingsproces, alsook anno 2013 gedurende de realisatie en implementatie van de Nationale Politie. Daarbij kunnen een tweetal zaken worden genoemd, waarop ook door veel respondenten gedurende het onderzoek is gewezen.

Allereerst de beperkte ruimte die geboden wordt voor tegenspraak. Of het nu gaat om politiechefs van de nieuwe eenheden, burgemeesters of interne adviseurs, van tegenspraak lijkt Opstelten niet gediend. Kritische noties worden zo snel als mogelijk de kop in gedrukt en adviezen die niet in lijn lijken te zijn met ingezet beleid worden afgewezen, aldus betrokkenen (zie ook paragraaf 7.3). Logischerwijs had en heeft deze opstelling zijn weerslag (gehad) op de verhouding met onder andere lokale bestuurders en de politieorganisatie. Zo blijkt ook bij de realisatie van de Nationale Politie anno 2013 het nogal eens te schuren tussen de minister de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur. NRC Handelsblad berichtte in juli 2013:

"Volgens burgemeester van Eindhoven, Rob van Gijzel (PvdA), bepaalt Opstelten niet alleen de prioriteiten van de politie, maar stelt hij "zelfs de manier waarop de politie met zaken om moet gaan" vast. Van Gijzel noemde de nationale politie onlangs "een gecentraliseerde moloch". De burgemeesters krijgen bijval van commissaris van de koning Verbeek in Flevoland. Volgens hem zijn er "stevige signalen" dat de relatie tussen de lokaal verantwoordelijken voor de veiligheid en de minister "bepaald niet optimaal" is" (Logtenberg & Kas, *NRC Handelsblad*, 25 juli 2013).

Als tweede kritische notie wordt de beperkte aandacht van Opstelten voor details en juridisch achtergronden genoemd. Dit duidelijk in tegenstelling tot staatssecretaris Teeven. Zoals ook in een artikel in *VrijNederland* over Opstelten en Teeven genoemd: *Waar buurman Opstelten weinig juridische belangstelling heet te hebben, wil Teeven alles weten.*

¹⁸ Ivo Opstelten was in de periode 1972-2010 burgemeester in de gemeentes Dalen, Doorn, Delfzijl, Beerta (waarnemend), Utrecht, Rotterdam en Tilburg (waarnemend).

¹⁹ Zie voor een goede en betekenisvolle illustratie van het burgemeesterschap van Opstelten in Rotterdam (periode 1999-2008) de publicatie *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zich opnieuw uitvond* geschreven door Pieter Tops.

Resterende vragen

Wanneer de rol van Ivo Opstelten in het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie nader wordt bestudeerd zijn er twee vraagstukken waarover betrokkenen terugkijkend verdeeld zijn.

Het betreft allereerst de politieke prestatie die geleverd is met de realisatie van de politiewet (en het aannemen daarvan door de Tweede en de Eerste Kamer). Dat het om een politiek prestatie van formaat gaat, daarover zijn alle betrokkenen het eens. De vraag blijft echter in hoeverre deze politieke prestatie eenzijdig (of specifiek) aan de politicus Ivo Opstelten kan worden toegeschreven. Scherper geformuleerd: had een andere minister de nieuwe politiewet ook door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen gekregen? En waren de politieke, politie-organisatorische en maatschappelijke omstandigheden dusdanig dat elke (vak)minister deze politieke hobbel had kunnen nemen? Of heeft de “Ivo-factor” een dergelijk grote rol gespeeld dat alleen hij de verandering van het politiebestel politiek aanvaard kon krijgen.

De respondenten en betrokken bij het onderzoek zijn over bovenstaande vragen sterk verdeeld, waarbij de verdeling geenszins langs de politieke of bestuurlijke lijnen lijkt te lopen. Een deel van de respondenten was van mening dat alleen Ivo Opstelten dit “*politiek huzarenstukje*” kon volbrengen. Een ander deel van de betrokkenen was van mening dat ook een ander, kundig vakminister de nieuwe politiewet aangenomen had kunnen krijgen.

Een twee discussiepunt met betrekking de minister van Veiligheid en Justitie blijft de vraag wanneer, en waarom Ivo Opstelten de draai heeft gemaakt richting een positieve opvatting aangaande een nationale politie in Nederland. In december 2008 – bij zijn afscheid als burgemeester van Rotterdam – viel in Binnenlands Bestuur namelijk nog een artikel te lezen met de veelzeggende titel “*Opstelten tegen nationale politie*”, en met de duidelijke stellingname:

“De centralisering van het politiebestel moet van tafel. (...) Ik ben voor een zo goed mogelijke opererende politie. Dat kan alleen bij een goede verankering van de politie in het lokaal bestuur. Daarom ben ik voor een decentraal politiebestel.” (Binnenlands Bestuur, 10 december 2008).

Naar eigen zeggen maakte Opstelten “de draai” richting een nationale politie ten tijde van zijn (waarnemend) burgemeesterschap in Tilburg tussen 2009 en 2010:

“Ik bespeurde dat we meer op inhoud samenwerkten. Daarom vroeg ik mij toen af of het de tijd was om het beheer af te zwaaien en ons te concentreren op het gezag, iets waar we als burgemeester echt goed in zijn” (Bouwman, 2011: 10).

Mede door het beperkte inzicht dat Opstelten zelf verschaftte over zijn veranderde opvatting aangaande nationale politie zijn de analyses van betrokkenen uiteenlopend. Zo zijn er vanuit de politieorganisatie en het lokaal bestuur geluiden dat Opstelten al in zijn tijd als burgemeester van Rotterdam voorstander was van een meer nationaal bestel, en in de overtuiging leefde dat er op termijn een nationale politie zou komen. Anderen leggen de draai van Opstelten nadrukkelijker uit als een verandering gegeven de politieke carrière van de voormalig burgemeester van Rotterdam en Utrecht. Daaraan wordt ook de veranderde opvatting van Opstelten gekoppeld aangaande één ministerie voor Veiligheid en Justitie, een ministerie dat hij in eerdere jaren – vanuit een andere politiek-bestuurlijke functie – nog afwees.

Wanneer de rol van Ivo Opstelten in het besluitvormingsproces wordt overzien lijkt de waardering voor de politieke prestatie te overheersen bij veel van de betrokkenen. Ondanks de kritische notities – zo luidt het oordeel van velen – wist Opstelten *de tijdsgeest te benutten en de noodzakelijke politieke en bestuurlijke meerderheden te vinden*. Dit door de behendige inzet van zijn bestuurlijke achtergrond en het bekende charisma van de “burgemeester van Nederland”.

5.2 Het ministerie van Veiligheid en Justitie

“De vraag naar de macht van ambtenaren in ons politieke bestel is en blijft een fascinerende voor politicologen en bestuurskundigen.” Peters (1999: 36) stelt daarbij tevens dat mede door de *“groei van het ambtelijk apparaat in de twintigste eeuw een verschuiving in de machtsverhoudingen heeft plaatsgevonden ten gunste van de ambtenaren. Een stelling die weinig onomstreden lijkt te zijn (Rosenthal et al., 1996: 302-304).”*

Er is de afgelopen jaren nogal wat literatuur verschenen over de zogenoemde *“vierde macht”* (in navolging van Le Roy, 1969 en Bovens, 2000²⁰). Het is hier echter niet te plaats om daar ver over uit te weiden. Wel is het van belang kort in te gaan op de rol die het ministerie en de topambtenaren van Veiligheid en Justitie hebben gespeeld.

Want dat de topambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie een grote en invloedrijke rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over de Nationale Politie (in het bijzonder de nieuwe politiewet) wordt onderstreept door nagenoeg alle actoren betrokken bij het proces. Zoals een van de respondenten in het interviewgesprek stelde:

“Dit elftal van de 4e macht in Nederland heeft een stevige wedstrijd gespeeld in het besluitvormingstraject”

In de interviewgesprekken werd niet alleen het ministerie van Veiligheid en Justitie en “de topambtenaren” als machtsblok benoemd. In een meerderheid van de interviewgesprekken werd daarbij ook één of meerdere namen genoemd van topambtenaren. In de meeste gevallen ging het daarbij – mogelijk logischerwijs gegeven de functie – om die van (toenmalig) Directeur-generaal van Dick Schoof (directoraat-generaal Politie). Hij zou volgens velen de man in de schaduw van minister Opstelten zijn geweest in de onderhandelingen met tal van partijen (Kamerleden, politievakbonden en de Kwartiermakersorganisatie). Naast Dick Schoof viel in enkele gesprekken de namen van Sandor Gaastra²¹, Marcel Cramwinckel²², en Hubert-Jan Albert²³.

²⁰ Waarbij prof.dr. Mark Bovens in zijn oratie in 2000 (3) stelt dat hij in de voetsporen treedt van Le Roy: *“Letterlijk, omdat hij de eerste hoogleraar Bestuurskunde in Utrecht was en ruim dertig jaar geleden, in november 1969, ook vanaf deze kansel zijn oratie uitsprak. Figuurlijk, omdat zijn thematiek van ambtelijke macht en publieke verantwoording ook de mijne is. Crince Le Roy gaf zijn oratie de titel De vierde macht en bereikte daarmee iets waar elke intellectueel van droomt. Al vrij snel na zijn oratie werd de term ‘vierde macht’ een van de kernbegrippen van de Nederlandse bestuurskunde. Het is een topos geworden, een begrip waarachter een verzameling van vraagstukken en argumenten schuilgaat en dat tot het vaste vocabulaire van elke vakgenoot behoort. Wie ‘vierde macht’ zegt, wil het hebben over de macht van ambtenaren.*

²¹ **Sandor Gaastra** was directeur Bedrijfsvoering en tevens plaatsvervangend Directeur-generaal Politie. Daarvoor was hij tot juli 2011 directeur Politie en Veiligheidsregio's, tevens plaatsvervangend directeur-generaal Veiligheid. Per 15 juni 2013 is hij de opvolger van Dick Schoof als Directeur-generaal Politie.

²² **Marcel Cramwinckel** was in 2011 en 2012 directeur vorming Nationale Politie bij het directoraat-generaal Politie. Daarvoor was hij o.a. directeur Juridische- en Operationele Aangelegenheden bij het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006-2011) en programmadirrecteur van het programma *Een Kleinere en Beter Justitie* (2008-2011) bij ditzelfde ministerie. Per 1 september 2012 is Cramwinckel benoemd als directeur Strategie en Innovatie en plaatsvervangend hoofd bij de Inspectie Veiligheid en Justitie.

De grote invloed van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op het besluitvormingsproces, meer in het bijzonder die van de topambtenaren, lijkt geen nieuw fenomeen. Als we de analyse op dit punt bekijken voor de reorganisatie van 1993 komt Klaartje Peters tot het volgende oordeel:

“De ambtenaren van Justitie, Binnenlandse Zaken en Algemene Zaken hebben bij elkaar genomen behoorlijke invloed gehad op de onderzochte besluitvormingsprocessen.” (...)

“De eeuwige strijd tussen Justitie en Binnenlandse Zaken over de politie en de zeggenschap is dit keer duidelijk in het voordeel van een van beide beslist: de minister van Justitie. Dat wil zeggen, uitgaande van de situatie rondom het politiedossier eind 1988 heeft de minister van Justitie meer invloed weten uit te oefenen op de onderzochte besluitvormingsprocessen dan zijn collega van BZK” (Peters, 1999: 171).

Deze passage van Peters stipt twee aspecten aan die ook in het licht van de besluitvorming tussen 2010 en 2013 relevant zijn. Allereerst gaat het daarbij om de van oudsher gedeelde verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid tussen de (voormalige) ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken. Met de komst van het kabinet Rutte-I kent Nederland het Ministerie van Veiligheid en Justitie en is ook het directoraat-generaal Politie ondergebracht bij het departement dat van oorsprong alleen Justitie was. Dit heeft onmiskenbaar invloed gehad op de mate waarin het (nieuwe) ministerie – verantwoordelijk voor veiligheid en justitie – regie heeft kunnen voeren op het besluitvormingsproces. De eerder genoemde stammenstrijd is verregaand weten in te perken. Dat heeft niet alleen ambtelijk consequenties gehad, maar ook voor wat betreft de beïnvloeding vanuit de ketenpartners. Daar waar in het verleden nog sprake leek te zijn van onderstaande verdeling (in oriëntatie (Spelier, 2011: 150), zijn de verhoudingen vanaf september 2010 volledig veranderd.

Ministerie	Domein	Functionarissen	Benadering veiligheid	Oriëntatie tav Politie
Binnenlandse Zaken	(lokaal) bestuur	Burgemeesters/ Korpsbeheerders	Lokaal georiënteerd & <i>preventief</i> beleid	Handhaving (Openbare Orde)
Justitie	Openbaar Ministerie	Officieren van Justitie & Procureurs-generaal	Nationaal georiënteerd & <i>repressief</i> beleid	Opsporing (Justitiële politie)

Het tweede punt in de passage van Peters gaat ook voor 2010-2013 op, namelijk het samenspel tussen (top)ambtenaren en de minister. Over de positie en invloed van Opstelten is in de vorige paragraaf het nodige gezegd. Maar ook de samenwerking tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de minister, en de positie van de minister als zodanig (als krachtig en dominante minister die als formateur aan de wieg heeft gestaan van het kabinet Rutte-I) heeft zijn weerslag gehad op de invloedpositie van beiden.

Zodoende kunnen we de bundeling van de ministeries tot één ministerie van Veiligheid en Justitie aanvoeren als een van de verklaringen voor de (toegenomen) invloed op het besluitvormingsproces. Aanvullend daarop zijn nog een aantal andere zaken (zeer) relevant gebleken voor de invloed van het ministerie van Veiligheid en Justitie:

²³ **Hubert-Jan Albert** is in de nieuwe indeling van het Directoraat-generaal Politie ‘*Programmamanager Implementatie Nationale Politie en Bevoegdheden*’. Eerder had hij de rol van ‘*programmamanager doorontwikkeling politieorganisatie (nationale politie)*’. Albert is vanuit zijn functie binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie (en eerder Justitie) al vele jaren betrokken bij de ontwikkeling van het politiestel.

- Het feit dat het wetsvoorstel voor de nationale politie in 2010-2012 is gebouwd op en (door)ontwikkeld op basis van het oorspronkelijke wetsvoorstel 30.880 uit 2006 (destijds het voorstel voor nationale politie dat controversieel werd verklaard met de komst van het kabinet Balkenende IV).
- Het feit dat “de nationale politietop” nog in zijn geheel moest worden gevormd en gepositioneerd. Hetgeen in organisatorische opzicht een ‘voorsprong’ gaf aan het Ministerie ten opzichte van de vanaf mei 2011 gestarte Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie, maar ook vanwege de afhankelijkheidsrelatie volgend uit de benoeming van topfunctionarissen in de nieuwe politietop. Een afhankelijkheidsrelatie die in de loop van de twee jaar steeds gelijkwaardiger lijkt te zijn geworden (zie ook de volgende paragraaf).
- De afgenomen invloed van het lokaal bestuur (meer concreet de burgemeester en in het bijzonder de (voormalige) korpsbeheerders) op de Rijksbesluitvorming aangaande het veiligheidsbeleid. Deze afgenomen invloed manifesteerde zich ook doordat de korpsbeheerder als functionaris niet terugkeerde in het nieuwe politiebestel en daarmee ook het Korpsbeheerdersberaad (als voormalig invloedrijk overlegfora) werd afgebouwd (ook formeel besloten samen met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het College van Procureurs-generaal).

5.3: De Kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie

Na de Minister en de topambtenaren van Veiligheid en Justitie lijkt de Kwartiermaker en de kwartiermakersorganisatie Nationale Politie (KNP) het meest invloedrijk te zijn geweest binnen het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013. Deze duiding volgt niet alleen uit de interviewgesprekken – en de ‘toebedeelde invloed’ door betrokkenen – en artikelen over het vormingsproces. Het volgt ook uit het parallelle proces voor wat betreft de vorming van de nationale politie vanaf mei 2011, toen de Kwartiermaker Nationale Politie – Gerard Bouman – werd aangesteld en het politiek besluitvormingsproces gelijktijdig leek te verlopen met de organisatorische voorbereidingen en opstart van de nationale politie. Zou de planvorming (middels ontwerp-, inrichting- en realisatieplannen) pas zijn gestart nadat het wetgevingstraject zou zijn voltooid zou de invloed van de KNP veel beperkter zijn geweest. De invloedpositie van de KNP kunnen we – terugkijkend op de periode 2010-2013 en de debatten over de nationale politie – lijkt op een drietal zaken gestoeld te zijn. Allereerst en het meest voornaam; de nationalisering van de politie-organisatie als zodanig, en daarmee een vergroting van uniformiteit en centralisering, ook voor wat betreft sturing en belangenbehartiging. Meer concreet: een deel van de argumentatie voor Nationale Politie was het gegeven dat de politie-organisatie in het oude bestel te versnipperd zou zijn en er sprake was van 25 koninkrijkes. Met de komst van de nationale politie zou er – veelvuldig ook letterlijk zo benoemd - één gezicht naar buiten ontstaan. Dat gezicht kreeg ook letterlijk een invulling met de aanstelling van de Kwartiermaker (en beoogd korpschef) Nationale Politie, in persoon: Gerard Bouman. Kortom: de Kwartiermaker werd meteen gepositioneerd als hét (toekomstig) gezicht voor de nationale politie. Weliswaar diende er in de periode 2011-2012

veelvuldig naar de exacte verhoudingen tussen de minister en de korpschef gezocht te worden, de invloedspositie van de KNP leek logischerwijs voort te vloeien uit de functie en de positie.

Zoals in de klassieke machts- en invloedstheorieën nadrukkelijk uitgewerkt: macht en invloed kunnen een wettelijke verankering/legitimatie kennen, maar kunnen (naast de traditionele grondslag) ook hun basis en oorsprong vinden in het charisma van “de leider”. Ondanks dat deze ietwat traditionele – en mogelijk op punten achterhaalde – indeling niet helemaal opgaat in de huidige tijd, dient toch te worden opgemerkt dat ook de persoon, het karakter en de achtergrond van Gerard Bouman sterk hebben bijgedragen aan de toegekende macht en invloed van de Kwartiermaker Nationale Politie binnen het besluitvormingsproces. Als we de beoordelingen en de artikelen over Gerard Bouman er op na slaan wordt het profiel duidelijk, en daarmee ook de keus van Ivo Opstelten met betrekking tot het type karakter dat hij voor ogen had van de Kwartiermaker en toekomstig Korpschef Nationale Politie:

“IJzervreter leidt Nationale Politie”

“Het poldersysteem waarbij regionale korpschefs het nationale veiligheidsbeleid bepalen, is definitief voorbij, zegt een hooggeplaatste politiechef. Bouman is door de minister ingehuurd als harde manager. Net als Opstelten is hij een doordouwer die de reorganisatie van de politie met straffe hand zal leiden. Voor hem is de beste verbinding tussen twee punten altijd een rechte lijn.” (Marcel Haenen, *NRC Handelsblad*, 12 april 2011).

En na 1,5 jaar van voorbereiding richting het nationale korps, in de maand voor de officiële start van de Nationale Politie:

“Naar verluidt wilde Opstelten u als eerste korpschef omdat u een rouwdouwer bent die als geen ander in staat is 26 koninkrijkes samen te voegen.”

“Ik heb de reputatie dat ik hard en confronterend ben. Ik heb ook nooit de behoefte gehad om me mateloos populair te maken binnen de politie. Ik ken de politie van binnenuit en heb tegelijkertijd voldoende distantie ten opzichte van de huidige leidinggevenden. Maar ik ben niet alleen een doorpakker. Soms verbazen mensen zich erover dat ik een agent bezoek die in coma raakte na een aanrijding” (Marcel Haenen, *NRC Handelsblad*, 22 december 2012).

Naast het profiel van de “rouwdouwer” is het naar het oordeel van veel betrokkenen de keus voor de Kwartiermakersfunctie gevallen op Gerard Bouman omdat hij enerzijds het veiligheidsdomein vanuit verschillende perspectieven (professioneel) heeft ervaren, met onder andere een achtergrond in de politie en bij de AIVD, maar daarnaast geen deel uitmaakte van de korpschefs van de 25 regionale korpsen. Met een keus voor een Kwartiermaker Nationale Politie van buiten de Raad van Korpschef kon de beoogde vernieuwing en verandering met de Nationale Politie ook meer symbolisch gestalte worden gegeven. Bij de latere benoeming van de politiechefs van de nieuwe eenheden zijn wel meerdere van de toenmalige politiechefs benoemd. Zie voor een overzicht van de toenmalige korpschefs, de toenmalige korpsbeheerders, de nieuwe politiechefs en de (nieuwe) regioburgemeesters bijlage 4.

Een derde aspect dat genoemd dient te worden bij de analyse van de invloedspositie van de Kwartiermakers(organisatie) Nationale Politie is het uitstel van de datum waarop de Nationale Politie in Nederland officieel van start zou gaan. Daar waar in de eerste plannen van Minister Opstelten nog werd gesproken van 1 januari 2011, verschoof dit later naar 1 juli 2012 en uiteindelijk

naar 1 januari 2013. De Kwartiermaker Nationale Politie startte in mei 2011 met een zeer kleine groep vertrouwelingen om zich heen aan de opdracht zoals deze was gesteld door de Minister:

“In opdracht van de minister gaat de heer Bouman aan de slag om de nieuwe politieorganisatie vorm te geven. Eind 2011 moet hij een compleet inrichtings- en realisatieplan gereed hebben. (...) Het wetsvoorstel nationale politie gaat voor de zomer van 2011 naar de Tweede Kamer. Met de Kamer is afgesproken dat geen onomkeerbare stappen zullen worden genomen tot aanvaarding van de wet.” (Rijksoverheid, 11 april 2011).

Dat het hierbij om een “te ambitieuze planning” ging, zou weinigen nadien verrassen. Wel bracht de – zoals dat in de beleidskringen zo mooi mocht heten – ‘uitfasering van de beleids- en besluitvorming’ aangaande de nationale politie – de Kwartiermakersorganisatie meer tijd en ruimte om te bouwen aan de nieuwe korpsstaf en de KNP-organisatie. Meer concreet betekende dit dat er na mei 2011 in hoog tempo nieuwe adviseurs en ondersteunende medewerkers werden aangetrokken, en dat ook meer strategisch de positie van de KNP geleidelijk aan werd versterkt. Zodoende kon elke maand uitstel, een ontwikkeling richting meer invloed voor de KNP betekenen. Al gold daarbij wel dat veel van de ‘bewegingsruimte voor de KNP’ zich bevond binnen de kaders zoals gesteld door de politiek verantwoordelijken en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Dat de verhouding tussen de kwartiermakersorganisatie en het ministerie van Veiligheid en Justitie soms een zoektocht was en af en toe schuurde zal later nogmaals worden benoemd. Toch heeft dit ook zijn weerslag gehad op de vraag hoe betrokkenen terugkijken op het besluitvormingsproces. Met andere woorden, een van de betrokkenen bij de start van de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie gaf aan:

“het feit dat we per 1 januari 2013 een Nationale Politie in Nederland krijgen is eerder ondanks, dan dankzij de politiek en het ministerie van Veiligheid en Justitie”

5.4 Het Openbaar Ministerie

Het Openbaar Ministerie lijkt na Ivo Opstelten als Minister van Veiligheid en Justitie, de topambtenaren van Veiligheid en Justitie en de Kwartiermaker Nationale Politie, een van de meest invloedrijke actoren. Daarmee is het Openbaar Ministerie, meer in het bijzonder het College van Procureurs-generaal, na de actoren die de politieke en ambtelijke lijnen hebben uitgezet (minister en ministerie) en de organisatorische en professionele inrichting hebben voorbereid (KNP) de meest bepalend speler in het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013. Dit niet alleen op basis van de formele en versterkte positie in het veiligheidsdomein, maar ook naar het oordeel van de meerderheid van de respondenten en gesproken betrokkenen.

De sterkte positie van en de grote invloed van het Openbaar Ministerie lijken zich grotendeels op de achtergrond te hebben gemanifesteerd. Dit lijkt tevens een voortbouwen te zijn geweest op de periode 2000-2010 waarin na de opschaling van het OM (1999) geleidelijk aan getracht is het draagvlak te vergroten voor opschaling van de politie-organisatie (ook om zodoende de samenwerking op nationaal niveau verder te versterken).

Naast de eigen opschaling van het Openbaar Ministerie lijken drie lijnen bepalend te zijn geweest voor de invloedspositie van het OM, meer specifiek voor die van het College van Procureurs-generaal.

Allereerst betreft het de formele positie van het College van Procureurs-generaal in diverse overleggen aangaande veiligheid met de minister van Veiligheid en Justitie, de top van de politieorganisatie, en onder andere de (beoogd) regioburgemeesters. Daarbij kan als voorbeeld het artikel-19-overleg worden genoemd, tussen regioburgemeesters, de minister en de voorzitter van het College (waarbij via de reparatiewet nog is geregeld dat het overleg door de minister wordt gevoerd, *in aanwezigheid van de korpschef, en bij aanwezigheid van twee burgemeesters als vertegenwoordigers van kleinere gemeentes*). De positie van het OM in de (formele) overlegstructuren was dus als stevig, maar zal dit ook in de toekomst blijven, en heeft mede een invloedrijke positie mogelijk gemaakt gedurende het besluitvormingsproces.

Een tweede element dat van groot belang is voor het Openbaar Ministerie is het onderbrengen van het directoraat-generaal Politie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie, of in meer algemene zin: de uitkomst van de ‘ambtelijke stammenstrijd’ tussen het voormalige ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken. Om met de woorden van Michiel Geuzinge (VNG) te spreken uit eerder onderzoek:

“Als je het ziet als een ambtelijke stammenstrijd dan heeft Justitie aan het langste eind getrokken, want het College van Procureurs-generaal heeft een veel prominentere positie gekregen, eigenlijk volgt de indeling van de 10 regiokorpsen de reorganisatie van het Openbaar Ministerie, en is de bedrijvoering van het OM bepalend voor de organisatie van de nationale politie. (...) We kunnen constateren dat Justitie te weinig tegenwicht gehad heeft van Binnenlandse Zaken, vooral op ambtelijk niveau, om dat tegen te houden” (Geuzinge, 07-04-2011).” (Spelier, 2011: 150).

Een derde lijn die hier genoemd dient te worden is de scherpe, maar zeker ook selectieve en zorgvuldige publieke stellingname en de deelname aan het maatschappelijke en politieke debat door gezichtsbepalende vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie. Naast de bijdrage aan de consultaties (zie ook de bijdrage van het College van Procureurs-generaal aan het *concept Ontwerpplan Nationale Politie* en het *concept Inrichtingsplan Nationale Politie*) is het aantal opiniebijdrages zeer gering, maar wel met een grote impact. Het meest prominente voorbeeld daarvan is reeds eerder aangehaald; het opinieartikel van Harm Brouwer als toenmalig voorzitter van het College van Procureurs-generaal (‘super-pg’) in het NRC Handelsblad onder de veelzeggende titel *‘Misdaad terugdringen vergt Nationale Politie’*. Zoals reeds aangegeven, het opinieartikel zelf werd ook als nieuws gebracht door verschillende andere media.

5.5 De politievakbonden

“In de eerste plaats hebben politiebonden weliswaar weinig tot geen formele macht en invloed op het politiewerk, maar zijn ‘vriend en vijand’ van de bonden het eens over de informele invloed. De tweede conclusie is dat de informele rol en functie van politiebonden in besteldiscussies, in het algemene en specifieke regionale politiebeleid maar ook in de dagelijkse praktijk van regionale korpsen groter is dan de formele rol en functie veronderstellen. Er bestaan naast formele machtsbronnen een zevental informele machtsbronnen die wijzen op een verdergaande, meer informele, rol en functie van politiebonden.” (Hoogenboom, 2006: 2)

De voorgaande passage komt uit onderzoek van Bob Hoogenboom naar de vraag of *politievakbonden in de toekomst onderwerp van wetenschappelijk onderzoek zouden kunnen zijn*.

Het feit dat uit deze verkenning bovenstaande conclusie volgt, is veelzeggend, en vat tevens goed samen hoe actoren in het veiligheidsdomein de politievakbonden beoordelen in termen van macht en invloed. Bijzonder is overigens wel dat zowel uit de studie van Hoogenboom (2006) als uit de bijdrage van Holtackers aan de bundel *'Politie: studies over haar werking en organisatie'* (Fijnaut et al., 2007) blijkt dat er maar zeer beperkt wetenschappelijke aandacht is geschonken aan de (rol van de) politievakbonden. Daarbij merkt Holtackers op:

“De aard en eigenheid van politievakorganisaties als instituties wekken kennelijk bij niemand studiezin op. Dat is gek als wordt bedacht dat het dagelijks functioneren van politievakbonden zeer veel nieuwsaarde heeft.” (Holtackers, 2007: 472).

Zoals hiervoor gesteld; de politievakbonden worden door veel van de betrokkenen bij de besluitvorming over de Nationale Politie gezien als (zeer) invloedrijke actor. Gelet op eerdere studies aangaande de invloed van de politievakbonden roept deze constatering mogelijk weinig verwondering op. Peters schreef over de reorganisatie in 1993: *“De bonden hebben zeer goed gebruik gemaakt van de wetenschap dat de bewindslieden grote haast hadden met het afronden van de onderhandeling met de vakbonden én van het feit dat de reorganisatie niet mogelijk zou zijn zonder de instemming van de bonden.”* (Peters, 1999: 177). En eigenlijk geldt een soortgelijke situatie voor de positie van de bonden in het tijdsframe 2010-2013.

Ondanks dat de politievakbonden aan de voorzijde van het besluitvormingsproces steun gaven aan het voornemen te komen tot Nationale Politie, zijn zij gedurende het gehele proces zeer kritisch geweest. Dit zowel gedurende het formele besluitvormingsproces over de nieuwe Politiewet, alsook, of misschien nog wel prominenter, over de feitelijke en de personele reorganisatie (ook na 1 januari 2013). Dit laatste bleek nog maar eens eind 2012 toen de politievakbonden uit het Cao-overleg met minister stapten.

Wanneer we thematisch de invloed van de politievakbonden beschouwen wordt duidelijk dat zij zich voornamelijk hebben gericht op het Inrichting- en Realisatieplan Nationale Politie, en daarbij in het bijzonder op de benoemingsprocedure voor de topfuncties, het Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie (LFNP), en zoals gezegd, mogelijk het grootste en belangrijkste dossier: de nieuwe politie CAO. Volgens diverse betrokkenen was er voor wat betreft dit laatste zelfs sprake van een verhouding met de minister, waarbij het uitgangspunt was: *“De minister zijn nieuwe Politiewet, de vakbond(en) een stevige (nieuwe) CAO”*. In hoeverre de onderhandelingsverhoudingen daadwerkelijk als gelijkwaardig kunnen worden beschouwd blijft een lastig te reconstrueren feit. Toch staat voor nagenoeg alle respondenten en betrokkenen vast dat de politievakbonden een cruciale rol hebben vervuld in de discussie over het nieuwe politiebesteding. In het bijzonder wordt daarbij verwezen naar de rol van de voorzitter van de ACP, Van de Kamp. Met een zeer sterk georganiseerde achterban en een krachtig en groot eigen netwerk, is hij, met de ACP, van grote invloed geweest op de nieuwe Politiewet. Zijn invloed op de bestel-discussie bleek onder andere (ook voor de ‘buitenwereld’) uit zijn uitnodiging voor en bijdrage aan de expertmeeting op 15 mei 2012 in de Eerste Kamer.

De bonden zullen ook bij de feitelijke reorganisatie in 2013 tot en met 2007 van grote invloed blijven. Toch zal de positie van de politievakbonden gaan veranderen in het nieuwe politiebesteding. Dit

gegeven de komst van de Centrale Ondernemingsraad. Daar waar in het verleden de inspraak decentraler en per korps was georganiseerd, zal deze in het nieuwe bestel een krachtiger stem krijgen. Hoe dit de invloed van de politievakbonden zal beïnvloeden lijkt vooraf een lastig te beantwoorden vraag. Wel staat vast dat er in de eerste jaren van de Nationale Politie sprake is van een krachtenveld in ontwikkeling waarbij (nieuwe) verhoudingen (opnieuw) duidelijk zullen moeten worden. Dat geldt in algemene zin voor alle partijen betrokken bij en binnen het nieuwe politiebestedel, maar misschien nog wel meer in het bijzonder voor de vakbonden en de Centrale Ondernemingsraad.

5.6 De Eerste Kamer

Wanneer we het politiek besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) analyseren zouden we chronologisch – zoals in hoofdstuk 4 – eerst de Tweede Kamer en de Raad van State noemen, alvorens over te gaan tot een beschouwing van de behandeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer. Als we echter kijken naar de invloedsverhoudingen dan ontstaat – logischerwijs of niet – een heel andere beeld. Namelijk dat van de Tweede Kamer die met zeer hoge snelheid het wetsvoorstel (unaniem) heeft aangenomen, en zich daarbij weinig van het (zeer kritische) oordeel van de Raad van State lijkt te hebben aangetrokken. In paragraaf 5.9 komen we hier nog kort op terug. In groot contrast met de behandeling door de Tweede Kamer staat de wetsbehandeling door de Eerste Kamer. Deze startte in november 2011 met een mondeling overleg tussen de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie (van de Eerste Kamer) en de minister van Veiligheid en Justitie om *de te volgen procedure en de samenhang met de herziening van de gerechtelijke kaart* te bespreken. Nadat de Tweede Kamer in december 2011 unaniem akkoord ging met het wetsvoorstel zijn vervolgens tussen januari en juli 2012 twee uitgebreide schriftelijk vragenrondes aan de orde geweest, heeft de Eerste Kamer bij hoge uitzondering een expertmeeting belegd met diverse onderzoekers en betrokkenen (15 mei 2012) en is zij na twee dagdelen van plenaire behandeling met de Minister (2 en 3 juli 2012) tot haar finale – in meerderheid positieve – oordeel gekomen op 10 juli 2012 (stemming). Dit laatste ook na de toezegging van de reparatiewet, welke eind 2012 werd aangenomen. Hierdoor kon de Nationale Politie op 1 januari 2013 officieel van start met daarbij duidelijkheid over de consequenties van de reeds eerder toegezegde wijzigingen (verwerkt in de reparatiewet 33.368).

Wanneer de behandeling door de Eerste Kamer wordt geanalyseerd op het aandeel in het gehele besluitvormingsproces en de manier waarop het de realisatie van de nationale politie heeft beïnvloed, zijn er drie zaken die uit de interviewgesprekken, de achtergrondartikelen en de beschouwingen kunnen worden opgemaakt.

Allereerst het gegeven dat de Eerste Kamer veel grondiger en zorgvuldiger haar taak heeft vervuld dan de Tweede Kamer. Dit wordt ook beaamd door diverse leden van de Tweede Kamer. De zorgvuldigheid van de Eerste Kamer wordt daarbij onderstreept – volgens betrokkenen – door de uitgebreidere schriftelijk behandeling, de tijd die de senatoren hebben genomen om zich te laten informeren door een aantal experts, en met de beslissing om geen enkel wetsvoorstel controversieel te verklaren na de val van het kabinet Rutte-I, om zodoende de eigenstandige beslissingsruimte te behouden, en elk afzonderlijk wetsvoorstel op zijn merites te kunnen beoordelen.

Het tweede dat opvalt, in het verlengde van datgene dat in paragraaf 3.3.5 (verander(en)de politieke verhoudingen) reeds is opgemerkt, zijn de veelal dubbele achtergronden van de senatoren. Daarbij

kan de analyse zijn dat er sprake is van een sterk gepolitiseerde Eerste Kamer, van ‘dubbele petten bij senatoren’ of van partijpolitieke belangen die domineren. Duidelijk is in ieder geval dat veel van de senatoren een bestuurlijke en professionele achtergrond kennen en ‘meebrengen’ van waaruit ze het wetsvoorstel nationale politie hebben bekeken en van waaruit een deel van hun inbreng was af te leiden (van oud burgemeesters (Knip (VVD) en de Graaf (D66)) tot hoogleraar politieke wetenschappen (Koole, PvdA) en van advocaat (Reynaars, PVV) tot consultant bij McKinsey & Company (Hoekstra, CDA).

Het derde aspect met betrekking tot de rol van Eerste Kamer kent twee zijdes en heeft betrekking op de politieke beoordeling en rolverdeling door de Eerste Kamer. Enerzijds is de beoordeling van velen namelijk dat de Eerste Kamer de minister van Veiligheid en Justitie tot “het politieke uiterste” heeft weten te drijven. Waarbij in het bijzonder wordt gewezen op 1) de toegezegde reparatiewet, 2) de toezeggingen gedaan met betrekking tot diverse evaluaties, en 3) het toegezonden concept *Inrichtingsplan Nationale Politie* (vlak voor de plenaire behandeling). Met andere woorden, zo beamen ook betrokkenen bij het ministerie, de minister “*heeft veel toegegeven om de Politiewet door de Eerste Kamer te kunnen loodsen*”. Hetgeen zeker ook de verdienste is van de senatoren. Anderzijds benoemen respondenten en andere betrokkenen de “klem” waarin de Eerste Kamer werd geplaatst, en welke het best kan worden geïllustreerd aan de hand van een passage uit de expertmeeting van 15 mei 2012. Nadat de senatoren en de genodigde experts van gedachten hadden gewisseld over diverse inhoudelijk thema’s welke mogelijkerwijs meer aandacht zouden behoeven in de nieuwe Politiewet, kwam de procedurele kwestie aan de orde:

Passages uit het verslag van de expertmeeting Nationale Politie in de Eerste Kamer op 15 mei 2012

De heer **Hoekstra** (CDA): Mijn vraag is gericht aan de heer Koopman. Misschien dat ook een paar andere sprekers willen reageren. Mijn vraag sluit aan op wat de heer Terpstra zo-even zei. Stel, de heer Koopman zit zo meteen aan de andere kant van de tafel en heeft twee en een halve knop om op te drukken. Hij kan het wetsvoorstel afstemmen, aannemen of de minister dwingen tot een novelle. Hij moet daarbij alles meewegen: de staatsrechtelijke onvolkomenheden, de vandaag gewisselde operationele zaken en de staat der dingen in het veld. Welke van de drie keuzes maakt de heer Koopman dan en waarom? (...)

De **voorzitter**: Voor de duidelijkheid: knop 1 is aannemen, knop 2 is afstemmen en knop 3 is een novelle.

De heer **Terpstra**: Ik kies voor geen enkele knop. Ik ben hier niet in die rol. Ik ben hier in mijn eigen rol, die een heel andere is. Ik vind niet dat ik de vraag van de Kamer moet beantwoorden.

De heer **Koopman**: Ik zie vanuit het doelmatigheidsperspectief heel goede redenen om te kiezen voor een nationale politie. Daar kleven echter heel veel staatsrechtelijke en rechtstatelijke haken en ogen aan. Die moeten worden opgelost. Ik kies dus voor knop 3.

De heer **Fijnaut**: Ik denk dat ik voor twee dingen kies. Ik zou richting een novelle gaan. Op een paar wezenlijke punten kan dit wetsvoorstel immers echt niet. Ik vind daarnaast dat de minister op detailniveau meer duidelijkheid moet verschaffen over hoe hij het korps wil inrichten.

De heer **Lamers**: Ik ben geen voorstander van het construct. Het proces is echter zo vergevorderd dat afstemmen van het wetsvoorstel desastreuze gevolgen zou hebben voor de politiezorg in Nederland. Ook dat is de realiteit. Wat mij betreft wordt het dus het aanvaarden van het wetsvoorstel met een novelle, om de lokale verankering beter te ordenen dan nu het geval is. Ik kies voor knop 3.

De heer **Hennekens**: Na de woorden van de Raad van State zou ik zeggen: niet aldus, dus een novelle!

De heer **Van de Kamp**: Ik denk dat ik mij aansluit bij de stelling dat de weg terug voor de politieorganisatie buitengewoon moeilijk en ingewikkeld is. Het woord «onmogelijk» moet je nooit gebruiken, maar de schade zal groot zijn, al is het maar omdat er voor 400 mln. moet worden bezuinigd. Dat laatste heeft als gevolg dat er grote hoeveelheden mensen moeten afvloeien in het kader van de capaciteit. Doorgaan is de te kiezen weg. (...)

Met name het laatste antwoord van Van de Kamp (ACP) bleek een vertolking te zijn van het breed gevoelde en gedeelde opvatting binnen de politiewereld en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Uiteindelijk bleek de Eerste Kamer na een uitvoerige plenaire behandeling op 2 en 3 juli 2012 bij meerderheid van stemmen met het wetsvoorstel (10 juli). Het orde voorstel van De Graaf om de behandeling door de Eerste Kamer op te schorten – *in afwachting van het door de minister aangekondigde wijzigingsvoorstel* – werd afgewezen. Maar de geopperde, maar even vaak onbeantwoorde vraag bleef bestaan: *had de Eerste Kamer, gegeven de grote bezwaren en kritieken bij het wetsvoorstel Nationale Politie tot een andere (procedureel) oordeel moeten komen als zij zich duidelijker aan haar functie en taak hadden gehouden van ‘chambre de réflexion’? Had zij bijvoorbeeld beter de weg van de novelle moeten volgen?*

Het slotakkoord voor wat betreft de nieuwe Politiewet volgde eind november 2012 in de Tweede Kamer en in december 2012 in de Eerste Kamer maar behelsde slechts een aannemen van de reparatiewet bij algemene stemmen (Tweede Kamer) en zonder stemming (Eerste Kamer).

5.7 De (regio)burgemeesters en korpsbeheerders

In de periode 1993-2010 is de positie van de burgemeester, en in het bijzonder die in de rol van korpsbeheerder, versterkt, en is het aantal mogelijkheden en bevoegdheden van de burgemeester op het gebied van openbare orde en veiligheid sterk uitgebreid (zie o.a. Engberts & Cornelissen, 2010). Zoals eerder gesteld gaat het daarbij niet eenzijdig om de formeel-juridische rol en mogelijkheden, maar ook om de bestuurlijke invulling binnen het politiebestedel, en de manier waarop de betreffende burgemeester zijn rol binnen het veiligheidsdomein vervult. Een rol die in de loop der jaren groeide, in het bijzonder ook na en ‘in antwoord op’ een periode – begin jaren ’90 – van dominantie van de korpschef (zie 1993, het jaar waarin de korpschefs van de vier grootste steden de Machiavelliprijs ontvingen voor hun welsprekendheid in het (publiek) debat). Na de kentering (mede naar aanleiding van de IRT-affaire) in de verhoudingen tussen de korpschefs en de korpsbeheerders, waren het vooral de korpsbeheerders die zich weer positioneerden als bestuurders die bepalend waren in de sturing van de politie. Zo blijkt uit verschillende onderzoeksrapporten in de afgelopen jaren dat de invloed en de macht van de korpsbeheerder verder lijken te gaan dan hetgeen wettelijk is toegedeeld (Huberts, 2007). De Commissie-Leemhuis-Stout (2005) stelde het tevens als illustratie bij het uiteenlopen van hetgeen de wetgever heeft bedoeld met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden enerzijds en de dagelijkse praktijk van werking van het politiebestedel, anderzijds:

“De positionering van de korpsbeheerder is daarvan een voorbeeld; waar ondergeschiktheid aan het regionaal college mag worden verwacht heeft de korpsbeheerder in de beleving van velen een bovengeschatte positie gekregen en hoewel ontkend, wordt in de praktijk ook als zodangi gehandeld. (...) Korpsbeheerder en regionale beheersdriehoek houden zich niet meer alleen met beheer bezig – zoals oorspronkelijk bedoeld – maar ook met gezag.” (Commissie Leemhuis-Stout, 2005: 5).

De positie van de korpsbeheerder binnen het regionale politiebestedel was een stevige en een sterke, zoveel moge duidelijk zijn. Het verklaard daarmee ook een deel van het verzet dat eerder (tussen 2002 en 2010) werd aangetekend door veel van de burgemeesters en korpsbeheerder tegen de

komst van een Nationale Politie. De lobby vanuit het lokaal bestuur was krachtig en zorgde er onder andere in 2006 nog voor dat met de komst van het kabinet Balkenende-IV het ingediende voorstel voor Nationale Politie (wetsvoorstel 30.880 – ingediend op de laatste dag van het kabinet Balkenende-III bestaande uit VVD en CDA) controversieel werd verklaard. Ondanks dat de steun voor een meer nationaal gestuurde politie in de periode 2006-2010 verder groeide bleven toonaangevende korpsbeheerders en andere beeldbepalend burgemeesters zich verzetten tegen de nationalisering van het politiebestedel (zie ook de benoeming van deze tegenstand van enkele korpsbeheerders in het transitieakkoord van februari 2011). Het verlies van “lokale verankering” en lokale inbedding van de veiligheidszorg werd daarbij steevast als argument opgevoerd, hetgeen ook uitgelegd kan (en mogelijk, moet) worden als mogelijk verlies van directe zeggenschap door de burgemeester over de (inzet van de) politie. Publieke opiniestukken en duidelijke stellingnames werden niet geschuwd in de hoop het politieke debat (nog) te kunnen beïnvloeden. Zo reageerde De Graaf als toenmalig burgemeester van Nijmegen en voorzitter van het Veiligheidsberaad in een opinieartikel in De Volkskrant van 9 januari 2010 op Cees Fasseur die enkele dagen eerder pleitte voor nationalisering van het politiebestedel. In het artikel onder de duidelijke titel ‘Nationale Politie niet verstandig’ stelt De Graaf:

“Fasseur wil graag een nationale politie, maar noemt zelf de eerste stap daar naartoe, het op te richten politiedienstencentrum, al een bureaucratisch waterhoofd. Hoe groot moet dat hoofd wel niet worden als hij zijn zin krijgt? Niet de regionale structuur van de politie is zorgelijk, maar de Haagse centralisatiedrift en de door dit kabinet opgelegde bezuinigingen van honderden miljoenen. (...)

Wie een discussie wil voeren over de zeggenschap over de politie, moet dit met ordentelijke argumenten doen in plaats van het sentiment van de dag aan te grijpen. Een zekere centrale sturing van de politie is onvermijdelijk in een veiligheidsomgeving die steeds internationaler wordt. De belangrijkste reden om niet tot volledige nationalisatie over te gaan, is dat het lokale bestuur de invloed op de politiezorg volstrekt kwijtraakt. De politie wordt losgezongen van de omgeving waarin 80 procent van het werk wordt gedaan.” (De Graaf, *De Volkskrant*, 9 januari 2010).

Ook Jorritsma (burgemeester Almere en voorzitter van de VNG) en Schneiders (burgemeester Haarlem en voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters) ageerden in de afgelopen jaren met regelmaat tegen de komst van de Nationale Politie. Zij hebben hun verzet ook na het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I (2010) voortgezet, maar zijn zich gedurende de besluitvorming over de nationale politie meer en meer gaan richten op de inhoudelijk inrichting van het nieuwe politiebestedel en de uitwerking daarvan voor de lokale veiligheidszorg. Dat Minister Opstelten ook hierbij politiek-strategisch een rol heeft gespeeld volgt later nog.

We kunnen – ook in de breedte – vanaf eind 2010 een geleidelijk verschuiving constateren in de opvatting van burgemeesters over de komst van de Nationale Politie. Terugkijkend op de periode 2010-2013 lijkt de gedeelde opvatting te kunnen zijn dat de machtspositie van de burgemeesters en de (toenmalige) korpsbeheerders sterk is afgenomen, en dat de invloed van de vertegenwoordigers van het lokaal op het besluitvormingsproces weliswaar aanwezig is geweest, maar veel beperkter dan op basis van de invloedpositie voor 2010 verwacht zou mogen worden. Daarvoor lijken een aantal verklaringen mogelijk, welke ook als illustratie gezien kunnen worden bij de (veranderende) rol van het lokaal bestuur – aangaande de landelijke besluitvorming – in de afgelopen twee jaar.

Allereerst was er de verdeeldheid in 'burgemeestersland' naar aanleiding van de nieuwe functie van 'regioburgemeester' die zou gaan ontstaan in het nieuwe politiebestedel (zo viel te lezen in het regeerakkoord). In de eerste maanden na het regeerakkoord bestond er nog veel onduidelijkheid over deze nieuwe functie(benaming), en over de verminderde invloedpositie van de burgemeester. Maar als snel ging het over de vraag wie van de burgemeesters en toenmalige korpsbeheerders de rol als 'regioburgemeester' zouden gaan vervullen. Zo waren er de toenmalig korpsbeheerders die regioburgemeester zouden worden, waaronder Schneiders (Haarlem, PvdA), en Van Aartsen (Den Haag, VVD), maar ook korpsbeheerders die geen regioburgemeester zouden worden, waaronder Jorritsma (Almere, VVD). Met name bij deze laatste groep burgemeester ontstond de nodige weerstand.

Naast 'persoonlijke invloedposities' ging het in het politiek en bestuurlijk debat ook al snel over de onmogelijkheid van het overleg tussen burgemeesters in de nieuwe eenheden. Zo zou in de nieuwe eenheid Oost-Nederland met 81 burgemeesters overlegd moeten worden, hetgeen door menig bestuurder en betrokkene al snel werd aangemerkt als de "Poolse landdag" (zie Elzinga, 2012; en opinie-bijdrages van onder andere Commissaris van de Koning(in) in Overijssel, Ank Bijleveld, 2011).

De tweede verklaring die door veel betrokken werd gegeven voor de beperktere invloed door burgemeesters is het gegeven dat zij – en de korpsbeheerders in het bijzonder – mede verantwoordelijk werden gehouden voor het (gedeeltelijk) falen van het regionaal politiebestedel, meer in het bijzonder van de beheerstaken daarbinnen. Niet geheel ten onrechte, zo lijkt het, afgaand op diverse onderzoeksrapporten. Zo stelde onder andere de Algemene Rekenkamer in 2011 in het rapport 'ICT Politie 2010' dat *"de korpsbeheerders onvoldoende bestuurlijke grip hadden" en dat mede door tijdsdruk op gemaakte afspraken "korpsbeheerders (en korpschefs) vooral op de planning stuurden en daardoor de kwaliteit en bruikbaarheid (functionaliteit) van de systemen naar de achtergrond werd gedrongen"*. (Algemene Rekenkamer, 2011: 11-12). Met de Nationale Politie zou de beheersfunctie centraal worden belegd bij de minister van Veiligheid en Justitie, waarmee de voornaamste pleitbezorgers van het regionaal politiebestedel een van de sturingsmogelijkheden voor wat betreft de politie uit hadden werd genomen. Daarnaast kan nog worden opgemerkt dat ook verdeeldheid binnen het Korpsbeheerdersberaad – al dan niet vanuit verschillende politieke overtuigingen en partijpolitieke belangen – in de loop der tijd de invloedpositie negatief lijkt te hebben beïnvloed. Dit zou naast de verschillende partijpolitieke kleuren van de korpsbeheerders ook met persoonlijke machtsverhoudingen te maken kunnen hebben. Zo gaf een van de respondenten aan:

"Ik heb nog nooit zo'n grote apenrots meegemaakt als het Korpsbeheerdersberaad"

Waarop een andere – nauw bij het Korpsbeheerdersberaad betrokken – respondent aangaf:

"Of het een apenrots was, weet ik niet, maar het waren vast en zeker haantjes"

Als derde verklaring voor de beperktere invloedpositie kan worden gewezen op de politieke en organisatorische strategie die door de minister van Veiligheid en Justitie werd gevolgd. Daarbij zijn twee zaken in het bijzonder relevant voor wat betreft de positie van de burgemeester en de (toenmalige) korpsbeheerder. Allereerst is er – zoals genoemd – de ondertekening van het transitieakkoord in februari 2011 door het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en door de minister van Veiligheid en Justitie. Zoals beschreven; met het akkoord werden afspraken vastgelegd over de transitie(periode) van het toenmalige regionale politiebestedel naar het

nationale bestel, en daarmee over de afbouw van de functie van korpsbeheerder en het korpsbeheerdersberaad. Met andere woorden; reeds in de beginfase van het besluitvormingsproces (februari 2011) wist de minister van Veiligheid en Justitie zich verzekerd van de steun van de toenmalige korpsbeheerders voor de komst van de Nationale Politie. Daarbij speelde politieke strategie (en politieke inschattingen) overigens niet alleen een rol bij de Minister. Ook de betrokkenen burgemeesters maakten al in een vroeg stadium de inschatting over de eventuele mogelijkheden van de (eigen) nieuwe rol (onder andere als regioburgemeester) binnen het nieuwe bestel.

Ondanks het getekende Transitieakkoord bleef de discussie over de lokale verankering van de politie en de rol van de burgemeester in het nieuwe politiebestedel voort duren. Daarop startte, mede met steun van Opstelten en het Ministerie van Veiligheid en Justitie, in november 2011 het *'Actieprogramma Lokale Besturing Politie'* onder voorzitterschap van Schneiders. Hierbij ging het volgens de minister om:

“een tijdelijk platform, dat een aanjagende rol vervult ter versterking van de posities in het lokale gezag van en van de gemeenteraad.” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 26 maart 2011).

Waaraan hij toevoegde:

“Een van de eerste initiatieven is het uitbrengen van een publicatie die de werking van het bestel op lokaal niveau en de kansen voor versterking van de lokale inbedding van de politie daarbij illustreert” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 26 maart 2011).

De beoogde publicatie bracht het Actieprogramma in juli 2012 uit onder de veelzeggende titel *'Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop kansen in het nieuwe politiebestedel'*. Daarnaast stelde Opstelten de 'Klankbordgroep Vorming Nationale Politie' in, ook als voorloper op het artikel-19-overleg (nieuwe Politiewet) over de politie met onder andere de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van Procureurs-generaal (en in aanwezigheid van de Korpschef Nationale Politie).

Volgens diverse betrokkenen wist Opstelten via deze “strategie van depolitisering” de discussie over de positie van de burgemeester, de lokale verankering en de inbedding van de politie te temperen. Wanneer men het Voorwoord door Schneiders in de publicatie van het Actieprogramma leest, valt de andere toon en focus op in zijn stellingname ten aanzien van de kansen en bedreigingen van de Nationale Politie (in vergelijking met eerdere opinieartikelen en stellingnames van zijn zijde en vanuit zijn rol als korpsbeheerder en voorzitter van het NGB). Op basis hiervan zou men de conclusie kunnen trekken dat de beoogde strategie van Opstelten in deze – in ieder geval gedeeltelijk – positief is uitgevallen.

Tot slot kan nog worden opgemerkt dat – in enige tegenstelling tot het verleden – de burgemeesters vooral via en vanuit individuele ‘posities’ invloed hebben proberen uit te oefenen op het besluitvormingsproces aangaande de nationale politie en in mindere mate als collectief vanuit “het lokaal bestuur.”²⁴ Daarbij gaat het om invloed via:

- De verschillende functionele posities van burgemeesters, bijvoorbeeld in en vanuit de rol als voorzitter als voorzitter van het Veiligheidsberaad (Wolfsen, Utrecht)

²⁴ Zie bijvoorbeeld de – volgen velen – weinig invloedrijke oproep van burgemeester Van Aartsen (VVD), voorzitter van het overleg van (beoogd) regioburgemeesters, eind juni 2012 richting de Eerste Kamer om de Politiewet alsnog te verwerpen. (NOS, 22-23 juni 2012, *'Van Aartsen: Verwerp Politiewet'*).

- De politieke lijnen tussen bestuurders van dezelfde politieke partij, bijvoorbeeld de afstemming tussen burgemeesters van PvdA-huize en de senatoren van de PvdA.
- Individuele verhoudingen tussen bestuurders, zoals die tussen de burgemeester van Amsterdam (Van der Laan), de Kwartiermaker/Korpschef Nationale Politie, en de minister van Veiligheid en Justitie.

Op dit laatste punt (het belang van persoonlijke verhoudingen voor de invloedspositie) is ook door diverse respondenten gewezen, en ook uit andere analyses is reeds gebleken dat bijvoorbeeld de burgemeester van Amsterdam een invloedrijke (individuele) positie wist te verwerven, en daarmee invloedrijk is geweest in het besluitvormingstraject. Zoals het NRC Handelsblad in juli 2013 schreef over Van der Laan en de overige (regio)burgemeesters:

“De Amsterdammer onderhoudt een intensieve en naar eigen zeggen “voortreffelijke” relatie met Opstelten en Bouman. Die kwam hem onlangs goed van pas. (...) Regioburgemeester uit ‘de provincie’ kijken met lichte afgunst naar Van der Laans Haagse contacten. Anders dan de Amsterdammer en de burgemeesters van de andere grote steden Rotterdam, Den Haag en Utrecht, zijn zij veelal afhankelijk van de formele overlegmomenten.” (Logtenberg & Kas, NRC Handelsblad, 25 juli 2013).

5.8 De (politie)wetenschap

De rol van de wetenschap in het politiek bedrijf wordt nogal eens betwist. Dat lijkt enerzijds met de wetenschap zelf te maken te hebben, maar anderzijds ook met de politiek. Zoals eerder aangehaald; Engbersen (2007: 67) stelt; het is naïef *“te veronderstellen dat de wetenschap ook maar enige invloed zou kunnen uitoefenen op wat buitenuniversitaire actoren met haar kennis doen”*. Voor wat betreft de politiek stelt Michels:

“Wetenschappelijke kennis wordt soms gebruikt om beslissingen die sowieso gemaakt zouden worden te rechtvaardigen.(...) Kennis op basis van wetenschappelijk onderzoek vervult daarnaast verschillende andere politieke functies. Weiss noemt onder meer: het uitstellen van handelen, het afschuiven van de verantwoordelijkheid voor een besluit, het in diskrediet brengen van een tegenstander of niet-wenselijke beleidsoptie en het behoud van het prestige van een overheidsdienst (Weiss, 1978: 1-22).” (Michels, 2007: 13).

Ondanks deze negatieve notities (die ook door velen worden gedeeld) over de algemene rol van kennis en wetenschap bij besluitvorming, lijkt in de periode 2010-2013 toch met een zekere regelmaat de academische inzichten te zijn opgezocht. Soms was het daarbij de wetenschap die het publieke debat opzocht (meest markante moment daarbij was Fijnaut die in 2012 een interview aan het NRC gaf dat resulteerde in het artikel met de kop *‘de top van onze politie is incapabel’*). Op andere momenten zien we dat wetenschappelijke bijdrages (bijvoorbeeld in het Nederlands Juristenblad) door politici (in het bijzonder Eerste Kamerleden) worden gebruikt om aanvullende Kamervragen te stellen of om inzichten te betrekken bij de besluitvorming. Voor wat betreft dit laatste is de georganiseerde expertmeeting door de Eerste Kamer op 15 mei 2012 een bijzonder moment. Zo gaf een van de respondenten aan: *“het gebeurt niet vaak dat er op deze manier en in deze setting een expertmeeting wordt georganiseerd”*.

Wanneer we inzoomen op de wetenschappelijke bijdrage aan het besluitvormingsproces en het debat daarover, is het hoofdzakelijk de naam van Fijnaut die terugkomt. Zoals lector Politiegeschiedenis Meershoek hem typeert in de recensie van zijn omvangrijke *'Het Nationale Politiekorps'* (2012):

“Al vele decennia mengt hij zich met grote regelmaat met uitgesproken opvattingen in lopende zaken. Hij is een academicus die in de internationale gemeenschap van politieonderzoekers en strafrechtgeleerden zijn partij meeblaast maar er ook niet voor terugschrikt om op lokaal niveau met een stevig onderzoek bestuurders te helpen problematische situaties te redresseren. (...) Door dicht op het beleid te acteren weet hij als wetenschapper opvallend veel te bereiken.” (Meershoek, 2012: 1)

Ondanks veel waardering voor de bijdrage die Fijnaut heeft geleverd aan de discussie over het politiebesteding, ontstond er het afgelopen jaar toch ook de nodige kritiek. Deels over de 'emotionele toon' en kleuring van het laatst genoemde boek. Zo stelt Meershoek:

“Maar naast deze sterke kanten heeft het boek ook serieuze tekortkomingen. Zijn weergave van de voorgeschiedenis is verre van evenwichtig. (...) Zodra zijn betoog de jaren negentig bereikt, krijgt het karakter van een schotschrift. In dit boek worden langlopende rekeningen vereffend, zoveel is duidelijk, overigens zonder dat man en paard worden genoemd.” (Meershoek, 2012: 3)

Naast Fijnaut hebben vele wetenschappers zich in de periode 2010-2013 gemengd in het debat over de vormgeving van het nieuwe politiebesteding. Onduidelijk blijft in hoeverre enkele van deze bijdrages van invloed zijn geweest op de uiteindelijke besluitvorming. Dat er met momenten gezocht is naar de (academische) inzichten, zoveel moge duidelijk zijn, maar dat een deel van deze bijdrages ook weer zijn gebruikt wanneer het de eigen positie van de actoren versterkte, bleek ook in besluitvormingstraject aangaande de nationale politie weer. Zo wist de VNG maar *“beperkt invloed uit te oefenen”*, maar hebben ze *“met het verhaal van Tops nog wel Kamerleden weten te voeden met inzichten over de positie en rol van het lokaal bestuur”*, aldus Jorritsma als voorzitter van de VNG over het rapport *'Sleuren of Sturen'* dat onder leiding van Tops en in opdracht van de VNG tot stand kwam.

De inbreng en rol vanuit de wetenschap kunnen tevens worden onderbouwd (en geïllustreerd) met de bundel *'Voer voor kwartiermakers'*. Het betreft een wetenschappelijke bundel die in december 2012 werd uitgebracht naar aanleiding van de bijdrages tijdens het gelijknamige seminar in april 2012. Vlek en Van Reenen (2012: 14) stellen zich in de inleiding de vraag of *“het kwartiermakersgilde zich laat leiden door relevante wetenschappelijke kennis en inzichten”*. Waarna ze allereerst terugverwijzen naar de Staatscommissies die in vroegere tijden de voorbereiding uitvoerde van grote wetgevingstrajecten en bestelwijzigingen. *“Die voorbereiding via Staatscommissies heeft zowel in 1991 als bij de nu lopende reorganisatie plaatsgemaakt voor een veel minder zichtbaar proces van voorbereiding.”* De dubbelzinnige notie waarmee Vlek & Van Reenen de passage afsluiten, vormt een prachtige illustratie bij de complexe en soms lastig te doorgronden rol en positie van wetenschappelijke kennis in het besluitvormingsproces. Zij stellen:

“De wetenschappelijke inbreng die vroeger, voor zover aanwezig, werd ingebracht via de Staatscommissies is nu diffuser en onduidelijker geworden. Het is aannemelijk dat de verschillende partijen die zich met de voorbereiding bezighouden, gebruikmaken van de resultaten van wetenschappelijke reflectie en onderzoek, maar hoe, in hoeverre en waar, dat weet niemand. Het

vermoeden dringt zich op dat er beleid wordt gemaakt met voorbijgaan aan relevante wetenschappelijke kennis. En dat terwijl de omvang van het toegepaste wetenschappelijke onderzoek betreffende de politie de laatste decennia sterk is gegroeid en beter gevalideerde, evidence-based kennis aanreikt.” (Vlek & Van Reenen, 2012: 15)

5.9 De Tweede Kamer, de VNG en de Raad van State

Wanneer we het krachtenveld aangaande het politiebesteding overzien, valt op hoeveel verschillende actoren betrokken zijn (geweest). Het gaat om belangenbehartigers, bestuurders, politici, politie-professionals en beleidsadviseurs. Daarbij treden zij in een aantal gevallen ‘individueel’ op (persoonlijke titel), maar in de meeste gevallen wordt gewerkt als collectief of als koepelorganisatie. Ondanks deze ‘kluwe aan actoren’ vallen een aantal actoren op vanwege hun beperkte zichtbaarheid in het besteldebate en het besluitvormingsproces. Deze beperkte zichtbaarheid valt op omdat een actieve inmenging en invloedrijke bijdrage wel mag en kan worden verondersteld op basis van hun waarde in andere debatten en besluitvormingsprocessen, en in het bijzonder vanwege hun achterban en reputatie als krachtige belangenbehartiger (VNG), als formeel en onafhankelijk adviesorgaan van de regering (Raad van State) en gegeven de formele positie in het wetgevingsproces (Tweede Kamer).

De drie laatst genoemde actoren zijn door een meerderheid van de respondenten genoemd vanwege hun beperkte invloed in het besluitvormingsproces, of zijn in zijn geheel niet genoemd, ook niet bij de expliciete vraag naar welke actoren van invloed zijn geweest op het besluitvormingsproces.

De verklaring voor de beperkte invloed van de Tweede Kamer, VNG en de Raad van State verschilt logischerwijs per actor. Al kan ook direct worden opgemerkt dat een sluitende verklaring per actor lastig te geven lijkt. Voor wat betreft de Tweede Kamer lijkt er een sentiment aanwezig te zijn geweest waarin *“men toch niet tegen een betere politie kon zijn”*. Alle nadelen van het oude politiebesteding waren in de loop van 2011 nog eens opgevoerd, en de Nationale Politie werd in de breedte gepresenteerd als oplossing voor nagenoeg alle knelpunten. Ondanks enkele kleine wijzigingen en toezeggingen (onder andere over het aantal wijkagenten) is van een fundamenteel debat nooit sprake geweest. Alle partijen wilden uiteindelijk *“voor de betere politie gaan staan”*.

Als we inzoomen op de VNG kunnen we mogelijk ook putten uit de analyse uit 1993. Daarover schreef Peters:

“De lage score van de VNG in het reputatieonderzoek bevestigt de harde conclusie uit de invloedsanalyse: de Nederlandse gemeenten en hun belangenbehartigende vereniging hebben in de besluitvorming over de politieorganisatie geen rol van betekenis gespeeld. De verklaring hiervoor moet vooral worden gezocht in iets wat vaak wel een nuttig machtsmiddel is voor de VNG, te weten haar achterban en de verdeeldheid daarbinnen. (...) De belangentegenstelling leidt tot een verschillend oordeel over de kabinetsplannen en verhindert een ferme stellingname en een krachtige lobby door de VNG.” (Peters, 1999: 175)

Voor de positie van de VNG in het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 lijkt hetzelfde op te gaan als destijds. Ondanks een grote achterban overheerst de verdeeldheid tussen gemeentes en haar bestuurders, en weet zij onvoldoende krachtig één stem te mobiliseren.

Alleen in de eerste fase van het proces in 2011 heeft de VNG met het eerder aangehaalde rapport *'Sleuren of Sturen'* nog een bijdrage geleverd aan het debat (getuige ook enkele verwijzingen naar het rapport in interviewgesprekken), al moet gezegd dat het geen eigen rapport van de VNG betrof, maar wel een vertaling was van het geluid van het lokaal bestuur (en vanuit de lokale context).

De positie en rol van de Raad van State betreft – gelet op haar formele positie – een geheel andere. Ondanks dat zij niet als 'politieke actor' optreedt in het geheel, vervult de Raad een belangrijke rol in het wetgevingsproces als adviseur van de regering bij wetsvoorstellen. Dat het advies van de Raad van State bij het wetsvoorstel Nationale Politie de nodige stevige punten bevatte, viel ook op te maken uit de media-aandacht voor het advies. Zo kopte het NRC Handelsblad: *"Raad van State kraakt wetsvoorstel Opstellen voor Nationale Politie"* (Jules Seegers, 5 juli 2011).

Maar ondanks deze stevige kritiek, bleef het in de parlementaire discussie bij enkele verwijzingen door beide Kamers naar de aangeduide punten door de Raad van State. Een deel van de kritiek werd weliswaar in eigen betogen verrat (met name in de Eerste Kamer), toch lijkt het advies van de Raad half 2011 van weinig fundamentele invloed te zijn geweest op het verdere verloop van het proces. Daar komt bij dat slechts door drie respondenten het advies van de Raad van State werd genoemd als belangrijk moment in het besluitvormingsproces. Sterker, in een grote meerderheid van de interview-gesprekken is (het advies van) de Raad van State in zijn geheel niet genoemd of aan de orde gesteld.

5.10 Van invloedssferen naar inhoudelijk thema's en dilemma's

Zoals uit het citaat van Jan Terpstra uit de inleiding van dit hoofdstuk kan worden opgemaakt; besluitvorming over een complex vraagstuk als het politiebesteding en de politiewet krijgt vorm in een ingewikkeld krachtenveld, waarbij besluiten tot stand komen via overleg, onderhandeling en consensusvorming tussen diverse betrokken actoren. Met dit vijfde hoofdstuk is getracht een overzichtelijk geheel te schetsen van het krachtenveld aangaande de besluitvorming over de Nationale Politie. Daarbij is, met enige afstand van de inhoudelijke thematiek en de inhoudelijke stellingnames, een algemene duiding gegeven van de machts- en invloedsposities van de belangrijkste partijen.

Nadat deze positiebepalingen zijn weergegeven gaat het volgende hoofdstuk terug naar enkele inhoudelijke thema's uit het besluitvormingsproces. Daarbij zal in het bijzonder worden gefocust op de thema's die tot discussies en controverses hebben geleid en de dilemma's die inherent verbonden lijken met de discussie over de organisatie van het politiebesteding, en de manier waarop daar in de periode 2010-2013 over is gesproken.

6. De Nationale Politie in thema's en dilemma's

“(...). Ik doel op de explosie van doelstellingen die de afgelopen tijd zijn toegekend aan de Nationale Politie. Als ik de stukken mag geloven, wordt de politie niet alleen effectiever en efficiënter, maar krijgt die ook een andere cultuur, de bureaucratie wordt minder, er komt meer ruimte voor vakmanschap en de lokale democratie wordt bevorderd. Ik begrijp ook dat de politie nog dichter bij de burger komt te staan. Ik heb onlangs een rijtje gemaakt. Ik ben ermee opgehouden toen ik bij doelstelling 42 was gekomen. Dit lijkt mij niet de manier om een zo ingrijpende verandering te beargumenteren.”

– Jan Terpstra, 15 mei 2012²⁵

Introductie

In hoofdstuk 4 van dit onderzoek is de tijdslijn van het besluitvormingsproces uiteengezet. In het voorgaande hoofdstuk 5 is daar een schets van het krachtenveld rondom de Nationale Politie aan toegevoegd. Daarmee is een deel van het besluitvormingstraject weergegeven. Tegelijkertijd gingen hoofdstuk 4 en 5 ook over de contouren van het besluitvormingsproces, in het bijzonder over de vraag, *wie* (welke actor) was op *welk moment* (wanneer) betrokken (en op welke manier)? Daarmee is een aanzienlijk deel van de inhoudelijke component nog niet behandeld. Met andere woorden: *waar ging het om tijdens de besluitvorming aangaande de nieuwe Politiewet?*

Zoals het inleidende citaat van criminoloog Jan Terpstra illustreert, is er in de loop van het besluitvormingsproces een groot aantal doelstellingen gekoppeld aan, en verbonden met de argumentatie voor de realisatie van de Nationale Politie. Daarmee is overigens niet gezegd dat al deze ambities ook grote discussiepunten vormden. Met dit hoofdstuk wordt een weergave gegeven van die thema's en dilemma's die in de periode 2010-2013 dominant zijn geweest en waar de nodige discussie over ontstond en die daarmee mede bepalend zijn geweest voor het verloop van het besluitvormingsproces. Voor de bepaling van deze thema's geldt eenzelfde achtergrond als bij de reconstructie van het krachtenveld; op basis van openbare stukken en de interviewgesprekken is een overzicht gemaakt van de thema's die kunnen worden bestempeld als beeld- en richtingbepalend. Terugkijkend gaat het daarbij in het bijzonder om die thema's waarbij spanning bestaat tussen belangen en opvattingen van betrokken actoren (bijvoorbeeld 'lokale verankering' en de zeggenschap van de burgemeester) en die thema's die van oudsher een strijdpunt vormden. Daarbij gaat het ook over ogenschijnlijk inherente spanningspunten binnen het politiebestedel (denk aan de verhouding tussen gezag en beheer). Thema's waarover relatief snel overeenstemming werd bereikt of die het draagvlak snel in de breedte hebben versterkt (zonder een groot twistpunt te vormen), worden in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten. Bij deze thema's kan worden gedacht aan de reductie van de administratieve lasten ("vermindering van de bureaucratie") en de bevordering van professionele ruimte²⁶.

²⁵ Jan Terpstra sprak deze woorden tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer.

²⁶ Zie voor de argumenten en doelstellingen omtrent reductie van de administratieve lasten en de bevordering van professionele ruimte onder andere het 'Aanvalsplan bureaucratie en versterking van vakmanschap politie' van het Ministerie van Veiligheid en Justitie uit februari 2011, en het rapport 'Armslag voor de politieprofessional' van het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL, 2011).

Dit hoofdstuk bouwt op een tweedeling tussen enerzijds inhoudelijke thema's en anderzijds procesmatige thema's. Dit omdat gedurende het besluitvormingsproces duidelijk is geworden dat niet alleen de inhoud bepalend is geweest voor het verloop, maar ook procesmatige elementen cruciaal zijn gebleken. Bij dit laatste gaat het zowel over het besluitvormingsproces *an sich* (in termen van snelheid, onomkeerbaarheid en politiek druk), als ook om het perspectief op het vormingsproces richting Nationale Politie (ging en gaat het bij de realisatie van de Nationale Politie vooral om de inrichting van het nieuwe bestel, of om de politieke besluitvorming over de nieuwe Politiewet). Met dit zesde hoofdstuk wordt zodoende een antwoord geformuleerd op deelvraag 5 van dit onderzoek:

Welke thema's en dilemma's waren dominant in het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode februari 2010 – januari 2013?

6.1 Inhoudelijk thema's

6.1.1 Beheer vs. gezag & de verhouding tussen korpsbeheerder en korpschef

Zoals gesteld zijn er vele thema's die tijdens het besluitvormingstraject een belangrijke rol hebben gespeeld. Gelet op de intensiteit en de manier waarop het 'dilemma' tussen beheer en gezag (opnieuw) bediscussieerd is in de periode 2010-2013 kan met recht gesteld worden, dat het een van de meest dominante kwesties is geweest in deze periode van besluitvorming. Niet alleen is er politiek nadrukkelijk over gesproken, ook wetenschappelijk is er opnieuw de nodige aandacht aan besteed.

Koopman stelt in zijn bijdrage aan het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* dat "de zeggenschap over de politie zo moet zijn verdeeld dat de verantwoordelijke bestuurlijk en justitiële organen inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Traditioneel is die zeggenschap verdeeld langs twee lijnen: gezag en beheer." (Koopman, 2012: 7). Hij vervolgt in het artikel:

"Gezag is te omschrijven als de bevoegdheid om te beslissen over (beleid ten aanzien van) de taakuitvoering van de politie: haar inzet en optreden. Het gezag van de politie ligt vanouds bij de burgemeester waar het gaat om ordehandhaving en de officier van justitie waar het gaat om strafrechthandhaving. (...) Dit gezagsdualisme is diep geworteld en heeft vele (voorstellen tot) wijzigingen in het politiebestedel overleefd. (...)

Naast gezag wordt beheer onderscheiden. Tot het beheer behoort de zorg voor de organisatie in de breedste zin van het woord. De bevoegdheid om de middelen te ordenen is de kwintessens van het beheer. Voorts vallen onderwerpen als personeelsbeleid, integriteit, administratieve organisatie en ICT onder beheer." (Koopman, 2012: 7).

Waarna hij de kern van de discussie beschrijft, waarbij het gaat over de relatie tussen gezag en beheer en de vraag in hoe deze twee cruciale aspecten van het politiebestedel zich tot elkaar verhouden. Koopman is van mening dat:

"De verantwoordelijkheid voor het gezag en de verantwoordelijkheid voor het beheer wel van elkaar zijn te onderscheiden maar niet van elkaar te scheiden." (Koopman, 2012: 7).

Dat het thema en de discussie over de gewenste verhouding tussen beheer en gezag ook bij de behandeling in 2010-2013 opnieuw veel teweeg bracht, bleek uit de parlementaire behandeling. Zo bracht senator De Graaf bij de finale beoordeling van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer (op 10 juli 2012) de motie in stemming die een aparte rechtspersoon voor de Nationale Politie afwijst, omdat deze volgens de D66-voorman *zou kunnen ressorteren onder het departement van de met het beheer belaste minister*. Uiteindelijk haalde deze motie het niet, omdat er geen meerderheid in de Eerste Kamer bestond om van de Nationale Politie *“een departementale dienst te maken”*. Wel bleef er veel discussie bestaan over de verhouding tussen de toekomstige korpsbeheerder en de toekomstige korpschef. Om die reden zegde de minister van Veiligheid en Justitie toe in de aangekondigde reparatiewet Nationale Politie (33.368) te komen met een wijziging. Uiteindelijk zorgde deze in november en december 2012 aangenomen reparatiewet ervoor dat *“de positie van de minister ten opzichte van de korpschef wordt versterkt, de rol van de korpschef ten aanzien van het beheer beperkt en de rol van het parlement ten aanzien van het beheer versterkt. Ook de positie van de regioburgemeester wordt versterkt en de invloed van het gezag op het beheer vergroot.”* (Eerste Kamer, november 2012).

Zodoende legde de minister met het wijzigingsvoorstel vast dat de rechtspersoon Nationale Politie afhankelijk is van de minister van Veiligheid en Justitie die belast wordt met het beheer. Het is vervolgens aan de nationale korpschef om verantwoording af te leggen aan de minister van Veiligheid en Justitie, die tevens de financiële stukken zal goedkeuren. Tijdens de behandeling door de Eerste Kamer was het naast De Graaf ook vooral VVD-senator Knip die in ging op het thema van ‘beheer en gezag’ en die voor een deel ook de opvatting van enkele andere senatoren vertolkte met zijn bijdrage. Zo stelde hij onder andere:

“De mededeling van de minister in de memorie van antwoord dat beheer niet meer inhoudt dan bedrijfsvoering, vindt geen grond in de voorgestelde wetstekst, zodat deze later ook anders kan worden uitgelegd dan deze minister nu doet. Deze mogelijk andere uitleg van de wet wordt nog in de hand gewerkt door de introductie van de publieke rechtspersoonlijkheid *sui generis*, die *ipso facto* – dit om even inde stijl te blijven – een beeld van een politiek losgezongen institutie bevestigt waarvan elke democraat zal huiveren, alle bezweringen over aanwijzingsbevoegdheden van de minister en ondergeschiktheid van de korpschef ten spijt. Anders dan de minister stelt, is verantwoording schuldig zijn niet hetzelfde als ondergeschikt zijn. De korpschef is, als enig orgaan van een rechtspersoon, nooit ondergeschikt aan de minister als orgaan. (...) Koste wat het kost moet worden voorkomen dat de landelijke korpschef als de beheerder wordt gezien”. (Eerste Kamer, *verslag plenaire behandeling wetsvoorstel Nationale Politie*, 2 juli 2012).

Waarna de heer Knip vervolgt dat er naar zijn mening door de regering voldoende is geluisterd naar de kritieken vanuit het Parlement getuige het voorstel voor de reparatiewet (en hetgeen is opgenomen in de memorie van toelichting). Hij besluit:

“De vraag ligt nu voor of de in de nadere memorie verantwoord in het vooruitzicht gestelde wijzigingen van de nieuwe wet voldoende zijn om de boven beschreven bezwaren te ondervangen. Mijn fractie meent dat dit het geval is op grond van het volgende. In de eerste plaats is met de toevoeging aan artikel 27, dat de korpschef verantwoording schuldig is aan de minister, alsmede – ik zeg het met enige nadruk – met het doen vaststellen van de financiële stukken van de rechtspersoon door de minister van Veiligheid en Justitie, de minister in feite zelf de korpsbeheerder geworden. De zwakke positie van de minister in de huidige wet ten opzichte van de korpsbeheerders wordt ten opzichte van de nieuwe korpschef gelukkig niet gecontinueerd. Bij de eerstvolgende evaluatie van de

wet kan het woord beheer dus beter uit de tekst van artikel 27 verdwijnen.” (Eerste Kamer, *verslag plenaire behandeling wetsvoorstel Nationale Politie*, 2 juli 2012).

Ondanks het grote belang dat gedurende de behandeling van het wetsvoorstel werd gehecht aan de thematiek omtrent beheer en gezag dienen we mogelijk dit ‘twistpunt’ niet te overschatten. Fijnaut zei er gedurende de expertmeeting in de Eerste Kamer (15 mei 2012) het volgende over:

“In de politieliteratuur gaat men er bij de staatkundige inbedding van de politie van uit dat het alleen gaat over de problematiek van de zeggenschap: het gezag en het beheer. In mijn ogen is dat een misvatting. De staatkundige inbedding van de politie hangt op de drie kwestie: op de samenstelling van de politie, de interne organisatie van de politie en verdeling van de zeggenschap, dus gezag over en beheer van de politie.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012).

Terpstra voegde daar in een breder kader over de nieuwe ‘*checks & balances*’ in het nieuwe politiebestedel nog het volgende aan toe:

“Een van de manieren om tegenwicht in een nationaal politiebestedel in te bouwen, is naar mijn idee een onafhankelijk toezicht op de politie. Volgens artikel 65 van het huidige wetsvoorstel komt de inspectie op de politie onder het gezag van de minister. Ik vind dat in het bestaande bestel al een problematische constructie, maar in een nationaal bestel is het naar mijn idee een onaanvaardbare dubbelrol. De minister is immers ook politiek verantwoordelijk voor het beheer en het beleid van de politie. Hem belasten met de inspectie op zijn eigen werk is, vergeef me de uitdrukking, als de slager vragen zijn eigen vlees te keuren.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012)

6.1.2 Centraal en nationaal vs. decentraal en lokaal

Mogelijk het meest ‘constante’ vraagstuk voor wat betreft het politiebestedel in Nederland is wel de vraag naar het schaalniveau waarop de veiligheidszorg zou moeten worden georganiseerd. Dit getuige ook diverse artikelen en boeken. Zo stelde Leo Huberts in 2007: *“nog steeds is de basale vraag of we de macht bij de regionale (en lokale) bestuurders willen leggen of bij de landelijke”*. Marnix Croes plaatst het vraagstuk in het *Tijdschrift voor Criminologie* in historische context, waarmee de constante factor van het vraagstuk nog maar eens wordt onderstreept:

“De vraag hoe de politie te organiseren, speelt in Nederland inmiddels al zo’n twee honderd jaar. In die periode laveerde ons land heen en weer tussen het model van een centraal aangestuurde Nationale Politie en een lokaal aangestuurde gemeentepolitie. Omdat beide modellen in verschillende mate tegelijkertijd werden nagestreefd, bestond het resultaat uit verschillende politieorganisaties met onduidelijk en overlappende bevoegdheden die vanaf verschillende bestuursniveaus werden aangestuurd.” (Croes, 2005: 395).

De nationalisering van het Nederlandse politiebestedel stond en staat in het teken van opschaling en het organiseren van een deel van de aansturing, beheer en strategie op nationaal niveau. Voor deze opschaling zijn in de loop van de tijd (voor 2010) en in de besluitvormingsperiode (2010-2013) de nodige argumenten aangevoerd. Omdat de opschaling een groot accent verlegd voor wat betreft bestuursniveau, ging het in het besluitvormingsproces veelvuldig over *“de lokale verankering”*, de *“stuuringsmogelijkheden op lokaal niveau”* en de mate waarin de *“contextgedreven”* en *“lokaal georganiseerde”* veiligheidszorg zou kunnen voortbestaan. Het lokaal bestuur roerde zich stevig. Een

mooie illustratie (ook in de tijd) bij de opvattingen hieromtrent zijn verwoord in het rapport *'Sleuren of Sturen'* (Tops et al., 2010) dat net voor de zomer van 2010 verscheen in opdracht van de commissie voor Veiligheid en Bestuur van de VNG, waarin onder andere wordt gesteld:

“Uitgangspunt van het rapport is het intrinsieke belang van lokale sturing van politie en veiligheid. Voor welk politieel of bestuurlijk bestel ook gekozen wordt, altijd zal betekenisvolle lokale sturing en uitvoering noodzakelijk zijn. (...) Het uitgangspunt van lokale sturing is niet omstreden, zo is in ons onderzoek gebleken. Het wordt unaniem onderschreven, hoewel op de concrete invulling en vormgeving ervan soms stevige kritiek bestaat. Maar het belang van een breed vormgeven, lokaal verankerd veiligheidsbeleid krijgt stevige steun.” (Tops et al., 2010: 6).

Over de vraag of lokale sturing wel of niet als onomstreden kan worden bestempeld, lijkt op basis van de interviewgesprekken discussie mogelijk. Maar het debat over het schaalniveau had niet alleen betrekking op *de lokale verankering*, maar ging met momenten ook breder over de zogenoemde – te behalen – “schaalvoordelen”. Het Cahier Politiestudies (2013) besteedde er een themanummer aan waarin het aspect van de schaalvoordelen in Nederland en België worden belicht. Zoals de redactie in *'de editoriaal'* stelt: *“Beleidsmatig duikt de roep om schaalverandering in het politie- en justitiedomein te pas en te onpas de kop op. (...) In Nederland komt een Nationale Politie met een korpschef die tien territoriale eenheden kent. Van regio's zal dan geen sprake meer zijn. De ratio achter deze schaalverandering is meestal het spreiden van kosten, het vergroten van netwerking tussen diensten en het ontsluiten van informatiestromen”*. (Devroe et al., 2013: 7).

In hoeverre de beoogde schaalvoordelen zullen en kunnen worden behaald, die met het nationaal politiebestedel worden beoogd, wordt door verschillende auteurs betwist (vgl. Devroe et al., 2013), en ook de Raad van State was in haar advies bij het wetsvoorstel Politiewet 2012 kritisch over de vraag of de beoogde (schaal)voordelen gerealiseerd zouden worden.

Zoals al eerder geconstateerd; de discussie over een lokaler of nationaler georganiseerd politiebestedel betreft geenszins een eenzijdig Nederlandse discussie (zie ook Fyfe et al., 2013). Jochoms et al. vatten dat nog eens mooi samen naar aanleiding van hun vergelijkende onderzoek naar politiebestedel in verschillende landen (o.a. België, Duitsland en Denemarken):

“Een centraal probleem binnen alle politiebestedel lijkt de balans te zijn tussen lokale verankering van de politie enerzijds en centraal (landelijke) sturing anderzijds. Dat is niet toevallig. De politiefunctie is nu eenmaal een uiterst brede en veelzijdige – van wijk tot wereld. Uiteenlopende onderdelen van de politiefunctie – (...) – stellen verschillende eisen, qua organisatie, sturing en controle. Dat leidt onvermijdelijk tot spanning binnen een bestel tussen (meer) centraal en (meer) decentraal sturen en organiseren” (Jochoms, et al., 2009)

Aanvullend op deze woorden van Jochoms, stellen Van Sluis & Cachet (2013) naar aanleiding van het onderzoek in 2009 in het *Cahier Politiestudies* over schaalveranderingen, dat *“de richting waarin het bestel zich uiteindelijk ontwikkelt van veel factoren afhankelijk is”*. Maar dat er *“echter geen 'perfect fit' gevonden lijkt te worden.”*

Wanneer het debat in de periode 2010-2013 wordt overzien, kan met recht gesteld worden dat het debat tussen de 'centralisten' en 'decentralisten' opnieuw in volle hevigheid is gevoerd, maar dat met de bepaling in het regeerakkoord over de komst van de Nationale Politie, de centralisten – in ieder geval voorlopig – op winst zijn uitgekomen. Waaruit nog maar eens de politieke component en

spreekt voor wat betreft keuzes die gemaakt worden aangaande het politiebesteding (en dus niet de wetenschappelijke basis). Waarbij we nogmaals de woorden van Cachet op dit punten kunnen halen:

“In dezelfde veiligheidsparagraaf van het regeerakkoord kondigt het kabinet ook de invoering van Nationale Politie aan. Een plan dat, zoals al eerder aangegeven, in strijd is met de uitkomsten van veel wetenschappelijk onderzoek over wat een adequate inbedding en organisatorische schaal van politie is. Onderzoek dat soms al vrij lang in de tijd terug gaat (...) en soms heel recent is (...). Die onderzoeken en vele tussenliggende laten zien dat het noch nuttig noch nodig is om de politie op steeds grotere schaal te organiseren.” (Cachet, 2011: 18).

6.1.3 Justitiële politie vs. openbare orde- en veiligheidspolitie

Koopman stelt in zijn eerder aangehaalde artikel *‘Het nationale politiebesteding: een wankel kaartenhuis?’*:

“In ons land zijn van oudsher twee taken – kortweg ordehandhaving en strafrechtshandhaving – opgedragen aan één reguliere politie, terwijl deze naar hun aard sterk uiteenlopende en soms tegengestelde eisen stellen aan haar organisatie. Zo is aan ordehandhaving een zekere kleinschaligheid inherent. Om optimaal recht te doen aan de gezagsverantwoordelijkheid voor die taak past het om de politie in nauw verband te brengen met het lokale bestuur. Strafrechtshandhaving daarentegen kent sterk centrale kenmerken die verband houden met de eenheid in de strafrechtspleging in ons land.” (Koopman, 2012: 7)

Meershoek plaatst tegen deze achtergrond een aantal waardevolle notities over de manier waarop het spanningsveld in het Nederlandse systeem wordt getemperd. Het gaat daarbij naar zijn analyse om drie mechanismen:

“Regel is in Nederland dat politie dienstbaar is aan alle bevoegd gezag: zij heeft, zoals dat heet, een generale taakstelling. Wij hebben nooit een eenzijdige bestuurlijke of justitiële politie gehad, nooit een oproerpolitie of een gerechtelijke politie. Daarnaast is de zeggenschap over die politie altijd gespreid over alle voor hun taakvervulling van de politie afhankelijke gezagsdragers. Allemaal zijn zij altijd enigszins aan hun trekken gekomen. Tenslotte zijn de mogelijkheden om bestuurders in Nederland publiekelijk aan te spreken over politieoptreden altijd heel beperkt geweest, zodat de kans dat politieoptreden voorwerp werd van politieke conflicten heel klein bleef.” (Meershoek, 10 september 2012: 2).

Het onderscheid tussen “de justitiële politie” en de “openbare-orde-politie” is een thema dat reeds een lange geschiedenis kent en telkens vanuit verschillende achtergronden lijkt terug te keren (zie bijvoorbeeld ook de bijdrage van Hubert Hennekens uit 1992: *‘De pro’s en contra’s van de justitiële greep op politie’*). Het debat over de wenselijke en minder wenselijke oriëntatie is in de afgelopen jaren voornamelijk gevoed en versterkt door de tegenstanders van de Nationale Politie. Het waren daarbij vooral de tegenstanders van een nationale politie die vreesden voor een politie met een te eenzijdig justitiële oriëntatie. Dat had onder andere te maken met mogelijke invloed en zeggenschap van het lokaal bestuur die zou verminderen. Daarnaast kan het onderscheid (zoals eerder benoemd) gezien worden als een uiting van de strijd tussen het voormalige ministerie van Justitie en van Binnenlandse Zaken. De woorden van (toenmalig) VNG-directievoorzitter Ralph Pans nadat de Eerste Kamer akkoord was gegaan met het wetsvoorstel vormen daarbij een mooie illustratie:

“Over de nationalisering van de politie wordt al sinds de Tweede Wereldoorlog gesproken. Het gaat om een oude wens van Justitie. Gemeentebestuurders en Binnenlandse Zaken hebben zich er lang tegen verzet. Voor je het weet, heb je justitiële politie en wordt de openbare orde en veiligheid op gemeentelijk niveau het kind van de rekening. Het inrichtingsplan vormt in dat opzicht een valse start: veel justitie, weinig gemeente. (...) Maakt de minister zijn leuze waar dat nationale politie de beste garantie is voor lokale verankering van de politie, of blijkt het propagandapraat? De gemeenten, de burgemeesters voorop, zullen moeten inspelen op de nieuwe situatie.” (Pans, 2012: 5).

Maar ondanks dat het onderscheid voor de (toekomstige) politie tussen de meer justitiële oriëntatie en de oriëntatie op openbare orde gedurende het besluitvormingsproces veelvuldig en uitgebreid besproken en bediscussieerd is, zijn er ook geluiden dat het onderscheid vervaagt. Zo stelt Tops in Binnenlands Bestuur:

“De tweedeling van opsporing en openbare orde raakt gedateerd; de relatie tussen beide wordt juist al maar vloeiender. (...) Je ziet dat heel duidelijk bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit. Dat is al lang geen exclusieve taak meer voor de politie en het Openbaar Ministerie, ook bestuurlijke en fiscale diensten spelen een rol in de aanpak. (...)

“In het licht van de vrees voor de komst van een justitiële politie is dit allemaal heel interessant. (...) De pendule blijkt dus eerder de andere kant uit te gaan. In de komende jaren zal de praktijk moeten uitwijzen wat uiteindelijk de richting gaat worden. Vast staat wel dat we de staatsrechtelijk discussie voorbij zijn: opsporing en openbare orde raken steeds meer verknoopt” (Nieuwenhuijsen, *Binnenlands Bestuur*, 22 december 2012)

De toekomst zal moeten uitwijzen in welke richting het veiligheidsbeleid in de nieuwe bestelcontext zich ontwikkeld. Duidelijk is dat de zowel wetenschappers als vertegenwoordigers (en aanhangers) van beide oriëntaties zich zullen blijven roeren in het debat.

6.2 Procesmatige thema's

6.2.1 Kwartiermaken vs. wetgevingstraject doorlopen

Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven; vanaf mei 2011 is het proces van kwartiermaken richting de Nationale Politie gestart. Formeel met de benoeming van Gerard Bouman als Kwartiermaker Nationale Politie (en als beoogd korpschef) en organisatorisch met de op- en uitbouw van de kwartiermakersorganisatie in *'De Hoftoren'* in Den Haag. Vanaf de start van de kwartiermaker – werkende aan de door de Minister aan hem versterkte opgave – lijken er twee trajecten te zijn ontstaan in de besluitvorming over de Nationale Politie (zie ook de tijdslijn beschreven in hoofdstuk 4). Enerzijds liep het wetgevingstraject, waarbij de Tweede Kamer in december 2011 unaniem instemde met de nieuwe Politiewet en de Eerste Kamer bij meerderheid in juli 2012. Anderzijds liep vanaf mei 2011 het kwartiermakersproces. Dit 'tweesporenproces' maakte het besluitvormingsproces er niet altijd makkelijker en eenduidiger op, maar was tegelijkertijd volgens sommigen noodzakelijk om tot realisatie van de Nationale Politie te komen en zeker om met de Nationale Politie te starten per 1 januari 2013. In het jaarverslag 2012 van de Politie staat het geheel – weliswaar neutraal geformuleerd – duidelijk verwoord:

“Vorming Nationale Politie. Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie van start gegaan. Daar ging een wetgevingstraject aan vooraf. De politie heeft een inrichtingsplan en een realisatieplan opgeleverd, die na een consultatiefase definitief zijn vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 5).

Een paar zaken vallen op wanneer we inzoomen op dit ‘tweesporenproces’. Allereerst het politiek perspectief. Hetgeen werd gevormd door de stellingname – en veelvuldig geuite opvatting – van Minister Opstelten dat er (formeel) *“geen onomkeerbare stappen zouden worden gezet”*. Zie ook enkele passages uit de informatievoorziening aan de Tweede Kamer aangaande de voortgang van de realisatie van de Nationale Politie:

“Tot de nieuwe Politiewet een feit is worden enkel voorbereidingen hierop getroffen en geen onomkeerbare stappen gezet.”

(Ministerie van Veiligheid en Justitie in *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie*, maart 2011)

“De onderhavige rapportage gaat over het afgelopen half jaar. Onomkeerbare stappen zijn in de afgelopen periode niet gezet en aangezien ik strak de regie houd, kan ik daar ook goed op blijven toezien. Er worden geen onomkeerbare stappen gezet tot de Eerste Kamer heeft ingestemd met de nieuwe Politiewet.”

(Ministerie van Veiligheid en Justitie, in *Voortgangsbericht vorming Nationale Politie*, 26 maart 2012)

De Minister is deze stellingname in de loop van het proces krachtiger gaan verdedigen, terwijl hij al in het Algemeen Overleg in januari 2011 liet doorschemeren dat er organisatorische stappen zouden worden gezet in de richting van de start van de Nationale Politie:

“Ik mag natuurlijk nooit de fout maken, alhoewel ik dat misschien graag zou willen, om onomkeerbare stappen te zetten. Ik heb natuurlijk haast, want ik wil het graag. Wij zullen echter geen niet-acceptabele stappen zetten. In zo’n proces, als een hele organisatie en degenen die de politie aansturen daar ook achter staan, is het echter onvermijdelijk dat je stappen gaat zetten. De organisatie gaat namelijk die stappen al zetten, die gaat zich ernaar gedragen, die gaat ernaar werken en die wil dat. Dat is dus effectief. Ik beoog – ik heb dat ook aangegeven, maar ik heb dat natuurlijk niet in de hand – om 1 januari 2012 de nieuwe politiewet in het Staatsblad te publiceren.” (Minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten tijdens het Algemeen Overleg, 12 januari 2011)

Afgaande op de openbare stukken en de interviewgesprekken lijkt er een duidelijke verhouding te zijn ontstaan tussen enerzijds het ministerie van Veiligheid en Justitie, primair verantwoordelijk voor het wetgevingstraject en anderzijds de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie, verantwoordelijk voor de realisatie van het *Ontwerp-, Inrichtings- en Realisatieplan Nationale Politie* (en daarmee voor de organisatorische opbouw van het nationale politiekorps). Zoals we al eerder zagen, schuurden de beide processen soms ook langs elkaar en verschilden betrokken actoren over de vraag waar het besluitvormingsproces (en de vorming van de Nationale Politie) precies over gingen. Ter illustratie verwijs ik nogmaals naar een van de respondenten die stelde;

“het feit dat er Nationale Politie staat vanaf 1 januari 2013 is eerder ondanks, dan dankzij de politiek en het ministerie”

Hoe zeer in de loop van het besluitvormingstraject sprake werd van reeds gezette ‘onomkeerbare stappen’ bleek – zoals ook eerder aangehaald in het vorige hoofdstuk – bij de behandeling van het

wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Ter illustratie bij de situatie nogmaals de woorden van ACP-voorzitter Van de Kamp op de vraag of uitstel of afstel van het wetsvoorstel mogelijk zou zijn:

“De heer Van de Kamp: Ik denk dat ik mij aansluit bij de stelling dat de weg terug voor de politieorganisatie buitengewoon moeilijk en ingewikkeld is. Het woord “onmogelijk” moet je nooit gebruiken, maar de schade zal groot zijn, al is het maar omdat er voor 400 mln. moet worden bezuinigd. Dat laatste heeft als gevolg dat er grote hoeveelheden mensen moeten afvloeien in het kader van de capaciteit. Doorgaan is de te kiezen weg.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012).

6.2.2 ‘Going concern’ vs. reorganisatie

Een van de spanningen die samen lijkt te hangen met elke reorganisatie, of het nu gaat om een publieke of private organisatie, lijkt die te zijn tussen de reorganisatie (en de nieuwe organisatie) en het ‘*going concern*’.

Zoals het in de rapportage ‘*Lessen uit het Noorden*’ voor de politieorganisatie mooi is verwoord:

“De tijdsdruk van het kwartiermakerproces in combinatie met de verschillende doelstellingen (reorganisatie, bezuinigingen, efficiency) leggen zoveel druk op de politie dat een bijstelling van de Landelijke Prioriteiten (tijdelijk) waardevol kan zijn. Dit kan door het aanbrengen van een fasering van prioriteiten (doorschuiven van een aantal naar 2013 of later) of differentiering: bijvoorbeeld naar eenheid. Het achterliggende idee is dat de realisatiefase van de Nationale Politie tijd nodig heeft: eikenhouten bomen groeien langzaam doch zijn duurzaam, populieren groeien snel en bezwijken bij de eerste de beste herfststorm. De realisatiefase, de *going concern*-activiteiten en een beperkt aantal nieuwe ‘*targets*’ geven al handenvol werk.” (Hoogenboom, 2011: 51).

Ook op regio- en eenheidsniveau werd de spanning gevoeld en ervaren tussen ‘going concern’ en de reorganisatie. Diverse respondenten gaven voorbeelden van “*plotseling vertrekkende collega’s*”, “*stilvallende projecten*” en “*kamers op bureaus waar van de een op de andere dag het licht niet meer aanging*.”

Het dilemma tussen beide processen is na de afronding van het wetgevingstraject (1 januari 2013) nog niet beëindigd. Sterker nog, de spanning tussen *going concern* en de (feitelijke) reorganisatie zal in 2013-2014 verder oplopen. Daarbij gaat het enerzijds om organisatie-interne druk. Zoals in januari 2013 al bleek toen het overleg tussen vakbonden en minister al enige tijd was opgeschort en de grootste vakbond (ACP) wegbleef bij de ceremoniële start van de Nationale Politie. In een persbericht begin 2013 gaf zij aan:

“De nieuwe politietop is al een personele reorganisatie begonnen, terwijl de spelregels tussen minister Opstelten van Veiligheid en Justitie (V&J) en de politievakbonden nog niet definitief zijn vastgesteld. Collega’s worden op voorhand verplaatst, afdelingen gereorganiseerd en de minister staat er zagezegd bij en kijkt ernaar. En wie zijn daarvan de dupe? De plannen die er ondanks de kritische adviezen van de bonden en andere partijen worden doorgedrukt, gaan ten koste van de gezondheid, het welzijn en de weerbaarheid van politiecollega’s. De minister en de politietop negeren bewust de signalen van de werkvloer en komen gemaakte afspraken niet of onvolledig na. (...)” (ACP, 3 januari 2013).

Na (opnieuw) het vertrek van de grootste vakbonden van de onderhandelingstafel met de minister van Veiligheid en Justitie, begin augustus 2013, gaf de ACP op haar website aan:

De politievakbonden vinden dat de regionale politiechefs en de afdeling HRM binnen de Nationale Politie te veel vrijheid krijgen om van landelijke afspraken met de bonden af te wijken. Ze hebben daarom het overleg met minister Opstelten van Veiligheid en Justitie (V&J) over de spelregels bij de komende personele reorganisatie afgebroken. De bonden hebben hun besturen bijeengeroepen om zich te beraden over vervolgstappen.

Het NRC Handelsblad voegde daar in haar berichtgeving aan toe:

“Op centraal gemaakte afspraken zit decentraal "geen enkele regie, samenhang of coördinatie". Zo worden in aanloop naar de personele organisatie - 63.000 politieambtenaren krijgen een functie binnen de Nationale Politie toegewezen - "gauw nog even allerlei mensen op bepaalde posten benoemd". (Frank Huiskamp, *NRC Handelsblad*, 2 augustus 2013).

Naast de (organisatie)interne druk wordt begin 2013 ook duidelijk dat de externe druk op de politieprestaties toeneemt en dat daarmee de spanning tussen de opgestarte reorganisatie en het ‘*going concern*’ verder op scherp wordt gezet. Als voorbeeld kan daarbij worden gewezen op de woorden van de Haarlemse burgemeester Bernt Schneiders, die begin februari 2013 sprak van “*opstartproblemen bij de Nationale Politie*” naar aanleiding van enkele politiezaken die naar zijn oordeel, onterecht, geen prioriteit en aandacht kregen. Ook in breedte lijkt de relatie tussen het lokaal bestuur en de minister van Veiligheid en Justitie stroever te worden, in het bijzonder in de zoektocht naar de juiste verhoudingen binnen het nieuwe bestel. In de woorden van het NRC:

Een halfjaar na de oprichting van de Nationale Politie is er irritatie tussen minister Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie, VVD) en burgemeesters over de vraag wie er over de inzet van de politie gaat. Zij vinden dat Opstelten zich te veel bemoeit met hun werkzaamheden. (...) De burgemeesters gaan over de inzet van de agenten, benadrukt Opstelten. (...) Maar de praktijk is een andere, zegt onder anderen burgemeester Rob van Gijzel (PvdA) van Eindhoven. Volgens hem bepaalt Opstelten niet alleen de prioriteiten van de politie, maar stelt hij "zelfs de manier waarop de politie met zaken om moet gaan" vast. Van Gijzel noemde de Nationale Politie onlangs "een gecentraliseerde moloch". (Logtenberg & Kas, *NRC Handelsblad*, 25 juli 2013).

6.2.3 Plan vs. Praktijk

Tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer (15 mei 2012) gaf Terpstra – zoals eerder aangehaald – het volgende aan in reactie op een vraag van D66-senator De Graaf over de meerwaarde van een nationaal bestel:

“Ik vind dat een buitengewoon fundamentele vraag. (...) Daarbij doet zich iets buitengewoon merkwaardigs voor. (...). Ik doel op de explosie van doelstellingen die de afgelopen tijd zijn toegekend aan de Nationale Politie. Als ik de stukken mag geloven, wordt de politie niet alleen effectiever en efficiënter, maar krijgt die ook een andere cultuur, de bureaucratie wordt minder, er komt meer ruimte voor vakmanschap en de lokale democratie wordt bevorderd. (...). Ik heb onlangs een rijtje gemaakt. Ik ben ermee opgehouden toen ik bij doelstelling 42 was gekomen. Dit lijkt mij niet de manier om een zo ingrijpende verandering te beargumenteren. Dat is ook direct het zwakke punt van deze ingreep. Als men blijkbaar zo veel wil, is de kans dat men mis schiet ook heel erg groot.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012)

Het spanningsveld tussen enerzijds de planontwikkeling voor de Nationale Politie en anderzijds de weerbarstige en soms complexe(politie)praktijk is gedurende het besluitvormingsproces een veelbesproken thematiek gebleken. Het betreft overigens geen ‘unieke’ thematiek. Sterker nog, er lijkt zich een geheel vakgebied te hebben ontwikkeld met betrekking tot de relatie “tussen-plan-en-praktijk” voor wat betreft (re)organisatieprocessen en beleidsontwikkeling. Een mooi – en inmiddels klassiek – geworden voorbeeldwerk van de beschrijving tussen plan en praktijk is de titel ‘*Implementation*’ van Pressman & Wildavsky uit 1973.

Wanneer de spanning “tussen plan en praktijk” voor wat betreft de Nationale Politie nader wordt geanalyseerd lijken twee zaken duidelijk boven te komen. Allereerst gaat het daarbij – in het verlengde van de woorden van Jan Terpstra – om de vraag *hoe realistisch* de in het Ontwerp-, Inrichting- en Realisatieplan geopperde ambities zijn. Dat ook Gerard Bouman zich hier zeer wel bewust van was en is, bleek ook meteen tijdens zijn eerste grote televisie-interview in zijn rol als Korpschef Nationale Politie bij Buitenhof op 6 januari 2013, waarin hij de verwachtingen nadrukkelijk wilde temperen en waarschuwde voor de overgangs- en reorganisatieperiode.

Een tweede lijn die zichtbaar is, heeft betrekking op *het proces van planvorming*, op twee manieren. Daarbij ging de discussie enerzijds over de snelheid en de top-down-manier van ontwikkelen richting de Nationale Politie, waarover ook de kwartiermakers Nationale Politie duidelijk waren. Zo benadrukte Jannine van den Berg (als een van de kwartiermakers Nationale Politie) tijdens haar inleiding bij het congres ‘Voer voor Kwartiermakers’ nog eens “*de majeure dimensie van deze klus, (...). Het is niet alleen een omvangrijke en ingrijpende transformatie, zij moet ook nog eens gerealiseerd worden in een zeer kort tijdbestek van twee jaar.*” (Vlek & Van Reenen, 2012: 25).

Maar ook in de parlementaire behandeling en in wetenschappelijke artikelen was de snelheid waarmee de Nationale Politie gevormd moest worden onderwerp van gesprek. Velen uitten daarover hun zorg, tegelijkertijd werd door velen – ook in de interviewgesprekken - beaamd dat het proces misschien ook wel “*met stoom en kokend water*” door beide Kamers geloodst moest worden, om een dergelijke grote bestelwijziging (politiek) gerealiseerd te krijgen.

Anderzijds ging de discussie over het proces van planvorming over de mate van gedetailleerdheid. Dit gedeeltelijk parlementair en binnen het besluitvormingsproces, namelijk over de vraag of bijvoorbeeld de Eerste Kamer het (concept) Inrichting- en Realisatieplan zou moeten en mogen inzien alvorens zij tot besluitvorming zou overgaan. Maar ook binnen de politieorganisatie waren er zorgen over de mate van gedetailleerdheid waarmee de plannen werden uitgewerkt. Zo stelde toenmalig korpschef Rookhuizen in het interview met De Volkskrant in mei 2012: “*In de voorstellen voor de Nationale Politie worden prioriteitsstelling en plannenmakerij nóg gedetailleerder op alles losgelaten. Dat werkt niet. De politieorganisatie zal snel haar legitimiteit verliezen.*”

Van besproken thema’s en dilemma’s naar verborgen thematiek

Met hoofdstuk 6 is getracht kort en bondig enkele van de thema’s te benoemen en te beschrijven die discussie- en misschien nog wel belangrijker proces-bepalend zijn geweest gedurende het besluitvormingstraject. Daarbij zijn zoals gesteld veel thema’s buiten beschouwing gebleven, maar is geprobeerd die thema’s te benoemen die dilemma’s vormden binnen het politiebestedel en waarbij belangentegenstellingen bestaan.

In het volgende hoofdstuk zal nadrukkelijker worden ingegaan op thema’s die evenzeer bepalend zijn (of mogelijk in de toekomst worden) voor het politiebestedel en de werking daarvan, maar die maar beperkt aan de orde zijn geweest binnen het politiek besluitvormingsproces.

Hoofdstuk 7 – Verborgen discussies en niet benoemde thema's

“Tijdens de parlementaire behandeling van de nieuwe Politiewet werd vrijwel uitsluitend over de staatsrechtelijke inbedding, het bestelvraagstuk, gesproken. Niet over de organisatie en het gewenste optreden, laat staan over de andere vormen van bestuurlijk en privaat toezicht, handhaving en opsporing waarmee die politie onontwarbaar verweven is geraakt. Tijdens een expertmeeting in de Eerste Kamer op 15 mei jongstleden was alleen en marge aandacht voor het feit dat het politiebestedel geen gesloten systeem meer is.”

– Guus Meershoek & Bob Hoogenboom, 2013: 10.

7.1 Introductie

In de onderzoeksuitdaging bij dit scriptie-onderzoek is aangegeven dat een drietal vragen leidend zou zijn voor het onderzoeksproces en de uitwerking daarvan. Naast vraag 1, *“waar ging de besluitvorming over?”* en vraag 2, *“waar ging de besluitvorming echt over?”* (in termen van achterliggende thema's, motieven en argumentaties) is er nog een derde vraag (*“waar ging het in de besluitvorming niet over?”*). Met de vorige hoofdstukken is getracht een antwoord op vraag 1 en vraag 2 te formuleren, maar daarmee zijn de 'niet uitgesproken meningen' en de thema's die niet of nauwelijks aan de orde zijn geweest, niet benoemd.

Dat is enerzijds begrijpelijk en afbakening geldt evenzeer als opgave voor de verslaglegging (zie ook de onderzoeksscope). Toch lijkt het omwille van het begrip van het besluitvormingsproces en de beantwoording van de hoofdvraag waardevol om de derde vraag kort te behandelen. Dit ook om kort aan te stippen welke thema's mogelijk expliciet buiten de besluitvorming zijn gehouden en bij enkele van die thema's aan te geven dat meerdere actoren deze 'afgehouden behandeling' betreurden.

7.2 BOA's en private beveiliging

Zoals in hoofdstuk 6 uiteengezet zijn veel spanningsvelden en dilemma's, die samenhangen met de realisatie van het nieuwe politiebestedel, uitvoerig besproken en behandeld gedurende het besluitvormingsproces. Toch zijn er ook specifieke thema's, die op basis van maatschappelijke ontwikkelingen of eerdere verkenningen mogelijk wel extra aandacht hadden kunnen krijgen, buiten beschouwing gebleven. Daarbij kan onder andere worden gewezen op de rol en positie van de Bijzondere OpsporingsAmbtenaren (BOA's).

Met name in de loop van 2012 (en in 2013) is meer en meer discussie ontstaan over de rechtspositie, het handelingsrepertoire en de bevoegdheden van de BOA's, evenals over de mogelijke regie over de BOA's door de politie en de samenwerkingsmogelijkheden met de politie. Onder andere bestuurskundige Van Steden deed hier al eerder onderzoek naar, maar met relatief weinig navolging in het debat over de inrichting, structurering en positionering van de Nationale Politie.

Diverse betrokkenen hebben openlijk geuit het te betreuren dat 'het vraagstuk van de BOA's' (*'machteloze semi-agenten'* aldus een artikel in *Binnenlands Bestuur*) en de particuliere

beveiligings sfeer buiten beschouwing is gebleven tijdens de behandeling van de wet. Weliswaar zijn er enkele Kamervragen over gesteld²⁷, maar tot een fundamentele discussie kwam het niet.

Zo sprak Fijnaut tijdens de expertmeeting op 15 mei 2012 in de Eerste Kamer:

“(…) ook daarom ben ik voor een nationaal politiekorps en betreur ik het, evenals de vorige spreker, dat de problematiek van de bijzondere politiediensten, (…), van de gemeentelijke toezichthouders en zeker ook de privatisering van de politiefunctie helemaal buiten beeld zijn gebleven.”

En Van de Kamp:

“(…). Daarom pleiten wij ook voor een debat over toezichthouders en boa’s en over de vraag hoe groot de politiefunctie nu eigenlijk is. Wie vallen daaronder? Wat moet er onder zeggenschap, beheer en gezag van bestuur of burgemeesters vallen? Dat heeft te maken met een verdeelvraagstuk.”

Dat de thematiek niet helemaal buiten de scope van de Nationale Politie en de kwartiermakersorganisatie is gebleven, getuige deze passage in het (concept) *‘Inrichtingsplan Nationale Politie’*:

“Gemeentebesturen pakken steeds vaker actief veiligheidsproblemen aan door de inzet van die handavings- en toezichtsorganisaties. Hierdoor neemt het belang van de samenwerking van de politie met de gemeentelijke handavings- en toezichtsorganisaties toe. De politie voert hierbij de operationele regie. Het gaat daarbij om afspraken over de dagelijkse uitvoeringspraktijk, de dagelijkse prioritering, het verlenen van wederzijdse assistentie en signalering en samenwerking. De afstemming tussen de inzet van politie, gemeentelijke toezichthouders en handhavers en eventuele particuliere medewerkers moet worden geborgd. Hierover maken de burgemeester(s) en de officier van justitie afspraken in de driehoek. Gemeente, OM en politie beschikken over bevoegdheden, instrumenten en informatieposities die elkaar goed aanvullen, waardoor veiligheidsproblemen integraal kunnen worden aangepakt.” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 25 juni 2012: 27).

In de loop van 2012 werd duidelijk dat er in de discussies en de regelingen omtrent de BOA’s nog flinke stappen te zetten zijn. Van Steden verwoordde het in februari 2012 al scherp:

“Het gemeentelijk beleid gericht op toezicht en handhaving is veelvormig en versnipperd. Gemeenten trekken hun eigen lijn, zodat dat er verschillen en problemen optreden. Respectievelijk gaat het om de volgende ‘springende punten’: beperkt mandaat en complexe regelgeving, meerduidigheid in uitstraling, uitrusting en salariëring, wisselende opleiding en kwaliteit, imago en agressie, regie vanuit politie en gemeente, rechtsbescherming en controle en de rol van beveiligingsbedrijven.” (Van Steden, 2012: 25).

Richting eind 2012 (dus na de behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie) is er tussen Minister Opstelten en ketenpartners een uitvoeriger debat ontstaan over de positie, aansturing en functie van de BOA’s. Het geheel leidde tot uitvoerige discussies en stellingnames. Zo bracht de VNG in november 2012 de notitie *‘Visie Boa in de openbare ruimte’* uit.

Terugkijkend kan gesteld worden dat de thematiek van de BOA niet expliciet is betrokken bij de besluit- en beleidsvorming omtrent de Nationale Politie, maar dat in de loop van 2012 de, met de

²⁷ Zie o.a. de Kamervragen van het Tweede Kamerlid Marcouch (PvdA) in mei 2012 over *“de verhouding tussen de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren (boa’s)”* (kenmerk 2012Z10311) en de Kamervragen van het lid Berndsens (D66) over *“de verhouding tussen handhaving door stadswachten en de politie”* (kenmerk 2012Z10933).

BOA samenhangende, vraagstukken wel op de agenda zijn gekomen door aanhoudende kritische noties over inzet, regie en sturing.

Dit zal in 2013 en 2014 nog een vervolg krijgen, gelet ook op de meeste recente ontwikkelingen met betrekking tot de BOA en de evaluatie van het boa-stelsel. Zo ging het, meer concreet in juli 2013 over de pilot die was gestart met de inzet van 'winkeboa's'. Een pilot die niet wordt voortgezet gelet op de beperkte en tegenvallende effecten. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie berichtte eind juli 2013:

"In de media verschenen vandaag berichten over het niet slagen van een plan om buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in te zetten om de politie te ontlasten bij de aanpak van winkeldiefstal. Minister Opstelten heeft deze conclusies op 1 juli jl. naar de Tweede Kamer gestuurd. (...)

Uit de evaluatie van de pilot winkelboa (De winkelboa nader beschouwd) is gebleken dat toekennen van opsporingsbevoegdheden aan boa's om op te treden bij een misdrijf als eenvoudige winkeldiefstal geen bijdrage levert aan de lokale leefbaarheid en zelfs kan leiden tot taakverzwaring bij de politie." (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 29 juli 2013).

Dit naar aanleiding van het onderzoek door Kruize & Gruter, die concluderen dat "*De gemeentelijke winkelboa's maar zeer beperkt de afhandeling van winkeldiefstallen hebben kunnen overnemen van de politie: het merendeel van de gemelde zaken viel buiten de krijtlijnen van eenvoudige winkeldiefstal. Daarnaast moest de politie bij zaken die wel door de winkelboa zijn afgehandeld bij dusdanig veel handelingen assisteren (insluiten van verdachten, voorgeleiden, Progis-zuil, overleggen met ZSM, invoer in BVH) dat er geen sprake is geweest van een taakverlichting, maar eerder van een taakverzwaring.*" (Kruize & Gruter, 2013: 11).

Deze berichtgeving volgt ook na de al eerder verschenen conclusies in het '*Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren*'. In het rapport wordt onder andere gesteld dat:

"Het toezicht op de kwaliteit en professionaliteit van de boa is belegd bij politie en Openbaar Ministerie. In de praktijk kunnen de toezichthouders, gelet op het aantal werkgevers en de beschikbare capaciteit, onvoldoende vorm en inhoud geven aan hun toezichthoudende taken. Zij zouden daartoe in beheersmatig opzicht ook beter voor moeten worden toegerust. (...)

De operationele regie door de politie komt vooral tot uitdrukking in de organisatie en gezamenlijke uitvoering van bijzondere handhavingsacties. Daarbuiten worden de kansen en mogelijkheden tot systematische samenwerking tussen boa's en de politie nog onvoldoende benut. Bovendien kan de gebruiksvriendelijkheid van het boa-stelsel op onderdelen nog worden verhoogd. Zo zou de toegankelijkheid van de circulaire verbeterd moeten worden en zou het veld gebaat zijn bij een vlotter verloop van de aanvraagprocedure, het herexamineren en herbeëdiggen." (Mein & Hartmann, 2013: 6-7).

Dat de BOA-thematiek er een is die ook gedurende de realisatie van de Nationale Politie de nodige aandacht zal krijgen en behoeft, zoveel moge inmiddels duidelijk zijn.

7.3 De (veranderende) functie van de politie in de samenleving

De thematiek van de BOA kan in een breder perspectief worden geplaatst. Een breder perspectief dat eveneens door velen werd gemist in het debat over de realisatie van de Nationale Politie. Het ging daarbij over de vraag welke rol de politie anno 2013 zou moeten vervullen in de samenleving,

en welke taken en functies daar wel en welke daar niet uit voortvloeien. En, hoe het nieuwe politiebesteding zodanig zou kunnen worden ingericht dat het een krachtig antwoord zou vormen op 'de veranderende samenleving'. In de woorden van Van de Kamp:

“De laatste vijf tot tien jaar is in de Kamers besloten dat de prioriteiten op het gebied van opsporing opgeplust worden. De ene na de andere nieuwe taakstelling is geformuleerd. In de laatste vijf tot tien jaar zijn er allerlei nieuwe opsporingsdomeinen bij gekomen, zonder dat er gelijke tred is gehouden met extra capaciteit. De bureaucratie en alles wat daarmee verband houdt, slorpt onze capaciteit op. Dat gaat over het verdeelvraagstuk. De discussie over wie wat krijgt en wie het gevecht wint, is eigenlijk niet de goede discussie. Het gaat erom wat de politietask is, wat de overheid daarvoor moet doen en hoe wij de schaarste verdelen. Natuurlijk is er dan heel veel te zeggen over het gevecht tussen de positie van de burgemeesters en het centrale gezag. Dat gebeurt al ruim tweehonderd jaar. Het gevecht wordt echter alleen maar scherper en moeilijker, als het debat alleen nog maar gaat over de verdeling van de armoede. Daar komt het immers op neer. De vraag uit de samenleving, de behoefte van mensen en het beeld dat wij met elkaar creëren, is immers dat wij een volledig veilige samenleving kunnen maken. Het is de vraag of dat wel een juiste aanname is. Ik pleit ervoor om hierover goed na te denken.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012).

Ook vele anderen hebben in zowel (wetenschappelijke) bijdragen als in de interviewgesprekken, gewezen op het ontbreken van de taakdiscussie voorafgaand aan de modellen voor de bestelwijziging. Dit betreft overigens geen nieuw twistpunt voor wat betreft de vraag waar de besteldiscussie over gaat of over zou moeten gaan. De kern van dit punt werd in 2005 door de SMVP samengevat voor wat betreft de besteldiscussie op dat moment, maar de stellingname gaat evenzeer op voor de periode 2010-2013:

“We zijn terug in de tijd. Waar het de achterliggende decennia ging om samenwerking, integrale aanpak, preventie, et cetera, komen thans louter politie en justitie prominent in beeld. (...) Als vanouds lijkt de overheid exclusief de handhaving van de veiligheid te claimen. Verantwoordelijkheden van maatschappelijk middenveld en burgers lijken louter met de mond te worden beleden. (...)

“In de tweede plaats gaat de discussie, zoals eigenlijk altijd het geval is geweest, over de bovenbouw van de inrichting van het politiebesteding. De bespiegelingen zijn vooral gewijd aan gezag en beheer over de politie. Met andere woorden, het lijkt andermaal te gaan om de vraag wie de macht heeft over de politie en niet om de vraag wat de politie kan betekenen voor de samenleving. Toch is de SMVP van mening dat discussies over het politiebesteding in eerste instantie dienen te worden gevoerd over maatschappelijke functies van de politie. Van deze functies afgeleid kunnen vervolgen structuur en inrichting van de politie, verantwoordelijkheid voor het beleid van de politie en gezag en beheer over de politie in beeld komen. *“First things first.”*” (SMVP, 2005: 18).

7.4 Organisatiecultuur

Op 19 september 2011 bracht de politievakbond ACP een persbericht naar buiten met als titel: *“Nationale Politie: ‘Naast structuur- vooral cultuurverandering nodig’*”. Het bericht werd opgesteld en uitgebracht voorafgaand aan de wetsbehandeling door de Tweede Kamer op 22 september. Naast de structurele wijzigingen waarover gesproken wordt, was de ACP van mening dat: *“naast de formele wijzigingen ook een cultuurverandering hard nodig zou zijn. Als ACP hebben wij al vanaf het begin op de noodzaak hiervan gewezen. Sterker nog, zonder cultuurverandering zal de Nationale Politie niet de door de politiek beloofde ‘winst’ voor de burger, namelijk een veilige en leefbare samenleving, gaan opleveren”*, aldus Van de Kamp.

Dat het thema naar aanleiding van de diverse besprekingen wel enige aandacht heeft gekregen, valt terug te lezen in het uitgebreide voortgangsbericht omtrent de Nationale Politie van de minister van Veiligheid en Justitie richting de Tweede Kamer in oktober 2012:

“Cultuur

Zoals ook met uw Kamer besproken tijdens het wetgevingsoverleg op 28 november 2011 (Kamerstuk 32.891, nr.20) biedt de vorming van de Nationale Politie het momentum om structuurverandering gepaard te laten gaan met cultuurverandering. Zoals ik reeds eerder aan uw Kamer aangaf, ben ik als minister van Veiligheid en Justitie aanspreekbaar op het proces dat tot de gewenste cultuurverandering moet leiden. In het Realisatieplan voor de vorming van de Nationale Politie wordt veel aandacht besteed aan het in werking brengen van de nieuwe structuur en de interventies om te komen tot een andere cultuur binnen het nieuwe korps. Daarbij is ervoor gekozen om structuur- en cultuurinterventies in samenhang uit te voeren langs de overtuiging dat cultuur niet maakbaar is, maar wel beïnvloedbaar. De organisatieverandering die de Nationale Politie voorstaat kan mijns inziens niet slagen zonder veranderingen op het gebied van cultuur, gedrag en leiderschap. Als verantwoordelijk minister zal ik de cultuurtransitie derhalve gaan monitoren. Over de voortgang van de cultuurverandering zal ik uw Kamer rapporteren.” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 29 oktober 2012).

Hoewel de geuite zorgen met betrekking tot de organisatiecultuur dus enige navolging kregen in het overleg in het Parlement en de Minister enkele toezeggingen deed over de cultuurparagraaf in de inrichtings- en realisatieplannen, heeft het thema organisatiecultuur nooit de volle aandacht gekregen. Enkele berichten en ontwikkelingen kunnen dat illustreren.

Zo kwam de thematiek naar voren als belangrijk aandachtspunt in de brief van september 2012 van de ACP richting de minister over de inrichting- en realisatieplannen. Het Algemeen Dagblad noteerde naar aanleiding van die brief:

“Politiebond kraakt voorlopige opzet Nationale Politie

Politiebond ACP kraakt het voorlopige plan van de overheid voor het realiseren van de Nationale Politie (...) *'Ons doel is het realiseren van een doelmatige politieorganisatie, waarin recht wordt gedaan aan de professionaliteit en kwaliteit en waarin voldoende capaciteit is geborgd'*, meldt Van de Kamp in de brief. Hij vergelijkt de plannen voor de opbouw van de Nationale Politie met die van de opbouw van een huis. *'Conclusie is dat het al misgaat met de heipalen en het fundament, om over de muren van het huis nog maar te zwijgen.'* De ACP baseert deze mening onder meer op een onderzoek onder meer dan 1000 leden, laat de bond weten. Een belangrijk pijnpunt is de vrees dat de cultuur in de politietop onvoldoende verandert. *'Het beeld op de werkvloer is dat de politietop het stuur van de oude niet gewenste cultuur nog steeds stevig in handen heeft.'* (*Algemeen Dagblad*, 28 september 2012).

Maar niet alleen de ACP heeft de organisatiecultuur als 'onderbelicht', maar cruciaal thema benoemd. Hoe zeer het daarbij ging om een (politiek) gevoelig thema werd ook duidelijk uit de zeer kritische reactie op de woorden van toenmalig korpschef Rookhuijzen in de Volkskrant van mei 2012 (*'Iedereen bij de politie kijkt gespannen: gaat dit wel goed?'*), waarin hij stelt:

“Maar uiteindelijk moet er bij de Nationale Politie ook weer ruimte komen zodat je op lokaal niveau maatwerk levert. Ik hoop wel dat we er weer in slagen om het vertrouwen van onze omgeving terug te winnen. Dat zou mijn opdracht zijn aan de Nationale Politie. Zorg dat je een sympathiek en slagvaardig korps wordt en dat het vertrouwen terugkomt. Of dat lukt, heeft heel erg met de cultuur en de stijl van leidinggeven te maken.” (Stoker, *De Volkskrant*, 8 mei 2012).

Volgens diverse respondenten is er vanuit het Ministerie (en door de Minister persoonlijk) woedend gereageerd op de uitlatingen van Rookhuizen, temeer omdat de uitlatingen door de toenmalig korpschef van het korps Limburg-Noord werden gedaan, daags voor de finale behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer.

Mogelijk dat met het voorgaande een beeld ontstaat van enkele incidenten en een enkel geval waarin het cultuurvraagstuk werd benoemd. Dat beeld is onjuist. Het thema van de organisatiecultuur werd met flink politiek gewicht 'afgehouden' van de politieke besluitvormingsagenda, het vormingsproces en van de publieke discussie. Kritische noties over het aspect organisatiecultuur uit politieveld, van burgemeesters, of intern door ambtenaren in het middenkader van het ministerie, werden meteen afgewezen. Zoals een van de respondenten aangaf:

"tegenspraak werd absoluut niet geduld".

En uit de het gesprek met een vertegenwoordiger van het lokaal bestuur kunnen we optekenen:

"Er hoefde maar een burgemeester van een kleine gemeente een kritisch geluid te laten horen en de vraag kwam vanuit Den Haag of we in gesprek konden met deze collega over de geuite kritiek"

Ook het opzeggen van het (CAO)overleg tussen de vakbonden en de minister in december 2012 werd (gedeeltelijk) gekoppeld aan de thematiek van organisatiecultuur. Zo viel in *Binnenlans Bestuur* te lezen:

"Opstelten stuurde vrijdag het definitieve inrichtingsplan en het realisatieplan voor de invoering van de Nationale Politie per 1 januari 2013 naar de Kamer. (...) Voorzitter Gerrit van de Kamp van de vakbond ACP, die de plannen eerder al geen oplossing vond voor structurele problemen op het gebied van cultuur en leiderschap, maakt zich boos over de suggestie van Opstelten dat de plannen tot stand zijn gekomen in overleg met de bonden. *"Dit is absoluut niet het geval. Met de huidige plannen negeert de minister zelfs de stem van de werkvloer."* (Blankena, *Binnenlands Bestuur*, 12 december 2012).

Tot slot kan daar ook de wetenschappelijke notitie over het belang van de organisatiecultuur (en reflectie) aan worden toegevoegd:

"Misschien zijn proces- en cultuurfactoren wel veel belangrijker dan dat eeuwige bestel. Uiteindelijk zou het wel eens zo kunnen zijn dat de kwaliteit van welk bestel dan ook staat of valt met de wijze waarop mensen daarbinnen inhoud geven aan hun rollen, hun verantwoordelijkheid wel of niet nemen, leidinggeven of niet. Een bestel is in veel opzichten een lege huls. Het krijgt pas zin en betekenis door de invulling die mensen aan hun formele en informele positie geven." (Cachet, 2005a).

Aandacht voor de cultuurcomponent binnen de (re)organisatie door de Korpsleiding van de Nationale Politie lijkt ook bij de realisatie- en implementatiefase van groot belang. Dit gegeven de aard van de politieorganisatie en van politieprofessionals, die zelf slechts beperkt als 'reflective practitioners' kunnen worden getypeerd. Jan Nap stelde hierover eerder: *"Er is geen gewoonte om de eigen praktijk te bevragen of om bewust lessen te trekken uit praktijksituaties; althans niet uit de meer alledaagse praktijksituaties. Ook de vraag wat het 'opgetelde' effect van alle losse interventies*

en interacties is, is geen gespreksonderwerp. Met andere woorden: er is geen gedeelde zoektocht naar 'goed politiewerk'. En er lijkt ook weinig behoefte aan te zijn. Het leren vanuit de praktijk kan een mooi idee zijn, maar vanzelfsprekend is het niet.” (Nap, 2007).

Ter afronding

Met dit zevende hoofdstuk is getracht het beeld over de besluitvorming te vervolledigen door expliciet stil te staan bij die onderwerpen die in mindere mate de politieke agenda domineerden, maar die gelet op het krachtenveld en de bredere maatschappelijke ontwikkelingen, wel aandacht behoeven.

Daarmee wordt – na de hoofdstukken 4 tot en met 7 – de beschrijving van het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (inclusief krachtenveld en dominante thema's) afgerond. Met het voorgaande is het mogelijk om vanuit het theoretisch kader opnieuw naar het besluitvormingsproces te kijken, in opmaat naar een nadere analyse over hoe het verloop kan worden verklaard. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk vanuit de vier verschillende perspectieven zoals eerder in hoofdstuk 2 geschetst.

8. Conceptueel perspectief

“Afhankelijk van het gehanteerde model kunnen verschillende aspecten worden belicht en uiteenlopende verklaringen worden gevonden voor hetzelfde fenomeen. Dit ‘theoretisch pluralisme’ heeft inmiddels op grote schaal navolging gekregen”

– Bob van den Bos, 2008: 302.

Introductie

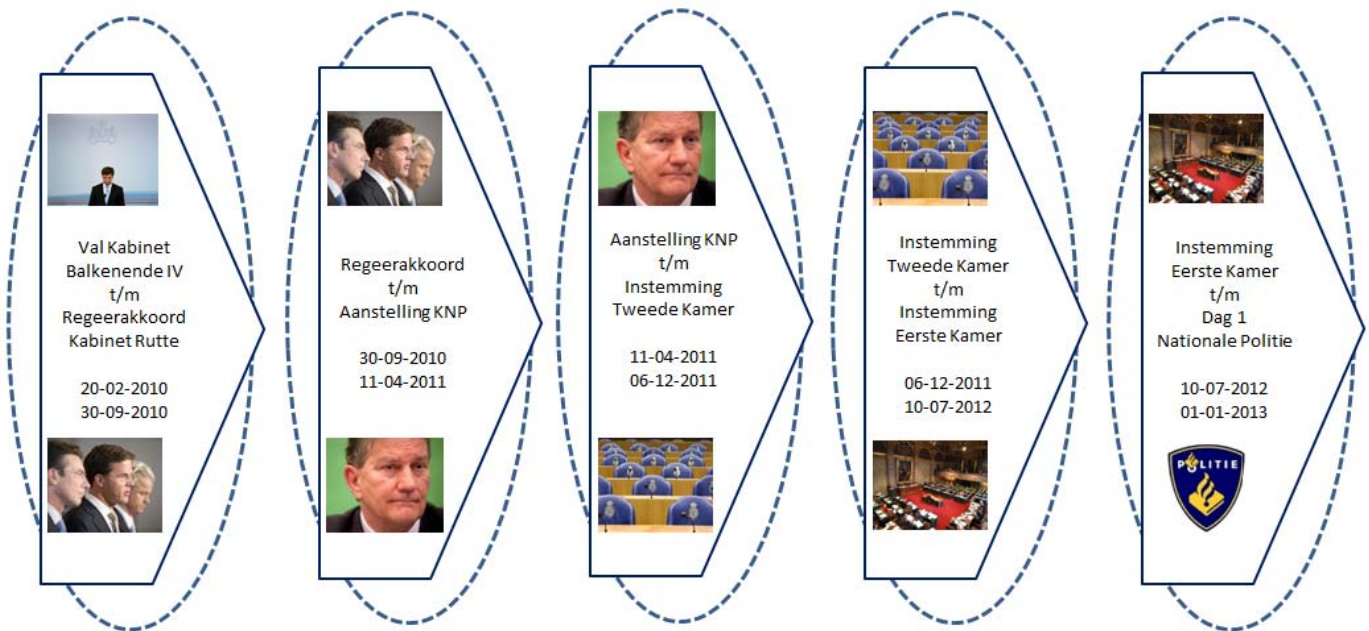
In hoofdstuk 2 is het theoretisch kader geschetst van waaruit en tegen de achtergrond waarvan het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie wordt geanalyseerd. Alvorens een beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen geven, is een nadere uitwerking en ‘van de geschetste en behandelde besluitvormingsmodellen noodzakelijk. Met andere woorden: een beantwoording van de vraag *wat betekenen de beschreven besluitvormingsmodellen als we deze toepassen op de besluitvorming aangaande de Nationale Politie? En, welk beeld ontstaat van het besluitvormingsproces als we de afzonderlijke modellen hanteren als perspectief, als ‘lens’ waarmee we de periode 2010-2013 beschouwen?*

In de volgende vier paragrafen wordt opnieuw stilgestaan bij de theoretische besluitvormingsmodellen, waarbij deze worden gebruikt als perspectief op het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie. Op basis van deze uitwerking is het – in combinatie met de hoofdstukken 2 tot en met 7 – mogelijk de hoofdvraag te beantwoorden, hetgeen centraal staat in hoofdstuk 9.

8.1 Het rondemodell

Zoals in paragraaf 2.1 gesteld; het rondemodell heeft als centrale aanname *dat beleid tot stand komt in verschillende (beleids)-arena’s en via verschillende interacties*. Vervolgens kunnen binnen het dynamische proces van besluit- en beleidsvorming verschillende ‘ronden’ worden aangeduid; *het geheel van de meest cruciale beslissingen en de betrokkenheid en bijdrage van de verschillende actoren*.

Wanneer we het rondemodell toepassen op besluitvormingsprocessen en deze processen proberen te analyseren met behulp van dit theoretisch model, is het van belang een scherp overzicht te hebben van de belangrijkste beslissingen binnen het proces. In hoofdstuk 4 is het chronologisch verloop van het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 in beeld gebracht. Op basis van dit beeld, de documentanalyse en de interviewgesprekken is het mogelijk om de periode 2010-2013 in vijf rondes in te delen. Het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie ziet er dan als volgt uit:



Belangrijkste beslissingen

Ondanks het groot aantal afzonderlijke besluiten in het kader van de nieuwe Politiewet 2012 en de realisatie van de Nationale Politie, zijn enkele momenten cruciaal gebleken. Deze ‘meest cruciale momenten’ hebben telkens een nieuwe ‘ronde’ in de besluitvorming ingeluid. In hoofdstuk 9 zal hier nader op worden ingegaan, maar door alle respondenten zijn de volgende vier momenten genoemd als bepalende gebeurtenissen in het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013:

- 1) **Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte-I** met daarin de passage dat Nederland een Nationale Politie zou krijgen
- 2) **De aanstelling en start van de Kwartiermaker Nationale Politie: Gerard Bouman**
- 3) **De behandeling en (unanieme) instemming door de Tweede Kamer met het wetsvoorstel Nationale Politie**
- 4) **De behandeling en instemming bij meerderheid door de Eerste Kamer met het wetsvoorstel Nationale Politie.**

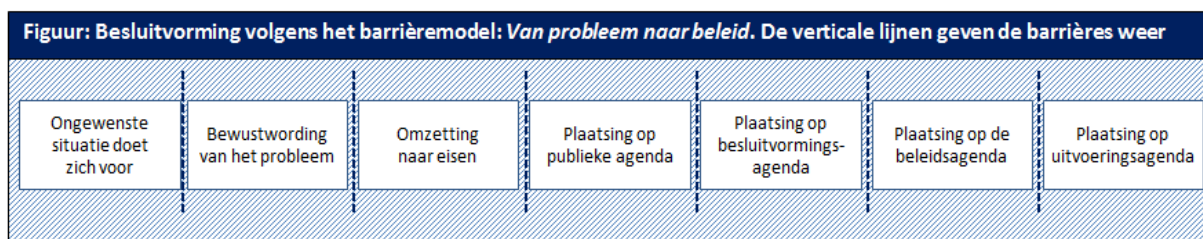
In hoofdstuk 2 is ten aanzien van het rondommodel ook stilgestaan bij de diverse rollen binnen het besluitvormingsproces (waarbij we volgens Teisman kunnen we onderscheiden: ‘de *initiator*’, ‘*supporters*’, ‘*aanpassers*’, ‘*scheidsrechters*’, ‘*intermediairs*’ en ‘*selectoren*’). Omdat in het onderzoek gefocust is op het verloop van het besluitvormingsproces, en de interpretaties van de actoren van de meest belangrijke momenten, is afgezien van een nadere categorisering van de actoren in het krachtenveld rondom de Nationale Politie. Dit heeft ook te maken met het feit dat verschillende actoren, op verschillende momenten, verschillende rollen hebben gespeeld. Zo zou de minister van Veiligheid en Justitie als belangrijke initiator kunnen worden aangeduid, maar hij lijkt ook nadrukkelijk enkele van de andere rollen gespeeld te hebben in de periode 2010-2013 (waaronder die van ‘scheidsrechter’).

De toepassing van het rondemodell zorgt er onder andere voor dat een scherper beeld ontstaat van de ‘fasering’ van het onderzochte besluitvormingsproces. Waarmee overigens nadrukkelijk niet gezegd is (zoals wel het geval bij het fasenmodel) dat het zou gaan om een lineair proces. Bij de operationalisering van het rondemodell is vastgehouden aan de opgave van Teisman (1995: 47) om “de analyse te beginnen met het in kaart brengen van alle beslissingen rondom het besluitvormingsproces”. Hierdoor zijn binnen het chronologisch verloop zoals in hoofdstuk 4 geschetst de nodige accenten gelegd en is een scherper onderscheid gemaakt tussen die beslissingen die het besluitvormingsproces als geheel hebben gestuurd, en de kleinere beslispunten, die het proces slechts indirect of in mindere mate hebben beïnvloed. Daarmee is de meerwaarde van het rondemodell nog eens benoemd.

Tegelijkertijd kan worden opgemerkt dat de conceptualisering van het rondemodell door Teisman, meer zeggings- en duidingskracht heeft wanneer het wordt ‘toegepast’ op het besluitvormingsproces aangaande de Betuwelij. Dit lijkt enerzijds te maken te hebben met de grotere tijdsspanne van het besluitvormingsproces (ruim tien jaar – in tegenstelling tot de twee jaar in het geval van de Nationale Politie). Anderzijds heeft het te maken met het type besluiten dat wordt genomen en waarmee een volgende ronde wordt ingezet, en met het specifieke onderscheid tussen de verschillende rondes. Daar waar het bij de Nationale Politie hoofdzakelijk gaat om een volgende fase in het besluitvormingsproces vanuit de optiek van het *wetgevings- en beleidsvormingsproces* (Regeerakkoord, Tweede Kamer, Eerste Kamer), ging het bij de toepassing door Teisman op het proces aangaande de Betuwelij nadrukkelijker om een afwisseling van publieke en politieke aandacht voor de thematiek, bewustwording bij verschillende actoren, en het verloop in snelheid en ‘impact’ van de besluitvorming. Zo werd “de vierde ronde” aangaande de Betuwelij volgens Teisman ingezet doordat “het idee binnen het ministerie meer steun kreeg, waarna een projectgroep werd opgezet en verkennende studies werden uitgevoerd”. Dit betreft nadrukkelijk een ander type besluit (en effect) dan de geselecteerde besluiten in het geval van de Nationale Politie.

8.2 Het barrièremodell

Eén van de uitgangspunten van het barrièremiddel is de aanname dat besluitvormingsprocessen verschillende fases moeten doorlopen. Zoals eerder aangegeven; *Het barrièremiddel kan gezien worden als een verdere uitwerking van het rationele fasenmodel van Hoogerwerf, met in het bijzonder erkenning van complexiteit, ambiguïteit en het niet ‘lineaire karakter’ van beleid en de besluitvorming daarover.* In hoofdstuk 2 haalden we het model van Hoogerwerf & Herwijer (2008: 68) aan als visualisering van het barrièremodell:



Lelieveldt heeft in zijn proefschrift 'Wegen naar Macht' (1999) het model iets versimpeld weergegeven, en daarbij expliciet getracht het fasen- en barrièremiddel te verweven:

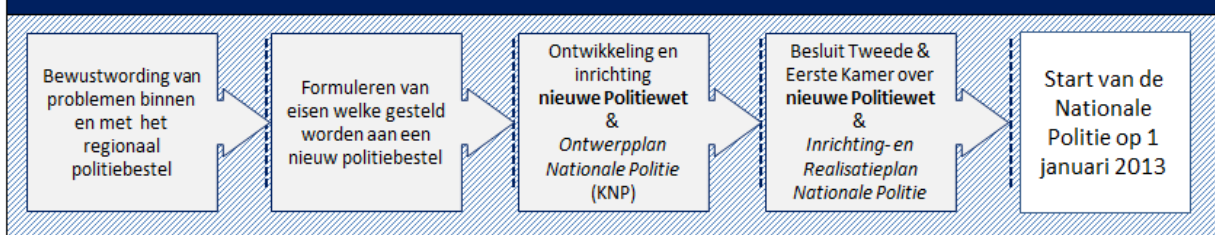


Ondanks de brede erkenning voor het niet lineaire karakter en de ambiguïteit van besluitvorming, kunnen hier de door Lelieveldt aangehaalde woorden van Pappi, König & Knoke (1995: 33) worden herhaald. Zij stellen dat *“de conceptualisering van besluitvorming in fasen tot één van de weinige geaccepteerde standaarden in de beleidsanalyse behoort.”* (Lelieveldt, 1999: 4).

Wanneer we het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie bestuderen vanuit het perspectief van het barrièremiddel wordt meteen één aspect van het besluitvormingstraject duidelijk, namelijk het parallel lopen van het wetgevingstraject enerzijds en de ontwikkeling van de kwartiermakersorganisatie Nationale Politie (inclusief de ontwikkeling van het ontwerp-, inrichtings- en realisatieplan) anderzijds. Toch lijkt een fasering naar het model van Hoogerwerf & Herweijer (2008) mogelijk, waarbij we vijf periodes kunnen benoemen.

- I. De periode tot en met 2010 (vanaf 1993), meer in het bijzonder tot en met het Regeer- en gedoogakkoord van het kabinet Rutte-I. In deze fase was overduidelijk sprake van het zich voordoen van *“ongewenste situaties”*, en in het verlengde daarvan *“bewustwording van het probleem”* (met het oude politiebestedel).
- II. Vervolgens wordt met 1. het Regeerakkoord, 2. de eerste uitwerking door de Minister van Veiligheid en Justitie van de plannen (Kamerbrief van december 2010), en 3. de opdracht aan de kwartiermaker Nationale Politie, een fase duidelijk van *het formuleren van eisen*.
- III. Nadat de eerste uitwerkingen voor het nieuwe politiebestedel bekend zijn gemaakt (onder andere via het *Ontwerpplan Nationale Politie*) volgt het wetsvoorstel Politiewet 200., de formele besluitvormingsroute via de Regering, het advies van de Raad van State, de Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer. Waarmee met recht gesteld kan worden dat **de plaatsing op de publieke en besluitvormingsagenda** is gerealiseerd.
- IV. Ondanks dat de Eerste Kamer ook voor haar besluitvorming al het (concept) Inrichtingsplan-Nationale Politie ontving, luidt de formele fasering dat er pas na juli 2012 aan uitwerking, implementatie en realisatie is gewerkt. Waarmee **de voorbereiding** van de dag-1-operatie (1 januari 2013) ook formeel van kracht werd vanaf juli 2012.
- V. Met de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet op 1 januari 2013 is het nieuwe politiebestedel dan ook formeel-juridisch een feit en kan nadere uitwerking gegeven worden aan de diverse realisatieplannen. Daarmee bevindt het nieuwe politiebestedel zich in de *‘uitvoerings- en realisatiefase’*, waarin onder andere de feitelijke en de personele reorganisatie hun beslag zullen krijgen.

Figuur: De besluitvorming Nationale Politie in het gecombineerde fasen/barrièremodel voor politieke besluitvorming



Wanneer de fasering hiervoor scherp wordt getoetst, wordt duidelijk dat “de modelmatige schoen toch enigszins wringt” en dat de fasering niet helemaal strookt met het procesverloop. Dat met andere woorden het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie facetten bevat die lastig te plaatsen lijken, wanneer de lens van het barrièremiddel wordt gehanteerd. Scherper geformuleerd; dat het barrièremiddel wellicht een minder passend perspectief biedt voor een duidelijke fasering en een scherpe analyse van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie.

Het “wringen van de schoen” heeft in deze met twee aspecten van het proces te maken. Alvorens daar op in te gaan, dient nog één ander belangrijk aspect benoemd te worden. Dit heeft te maken met de ‘basis’ van het barrièremodel. Namelijk het uitgangspunt dat ‘barrières’ genomen moeten worden om tot nieuw beleid te komen. Barrières kunnen daarbij nadrukkelijk als hordes gezien worden, waarbij tegenstanders proberen via specifieke momenten tegenmacht en tegenkracht te mobiliseren. Daarmee wordt het barrièremodel vaak uitgelegd als een model ter verklaring van *vertraging* van beleid- en besluitvormingsprocessen. Het bijzondere aan het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie is, dat het zich laat kenmerken (nagenoeg door alle respondenten expliciet benoemd) door de snelheid van besluitvorming. Toch biedt het barrièremodel ook tegen die achtergrond waardevolle inzichten. Zo luidt een deel van de analyse van het besluitvormingsproces dat de (voormalige) tegenstanders van de Nationale Politie er niet (meer) in geslaagd zijn voldoende barrières op te werpen of momenten van barrières en weerstand te benutten om de besluitvorming “te frustreren”. In dat licht is bijvoorbeeld het tekenen van het Transitieakkoord door het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en de Ministerie van Veiligheid en Justitie van groot belang, omdat daarmee een formeel akkoord werd verkregen van de toenmalige korpsbeheerders, veelal de grootste tegenstanders van de nationale politie.

Maar zoals gezegd, de modelmatige framing via het barrièremodel lijkt te wringen, hetgeen met twee aspecten te maken heeft. Het gaat daarbij allereerst om het aspect: “*omzetting naar eisen*”. In het barrièremiddel heeft dit nadrukkelijk betrekking op de voorfase van de (politieke) besluitvorming. Wanneer deze lijn in het besluitvormingsproces van de Nationale Politie was gevolgd zou er eerst een nadere analyse van het politiebestedel zijn gemaakt, een overzicht van eisen waaraan het nieuwe bestel zou moeten voldoen, waarna de besluitvorming zou plaatsvinden over de uitkomsten van de verkenning en het hernieuwde voorstel op basis van eisen. Het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 laat zich nadrukkelijker uitleggen met een fasering waarbij eerst politiek in de nieuwe coalitie en met het regeer- en gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV is besloten dat er Nationale Politie zou komen, waarna (vervolgens) de eisen zijn gesteld waaraan het nieuwe bestel zou moeten kunnen voldoen.

Wanneer ook naar de fase voor het kabinet Rutte-I wordt gekeken zou een ander beeld kunnen ontstaan. Zeker in de *denkbeeldige* situatie wanneer het in 2006 ingediende wetsvoorstel Nationale Politie niet controversieel zou zijn verklaard door het kabinet Balkenende-IV (2006). In dat geval zou gesteld kunnen worden dat het wetsvoorstel vrij kort volgde op het rapport van de Commissie Leemhuis-Stout (2005), die expliciet tot doel had, een verkenning uit te voeren naar “*de eisen waaraan de politieorganisatie nu en in de nabije toekomst zou moeten voldoen*”. In dat geval was de fasering mogelijk meer volgens de lijn van het gecombineerde fasen/barrièremodel gelopen.

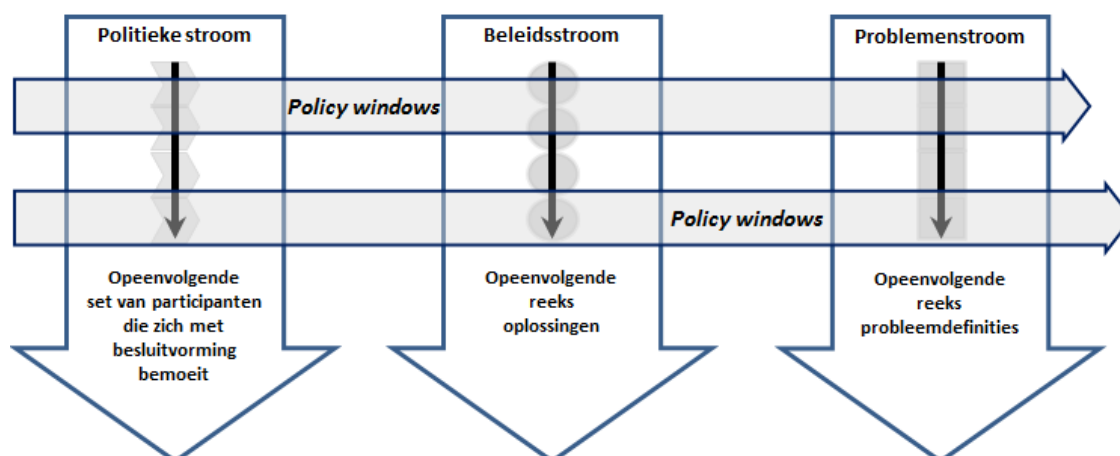
Het tweede aspect waardoor het perspectief voor de besluitvorming tussen 2010 en 2013 lastig is, heeft te maken met de *besluitvormingsagenda*, de *beleidsagenda* en de *uitvoeringsagenda*. De minister van Veiligheid en Justitie heeft meermaals aangegeven “*geen onomkeerbare stappen te zetten*” ten aanzien van de vorming van de Nationale Politie. Toch is er vanaf mei 2011 beleidsmatig gewerkt aan de opstart en realisatie van het nieuwe, nationale politiebestedel. Daarmee zijn de fase van *besluitvorming* en *beleidsvorming* parallel gaan lopen. Zoals eerder aangehaald: tijdens de expertmeeting in de Eerste Kamer bleek ook uit de woorden van vakbondsvoorzitter Van de Kamp (ACP) hoezeer de politieorganisatie al was gericht op het nieuwe bestel en de nieuwe inrichting. Daarmee kan gesteld worden dat naast besluit- en beleidsvorming ook reeds stappen werden gezet in de uitvoering. Heel concreet kreeg dit vorm via de benoeming van de kwartiermakers (en beoogde politiechefs) van de nieuwe eenheden. De fasering via beleidsvorming en beleidsuitvoering, die volgens het barrièremodel volgen na de besluitvorming, gaat voor het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie niet (of slechts gedeeltelijk) op. Daarmee lijkt het barrièremodel van minder verklarende kracht te kunnen zijn voor dit besluitvormingsproces.

8.3 Policy windows en het stromenmodel

Het stromenmodel heeft als basisaanname dat beleids- en besluitvormingsprocessen zijn opgebouwd uit verschillende stromen: *problemen*, *oplossingen* en *politieke gebeurtenissen*. De actoren binnen het besluitvormingsveld (veelal aangeduid als ‘*policy entrepreneurs*’) bepalen aan welke problemen en oplossingen aandacht wordt besteed. Dat het daarbij niet gaat om rationale en lineaire processen is eerder besproken; *beleidsoplossingen of beleidsvarianten gaan in het stromenmodel vaak vooraf aan de definitie van het probleem en bepalen vaak ook hoe problemen worden geformuleerd*. Volgens Teisman (2001: 305) is het voor onderzoekers die het stromenmodel gebruiken, de opgave te focussen op de koppeling tussen de drie stromen en de vraag hoe deze tot stand komen. Met andere woorden: de bestudering van de ‘*policy windows*’.

In aanvulling op de woorden van Teisman kan Steenbakkers worden aangehaald, die in haar proefschrift stelt dat voor een aantal beleidsvraagstukken (in tegenstelling tot het gebruik van het rationale fasenmodel) “*een netwerk-contextuele opvatting meer van toepassing is, waarin beleidsproblemen in verband staan met belangentegenstellingen en machtsverschillen. Alleen voldoende politieke wil bij actoren zal leiden tot voldoende draagvlak om problemen op te lossen.*” Waaraan zij toevoegt: “*vanuit deze opvatting over beleid wordt vaker het stromenmodel gebruikt.*” (Steenbakkers, 2012: 21).

Figuur: Het stromenmodel



Wanneer we het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie bezien vanuit het hiervoor geschetste model zijn er twee belangrijke uitkomsten. Allereerst dat het model vooral een verklaring lijkt te vormen voor het besluit als zodanig om over te gaan tot Nationale Politie (in 2010). Of om met de woorden van een van de respondenten te spreken (die bekend was met modellen over besluitvorming):

“Er was een duidelijke window of opportunity in 2010. En je zou kunnen zeggen dat Opstelten in dat raam is gaan zitten, en er voor heeft gezorgd dat het niet meer dicht ging.”

In breder verband lijkt dit ook de analyse van veel respondenten. Gevraagd naar welke momenten in de besluitvorming tussen 2010 en 2013, dus *tussen* het regeerakkoord en dag-1 van de Nationale Politie, van belang zijn geweest, antwoord een ruime meerderheid als eerste: *“Het regeerakkoord”*.

Wanneer analyses over de voorgeschiedenis worden bestudeerd (Fijnaut, 2012; Cachet et al., 2009) lijkt zich in 2010 nadrukkelijk een *‘window of opportunity’* te hebben voorgedaan. Dat was eerder ook de eigen conclusie voor wat betreft de vraag hoe – gelet op het verleden – het besluit in 2010 kon worden verklaard te komen tot een Nationale Politie in Nederland (Spelier, 2011). Kortom: het afnemende draagvlak voor het regionale politiebestedel, de vele incidenten, en de stroeve samenwerking tussen Minister, Korpsbeheerders, Raad van Korpschefs en de vakbonden in de periode 2006-2010, maakten dat de ambitie om te komen tot een Nationale Politie politiek verzilverd kon worden in en met het Regeerakkoord in 2010.

Maar daarmee is nog geen (volledige) verklaring gevonden voor het verloop van het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013, los van de stellige overtuiging van velen dat met het regeerakkoord vast stond dat er een Nationale Politie in Nederland zou komen.

De tweede uitkomst die benoemd kan worden wanneer het besluitvormingsproces wordt bestudeerd vanuit het perspectief van het stromenmodel, zijn de specifieke problemen en het groeiende aantal ambities dat gekoppeld is en werd aan de realisatie van de Nationale Politie. Eerder haalden we al de woorden van Jan Terpstra in de Eerste Kamer aan (*“gestopt met tellen na doelstelling 42 die aan de realisatie van de Nationale Politie werd gekoppeld”*). In dit verband lijkt de periode 2010-2013 getypeerd te kunnen worden in termen van wat Cohen, March & Olsen in 1972 al

beschreven als hun *'garbage can-model'*. Heel concreet kunnen we daarbij het ICT-vraagstuk als voorbeeld noemen. Naar aanleiding van het jongste rapport van de Algemene Rekenkamer (2011) over het ICT-dossier bij de politie, stelde Minister Opstelten, zoals eerder aangehaald:

"Het ARK rapport maakt mijns inziens duidelijk dat de vorming van de Nationale Politie een belangrijke voorwaarde is voor het kunnen realiseren van één uniforme informatiehuishouding. Het standaardiseren van de werkprocessen is een vereiste hiervoor. De voor het politiewerk noodzakelijke informatievoorziening en ICT infrastructuur kunnen bij de vorming van Nationale Politie vanuit één visie op de politieorganisatie onder centrale regie worden gerealiseerd." (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 23 juni 2011)

Maar niet alleen voor wat betreft de ICT-problematiek zou de Nationale Politie uitkomst bieden. Ook voor andere ervaren problemen. Onder meer in reactie op geweldsincidenten tegen politieagenten en voor agenten met een posttraumatisch stresssyndroom (PTSS) werd het *'Actieplan Versterking professionele weerbaarheid'* opgesteld. Daarin wordt opgemerkt:

"De vorming van de Nationale Politie draagt bij aan de inrichting van een organisatie die flexibel en slagvaardig kan inspelen op de continu wijzigende veiligheidsproblemen. Vanuit het principe van goed werkgeverschap wil de minister hiermee ook het fundament leggen voor een korps waarin elke politiemans / vrouw goed toegerust en opgeleid het werk kan verrichten. Dit vergroot niet alleen de inzetbaarheid van politiemensen, maar draagt ook bij aan het gezag van politie op straat." (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 28 juni 2011).

En met betrekking tot een van de andere belangrijke drijfveren voor de realisatie van de Nationale Politie (het terugdringen administratieve lasten), stelt de minister van Veiligheid en Justitie:

*"Met het Actieprogramma "Minder regels, meer op Straat" heb ik de aanval ingezet op het terugdringen van de bureaucratie bij de politie met 25% en het vergroten van de ruimte voor vakmanschap van agenten. (...)
"De vorming van de Nationale Politie leidt tot het terugdringen van de bureaucratie."*

En dat dit *"broodnodig"* is, blijkt, aldus Opstelten in zijn de voortgangsrapportage:

"uit het onderzoek dat ik heb laten houden onder politiemensen over de komst van Nationale Politie waarover ik u per brief op 24 november jl. heb geïnformeerd. 85.8% van de politiemensen hecht veel tot zeer veel belang aan de aanpak van bureaucratie en 88.1% aan vakmanschap." (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 16 december 2011)

Over de periode 2010-2013 kan met recht gesteld worden dat zowel de Minister als het Ministerie van Veiligheid en Justitie een groot aantal doelstellingen heeft gekoppeld aan de beoogde realisatie van de Nationale Politie (zie ook Terpstra, 2012). In een aantal gevallen werd de koppeling gelegd met de Nationale Politie in reactie op problemen die (hernieuwde) aandacht ontvingen. Hiervoor is gewezen op het ICT-dossier, maar ook de 'politieprestaties' kunnen hier nogmaals genoemd worden. Als illustratie kunnen we daarbij het onderzoek van de Algemene Rekenkamer aanhalen ('Prestaties in de strafrechtketen', 2012) naar onder andere de aanpak van geweld en vermogensdelicten. Dagblad Trouw kopte naar aanleiding van het rapport *"Rekenkamer uiterst kritisch over prestaties politie en Justitie"* en leidde het artikel in met de regels:

“Verdachten die vrijuit gaan omdat ze niet worden opgespoord en vervolgd. En gevangenisstraffen die niet worden uitgezeten of boetes die niet worden geïnd. Meer regie van de minister van justitie en veiligheid is gewenst om de prestaties van de strafrechtsinstanties te verbeteren.”

De reactie van Minister Opstelten op het rapport van de Algemene Rekenkamer is er opnieuw één waarin hij de politiek strategische koppeling weet te leggen:

“Ook de komst van de Nationale politie biedt een uitgelezen kans om de kwaliteit, snelheid en doelmatigheid van de strafrechtketen te verhogen. In het verlengde van wat ik heb aangekondigd in mijn brief van 6 februari jl. ter aanbieding van het WODC-rapport “*Doorlooptijden in de strafrechtketen*”, zal ik u nog voor de zomer berichten over de voortgang op de verschillende trajecten ter versterking van de informatiepositie over en de regie op de keten.” (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 29 februari 2012).

In een aantal andere situaties gebeurde dat meer proactief om het geheel van de Nationale Politie meer kracht bij te zetten en positief te framen. Daarbij kan als voorbeeld worden verwezen naar de argumentatie aangaande vergroting van de uniformiteit en minder overhead in de toekomstige situatie van één nationaal politiekorps.

Een laatste element dat hier nogmaals genoemd moet worden, is de stroom van de politieke gebeurtenissen. Want ondanks dat de periode 2010-2013 één geheel lijkt te worden wanneer we het besluitvormingstraject grof beschouwen vanuit het stromenmodel, zijn er aanwijsbare momenten waarop de koppeling tussen de stromen werd gemaakt, ten positieve, maar ook om besluitvorming mogelijk te vertragen of te frustreren.

Hoe sterk de koppeling is geweest, blijft een lastig te reconstrueren feit, maar dat de val van het kabinet Rutte-I en het besluit over het al dan niet controversieel verklaren van het wetsvoorstel door de Eerste Kamer, markant is geweest, is door een groot aantal respondenten benoemd. Zo zijn er betrokkenen die stellen dat het besluitvormingsproces door de val van het kabinet, en de beslissing het wetsvoorstel niet controversieel te verklaren, een extra impuls heeft gekregen en mede daardoor snel is afgerond.

Daarbij kunnen we wijzen op het plenaire debat in de Eerste Kamer, en daarbinnen het ordevoorstel van senator De Graaf om de behandeling op te schorten tot de ‘reparatiewet’ duidelijk zou zijn, en behandeld zou zijn door de Tweede Kamer. Met dit laatste punt ging het debat (vooral ook buiten de Eerste Kamer) over de vraag wat er in het geval van opschorting zou gebeuren wanneer er een nieuwe Minister van Veiligheid en Justitie zou komen, zeker wanneer deze van een andere politieke partij zou zijn geweest (gelet op de stemming in de Eerste Kamer over het wetsvoorstel). Kortom: de koppeling tussen de stromen werd ook *procedureel* gelegd, en daarbij werd gefocust op de besluitvorming *als zodanig*. Dit betreft overigens niet de traditionele uitleg van het stromenmodel, waarbij de focus veelal is gericht op inhoudelijke kwesties waar problemen en oplossingen worden gekoppeld (soms ook naar aanleiding van breed uitgemeten incidenten).

8.4 Het bureaucratisch politieke proces

Wanneer binnen verkokerde overheidsbureaucratieën ambtenaren belangenconcurrentie met elkaar aangaan en verwickeld raken in een permanent onderhandelingsproces treedt hetgeen op waar eerder op werd gewezen: bureaupolitiek.

Allison werkte “het bureaucratisch politiek proces” uit als ‘derde model’ ter verklaring van de besluitvorming omtrent de Cubacrisis in 1962. Het maken van een gedegen analyse van een besluitvormingsproces op basis van het model van Allison lijkt geen gemakkelijke opgave. Zeker wanneer we dit betrekken op de besluitvorming omtrent de Nationale Politie. Daarvoor zijn meerdere redenen aan te voeren. De eerste heeft met het model van Allison zelf te maken, hetgeen bij nadere bestudering ingewikkelder en algemener blijkt te zijn, dan bij eerste bestudering de inschatting was. Of zoals Rogier de Langhe het in het tijdschrift ‘*Ethiek & Maatschappij*’ in een artikel over de modellen van Allison beschrijft:

“Model III (Bureaucratisch Politiek) is zoals steeds het meest complexe model van de drie. Ik kan hier verwijzen naar een kritiek van Bendor en Hammond: “There are so many different assumptions, variables, and relationships in Model III that it is almost impossible to determine the role and impact of any one of them. For Model III to be useful for systematic analysis, it must be simplified considerably.” (De Langhe, 2005: 70).

De andere redenen hebben met het ministerie van Veiligheid en Justitie te maken. De analyse vanuit het perspectief van Allison betekent namelijk een (*organisatie-*)interne analyse. Er is echter maar beperkt gesproken en geschreven over ambtelijke strijd binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Hiervoor zijn een viertal redenen aan te voeren: 1. ambtelijke loyaliteit, 2. de (her)positionering van het directoraat-generaal Politie binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie, 3. de (eigen) reorganisatie van het directoraat-generaal Politie²⁸, en 4. de grote politieke druk op het politiedossier en de besluitvorming daarover. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen informatie beschikbaar is over de verhoudingen binnen de ministeries en tussen de betrokken ministeries.

Zo werd de ambtelijke strijd over de politie jarenlang gekenmerkt door de ‘stammenstrijd’ tussen de ministeries van Justitie en van Binnenlandse Zaken. Enerzijds werd dit positief uitgelegd als zijnde een politiek en ambtelijke vorm van “*checks & balances*”, anderzijds ging het met momenten om een politieke en ambtelijke *machtsstrijd*. Over de veranderde verhoudingen tussen de ministeries is relatief weinig bekend geworden, maar dat het de topambtenaren van het voormalige ministerie van Justitie zijn die met de realisatie van de Nationale Politie “*de finale strijd hebben gewonnen*” (van Binnenlandse Zaken) werd door menig betrokkene opgemerkt en erkend, evenals het feit dat met de samenvoeging werkwijzen samen zouden komen. In de woorden van Marcel Cramwinckel:

“De twee manieren van denken en werken moesten met elkaar worden verbonden.” (...) “Bij Justitie is traditioneel het resultaat belangrijker dan het bewaken van de relatie. Ik ben meer van de dialoog en ook bij veranderen werkt een meer organische stijl bij mij het beste. Er was bij deze manier van veranderen een grote planningsdruk. Hoewel dat energie gaf, waren er ook momenten dat ik vreesde dat het veld het niet meer kon bijbenen.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 185).

Wanneer wordt gefocust op de individuele topambtenaren, lijken grote interne ‘clashes’ voorkomen te zijn gedurende het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie. Anderzijds, als we

²⁸ Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie, ‘*Nieuwe organisatie DG Politie*’, 6 september 2012.

kijken naar de bezetting van diverse topfuncties, zijn verschuivingen waarneembaar. Zo is een deel van de topambtenaren betrokken bij het dossier Nationale Politie nog onderdeel van de huidige ambtelijke top, waaronder Sandor Gaastra (per 15 juni 2013 benoemd tot Directeur-generaal Politie), en Hubert-Jan Albert (programmamanager implementatie Nationale Politie). Tegelijkertijd is duidelijk dat een deel van de topambtenaren andere functies is gaan vervullen. Hierbij kunnen we wijzen op de voormalig Directeur-generaal Politie, Dick Schoof, die per 1 maart 2013 Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid is geworden. Daarnaast is Marcel Cramwinckel per 1 september 2012 aan de slag als directeur Strategie en Innovatie bij de Inspectie Veiligheid.

Direct betrokkenen bij de besluitvorming over de Nationale Politie oordelen wisselend over de genoemde verschuivingen. Wisselend, in het bijzonder over de vraag in hoeverre uit de verschuivingen oordelen kunnen worden afgelezen over de 'politiek-ambtelijke prestaties' van de betreffende ambtenaren en de strijd die achter de schermen is gevoerd.

Een ander aspect dat hier enige aandacht behoeft, is de politieke kleur van de topambtenaren, zo bleek ook uit de benoeming van VVD-er Pieter Cloo in november 2012 als de nieuwe Secretaris-generaal van Veiligheid en Justitie. Het NRC handelsblad wist in 2012 en 2013 de nodige achtergrond en duiding te brengen bij de ambtelijke verschuivingen. Ondanks dat deze benoeming formeel pas een feit werd aan het eind van de besluitvorming over de Nationale Politie, lijkt zij toch het een en ander te kunnen illustreren over de verhoudingen. In een artikel in NRC Handelsblad NRC-artikel valt terug te lezen:

“Langzaam komt de machtsmachine van de VVD op gang. Sinds de partij in 2010 het Torentje veroverde, duurde het lang voordat de VVD deze winst ook in partijpolitieke benoemingen kon omzetten. (...) De liberalen komen eraan - ook in het openbaar bestuur, dat lange tijd door liberalen werd genegeerd als carrièremogelijkheid. Binnenkort komt daar een meer in het oog springende benoeming bij. Na maandenlang touwtrekken gaat VVD-minister Opstelten een partijgenoot naar voren schuiven als secretaris-generaal. Met de aanstaande benoeming van oud-UWV-bestuurder en Pieter Cloo groeit het aantal liberale sg's van één naar twee. Niet spectaculair, maar toch. (...) Formeel doet de partijpolitieke kleur van een ambtenaar er niet toe. Nederland kent een lange en krachtige traditie van een neutraal ambtenarenapparaat. Informeel zien partijen er echter op toe dat de verdeling van bestuurlijke en ambtelijke posten niet te veel uit de pas gaat lopen met de politieke krachtsverhoudingen. En die zijn de laatste jaren flink door elkaar geschud. Niet voor niets heeft de VVD haar scholings- en rekruteringsactiviteiten aanmerkelijk opgeschroefd.” (NRC Handelsblad, 21 september 2012:

Ondanks dat de benoeming aanvankelijk als logisch vervolg werd gezien van de verschoven machtsverhoudingen (electorale winst van de VVD), lijkt de benoeming daarna toch minder onomstreden te zijn geweest, dan aanvankelijk gedacht. En ook de interne strijd daaromtrent bleef niet helemaal intern:

“Op het ministerie van Veiligheid en Justitie botst minister Ivo Opstelten (VVD) met zijn naaste medewerkers omdat hij voornemens is hen op te zadelen met een hoogste ambtelijke baas die zij niet wensen. (...) De minister wil zijn partijgenoot Pieter Cloo voordragen als secretaris-generaal. Maar in de ambtelijke top bestaat twijfel over diens geschiktheid om de dagelijkse leiding over het ministerie te voeren. (...) Kennelijk vinden de topambtenaren Cloo niet passen bij de eisen die aan de nieuwe secretaris-generaal zijn gesteld.” (NRC Handelsblad, 21 september 2012).”

En ook na de benoeming lijkt de interne strijd, en de kritische beoordeling van de nieuwe Secretaris-Generaal te kunnen worden opgemerkt. Zo werd na de start van Cloo opgetekend:

“Bijna honderd dagen later (...) heeft de nieuwe 'sg' een keerpunt bereikt, vertellen betrokkenen. Hij begon als typische interim-manager: alles moest anders en hij trok zware dossiers naar zich toe. Daarmee wekte Cloo irritatie van topambtenaren, die bovendien weinig moesten hebben van zijn taalgebruik, zegt een insider die anoniem wil blijven. Zo noemde Cloo het departement De Firma. Om resultaat te boeken, zal zijn aanpak moeten veranderen, menen ingewijden. Nu moet hij de omslag maken van interim-manager naar bestuurder, aldus de ingewijde.” (NRC Handelsblad, 22 februari 2013)

Dat er binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie gedurende het besluitvormingsproces de nodige (ambtelijke) strijd is gevoerd, roept mogelijk geen verwondering op. De hiervoor aangehaalde passages zijn dan ook een illustratie bij verschillende aspecten die in vertrouwelijkheid tijdens de interviewgesprekken zijn gemeld. Toch is een goede reconstructie over de exacte machtsverhoudingen en het gevolg daarvan op het besluitvormingsproces erg lastig gebleken. Niet alleen omdat er weinig openbare informatie over beschikbaar is, maar ook omdat uitspraken van (nauw) betrokkenen relatief moeilijk te controleren zijn, en betrokkenen relatief weinig openheid van zaken willen (en soms kunnen) geven over de verhoudingen binnen het departement. Zo geldt bijvoorbeeld dat met het nieuwe organisatiemodel van het directoraat-generaal Politie een nieuwe lijn is uitgezet. Maar welke ambities, belangen en interpretaties hier achter schuil gaan is middels de interviewgesprekken niet achterhaald.

Wanneer de bureaupolitiek als model wordt gehanteerd om de besluitvorming (als extern onderzoeker) te analyseren, blijkt de verklarende kracht van het model beperkt. Om nogmaals met de Langhe te spreken:

“Volgens dit model komt de staat op een erg verwarde manier tot een bepaalde handeling, namelijk als de output van een onoverzichtelijk kluwen van onderhandelingen tussen individuen op allerlei niveaus. De determinanten van die onderhandelingen zijn erg uiteenlopend.” (De Langhe, 2005: 66-67).

Over het individuele handelen van actoren stelt hij vervolgens nog, dat zij dit doen *op basis van een fragmentaire perceptie van wat in de politiek gebeurt*, en dat daarbij de positie en de functie bepalend zijn voor het standpunt dat men verdedigt ('where you stand depends on where you sit') Hoe krachtig een meerderheid van de respondenten (en enkele openbare stukken) ook spreekt over de macht van de topambtenaren en “de top van V en J”, exact begrijpen hoe de verhoudingen intern (en extern) liggen, en hoe deze verhoudingen vervolgens het besluitvormingsproces hebben beïnvloed, blijft een lastige, en vanuit dit perspectief gedeeltelijk onbeantwoorde opgave.

Van model naar verklaring

Met de voorgaande vier paragrafen is geprobeerd om vanuit het perspectief van vier bestuurskundige (besluitvormings)modellen te kijken naar het besluitvormingsproces over de Nationale Politie. Getracht is om enkele van de aspecten van het besluitvormingsproces – bezien

door de lens van het betreffende model – uit te werken, en zodoende, in combinatie met de eerdere hoofdstukken, een vollediger beeld te schetsen van het proces tussen 2010 en 2013.

Dat elk model eigen facetten van het besluitvormingsmodel accentueert (en kan illustreren), is weinig nieuw binnen de bestuurskunde. Over de meerwaarde van de besluitvormingsmodellen ter beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, zal in paragraaf 9.3 worden teruggekomen. Wel kan hier worden opgemerkt dat – ondanks het feit dat besluitvormingsmodellen geen alomvattende verklaringen leveren voor het verloop van de grillige processen – de gebruikte ‘lenzen’ het mogelijk hebben gemaakt om nieuwe onderdelen en aspecten van het besluitvormingsproces te benoemen en daarmee het beeld te vervolledigen.

9. Het besluitvormingsproces verklaard

“Het besluitvormingsproces valt niet als eendimensionaal geheel te begrijpen. Er hebben meerdere trajecten, en plaatsen van besluitvorming een rol gespeeld. Er is met andere woorden op meerdere borden geschaakt. Begrip van het geheel vraagt daarmee om meerdere perspectieven, ter duiding van het verloop en de complexiteit van dit proces”

– Marcel Cramwinckel, mei 2013 ²⁹

Introductie

Met de voorgaande hoofdstukken is een zo volledig mogelijk beeld geschetst van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode 2010-2013. Daarbij is achtereenvolgens stilgestaan bij het ‘formeel’ verloop van het besluitvormingsproces, de beeld- en discussiebepalende thema’s gedurende het proces, het krachtenveld aangaande de Nationale Politie, en het meer ‘feitelijk’ verloop van het besluitvormingstraject. Daarnaast is aan het begin van dit verslag een theoretisch kader uitgewerkt, hetgeen vervolgens is geconceptualiseerd en is ‘toegepast’ op het besluitvormingsproces.

In dit hoofdstuk zal met behulp van de verkregen kennis, feiten en interpretaties van de verschillende actoren, getracht worden een antwoord te formuleren op de hoofdvraag van dit scriptie-onderzoek, namelijk:

Hoe valt, met behulp van verschillende besluitvormingsmodellen, het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) in de periode februari 2010 – januari 2013 te verklaren?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zal allereerst nogmaals worden teruggekeken naar het verloop van het besluitvormingsproces en de vraag welke accenten daarbinnen gelegd moeten worden om het proces te duiden. Vervolgens wordt getracht met drie perspectieven een verklaring te formuleren in antwoord op de hoofdvraag. Deze beantwoording vloeit logischerwijs voort uit en bouwt verder op de inhoud van de hoofdstukken 2 tot en met 8. Tot slot zal in dit hoofdstuk in paragraaf drie worden teruggekeken op de besluitvormingsmodellen en de meerwaarde voor wat betreft de beantwoording van de hoofdvraag en meer in het algemeen de meerwaarde voor de duiding van besluitvormingsprocessen.

9.1 De Nationale Politie chronologisch beschouwd

In hoofdstuk 4 is het verloop van het besluitvormingsproces nauwgezet – chronologisch – uitgewerkt en in (kort) historisch perspectief geplaatst. Binnen de periode kunnen acht momenten als

²⁹ Marcel Cramwinckel was tussen 1 januari 2011 en september 2012 directeur van het programma vorming Nationale Politie binnen het ministerie van Veiligheid en Justitie. Citaat afkomstig uit het interviewgesprek op 16 mei 2013.

‘bepalend’ worden aangemerkt voor het verloop van het besluitvormingsproces over de Nationale Politie in Nederland. Voor al deze momenten geldt dat zij door een grote meerderheid van de respondenten zijn genoemd tijdens de interviewgesprekken in antwoord op de vraag welke momenten in de periode 2010-2013 bepalend zijn geweest voor het verloop van het besluitvormingsproces. Daarnaast geldt dat deze momenten zeer uitvoerig in de openbare stukken en beschouwingen zijn geanalyseerd.

Het gaat daarbij om de momenten opgenomen in onderstaande tabel, die hierna nader zullen worden toegelicht. Er wordt hier nadrukkelijk gesproken over acht ontwikkelingen/momenten, daar waar in het vorige hoofdstuk bij het rondemodell over vier momenten wordt gesproken. Het verschil tussen beide duidingen is gelegen in een aantal specifieke momenten. Zo wordt in dit hoofdstuk aangaande september-oktober 2010 een onderscheid gemaakt tussen 1. de passage in het regeerakkoord over de Nationale Politie, 2. de totstandkoming van het ministerie van Veiligheid en Justitie en 3. het aantreden van Ivo Opstelten als Minister van Veiligheid en Justitie. Daarnaast luidde de ondertekening van het transitieakkoord (februari 2011) niet zozeer tot een nieuwe ronde in de besluitvorming, maar vormde zij wel een markant moment in de bredere discussie over het politiebestedel en de eenwording richting Nationale Politie. In tegenstelling tot de duiding in het vorige hoofdstuk, zijn in onderstaand overzicht de val van het kabinet Rutte-I en het niet controversieel verklaren van de Politiewet 2012 door de Eerste Kamer benoemd als bepalende momenten. Deze ontwikkelingen hebben niet zozeer een nieuwe ronde in de besluitvorming ingeluid, omdat de Eerste Kamer de behandeling van de Politiewet voortzette, maar zijn – het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 overziend – wel belangrijke momenten gebleken.

Bepalende momenten in de besluitvorming omtrent de Nationale Politie [2010-2013]	
Periode / Datum:	Moment in de besluitvorming
September 2010	Vaststelling van het regeer- en gedoogakkoord, met daarin de bepaling dat er een Nationale Politie in Nederland komt .
	Vorming van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het daarbij onderbrengen van het Directoraat-generaal politie
Oktober 2010	Ivo Opstelten benoemd als minister van Veiligheid en Justitie
Februari 2011	Transitieakkoord getekend door de minister van Veiligheid en Justitie, het Korpsbeheerdersberaad en het College van Procureurs-generaal
Mei t/m juli 2011	Aanstelling Kwartiermaker(s) Nationale Politie, de benoeming van de kwartiermakers van de nieuwe eenheden en de aanwijzing van de (beoogd) regioburgemeesters
6 december 2011	Tweede Kamer gaat unaniem akkoord met het wetsvoorstel voor de nieuwe Politiewet (Nationale Politie)
Voorjaar 2012	Behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie door de Eerste Kamer, Val van het kabinet Rutte-I (21-23 april), Niet controversieel verklaren Politiewet 2012 door Eerste Kamer (8 mei)
Mei t/m juli 2012	Plenaire behandeling wetsvoorstel Nationale Politie door de Eerste Kamer: <ul style="list-style-type: none"> • Expertmeeting op 15 mei 2012 • De plenaire (parlementaire) behandeling op 2, 3 en 10 juli 2012

Zonder hoofdstuk 4 te willen herhalen, kunnen de hierboven genoemde momenten nogmaals kort worden langsgelopen. Daarmee krijgt de periode 2010-2013 op basis van de interviewgesprekken en de geanalyseerde openbare stukken een finale inkleuring, alvorens in de volgende paragraaf de hoofdvraag wordt beantwoord.

September 2010

In september 2010 worden de eerste twee cruciale beslissingen genomen in het kader van de besluitvorming over de Nationale Politie in Nederland:

1. Er wordt politiek besloten tot de realisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie
2. In het regeer- en gedoogakkoord wordt afgesproken dat er een Nationale Politie in Nederland komt.

De realisatie van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft in het publiek debat tot weinig verheffing geleid, maar was volgens sommigen intern een nadrukkelijk strijdpunt. Formeel werd aan een jarenlange 'stammenstrijd' tussen Binnenlandse Zaken en Justitie een einde gemaakt door de politie (het Directoraat-Generaal Politie) onder te brengen bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Diverse betrokkenen onderstrepen het belang van de samenvoeging. Zo luidde de conclusie van Marcel Cramwinckel:

"Bij de voorbereidingen voor de Nationale Politie was het geen optie om alleen te veranderen via hiërarchie, zoals Justitie van oudsher gewend is, of alleen via het overlegmodel, waar BZK een lange traditie in heeft". (Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013: 185).

Over de bepaling in het regeerakkoord is inmiddels veel gezegd en geschreven. De passage was afkomstig van de (aankomend) minister van Veiligheid en Justitie zelf (Ivo Opstelten) en leverde bij betrokkenen nog wel de nodige vragen op over onder andere het begrip 'regioburgemeester'. Ondanks deze vragen is overduidelijk dat het politieke fundament voor de Nationale Politie zoals gestart op 1 januari 2013, werd gelegd met het regeer- en gedoogakkoord.

Oktober 2010

Het volgende bepalende moment in de opstartfase van het besluitvormingsproces richting de Nationale Politie was in oktober 2010 de beëdiging van Minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten. Als voormalig burgemeester van Rotterdam en Utrecht, als de formateur van het kabinet Rutte-I en als oud-voorzitter van de VVD, stond Opstelten in hoog aanzien en verbaasde het slechts weinigen dat hij de minister op het nieuwe departement voor Veiligheid en Justitie werd. In paragraaf 9.2 zal nader worden ingegaan op het belang van Ivo Opstelten in het gehele proces.

In december 2010 stuurde Minister Opstelten de eerste uitwerking van de plannen van het regeerakkoord (aangaande de Nationale Politie) naar de Tweede Kamer, maar omdat het hier de start betreft van de meer programmatische ontwikkeling van het nieuwe politiebestedel (in de lijn van het Ontwerp-, Inrichting, en Realisatieplan) wordt hier niet nader op ingegaan.

Februari 2011

In februari 2011 wordt door het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en door de minister van Veiligheid en Justitie het Transitieakkoord getekend. Met het tekenen van het transitieakkoord werden afspraken gemaakt tussen de ketenpartners over de overgang van het regionale politiebestedel naar het nationale politiebestedel. Naast een aantal functionele veranderingen die met de ondertekening in de toekomst zouden worden ingezet, lijkt vooral het “formeel akkoord” van de korpsbeheerders markant. Of, om het met een passage uit het akkoord te illustreren:

“Ondanks principiële bezwaren bij een aantal korpsbeheerder tegen de invoering van nationale politie zijn korpsbeheerders bereid in het belang van de continuïteit van de politiezorg mee te werken aan de overgang van regionale politie naar nationale politie.” (Transitieakkoord, 22 februari 2011)

Kortom; een van de meest bepalende actoren uit het verleden schaarde zich met het akkoord (althans formeel en voorlopig) achter de komst van de Nationale Politie.

Mei-juli 2011

Het volgende beeld- en procesbepalende moment in het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 was de benoeming en start van de Kwartiermaker Nationale Politie (Gerard Bouman), de andere kwartiermakers van de nieuwe toekomstige, landelijke korpsleiding (Ruud Bik, Leon Kuijs, en Jannine van den Berg) en de benoeming van de chefs van de nieuwe politie eenheden (en daarop volgend de benoeming van de (beoogd) regioburgemeesters).

Ondanks dat het parlementaire en politieke besluitvormingsproces als zodanig geen nieuwe ronde inging, was voor alle betrokkenen duidelijk dat een nieuwe fase in de vorming van de Nationale Politie werd ingeluid met de benoeming van de eerste functionarissen en zij die in de toekomst (ook letterlijk) het gezicht zouden gaan vormen van de Nationale Politie.

December 2011

Na enkele besprekingen in de commissies en enkele overleggen werd in december 2011 door de Tweede Kamer unaniem ingestemd met het wetsvoorstel Nationale Politie. Tot spijt van diverse betrokkenen vond de behandeling van het wetsvoorstel niet plaats in de plenaire zaal van de Tweede Kamer, hetgeen volgens sommigen als uiting kan worden gezien van de vluchtige en zeer beperkte wijze van behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer.

Voorjaar 2012

Na de unanieme instemming door de Tweede Kamer startte de volledige behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie door de Eerste Kamer. Dit gebeurde – na een mondelinge bespreking over *de te volgen procedure en de samenhang tussen de wetsvoorstellen voor de Nationale Politie en de herziening van de gerechtelijke kaart* - in eerste instantie via twee schriftelijke vragenrondes.

Voordat de plenaire behandeling plaats kon vinden, viel het kabinet Rutte-I nadat het Catshuis-overleg over extra bezuinigingsmaatregelen was stukgelopen (21-23 april 2012). Vervolgens diende zich – nadat ook nieuwe verkiezingen waren uitgeschreven – de vraag aan of en zo ja welke wetsvoorstellen de Eerste Kamer controversieel zou verklaren. Daarop besloot zij in een zeer kort tijdsbestek geen van de wetsvoorstellen in behandeling controversieel te verklaren, waardoor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel 30.880 (Politiewet 2012) doorgang kon vinden.

Mei-juli 2012

Naar aanleiding van de eerste schriftelijke vragenronde en de toenemende stroom aan kritische notities bij het voorstel voor Nationale Politie – ook in antwoord op de vluchtige behandeling door de Tweede Kamer – besloot de Eerste Kamer een expertmeeting te beleggen op 15 mei 2012. Tijdens deze expertmeeting werd door de senatoren gesproken met Gerrit van de Kamp, Cor Lamers, Hubert Hennekens, Cyrille Fijnaut en Jan Terpstra. Naast de behandeling van enkele inhoudelijke thema's aangaande de nieuwe Politiewet 2012, werd ook uitvoerig over de procedure en de besluitvorming over het wetsvoorstel gesproken (zie voor een uitvoeriger beschrijving o.a. hoofdstuk 5).

Na de expertmeeting volgende op 2 en 3 juli de uitgebreide plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer. Daarbij deed Minister Opstelten de nodige toezeggingen, welke vervolg kregen in de reparatiewet waarmee eind 2012 werd ingestemd en kreeg hij zodoende de steun van de meerderheid van de Eerste Kamer. Daarop werd op 10 juli 2012 ingestemd met het wetsvoorstel 30.880 (Nationale Politie) en met de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X (32.822).

De reparatiewet werd in november 2012 door de Tweede Kamer aangenomen en na een korte behandeling in de Eerste Kamer (zonder stemming) in december 2012. Deze laatste (afronding) van het besluitvormingsproces is niet meer aangemerkt als “bepalend voor het besluitvormingsproces”. Weliswaar kwam met de reparatiewet een formeel eind aan het besluitvormingstraject, voor nagenoeg alle betrokkenen vormde de instemming door de Eerste Kamer het eindpunt, ook omdat – zo gaf een van de respondenten aan – *“de resterende discussiepunten al waren uitgesproken en de noodzakelijke toezeggingen richting de reparatiewet waren gedaan door de Minister”*.

9.2 De Nationale Politie als besluitvormingsproces

Nadat met de voorgaande paragraaf het besluitvormingsproces nogmaals is belicht, kan – in samenhang met de eerdere hoofdstukken – de hoofdvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Het antwoord op de vraag - *hoe, met behulp van verschillende besluitvormingsmodellen, het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie (Politiewet 2012) in de periode februari 2010 – januari 2013 kan worden verklaard* – is drieledig.

Het verloop van het besluitvormingsproces kan namelijk worden begrepen vanuit een drietal ‘aspecten’, een drietal ‘perspectieven’ op het geheel. Daarbij gaat het allereerst om de belangrijkste actor in het geheel, de minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten. De tweede ‘verklaring’ voor het verloop van het besluitvormingsproces kan worden gevonden in de manier waarop de inhoud van het proces heeft mee gespeeld, daar was in eerste instantie een ‘*window of opportunity*’, waarna vervolgens de Nationale Politie als ‘*garbage can*’ is gebruikt en er telkens nieuwe koppelingen zijn gelegd (als ware nieuwe (kleinere) ‘*window of opportunities*’). De derde verklaring volgt uit het politieke proces, meer in het bijzonder uit de politieke strategie. Het was de Minister en het Ministerie van Veiligheid en Justitie die (succesvol) wist(en) te schaken op meerdere borden, waarbij nagenoeg alle andere actoren mede verantwoordelijk werden gemaakt voor een deel van het geheel. Daar waar mogelijk werden aanpassingen op het wetsvoorstel voorgesteld om draagvlak te vergroten en te winnen.

I. De Nationale Politie door een *window of opportunity* en als *garbage can*

De eerste verklaring voor het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie is de *window of opportunity*. Het gaat daarbij in de eerste plaats over de bepaling in het regeerakkoord zelf (zie ook Spelier, 2011), maar ook voor het gehele verdere verloop is hetgeen overeengekomen en opgenomen is in het regeer- en gedoogakkoord van groot belang geweest. Op een enkele respondent na, gaf een ieder aan dat de passage in het regeerakkoord het meest bepalend is geweest voor het verloop van het besluitvormingsproces in de periode 2010-2013. Het ging zogezeegd niet alleen om een passage en “één van de vele afspraken” in het regeerakkoord. Nee, er was een fundament gelegd voor een nieuw politiebestedel. Een fundament dat snel gerealiseerd kon worden doordat (de samenkomst als *window of opportunity*): 1. het scala aan problemen van het oude bestel dat steeds zichtbaarder werd (de *stroom van problematieken*), 2. zich de noodzakelijke *politieke gebeurtenis* voordeed (een nieuwe kabinetssamenstelling na verkiezingen) en 3. er politieke actoren (*‘policy entrepreneurs’*) optraden in de politieke tijdsgeest van dat moment (onderhandelaars en de formateur legden de afspraak vast in het regeer- en gedoogakkoord). Geruime tijd (tot het voorjaar van 2012) leek de *window of opportunity* bepalend te blijven (zie ook de weinig kritische behandeling door de Tweede Kamer, omdat, zo was de gedachte, men toch niet tegen een betere en slagvaardiger politie kon zijn die de problemen uit het regionale bestel zou oplossen). Maar geleidelijk aan verschoof echter het accent richting de *‘garbage can’*. Met andere woorden; het aantal doelstellingen, ambities en te voorziene resultaten door de aanstaande realisatie van de Nationale Politie werd – noodzakelijkerwijs – opgevoerd, en het ‘automatische draagvlak’ (onder het adagium: er moet Nationale Politie komen want het ‘oude bestel’ werkt niet meer) werd minder vanzelfsprekend. Het voorstel voor de nieuwe politiewet moest de toets der kritiek (kunnen) doorstaan. Het meest kritische punt in deze was uiteindelijk de behandeling door de Eerste Kamer in het voorjaar van 2012.

II. De Nationale Politie door de centrale actor: Minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten

Zoals reeds eerder aangehaald, gelet op de openbare stukken en de inschatting van de meeste actoren, is het de Minister van Veiligheid en Justitie, Ivo Opstelten geweest, die de meest bepalende rol (als actor) heeft gespeeld in het besluitvormingsproces. Het lijkt een combinatie van bestuurlijke ervaring met en in veel van de betrokken ‘rollen’, politieke senioriteit, charisma en politieke lotsverbondenheid te zijn, waardoor Ivo Opstelten het wetsvoorstel uiteindelijk door beide Kamers heeft weten te ‘loodsen’. Betrokkenen zijn verdeeld over de vraag of het een andere minister ook zou zijn gelukt om het wetsvoorstel met succes gerealiseerd te krijgen. Duidelijk is in ieder geval voor velen, dat de volgende kenmerken van Ivo Opstelten hebben bijgedragen aan zijn politieke prestatie om het wetsvoorstel aangenomen te krijgen:

1. Bestuurlijke ervaring in veel verschillende rollen, in het bijzonder die van burgemeester. Als oud-burgemeester van vele gemeentes kende hij het lokaal bestuur zeer goed en kende het lokaal bestuur hem zeer goed (als burgemeester van kleine gemeentes als Doorn, Delfzijl en Dalen tot de grote gemeentes als Rotterdam, Utrecht en Tilburg (waarnemend)). Zoals een van de respondenten stelde: *“veel van de voormalig korpsbeheerders vertrouwden de realisatie van een Nationale Politie wel aan hem toe. Hij was één van hen”*.

In breder verband werd er door diverse betrokkenen ook gesproken over Ivo Opstelten als ‘burgemeester van Nederland’

2. Politieke senioriteit, gelet op het feit dat hij na een lange bestuurlijke carrière (voornamelijk in het lokaal bestuur) de oudste minister werd in het Kabinet Rutte-I, waarvan hij zelf ook formateur was. Daarnaast was hij eerder voorzitter van de VVD en werd hij alom gezien als ‘partij-icoon’ (en ‘mastodont’) binnen de liberale partij. Daar komt nog bij dat hij – in het kabinet Rutte-I samen met Uri Rosenthal – alom werd gezien (en genoemd) als vertrouweling van Mark Rutte, die nadrukkelijk ervaren partijpolitici om zich heen had verzameld bij de start van zijn eerste kabinet.
3. Charisma. Niet alleen het postuur, en de zware stem, maar ook de non-verbale manier van communiceren als een “waardig staatsman” en de “no-nonsense-benadering” zou volgens velen hebben bijgedragen aan zijn overtuigingskracht. Voor velen kwam de eenheid samen in één minister, zoals de titel van een van de bijdrages van columnist Marc Chavannes in het NRC Handelsblad luidde: *“Opstelten, het ministerie van daadkracht, en blauw-op-straat”*
4. Politieke ‘prestige’. Naast de hiervoor genoemde punten spreekt ook de ‘politieke lotsverbondenheid’ van Ivo Opstelten met het voorstel voor Nationale Politie. Het is reeds eerder aangehaald, maar Opstelten wilde volgens betrokkenen maar voor één thema minister worden; realisatie van de Nationale Politie in Nederland. Of zoals de Volkskrant (28 november 2011) het dossier benoemde daags voor de behandeling in de Tweede Kamer: *“het magnum opus van Opstelten”*

III. De Nationale Politie door een politiek schaakspel op meerdere borden

De derde verklaring voor het verloop van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie is gelegen in de politieke strategie die door de Minister en het ministerie van Veiligheid en Justitie, meer in het bijzonder de topambtenaren, is gevoerd. Twee elementen kenmerken de politieke strategie en de uitkomst daarvan.

Het betreft allereerst – op hoofdlijn – de twee sporen die vanaf mei 2011 zijn ingezet. Namelijk die tussen enerzijds het wetgevingsproces (via het ministerie van Veiligheid en Justitie) en anderzijds het kwartiermakersproces en de ontwikkeling van het Ontwerp, Inrichtings- en Realisatieplan Nationale Politie (via de Kwartiermaker Nationale Politie). Daarmee maakte de Minister en de ambtelijke top de politie “zelf verantwoordelijk” voor de uitwerking van de ambities, maar behielden zij overduidelijk de sturings- en regierol op het proces en de kaders. Tevens werd hiermee formeel aan de eis voldaan *“geen onomkeerbare stappen te zetten”*, maar werd de politieorganisatie wel dusdanig voorbereid en ingesteld op de nieuwe organisatie. Van mogelijke omkeerbaarheid leek daarmee in de loop der tijd geen sprake meer te kunnen zijn.

Het tweede punt betreft het meer algemene strategische beleid, gericht op een maximale tegemoetkoming in ruil voor politiek draagvlak. Alle relevante betrokken partijen moesten tegemoet gekomen worden – binnen een zekere marge – om zo het draagvlak voor de Nationale Politie zo groot mogelijk te maken. Dat deze politieke lijn van “schaken op meerdere borden” succesvol is geweest, bleek ook uit de interviewgesprekken. Nagenoeg alle betrokken actoren - van Eerste Kamerleden tot beleidsadviseurs bij de Kwartiermakersorganisatie en van de politievakbond tot Tweede Kamerleden – hebben het gevoel gehad en gekregen dat zij degene waren die de cruciale schakel zijn geweest in het onderhandelingsspel. *“Mijn bijdrage en onderhandeling is daarin toch wel heel bepalend geweest”* is een geparafraseerde uitspraak, die in veel interviewgesprekken (met verschillende organisatie-achtergronden) kon worden opgetekend.

9.3 De Nationale Politie en besluitvormingsmodellen

In de hoofdvraag van het onderzoek ligt de vraag besloten, in hoeverre besluitvormingsmodellen van toegevoegde waarde kunnen zijn bij de verklaring van het besluitvormingsproces. Met hoofdstuk 8 is daar een gedeeltelijk antwoord op gegeven, maar daarbij is vooral bekeken hoe het besluitvormingsproces gezien kan worden door de lens van de specifieke modellen. Daarmee is de vraag als zodanig nog niet beantwoord of deze modellen van toegevoegde waarde zijn gebleken. Het antwoord op die vraag lijkt tweeledig te zijn.

Eenzijds zijn de besluitvormingsmodellen van grote toegevoegde waarde geweest voor het onderzoek en het onderzoeksproces. Deze waarde is voornamelijk gelegen in het perspectief dat wordt geboden door het model. Met andere woorden, het model geeft concreet een antwoord op de vraag; *Naar wat en hoe* men moet kijken bij de analyse van een besluitvormingsproces. Daarmee wordt tevens een selectie gemaakt in de kluwe van actoren, gebeurtenissen, verhoudingen en ontwikkelingen die een besluitvormingsproces kenmerken. En daaruit volgt logischerwijs ook een selectie van hetgeen niet (expliciet) bestudeerd hoeft te worden. Zoals ook in hoofdstuk 8 benoemd, de besluitvormingsmodellen hebben ervoor gezorgd dat bepaalde accenten in het besluitvormingsproces aanbracht konden worden en dat deze vervolgens ook nadrukkelijk en specifiek konden worden geanalyseerd.

Het voornaamste minpunt van de besluitvormingsmodellen is dat – hoezeer enkele ook de ambiguïteit en complexiteit van een besluitvormingsproces proberen te onderkennen – het een (te) grote versimpeling betreft van de weerbarstige en gelaagde praktijk. Enerzijds betreft dit een ‘minpunt’ dat inherent verbonden is aan het gebruik van modellen (die immers een versimpeling van de werkelijkheid zijn). Anderzijds valt het te betreuren dat er nog maar beperkt (besluitvormings-)modellen zijn ontwikkeld, die meer uitgaan van een dynamisch verloop en die een ‘gewogen’ verhouding kennen van aspecten van invloed op het verloop van de besluitvorming. Met andere woorden; een model waarbij aspecten van het barrière- en rondemodell gecombineerd worden met essentialia van het stromenmodel en de bureaupolitiek, zou mogelijk meer betekenisvolle inzichten kunnen opleveren. Lastig daarbij lijkt het gegeven dat de modellen afzonderlijk (zeker de eerste drie genoemde) een verschillend basisidee hebben voor wat betreft beleid- en besluitvorming. Toch lijkt het erop dat alle drie de modellen een deel van de complexe werkelijkheid beschrijven. Een model waarbij deze complexiteit en gelaagdheid een plaats krijgen in het fundament (in het basisidee over besluitvorming), en waarbij een zekere weging wordt toegekend aan hoe de actoren het besluit- en beleidsvormingsproces duiden, zou uitkomst kunnen bieden. Het gaat niet eenzijdig om inhoudelijke analyse of procesmatige duiding, maar nadrukkelijk om de vervlechting daarvan en de manier waarop momenten in het besluitvormingsproces worden geïnterpreteerd en een vervolg krijgen.

Toonen concludeert in het afsluitende hoofdstuk van het overzichtswerk *‘Publieke Besluitvorming’* van ’t Hart et al. (1995):

“veel van de bestuurskundige verwarring over concurrerende perspectieven en uiteenlopende rationaliteiten kan wel eens te maken hebben met het feit dat verschillende onderzoekers ten aanzien van dezelfde onderwerpen in feite bezig zijn op verschillende niveaus van analyse, (...). Zo kan men een besluitvormingsanalyse maken van zowel ‘management’ (...), ‘beleid’, en ‘politiek’.” (Toonen, 1995: 401).

Hierna benoemt hij een aantal waardevolle notities over het belang van een heldere positiebepaling door de onderzoeker in en ten aanzien van het te onderzoeken besluitvormingsprocessen (ook gelet op het voorgaande). Hij besluit: *“Een besluitvorming-benadering van publieke besluitvorming zou uit moeten gaan van de intrinsieke verwevenheid van politiek en bestuur”* (Toonen, 1995: 402). Wanneer in de toekomst besluitvormingsmodellen worden ontwikkeld, waarbinnen het mogelijk wordt om deze ‘intrinsieke’ verwevenheid expliciet te maken, en daarbij de afzonderlijke facetten in samenhang te analyseren, lijkt een scherpere duiding mogelijk.

Ter afronding citeer ik nog graag enkele woorden van Bekkers uit zijn veelomvattende en krachtige publicatie *‘Beleid en Beweging’* (2012 [2007]). Deze passage kan naar mijn idee als een krachtige samenvatting van, en illustratie bij de voorgaande hoofdstukken worden gelezen. Tegelijkertijd beschrijft hij hiermee een belangrijk onderdeel van de opgave voor iedereen die besluitvormingsprocessen onderzoekt en wil begrijpen:

“Het feit dat vormgeving van het beleid een caleidoscopisch geheel van allerlei formele en informele partijen mobiliseert die allemaal invloed willen uitoefenen op de inhoud van het beleid, betekent dat ontwerp en besluitvorming vaak door elkaar heen lopen. Dit grillige karakter wordt daarnaast gecompliceerd door het feit dat beleidsmakers – zowel in de ontwikkeling als in de bepaling van beleid – niet alle relevante alternatieven in ogenschouw nemen. Noties als beperkte rationaliteit, incrementalisme en mixed scanning laten dit zien. Daarnaast zien we dat de complexiteit van beleidsontwikkelings- en besluitvormingsprocessen toeneemt, omdat er ook geen sprake is van een uniform handelende actor, maar dat tal van actoren in verschillende aan elkaar gekoppelde arena’s met elkaar strijden om de uiteindelijke vormgeving en inhoudsbepaling van beleid; een strijd die ook in verschillende spelronden wordt gestreden.” (Bekkers, 2012: 212).

10. Achteromkijken naar de toekomst

“Wetenschappelijk onderzoek doen is puzzelen. Het is een puzzel bedenken, stukje zoeken, gaten ontdekken, nieuwe stukjes zagen en kijken of alles past. Het is gepriegel op de vierkante millimeter, maar het doel is inzicht en overzicht op de vierkante centimeter, of liever nog: op de vierkante decimeter. Als het gezaag, geschuur en geplak voorbij is en je afstand kunt nemen om naar het eindresultaat te kijken, zie je niet meer wat oude en nieuwe stukjes zijn of welke stukjes beter of slechter passen. Als je afstand neemt, zie je een prachtig plaatje. (...) Het is heerlijk om een idee te ontwikkelen en dit vervolgens zowel theoretisch als empirisch uit te werken en te toetsen. Het is helemaal geweldig om vervolgens, misschien na wat ‘trial and error’, te ontdekken dat je idee klopt. Maar soms klopt het niet. (...) Soms – om niet te zeggen vaak – komen de resultaten niet overeen met wat jij had bedacht. Soms wil de werkelijkheid eenvoudigweg niet meewerken aan je theoretische analyses, hoe zorgvuldig en logisch die ook zijn. Frustrerend, maar het zij zo. Soms heb je gewoon ongelijk en moet je harder nadenken en beter je best doen.”

– Diederik Stapel, 2012: 102.

Introductie

De achterliggende maanden van onderzoek waren naast intensief, vooral ook uitdagend en vol met momenten van verwondering en nieuwe (onderzoeks)vragen. In die zin lijkt de onderzoeksperiode hoe dan ook geslaagd. Ondanks dat Stapel inmiddels (terecht) niet meer de titel van hoogleraar mag dragen, ben ik van mening dat hij met bovenstaande passage in zijn “reflecties” (in ‘Ontsporing’, 2012) een mooie verwoording heeft gegeven van de beleving van onderzoeksprocessen. Als vanzelfsprekend mogen ‘puzzels’ er nooit toe leiden dat men analyses gaat verzinnen (de wetenschappelijke doodzonde waartoe Stapel op een gegeven moment is overgaan). Het is en blijft puzzelen, zoeken en doordenken van de observaties en gereconstrueerde ontwikkelingen. Het is, om nog maar eens met Verschuren (zie hoofdstuk 1) te spreken: *“een doelbewust en methodisch zoeken naar nieuwe kennis in de vorm van antwoorden op tevoren gestelde vragen”*. (Verschuren, 2009: 22). Met de voorgaande hoofdstukken heb ik geprobeerd om aan die laatste opgave te voldoen. In dit laatste hoofdstuk worden naar aanleiding van het onderzoeksproces, en de uitkomsten daarvan, enkele reflecties gepleegd en enkele aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen voor wat betreft onderwerpen die zich aandienen voor nader onderzoek, en vervolgens enkele aanbevelingen richting de Nationale Politie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

10.1 Reflecties naar aanleiding van het onderzoeksproces

Uit een groot aantal verwonder- en leerpunten naar aanleiding van de afgelopen maanden van onderzoek noem ik graag drie punten. Deze drie omdat ze naar mijn idee iets combineren over het unieke karakter van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie enerzijds, en over mijn eigen onderzoekservaringen, en –belevingen anderzijds.

Het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie als ‘de olifant van Mintzberg’

Het eerste punt van reflectie naar aanleiding van mijn observaties, betreft de diversiteit aan interpretaties, perspectieven en belevingen bij de diverse actoren betrokken bij het

besluitvormingsproces aangaan de Nationale Politie. Het betreft zowel opvattingen over de inhoud van het proces, als opvattingen over invloed en machtsverhoudingen: *waren de voormalig korpsbeheerders nu nog wel of niet bij machte geweest om invloed uit te oefenen tussen 2010 en 2013?* Dat hing er maar net vanaf wie je het vroeg, op welke manier je het vroeg en tegen welke achtergrond de vraag werd gesteld. Duidelijk was dat Ivo Opstelten door nagenoeg alle actoren als een van de meest invloedrijke actoren werd beschouwd. En tegelijkertijd, dat actoren zichzelf veelal meer invloed en macht toe bedeeden dan op basis van de inhoudsanalyse en de beoordeling door andere actoren gerechtvaardigd was.

Maar zeker in breder perspectief – wanneer “*dé vorming van dé Nationale Politie*” – werd bevraagd, leek het spectrum van opvattingen, perspectieven en beelden oneindig. Waarmee telkens de eerste opgave leek te zijn op één lijn te komen met de betrokkene of de respondent in kwestie.

Dit alles deed me sterk denken aan het ‘*inleidende fabeltje*’ over “*De blinden en de olifant*” (door John Godfrey Saxe) in het bekende boek van Mintzberg et al., ‘*Strategy Safari*’ (1998). De olifant geld daarbij als metafoor voor strategie(vorming). Geen van de blinden in het fabeltje van Saxe kwam op het idee om de hele olifant te betasten. Allen hadden ze door een deel van de olifant gevoeld te hebben, een andere voorstelling van zaken (geen van allen had het beeld van een olifant). De olifant is net als strategie(vorming); het geheel is meer dan de som der delen. Maar wanneer men het geheel wil beoordelen en analyseren, dient men de verschillende, soms *afzonderlijke*, elementen goed te begrijpen. Het geen ook als (junior) onderzoeker een hele opgave blijkt te zijn.

De Nationale Politie en de mate van ‘*evidence based policy*’

Een tweede punt van reflectie, of eigenlijk van verwondering naar aanleiding van het onderzoek heeft te maken met de onderbouwing van het wetsvoorstel en de plannen vanuit de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie. Ondanks dat veel van de ambities die (mogelijk) gerealiseerd gaan worden met de Nationale Politie voorzien van een uitgebreide toelichting, lijkt van een wetenschappelijke – of breder geformuleerd ‘*evidence based*’ – onderbouwing maar zeer beperkt sprake. Of men nu naar de ambities met betrekking tot *optimalisering van de ICT, meer blauw op straat of meer professionele ruimte* kijkt, de harde bewijsvoering hoe deze ambities concreet gerealiseerd gaan worden, ontbreekt hierbij veelal. Bij die aspecten waar een onderbouwing en toelichting wel is gegeven, lijkt van *wetenschappelijke fundering* maar zeer beperkte sprake. Als we bijvoorbeeld kijken naar de vermindering van administratieve lasten, lijkt in het buitenland en in andere sectoren maar zeer beperkt bewijs gevonden te kunnen worden voor de aanname dat centralisatie leidt tot vermindering van administratieve lasten (zie in dit verband ook het ex-ante onderzoek van Stolz & Tevkir (2012) *naar het effect van de vorming van de Nationale Politie op de bureaucratie bij de politie*). Mogelijk dat een aantal van de betrokkenen bij het proces minder ‘verwonderd’ zijn over de beperkte mate waarin het wetsvoorstel en de plannen voor de Nationale Politie als ‘*evidence based*’ kunnen worden gekwalificeerd. Toch heeft het mij nadrukkelijk wel verbaasd, om een drietal redenen.

- Allereerst omdat het om een dergelijk grote verandering van het openbaar bestuur in Nederland gaat. Een verandering waarvan politiek, maatschappij en politie op zijn minst mogen verwachten dat deze degelijk (wetenschappelijk) wordt onderbouwd. Dat de ambities en toegezegde verbeterpunten op zijn minst aannemelijk zijn te maken op basis van onderzoek of op basis van ervaringen in andere sectoren of landen.

- Ten tweede omdat in de Eerste Kamer niet alleen doorgewinterde bestuurders en politici zitten, maar ook veel van hen een wetenschappelijke achtergrond kennen. Een achtergrond die er bij een aantal wetsvoorstellen voor kan zorgen dat er een nadrukkelijker wetenschappelijke toets kan plaatsvinden. Weliswaar heeft de Eerste Kamer deze achtergrond proberen te benutten gelet op het feit dat er een expertmeeting werd belegd. Toch is er maar een zeer beperkt aantal punten dat tijdens deze expertmeeting op 15 mei 2012 aan de orde is gesteld ‘teruggelegd’ bij de minister van Veiligheid en Justitie met het verzoek om een krachtigere (wetenschappelijke) onderbouwing.
- En ten derde, omdat er zoveel kennis beschikbaar is over bestelveranderingen, effecten van centralisaties en decentralisaties, en over de gevolgen voor kwaliteit van dienstverlening en (interne)organisatieprocessen. Een deel van het hiervoor genoemde onderzoek is reeds uitgevoerd en beschikbaar.

Een verklaring voor deze beperkte mate van ‘*evidence based policy*’ aangaande de nationale politie valt hier buiten beschouwing, maar lijkt ook niet zo gemakkelijk en eenduidig te geven. Mogelijk dat ook op dit punt een nader onderzoek mogelijk zou zijn. Een aspect waarop in de volgende paragraaf nader wordt ingegaan.

De Nationale Politie als politieke prestatie en als (mogelijk) georganiseerde teleurstelling?

Mijn derde verwondering, of eigenlijk een van mijn prangende, onbeantwoorde vragen na het onderzoek heeft betrekking op twee sterk uiteenlopende beoordelingen door respondenten over het besluitvormingsproces. Zo gaven bijna alle respondenten in een of meerdere duidingen aan de realisatie van de Politiewet 2012 als een zeer grote (en knappe) politieke prestatie te zien van hoofdzakelijk Minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten. Tegelijkertijd gaf deze grote meerderheid van de respondenten aan dat het ambitieniveau gekoppeld aan de Nationale Politie zeer hoog lag en dat een deel van de ambities en aan de Nationale Politie toegeschreven verbeterpunten niet gerealiseerd zal gaan worden. Twee opvattingen die bij velen moeiteloos naast elkaar leken te kunnen bestaan, hetgeen bij mij toch tot een wrang gevoel leidt, en de nodige vragen oproept over de betekenis (in de ogen van velen) van “*politieke prestaties*” en over de werkelijke motieven en argumentaties achter de Nationale Politie. Met dit laatste wil ik absoluut niet gezegd hebben dat deze onjuist of onrechtmatig zouden zijn. Maar de conclusie kan naar mijn idee geen andere zijn dan dat de politieke motivatie en de politieke “*must*” die in de loop van de tijd verbonden leek te zijn aan het wetsvoorstel Nationale Politie, de kwaliteit van de besluitvorming – en daarmee de kwaliteit van het nieuwe politiebestedel – niet altijd in positieve zin hebben bevorderd. In paragraaf 10.3 zal – mede in lijn met dit punt – kort worden stilgestaan bij mogelijke verbeterpunten aangaande het nieuwe politiebestedel.

10.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek

Naast verwondering heeft de onderzoeksperiode ook vele nieuwe onderzoeksvragen opgeleverd. Daarbij ging het soms om specifieke vragen binnen het besluitvormingsproces (‘hoe valt de politieke

draai van Ivo Opstelten te verklaren over de wenselijkheid van een Nationale Politie?') en soms over grotere achterliggende vragen ('welke besturingsfilosofie ten aanzien van de Nederlandse politie ligt ten grondslag aan het Ontwerp-, het Inrichting-, en Realisatieplan Nationale Politie?').

Ik benoem hier graag kort vier vragen welke mogelijk in de toekomst onderwerp van onderzoek kunnen zijn, waarvan ik denk dat ze een fundamentele bijdrage zouden kunnen leveren aan het inzicht in besluitvormingsprocessen binnen de Nederlandse (Rijks)overheid en de organisatie daarvan. Deze onderzoeksvragen zijn mede geformuleerd op basis van de inzichten uit de interviewgesprekken en die zaken welke niet nader uitgewerkt konden worden omwille van detailniveau, vertrouwelijkheid of onvoldoende inzicht bij het subthema.

1. Hoe zag de samenloop en de verwevenheid in besluitvorming eruit tussen het wetsvoorstel Nationale Politie en het wetsvoorstel voor de herziening gerechtelijke kaart, en hoe valt deze verwevenheid te verklaren?
 - *Ook tegen de achtergrond van de jarenlange strijd tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken lijkt dit een interessant thema. Deelvraag bij dit onderzoek zou kunnen zijn waarom in de eindfase van de besluitvormingsprocessen bij het ene 'dossier' wel voor splitsing van de regio Oost-Nederland is gekozen (gerechtelijke kaart) en bij het andere 'dossier' (Nationale Politie) niet.*

2. Hoe zagen de directe, persoonlijke en professionele verhoudingen eruit tussen de minister van Veiligheid en Justitie, de topambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de voorzitter van de vakbonden en de Kwartiermaker Nationale Politie, en hoe hebben deze verhoudingen de besluitvorming aangaande de Nationale Politie beïnvloed?
 - *Deze vraag lijkt ook gerechtvaardigd naar aanleiding van de discussie die is ontstaan over het benoemingenbeleid binnen en voor de Nationale Politie.*

3. Hoe kan het verloop van de implementatie en de realisatie van de Nationale Politie tussen 1 januari 2013 en 1 januari 2015 (en 1 januari 2017) worden verklaard en beoordeeld?
 - *Mogelijk dat we de uitkomsten van dit onderzoek al in de nabije toekomst kunnen verwachten, gelet op de door de Minister toegezegde evaluaties en de reeds opgestarte onderzoeken en verkenningen naar deze fase van de Nationale Politie (door onder andere de Algemene Rekenkamer)*

4. Hoe groot was de inzet van externe adviseurs en medewerkers bij de besluit- en planvorming voor de Nationale Politie? En hoe heeft deze inzet de besluit- en planvorming van de Nationale Politie beïnvloed?
 - *Beantwoording van deze vraag en achtergronden daarbij kunnen voor toekomstig strategisch, organisatorisch en HRM-beleid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en van de Nederlandse Politie waardevol zijn.*

10.3 Aanbevelingen voor de Nationale Politie

Zoals reeds eerder aangehaald kan er over de inzet van wetenschappelijke inzichten in het beleids- en besluitvormingsproces worden getwist. Zowel voor wat betreft de verantwoordelijkheid hiervoor bij ambtenaren, (publieke) professionals en ‘practitioners’, maar zeker ook voor wat betreft de verantwoordelijkheid van onderzoekers. Ondanks deze notitie, benoem ik in dit laatste hoofdstuk graag drie elementen welke op basis van het onderzoek als aanbevelingen kunnen worden gezien richting de Nationale Politie.

- 1. Voer (alsnog) de discussie over de (maatschappelijke) taak en functie(s) van de politie in de samenleving. Dit ook expliciet tegen de achtergrond van een maatschappij, politiek en veiligheidsdomein in verandering.**

Veel van de betrokken respondenten gaven aan het onverstandig te hebben gevonden dat deze taak- en functiediscussie nauwelijks is gevoerd. Het valt extra te betreuren omdat er vanuit (politie)wetenschappelijk onderzoek goede verkenningen en analyses zijn gepleegd welke hierbij van grote meerwaarde hadden kunnen zijn (zie voor een eerder analyse over de (kern)taakdiscussie van de politie Van der Torre et al, 2007, en voor ‘de maatschappelijke opdracht van de politie’ Terpstra, 2010).

Cachet verwoordde eerder al eens dat *“de discussie over het politiebesteding een min of meer permanent karakter heeft gekregen”*, maar dat we *“eigenlijk het verkeerde debat voeren. Het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke debat zou moeten gaan over de kwaliteit en effectiviteit van het politiewerk. Niet primair over het bestel waarbinnen dat politiewerk en de aansturing ervan zich afspelen.”* (Cachet, 2005b: 4). En om met de treffende woorden van de SMVP uit 2005 te spreken (reeds eerder aangehaald):

“De discussie gaat, zoals eigenlijk altijd het geval is geweest, over de bovenbouw van de inrichting van het politiebesteding. De bespiegelingen zijn vooral gewijd aan gezag en beheer over de politie. Met andere woorden, het lijkt andermaal te gaan om de vraag wie de macht heeft over de politie, en niet om de vraag wat de politie kan betekenen voor de samenleving. Toch is de SMVP van mening dat discussies over het politiebesteding in eerste instantie dienen te worden gevoerd over maatschappelijke functies van de politie. Van deze functies afgeleid kunnen vervolgens structuur en inrichting van de politie, verantwoordelijkheid voor het beleid van de politie en gezag en beheer over de politie in beeld komen. “First things first.” (SMVP, 2005: 18).

- 2. Bevorder (interne) tegenspraak binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en binnen het Korps Nationale Politie.**

Eerder al kwam de analyse aan de orde dat op basis van veel verschillende ervaringen, incidenten en organisatie-interne kwesties tegenspraak niet ruimhartig wordt ontvangen, en in een aantal situaties sterk wordt tegengegaan. Dit lijkt – zeker ook op basis van andere sectoren – een onverstandige ‘keuze’. De RMO deed eerder onderzoek naar de parallel tussen de ontwikkelingen in de financiële sector (en de oorzaken van de financiële crisis) en ontwikkelingen in maatschappelijke sectoren (als onderwijs en zorg), daarbij kwam zijn tot de conclusie:

“Het gemeenschappelijke tussen de financiële sector en andere maatschappelijke sectoren is onder meer gelegen in het falen van goede bedoelingen, in een verkeerde uitwerking van financiële prikkels en in een vereenzelviging van de werkelijkheid met allerlei classificaties. Het advies illustreert dit bijvoorbeeld met praktijken rond de Cito-toets, de indicatiestelling en de problemen bij Hbo-instellingen.” (RMO, 2012).

Waarna zij concluderen:

“De belangrijkste aanbeveling is dan ook om duurzame tegenkrachten te organiseren. Dat kan ten eerste door een variëteit aan sturings- en selectieinstrumenten toe te passen. (...) Daarnaast is het van belang om voortdurend tegendruk binnen de eigen organisatie of sector mogelijk te maken die bestaande handelingspatronen ter discussie kan stellen, hoe moeilijk dat soms ook is. Het is bewezen dat correctie- en controlemechanismen die draagvlak hebben binnen de eigen organisatie, effectiever zijn dan extern opgelegde correcties.” (RMO, 2012: 11).

In navolging van zijn eerdere stelling dat de politieprofessional niet gekenmerkt kan worden als een *‘reflective practitioner’* (Nap, 2007) schreef Jan Nap samen met Bert Wiegant: *“Wij denken dat de ontwikkeling van Nationale Politie mogelijkheden biedt, maar het lijkt ons goed om onderweg ruimte te maken voor taboevrije, constructieve, tegenspraak.”* (Nap & Wiegant, 2011).

3. Zorg voor een heroverweging van het systeem van ‘checks & balances’, in het bijzonder aangaande de positie en inbedding van de Inspectie Veiligheid en Justitie.

Over het systeem van *checks & balances* zijn eerder de nodige analyses van onder andere Koopman (2011: 2012) aangehaald. Op dit punt zullen de eerste evaluaties van de nieuwe Politiewet ook ingaan, en daarmee mogelijk nieuwe inzichten brengen (ook op basis van de werkervaringen in de nieuwe verhoudingen tussen bijvoorbeeld de korpsbeheerder en de korpschef). De RMO stelde in haar hierboven aangehaalde onderzoeksrapport tevens:

“Het is bewezen dat correctie- en controlemechanismen die draagvlak hebben binnen de eigen organisatie, effectiever zijn dan extern opgelegde correcties. Extern toezicht kan nog steeds plaatsvinden. Dat externe toezicht dient echter niet zelf te corrigeren, maar er op toe te zien dat er voldoende vormen van zelfregulering zijn.” (RMO, 2012: 11).

Deze vorm van toezicht lijkt binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie mogelijk problematisch te worden. Zoals Terpstra het in de Eerste Kamer scherp verwoordde:

“Een van de manieren om tegenwicht in een nationaal politiebestel in te bouwen, is naar mijn idee een onafhankelijk toezicht op de politie. Volgens artikel 65 van het huidige wetsvoorstel komt de inspectie op de politie onder het gezag van de minister. Ik vind dat in het bestaande bestel al een problematische constructie, maar in een nationaal bestel is het naar mijn idee een onaanvaardbare dubbelrol. De minister is immers ook politiek verantwoordelijk voor het beheer en het beleid van de politie. Hem belasten met de inspectie op zijn eigen werk is, vergeef me de uitdrukking, als de slager vragen zijn eigen vlees te keuren.” (Expertmeeting Eerste Kamer over de Nationale Politie, 15 mei 2012).

Mede tegen deze achtergrond lijkt een heroverweging, of op zijn minst een expliciete evaluatie op dit punt, van groot belang voor het functioneren van het (nieuwe) politiebestel.

Tot slot?

We schrijven maandag 2 juli 2012, 18.30 uur. Locatie: Binnenhof Den Haag.

Over een half uur start de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie in de Eerste Kamer. Ruim voor men de publieke tribune kan betreden, verzamelen zich enkele sleutelfiguren in het debat over het politiebestedel op het Binnenhof. Voor de ingang van de Eerste Kamer treffen gezichten van de vakbond (o.a. Gerrit van de Kamp en Sanna Eichhorn), betrokkenen bij het voormalige Korpsbeheerdersberaad en het overleg van regioburgemeesters (Illona Kalksma), en enkele andere spelers.... Handen worden geschud, de laatste stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen wordt op fluistertoon besproken, en geleidelijk aan arriveren de eerste discussiebepalende senatoren. Een ieder kent zijn plaats, maar duidelijk is dat de politieke arena zich veel verder uitstrekt dan alleen de plenaire zaal waar straks vergaderd wordt. Daar moet en kan nog heel even gebruik van worden gemaakt.

Het wachten is op de minister van Veiligheid en Justitie die enkele minuten later arriveert. Na een kort hand schudden en een vriendelijke woordenwisseling met zij die op de tribune zullen plaatsnemen, betreedt Ivo Opstelten de politieke arena. Enerzijds wordt uitgekeken naar een spannend politiek debat; krijgt de VVD-mastodont de meerderheid van de Senaat mee voor zijn wetsvoorstel Nationale Politie? Anderzijds zijn ambtelijk en politiek-bestuurlijk de besluiten en antwoorden voorbereid, en is er voordien stevig onderhandeld met de meerderheid-bepalende senatoren over noodzakelijke toezeggingen. Zodoende lijkt het aantal zetels al geteld en zou Opstelten dus verzekerd moeten zijn van de meerderheid in de Eerste Kamer. Maar toch, het kan raar lopen in de politiek. En wat als de SGP zich ondanks de afspraken toch nog bedenkt?

Wanneer het debat in de Eerste Kamer in volle hevigheid wordt gevoerd, lijkt het schaakspel compleet. Op de eerste rij van de publieke tribune een net uit het buitenland teruggekeerde Gerard Bouman. Geflankeerd door topambtenaren (o.a. Sandor Gaastra), en in afwachting van hetgeen de politiek verantwoordelijken denken te kunnen toevoegen aan of afnemen van de bevoegden van zijn toekomstige functie als Korpschef Nationale Politie. Als vanzelfsprekend is ook Henk Pethke aanwezig als medeauteur van de nieuwe Politiewet. Evenals het gezicht van de wetenschappelijke inbreng in het debat over het politiebestedel, Cyrille Fijnaut. Tegelijkertijd wordt het debat vanuit 'De Hoftoren' (locatie van de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie) met grote belangstelling gevolgd en wordt gevreesd voor extra toezeggingen door de minister van Veiligheid en Justitie om de wet maar door de Kamer te kunnen loodsen.

Ondertussen wordt in de Eerste Kamer druk ge-sms't tussen de ene zijde van de publieke tribune (o.a. de vakbondsvoorzitter) en de andere kant van de publieke tribune. Daarnaast wordt het politiek debat nagenoeg realtime verslagen en van input voorzien via websites, via Twitter, en mogelijk ook via de meer persoonlijke lijnen en contacten...

Het schaakspel en het politiek strategisch proces rondom de besluitvorming Nationale Politie lijkt alleszins de ingrediënten te hebben voor 'een spannend jongensboek', 'een wetenschappelijke trilogie' of voor een journalistieke beschouwing in de stijl van 'Klem in de Draaideur' (van Van Liempt & Van Westing over de clash in 1998 tussen Arthur Docters van Leeuwen en toenmalig minister van Justitie, Winnie Sorgdrager). Mogelijk dat dit voor vervolgonderzoek of in een latere beschouwing nog terugkomt. Het schouwspel dat zich voltrok gedurende de behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie in en rondom de Eerste Kamer, lijkt alleszins een hoofdstuk waard.

Verantwoording titel en omslagbeeld

Het scriptie-onderzoek draagt als titel *'Schakend met de burgemeester van Nederland'*

Voor deze titel is gekozen om een aantal redenen. Of eigenlijk, omdat er een aantal cruciale elementen in samenkomen die een beschrijving vormen van het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode 2010-2013.

Allereerst gaat het over het besluitvormingstraject als strategisch en politiek geladen proces. Zoals meerdere respondenten aangaven: *"er werd door de minister en het ministerie op meerdere borden tegelijkertijd geschaakt"*. Daarbij was vaak duidelijk welke tactiek de minister diende te volgen (in opdracht van zijn topambtenaren) of wenste te volgen (Opstelten liet zich maar lastig sturen en voerde graag een eigen koers). Een enkele keer kwam het voor dat de minister van Veiligheid en Justitie een onverwachte zet plaatste, bijvoorbeeld in de onderhandeling met de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie, of met vertegenwoordigers van het lokaal bestuur.

Mogelijk het meest prangende vraagstuk samenhangend met de komst van de Nationale Politie was de lokale verankering en lokale inbedding van de politiezorg. Als oud-burgemeester van zeven gemeentes wist Opstelten zijn oud-collega's te overtuigen van de mogelijkheden voor het lokaal bestuur binnen het nieuwe politiebestedel. Of hij wist in ieder geval de grootste weerstand en angsten weg te nemen. Dit mede omdat Opstelten door de burgemeesters vaak nog werd gezien *"als een van hen"*. De tegenstelling lijkt compleet als men de sturingswens van Opstelten vanuit Den Haag in ogenschouw neemt. Een politie *die lokaal versterkt wordt door de nationalisering*, waarbij de minister van Veiligheid en Justitie ten volle verantwoordelijk wordt voor de veiligheidszorg en het beheer van de politie. Naar aanleiding van de schurende contacten met het lokaal bestuur schreef NRC Handelsblad in juli 2013 een achtergrondartikel met als titel *'Politiebaas Opstelten regelt het zelf wel'*. Ergens lijkt het een uitkomst van het schaakspel dat gespeeld is tussen 2010 en 2013, met – zoals hij door meerdere betrokkenen werd omschreven – *'de burgemeester van Nederland'*.

Ivo Opstelten

De afbeelding op de voorpagina is een foto uit het Algemeen Dagblad van 16 november 2012 bij het nieuwsbericht *'Politievakbonden verrassen Opstelten door opzeggen overleg'*. Werkelijk verrast leek geen van de sleutelfiguren betrokken bij het politiebestedel te kunnen worden. Toch hebben de politievakbonden het Opstelten op enkele momenten erg lastig gemaakt in het schaakspel op weg naar de Nationale Politie. Maar het beeld is veelzeggend: Opstelten met de handen breeduit, staand *'recht voor de politieagent'* en met een burger op de achtergrond die enigszins lachend, maar ook goedkeurend en met waardering naar de minister van Veiligheid en Justitie omkijkt.

De artikelen zijn inmiddels talrijk. Of het nu gaat om *'Bromsnor in de aanval'* (Elsevier), *'Opstelten, het ministerie van daadkracht en meer blauw op straat'* (Chavannes, NRC Handelsblad), of *'Politiebaas Opstelten regelt het zelf'*, het is allemaal illustratief voor de politicus en het karakter van Ivo Opstelten, hetgeen mooi samen lijkt te komen in de foto.

De *'Ivo-factor'* was volgens velen van cruciaal belang voor het welslagen van het besluitvormingsproces aangaande de nationale politie. Om die reden is gekozen voor een foto van Ivo Opstelten als omslagbeeld voor dit onderzoek.

Bijlage 1: Bronnenlijst

- Abma, T. & In 't Veld, R. (red.). (2001). *Handboek Beleidswetenschap*. Amsterdam: Boom.
- Abma, T. & In 't Veld, R. (2001). Beleid en wetenschap. In Abma, T. & In 't Veld, R. *Handboek Beleidswetenschap*. (p.13-24). Amsterdam: Boom.
- Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) (2011). *Armslag voor de politieprofessional*. Den Haag: Actal.
- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2011). *ICT politie 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2005). *ICT bij de Politie. Terugblik 2005*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2003). *ICT bij de Politie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (1995). *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Allison, G.T. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Baumgartner F.R. & Jones B.D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner F.R. & Jones B.D. (ed.). (2002). *Policy Dynamics*. Chicago, University of Chicago Press.
- Beckman, F. (2012). *De Burgemeester. "Een generaal zonder leger op papier, gewoon gezagsdrager in de praktijk."* Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. [Masterscriptie]
- Bekkers, V. (2012 [2007]). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bik, R. & Sey, A. (2011). Samen tot bloei brengen, *Tijdschrift voor de Politie*, 73, 1.
- Boer, M.G.H. den (2012). Is de Nationale Politie klaar voor Europa?. *Strafblad* 10(1): 43-53.
- Bosch, Van den. M. & Zorko, P. (2008). Internationale politie Samenwerking: de normaalste zaak van de wereld? *Tijdschrift voor de Politie*, 70(11): 28-32.
- Boutellier, H. (2005). *Meer dan Veilig: Over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Bouwman, H. (21 oktober 2011). Samen zijn we één politie. *Binnenlands Bestuur*, 32(42): 8-11.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Utrecht: Universiteit Utrecht. [Oratie]
- Bressers, J.Th.A. & Aalbers, M.M.V. (1996). Tien jaar artikelen in Beleidswetenschap en andere tijdschriften. *Beleidswetenschap*, 4: 366-375.
- Bressers, J.Th.A. & Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidevaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Brink, A. van den (2010). *Internationalisering en europeanisering van strafrechtelijke rechtshandhaving in Nederland. Verkennende studie voor het WRR-rapport 'Nederland in de wereld'*. Den Haag: WRR.
- Cachet, A. (2011). *Weten en (door)werken. Over Bestuurskunde als toepassingsgerichte wetenschap*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Cachet, A. (2005a). Bestel in beweging, beweging in bestel. *Tijdschrift voor de Politie*, 67(3): 25-29.
- Cachet, A. (2005b). Leemhuis voorbij? *Tijdschrift voor de Politie*, 67(10): 4-7.
- Cachet, A., Sluis, A. van, Jochoms, M.P.C.M., Sey, A. & Ringeling, A.B. (2009). *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Apeldoorn/Rotterdam: Politie & Wetenschap / EUR.
- Cobb, R.W. & Elder, C.D. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cohen, M.D., March, J.G. & Olson, J.P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 11-25.
- CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB). (2003). *Performance Contracts for Police Forces*. The Hague: CPB.
- Croes, M. (2005). Leren van het verleden? Centraal of lokaal aangestuurde politie in Nederland. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(4): 395-401.

- Devroe, E., Ponsaers, P., Easton, M., Cachet, A. & Meershoek, G. (Eds.). (2013). Schaalveranderingen. *Cahier Politiestudies, jaargang 2013/1*, nr. 26. Antwerpen/Apeldoorn: Maklu.
- Engbersen, G. (2007). De verhouding tussen wetenschap en beleid. Over wittebroodsweken en LAT-relaties. In Soeterman, A. & Born, F. Van der, *Ethiek van empirisch sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Amsterdam: KNAW.
- Engberts, A.B. & Cornelissen, H.G.M. (2010). Swiebertje en Superman; de burgemeester en zijn taak in openbare orde en veiligheid. *Justitiële verkenningen*, 36(3): 73-85.
- Fenger, H.J.M. (2003). Over implementatie en beleidsverandering. *Bestuurskunde*, 12(3), 123-131.
- Fictorie, D. (2013). *Social Media for Social Order. De inzet van Twitter ten behoeve van crowd control*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. [Masterscriptie].
- Fijnaut, C.J.C.F. (2012). *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Fijnaut, C.J.C.F. (2007). Zwaartepunten in de geschiedenis van de Nederlandse politie. In: Fijnaut, C.J.C.F., 200 jaar politiegiedenis: *Toespraken bij de presentatie van – De geschiedenis van de Nederlandse politie*. (p. 13-34). Amsterdam: Boom.
- Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U. & Torre, E.J. van der (red.). (2007). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- Fyfe, N.R., Terpstra, J. & Tops, P. (Eds.). (2013). *Centralizing Forces? Comparative Perspectives on Contemporary Police Reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven International Publishing.
- Hennekens, H.Ph.J.A.M. (2011). Het wetsvoorstel voor een Nationale Politie. Beloften geschonden en de Grondwet miskend. *de Gemeentestem, aflevering 7360* (november): 521-534.
- Hennekens, H.P.J.A.M. (1992). De pro's en contra's van vergroting van de justitiële greep op de politie. In Cachet, A. & Rosenthal, U. (ed.), *Reorganisatie van de politie: een tussenbalans*. (p. 35-42). Arnhem: Gouda Quint.
- Hart, H., 't, Boeije, H. & Hox, J. (2006). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom.
- Hart, P., 't, Metselaar, M. & Verbeek, B. (red.). (1995). *Publieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Hoesel, P.H.M. van, Leeuw, F.L. & Mevissen, J.W.M. (red.). (2005). *Beleidsonderzoek in Nederland. Kennis voor beleid: ontwikkeling van een professie*. Assen: Van Gorcum.
- Holtackers, M.P.M. (2007). Politievakbonden. In Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U. & Torre, E.J. van der (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. (p.471-494). Deventer: Kluwer.
- Hoogenboom, A.B. (2011). *Lessen uit het Noorden. SSC-Noord (2004-2011) en de vorming van de Nationale Politie*. Groningen: SSC-Noord/Regiopolitie Drenthe, Fryslân en Groningen.
- Hoogenboom, B. (2006). *Programma Politie en Wetenschap. Politievakbonden: onzichtbaar, maar niet machteloos*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap* (8^e ed.). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoorn, J. van (2012). Politie in een kwetsbare samenleving. *Tijdschrift voor de Politie*, 73(9): 6-10.
- Hoppe, R. & Peterse, A. (red.). (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. 's-Gravenhage: Elsevier.
- Huberts, L.W.J.C. (2007). Politiebestel in de praktijk: sturing en invloed. In Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U. & Torre, E.J. van der (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. (p. 141-167). Deventer: Kluwer.
- Huberts, L.W.J.C. (1994). Intensieve procesanalyse. In: L.W.J.C. Huberts & J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse* (p. 38-60). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Huberts, L.W.J.C. (1988). *De politieke invloed van protest en pressie. Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. Leiden: DSWO Press.

- Jochoms, M.P.C.M., Laan, F., van der, Landman, W., Nijmeijer, P.S. & Sey, A. (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Jochoms, M.P.C.M., Cachet, A., Van Sluis, A., Sey, A. & Ringeling, A.B. (2009). Het politiebestedel betwist 3: lessen geleerd. *Tijdschrift voor de Politie*, 71(10).
- Kansil, T. (2012). *Gezag uitgedaagd. Over populisme en politie*. Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) (2012). *High Tech Crime. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Koopman, J. (2012). Het nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel recht, aflevering 1*: 4-28.
- Koopman, J. (2011). De rechtsstatelijke inbedding van de Nationale Politie. *Nederlands Juristenblad*, nr. 1327, aflevering 26: 1674-1681.
- Koppenjan, J.F.M. (1993). *Management van de beleidsverandering. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*. Den Haag: VUGA. [Proefschrift]
- Korsten, A.F.A. (2008). 'Change, that's what we want'. *Beschouwing over beleidsdynamiek en beleidsbeëindiging*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/beleid%20veranderen%20of%20stoppen.pdf>
- Korsten, A.F.A. (2008). *Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Discoursanalyse.pdf>
- Korsten, A.F.A. (2000). *Rivaliteit en strijd tussen ambtelijke bureaus. Bureaupolitiek, verkokering, stammenstrijd, samenwerking*. Geraadpleegd via: <http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Rivaliteit%20en%20strijd%20tussen%20ambtelijke%20bureaus.pdf>
- Korsten, A.F.A. & Hoppe, R. (2006). Van beleidswetenschap naar kennissamenleving. Voortgang, vooruitgang en achteruitgang in de beleidswetenschap. *Beleidswetenschap*, 20(4): 34-72.
- Kruize, P. & Gruter, P. (2013). *Winkelboa's nader beschouwd. Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal*. Amsterdam: Ateno/WODC.
- Kuypers, S.C.C. (2013). 'Met de poten in de modder!' Een onderzoek naar sturingsbehoeften van agenten in de basispolitiezorg. Leiden: Universiteit Leiden. [Masterscriptie]
- Langhe, R. de (2005). Graham Allison's Modellen voor de analyse van internationale betrekkingen: een pluralistische kritiek. *Ethiek & Maatschappij*, 8(2): 64-77.
- Lelieveldt, H. (1999). *Wegen naar macht: Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: Thela Thesis. [Proefschrift].
- Liempt, A van & Westing, G. van (2000). *Klem in de draaideur. Arthur Docters van Leeuwen en het Ministerie van Justitie 1995-1998*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.
- Maxwell, J. (2005). *Qualitative Research Design: an Interactive Approach*. Thousand Oaks, California: Sage.
- Meershoek, A.J.J. & Hoogenboom, A.B. (2013). Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk. *Justitiële Verkenningen*, 39(5): 10-23.
- Meijer, A., Grimmikhuijsen, S., Fictorie, D. & Bos, A. (2011). Politie en Twitter. Coproductie en Community Policing in het informatietijdperk. *Bestuurskunde*, 21(3): 14-25.
- Mein, A.G. & Hartmann, A.R. (2013). De stand van het boa-bestedel. Eindrapport over het stelsel waarbinnen buitengewoon opsporingsambtenaren functioneren. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Michels, A.M.B. (2008). Kennis en conflict in beleidsprocessen. *Bestuurskunde* 17(2): 5-14.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Onder ambtenaren. Verhalen van verandering*. Den Haag: Ministerie V&J; Ministerie BZK.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B. & Lampel, J. (2009 [1998]). *Strategy Safari. De complete gids door de jungle van strategisch management*. (2nd ed.). Amsterdam: Pearson Education Benelux.

- Muijen, P.J.D.J. (2013). Politiewet 2012. Nader beschouwd aan de hand van de parlementaire behandeling en uitgebrachte adviezen. Zutphen: Uitgeverij Paris.
- Naeyé, J. & Bleijendaal, R. (2008). *Agressie en geweld tegen politiemensen: beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten*. Den Haag: Reed Business.
- Nap, J. (2007). Goed politiewerk: leren ontwikkelen vanuit de praktijk; 'in den beginne is de relatie' (Martin Buber). *Tijdschrift voor de Politie*, 69 (10), 24-32.
- Nap, J. & Wiegant, B. (2011). Ontwikkeling Nationale Politie vergt constructieve tegenspraak. *Tijdschrift voor de Politie*, 73(2).
- Nationaal Cyber Security Centrum (2012). *Cybersecuritybeeld Nederland 2*. Den Haag: Nationaal Cyber Security Centrum.
- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of Measurement. The Real Story behind the Rotterdam Safety Index. *Public Management Review*, 10(2), 221-239.
- Noordegraaf, M. & Steijn, B. (red.). (2013). *Professionals under Pressure. The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Noordegraaf, M., Giesen, I., Kristen, F., Meulen, M. van der, Kezel, E. de & Leeuwen, D. van (2009). *Geweld tegen gezagsdragers. Preventie en aanpak van geweld tegen politie en politici*. Utrecht: USBO Advies.
- Openbaar Ministerie (2012). *Twee weten meer dan één. Intensief samenwerken tegen de ondermijnende en georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: OM
- Pans, R.J.J.M. (2012). Commentaar: Nationale Politie. *VNG Magazine*, nr.15 (augustus): 5.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde macht: een onderzoek naar invloed op Rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom. [Proefschrift]
- Pappi, F.U., König & Knoke, D. (1995). *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik*. Frankfurt/New York: Campus.
- Posseth, J. & Vloet, H. (2011). Het bestel op stelten? Over de haalbaarheid van de ambities van een Nationale Politie. *TPC: Tijdschrift voor Public Governance audit & Control*, april: 14-19.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.B. (1973). *Implementation*. California: University of California Press.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2007). *De normaalste zaak van de wereld. Visie op de internationalisering van de Nederlandse politie*. KLPD Dienst Internationale Politiesamenwerking.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag: RMO.
- Ringeling, A. & Sluis, A. van (2011). *Verkenning naar het thema 'gezag'. Een verkennende studie voor de strategische onderzoeksagenda politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Sabatier, P.A. (ed.). (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Boulder: Westview.
- Sabatier, P.A. & Jenkins-Smith, H.C. (eds.). (1993). *Policy Change and Learning – An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schnabel, P. (2000). Een sociale en culturele verkenning voor de lange termijn. In: CPB/SCP. *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op langere termijn*. (pp. 11-27). Den Haag: Cpb / SCP.
- Sluis, A. van & Cachet, A. (2013). Op zoek naar een optimale schaal. De moeizame zoektocht naar balans tussen centraal en decentraal. *Cahier Politiestudies*, 2013/1(26): 13- 32.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2011). *De sociale staat van Nederland 2011*. Den Haag: SCP.
- Spelier, R.F.J. (2011). *Onderweg naar Nationale Politie?! Een reconstructie van de besluit- en beleidsvorming in de periode 1993-2010 over het politiebestel in Nederland*. Utrecht: Kennispunt REBO.
- Stapel, D. (2012). *Ontsporing*. Amsterdam: Prometheus.
- Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein*. Amsterdam/Den Haag: Vrije Universiteit/SMVP.

- Steenbakkens, M. (2012). *Lokaal integraal gezondheidsbeleid: realistische uitdaging of utopie? Een onderzoek binnen gemeenten naar mogelijkheden tot intersectorale samenwerking*. Maastricht University. [Proefschrift].
- Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) (2005). *Nationale politie van wijk tot wereld?* Dordrecht: SMVP.
- Stol, W. (2010). 'Kennis cybercrime schiet tekort'. *Tijdschrift voor de Politie*, 72(9): 19-20.
- Stoltz, P. & Tevkir, G. (2012). *Nationale Politie. Ex-ante onderzoek naar het effect van de vorming van de Nationale Politie op de bureaucratie bij de politie*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. [Masterscriptie].
- Struiksmā, N., Vey Mestdagh, C.N.J. de & Winter, H.B. (2012). *De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (Commissie Leemhuis-Stout) (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA. [Proefschrift]
- Teisman, G. (2001). Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen. In: Abma, T. & 't Veld., R. in *Handboek beleidswetenschap* (p. 302-310). Amsterdam: Boom.
- Terpstra, J.B. (2010). *De maatschappelijke opdracht van de politie. Over identiteit en kernelementen van politiewerk*. Amsterdam: Boom | Lemma.
- Terpstra, J.B. & Gunther Moor, L. (2012). Nationale Politie. Kanttekeningen tegen de stroom in. *Nederlands Juristenblad*, 399(7): 451-457.
- Terpstra, J.B. & Vijver, K. van der (2005). Het Nederlandse politiebĳstel en de druk tot centralisatie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(4): 335-344.
- Thiel, S. van (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Toonen, T.A.J. (1995). Besluitvorming in de publieke sector: bestuurskunde tussen 'politiek', 'beleid' en 'management'. In 't Hart, P., Metselaar, M. & Verbeek, B. (red.). (1995). *Publieke besluitvorming*. (p. 381-408). 's-Gravenhage: VUGA.
- Tops, P.W., Duin, M. van, Os, P. van & Zouridis, S. (2010). *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*. Apeldoorn/Den Haag: Politieacademie/Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Tops, P.W. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.
- Torre, E.J. van der, Kuppens, J., Ferwerda, H.B. & Bolhuis, V.J. van (2007). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Den Haag/Arnhem/Apeldoorn: Bureau Beke/COT/Politie & Wetenschap.
- Torre, E.J. van der, Gieling, P.J., Dozy, M.C., Leeuwen, F.C. van & Hamoen, W. (2011). *Veilig Politiewerk: De basispolitie over geweldgebruik*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Verschuren, P.J.M. (2009 [1986]). *De probleemstelling voor een onderzoek*. Houten: Uitgeverij het Spectrum.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2012). *Visie BOA in de openbare Ruimte*. Den Haag: VNG.
- Vijver, C.D. van der (2012). *De professionaliteit van de politie. De stand van kennis en onderzoek: deel 1*. Apeldoorn: Politieacademie / Politie & Wetenschap.
- Vlek, F. & Reenen, P. van (2012). *Voer voor Kwartiermakers. Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*. Apeldoorn/Amsterdam: Politie & Wetenschap/Reed Business.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (2012). *Doorlooptijden in de strafrechtketen*. Den Haag: WODC.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). (1993). *Vergelijken van politieprestaties. Aanzet tot de ontwikkeling van een output/effectrapportage van de politie*. Den Haag: WODC.
- Wolf, E. (2012). *Identiek of authentiek? Lokale identificatie met de Nationale Politie*. Utrecht: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap. [Masterscriptie]

Wetgevingsproces, politieke besluitvorming en beleidsmatige-organisatorische ontwikkeling

- Eerste Kamer (2 juli 2012). *Verslag van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Nationale Politie in de Eerste Kamer op maandag 2 juli 2012.*
https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120702/behandeling_2/document3/f=vj19je2giuur.pdf
- Eerste Kamer (15 mei 2012). *Verslag informatiebijeenkomst over de Nationale Politie van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer op dinsdag 15 mei 2012.*
http://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120515/verslag_van_de_2/document3/f=vj0bcki8l3zr.pdf
- Landelijk CIO-office (19 september 2011). *Aanvalsplan Informatievoorziening Politie 2011-2014. Continuïteit, Verbetering en Vernieuwing.* Den Haag. In opdracht van Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (29 juli 2013). *Reactie naar aanleiding van berichten over inzet boa's bij winkeldiefstal.*
<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/07/29/reactie-naar-aanleiding-van-berichten-over-inzet-boa-s-bij-winkeldiefstal.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (15 mei 2013). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2012.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/05/16/bijlage-jaarverslag-nederlandse-politie-2012.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (16 april 2013). *Minister Opstelten: aantal inbraken met 30 procent omlaag.*
<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/04/16/minister-opstelten-aantal-inbraken-met-30-procent-omlaag.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (7 december 2012). *Realisatieplan Nationale Politie.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/07/realisatieplan-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (7 december 2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (29 oktober 2012). *Voortgangsbericht vorming Nationale Politie.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/10/30/voortgangsbericht-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (6 september 2012). *Nieuwe organisatie DG Politie.*
<https://abonneren.rijksoverheid.nl/article/nationale-politie/nieuwsbrief-nationale-politie/nieuwe-organisatie-dg-politie/1407/14083>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (25 juni 2012). *Concept Inrichtingsplan Nationale Politie.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/06/25/inrichtingsplan-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (26 maart 2012). *Voortgangsbericht vorming Nationale Politie.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/28/voortgangsbericht-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (29 februari 2012). *Reactie op Rapport Algemene Rekenkamer 'Prestaties in de strafrechtketen'*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/02/29/reactie-op-rapport-algemene-rekenkamer-prestaties-in-de-strafrechtketen.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Korpsbeheerdersberaad, College van Procureurs-generaal (21 februari 2012). *Addendum Transitieafspraken.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/02/21/addendum-transitieafspraken.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (9 januari 2012). *Ontwerpplan Nationale Politie.* Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (16 december 2011). *Eerste voortgangsrapportage Actieprogramma "Minder regels, meer op straat".*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/01/26/eerste-voortgangsrapportage-actieprogramma-minder-regels-meer-op-straat.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (19 september 2011). *Programmaplan Nationale Politie. Waakzaam en dienstbaar.*
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/09/19/programmaplan-nationale-politie-waakzaam-en-dienstbaar.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Politieregio's oud en nieuw.*
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/documenten-en-publicaties/brochures/2011/03/31/politieregios-oud-en-nieuw.html>

- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie – een startdocument*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/03/31/uitvoeringsprogramma-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Voorzitter Korpsbeheerdersberaad & voorzitter College Procureurs-generaal (22 februari 2011). *Transitieafspraken*.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (28 juni 2011). *Actieplan Versterking professionele weerbaarheid*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/06/28/actieplan-versterking-professionele-weerbaarheid.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (23 juni 2011). *ICT bij de Politie. Reactie minister van Veiligheid en Justitie naar aanleiding van het ARK-rapport*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29350-11.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Vacatureprofiel kwartiermaker Nationale Politie*. Den Haag.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/31/vacatureprofiel-kwartiermaker-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Selectie- en aanwijzingsprocedure kwartiermakers nationale politie*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/31/selectie--en-aanwijzingsproceure-kwartiermakers-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Planning vorming Nationale Politie*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/31/planning-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Politieregio's oud en nieuw*.
<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/documenten-en-publicaties/brochures/2011/03/31/politieregio's-oud-en-nieuw.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (31 maart 2011). *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie. Een startdocument*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2011/03/31/uitvoeringsprogramma-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Korpsbeheerdersberaad, College van Procureurs-generaal (22 februari 2011). *Transitieafspraken uitvoeringsprogramma vorming Nationale Politie*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/31/transitieafspraken-uitvoeringsprogramma-vorming-nationale-politie.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (17 februari 2011). *Aanvalsplan bureaucratie politie: minder regels, meer op straat*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/02/17/b-aanvalsplan-bureaucratie-en-versterking-van-vakmanschap-politie-24370.html>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (14 december 2010). *Regeerakkoord 'Vrijheid en Verantwoordelijkheid': politie. Hoofdlijnen brief over de uitwerking van de plannen omtrent Nationale Politie*.
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-231.html>
- Raad van State (13 mei 2011). *Advies Raad van State en nader rapport inzake vaststelling van een nieuwe politiewet*. Den Haag: Raad van State. [30.880, nr. 12]
<http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=9773>
- Rijksoverheid (11 april 2011). *Gerard Bouman kwartiermaker Nationale Politie*.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2011/04/11/gerard-bouman-kwartiermaker-nationale-politie.html>
- Vijlbrief, J.A. et al. (ambtelijke werkgroep 'Veiligheid en Terrorisme') (1 april 2010). *15. Veiligheid en terrorisme. Rapport brede heroverwegingen*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/04/01/15-veiligheid-en-terrorisme/15-veiligheid-en-terrorisme.pdf>
- VVD & CDA (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: Ministerie van AZ.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html>
- VVD, PVV & CDA (2010). *Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA*. Den Haag: Ministerie van AZ.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda.html>

Persberichten, (nieuws)artikelen en overige bronnen

- ACP (2 augustus 2013). *Politiebonden: Nationale Politie komt afspraken niet na*.
<http://www.acp.nl/de-acp/actueel/nieuws/single-item/artikel/2013/08/02/politiebonden-nationale-politie-komt-afspraken-niet-na/>
- ACP (3 januari 2013). *Nationale Politie nog geen reden voor een feestje*.
<http://www.acp.nl/de-acp/actueel/nieuws/single-item/artikel/2013/01/03/acp-nationale-politie-nog-geen-reden-voor-een-feestje/>
- ACP (19 september 2011). *Nationale Politie: 'Naast structuur- vooral cultuurverandering nodig'*.
<http://www.acp.nl/de-acp/actueel/nieuwsarchief/single-item/artikel/2011/09/19/nationale-politie-naast-structuur-vooral-cultuurverandering-nodig/>
- Algemeen Dagblad (28 september 2012). *Politiebond kraakt voorlopige inzet Nationale Politie*. In *AD*
<http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3323821/2012/09/28/Politiebond-kraakt-voorlopige-opzet-Nationale-Politie.dhtml>
- Baaij, M. (4 oktober 2011). *Managementproblemen effectiever en sneller oplossen*. In *vijfstappen van probleem tot oplossing*. www.managementsite.nl, geraadpleegd via:
<http://www.managementsite.nl/21761/strategie-bestuur/managementproblemen-effectiever-sneller-oplossen-5-stappen-2.html>
- Binnenlands Bestuur (25 april 2012). *ICT-chef Nationale Politie legt functie neer*. In *Binnenlands Bestuur*
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/ict-chef-nationale-politie-legt-functie-neer.5507603.lynkx>
- Binnenlands Bestuur (10 december 2008). *Opstellen tegen Nationale Politie*. In *Binnenlands Bestuur*
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/openbare-orde-en-veiligheid/nieuws/opstellen-tegen-nationale-politie.102594.lynkx>
- Blankena, F. (12 december 2012). *Onrust over Nationale Politie blijft*. In *Binnenlands Bestuur*.
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/onrust-over-nationale-politie-blijft.8512252.lynkx?+Ruimte+Nieuws>
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (26 juli 2012). *Breed draagvlak voor politie*. In *Webmagazine*.
www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/webpublicaties/dns/veiligheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3653-wm.htm
- Chavannes, M. (23 april 2011). *Opstellen, het ministerie van daadkracht en blauw-op-sstraat*. In *NRC Handelsblad*.
<http://www.nrc.nl/opklaringen/2011/04/23/opstellen-het-ministerie-van-daadkracht-en-blauw-op-sstraat/>
- Graaf, Th.C de (9 januari 2010). *Nationale Politie niet verstandig*. In *De Volkskrant*.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/archief/article/detail/972769/2010/01/09/Nationale-politie-niet-verstandig.dhtml>
- Haenen, M. (22 december 2012). *Elke agent moet kunnen schieten*. In *NRC Handelsblad*.
- Haenen, M. (12 april 2011). *IJzervreter leidt Nationale Politie*. M/V in het nieuws Gerard Bouman. In *NRC Handelsblad*.
- Huiskamp, F. (2 augustus 2013). *Politievakbonden uit onvrede uit overleg reorganisatie gestapt*. In *NRC Handelsblad*.
<http://www.nrc.nl/nieuws/2013/08/02/politievakbonden-uit-onvrede-uit-overleg-reorganisatie-gestapt/>
- Jensma, F. (22 november 2010). *Voorstellen Opstellen lijken op vorig kabinet, noodweer wordt opgerekt*. In *NRC Handelsblad*.
<http://www.nrc.nl/rechtenbestuur/2010/11/22/opstellen-herdefinieert-eigenrichting-en-verzint-iedere-week-een-nieuw-plan/>
- Kattestaart, P. (2012). *Bestrijding cybercrimine vraag om inhaalslag*. *Secondant, juli-augustus*: 71-75.
http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/secondant/2012/secondant_2012_juli_cybercrime.pdf
- Kuijs, L. (28 november 2012). *De Profundis Politie*. Rede ter gelegenheid van het afsluitend najaarscongres van de Raad van Korpschefs.
- Meershoek, A.J.J. (2012). *Een Nationale Politie met ruggengraat*. Een recensie van *Fijnauts 'Het Nationale Politiekorps'*. Geraadpleegd via:
http://doc.utwente.nl/82488/1/Een_NP_met_ruggengraat.pdf
- Meershoek, A.J.J. (10 september 2010). *De staat van Nederland: Nationale Politie*. Lezing verzorgd in het Expertisecentrum Journalistiek / Stadsschouwburg te Amsterdam op 10 september 2012.
[https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/Lectoraten/Politiesgeschiedenis/Documents/De%20staat%20van%20Nederland-3%20\(2\).pdf](https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/Lectoraten/Politiesgeschiedenis/Documents/De%20staat%20van%20Nederland-3%20(2).pdf)

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (10 april 2013). *Adviesaanvraag "Beleidscontinuïteit in tijden van discontinuïteit"*. Den Haag.
http://www.rob-rfv.nl/documenten/adviesaanvraag_beleidscontinuïteit.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (november 2012). *De (r)evolutie van de (i)Samenleving*. Den Haag.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/11/07/werkdocument-de-r-evolutie-van-de-i-samenleving.html>
- Niemandsvdriet, T. & Outeren, E. van (5 maart 2013). Senatoren: ongemak over petten. In *NRC Handelsblad*. p.1.
- Niemandsvdriet, T. & Outeren, E. van (5 maart 2013). Wij dubbele petten op? Dat was juist de bedoeling. In *NRC Handelsblad*. p.5.
- Nieuwenhuijsen, P. (1 februari 2013). Machteloze semi-agenten. *Binnenlands Bestuur*.
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/achtergrond/achtergrond/machteloze-semi-agenten.8821650.lynkx>
- Nieuwenhuijsen, P. (22 december 2012). 'Nationale politie versterkt rol gemeente'. *Binnenlands Bestuur*.
<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/nationale-politie-versterkt-rol-gemeente.8554054.lynkx>
- Nimwegen, M. van (19 november 2009). Speech als procureur-generaal t.g.v. het congres van het *Tijdschrift voor de Politie* over 'Het Nederlands politiebesteding vandaag en in de toekomst'. Den Haag.
http://www.om.nl/algemene_ondelen/uitgebreid_zoeken/@152690/speech_van_1/
- Noordegraaf, M., Steijn, B. & Bockel, J. Van (2006). *NIG Research Colloquium, Public Management*.
 Geraadpleegd via:
http://www.uu.nl/SiteCollectionDocuments/REBO/REBO_USBO/REBO_USBO_OZZ/Information%20colloquium%20public%20managers%20and%20professionals.pdf
- NOS (22-23 juni 2012). 'Van Aarsten: Verwerp Politiewet'. NOS. Geraadpleegd via:
<http://nos.nl/artikel/387263-van-aarsten-verwerp-politiewet.htm>
- NRC Handelsblad (22 februari 2013). Pieter Cloo heeft geen vrienden nodig. In *NRC Handelsblad*. p.8-9.
- NRC Handelsblad (21 september 2012). Gezocht: Secretaris-Generaal. In *NRC Handelsblad*. p.2-3.
- NRC Handelsblad (21 augustus 2008). Topman OM pleit voor Nationale Politie. In *NRC Handelsblad*.
http://vorige.nrc.nl/binnenland/article2606240.ece/Topman_OM_pleit_voor_Nationale_Politie
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2013). Verslag congres 'de rol van sociale media in de samenleving'. RMO. Geraadpleegd via:
http://www.adviesorgaan-rmo.nl/Nieuwsoverzicht/2011/Verslag_congres_De_rol_van_sociale_media_in_de_samenleving
- Seegers, J. (5 juli 2011). Raad van State kraakt wetsvoorstel Opstelten over Nationale Politie. In *NRC Handelsblad*
<http://www.nrc.nl/nieuws/2011/07/05/kritiek-raad-van-state-op-niet-slagvaardigere-nationale-politie/>
- Stoker, E. (8 mei 2012). "Iedereen bij de politie kijkt gespannen: gaat dit wel goed?" In *De Volkskrant*.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2844/Archief/archief/article/detail/3252069/2012/05/08/ledereen-bij-de-politie-kijkt-gespannen-gaat-dit-wel-goed.dhtml>
- Volkskrant (28 november 2011). D-day voor Nationale Politie; het magnum opus van Opstelten. *De Volkskrant*.
<http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2686/Binnenland/article/detail/3054240/2011/11/28/D-day-voor-Nationale-Politie-het-magnum-opus-van-Opstelten.dhtml>
- Wittenberg, D. (10 februari 2012). Fijnaut uit zware kritiek op plannen nationale politie. In *NRC Handelsblad*. p.1.
- Wittenberg, D. (10 februari 2012). 'De top van onze politie is incapabel' Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig. In *NRC Handelsblad*. p.6.

Bijlage 2: Lijst van respondenten en geraadpleegde experts

Met de volgende personen is een interviewgesprek gevoerd ten behoeve van het onderzoek naar de besluitvormingsperiode aangaande de Nationale Politie in de periode 2010-2013.

Domein & Respondent	Functie en achtergrond van de respondent	Interview
Politiek: Eerste Kamer		
Thom de Graaf	Thom de Graaf is op dit moment voorzitter van de HBO-raad en (sinds 2011) lid van de D66-fractie in de Eerste Kamer. Toen hij in februari 2012 voorzitter werd van de HBO-raad legde hij zijn functie als burgemeester van Nijmegen neer. Een functie van waaruit hij ook voorzitter was van het Veiligheidsberaad. Tussen 1994 en 2003 zat De Graaf in de Tweede Kamer voor D66. Aansluitend hierop werd hij minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties en was hij tevens viceministerpresident. Al in de periode 1991-1994 was De Graaf nauw betrokken bij de politieorganisatie, hij vervulde toen de functie van plaatsvervangend directeur bij de directie Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken, en in de periode 1994-1996 als vicevoorzitter van de Commissie Van Traa.	22 april 2013 te Den Haag
Wopke Hoekstra	Wopke Hoekstra is lid van de CDA-fractie in de Eerste Kamer sinds 2011. Hij werkt daarnaast als consultant bij organisatieadviesbureau McKinsey & Company. Eerder vervulde hij verschillende commerciële leidinggevende functies voor Royal Dutch Shell in Rotterdam, Hamburg en Berlijn (tussen 2002 en 2005). Hij was lid van het CDA-bestuur afdeling Amsterdam tussen 2009 en 2011.	3 mei 2013 te Utrecht <i>(telefonisch)</i>
Menno Knip	Menno Knip is lid van de VVD-fractie in de Eerste Kamer sinds 2010 (na de beëindiging van het kabinet Rutte-I volgde hij Uri Rosenthal op die minister werd). Knip vervulde in zijn lange bestuurlijke loopbaan het burgemeestersambt van de toenmalige gemeente Hasselt (Overijssel), van de gemeente Noordoostpolder en van de gemeente Almelo. In Almelo was hij burgemeester tussen 1998 en 2009. Daarnaast was Knip tussen 1989 en 1995 lid van het dagelijks bestuur van de VVD.	26 maart 2013 te Den Haag
Politiek: Tweede Kamer		
Magda Berndsen	Magda Berndsen is lid van de D66-fractie van de Tweede Kamer sinds juni 2010. Berndsen begon haar bestuurlijke carrière in 1990 als burgemeester van de toenmalige Friese gemeente Obdam. In 1995 werd ze burgemeester van Beverwijk. In 2000 maakte zij de overstap naar de politie-organisatie en werd ze districtschef in Hilversum en plaatsvervangend korpschef van de regio Gooi en Vechtstreek. In 2002 werd Berndsen korpschef in haar regio en in 2006 maakte ze in die functie de overstap naar de politieregio Friesland. In 2010 vervulde ze de politie-organisatie voor de politieke arena en werd ze Tweede Kamerlid	17 mei 2013 te Utrecht <i>(telefonisch)</i>
Nine Kooiman	Nine Kooiman is lid van de SP-fractie in de Tweede Kamer sinds juni 2010. Kooiman werd in 2005 lid van het bestuur van de Socialistische Partij in Nieuwegein, en in 2008 werd ze fractiemedewerker Jeugd voor de SP in de Tweede Kamer. Kooiman was bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2010 de hoogste nieuwe naam op de kieslijst van de SP (plaats 15).	18 maart 2013 te Den Haag
Attje Kuiken	Attje Kuiken is lid van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer sinds 2006. Voor Kuiken lid werd van de fractie in de Tweede Kamer was zij onder andere beleidsmedewerker Integraal Veiligheidsbeleid bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor de PvdA was ze tevens lid van het bestuur van de afdeling Breda.	25 april 2013 te Den Haag
Politie		
Leon Kuijs	Leon Kuijs is sinds 22 april 2013 voorzitter van het College van Bestuur van de Politieacademie. Eerder was hij tussen 2002 en 2010 korpschef van het regiokorps Brabant Zuid-Oost, vanuit welke functie hij per januari 2009 ook het	5 juni 2013 te De Bilt

	voorzitterschap vervulde van de Raad van Korpschefs. Als een van de (landelijke) kwartiermakers bereidde hij de komst van de Nationale Politie voor en op 1 januari 2013 werd lid van de korpsleiding van de Nationale Politie. Kuijs heeft inmiddels een loopbaan van ruim 30 jaar binnen de politie-organisatie waarin hij veel verschillende functies vervulde.	
Eddy Lassche	Eddy Lassche was vanaf 2011 Programmamanager bij de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie, en vanuit die hoedanigheid verantwoordelijk voor de realisatie van het Ontwerp-, Inrichtings-, en Realisatieplan Nationale Politie. Eerder was Lassche divisiechef, districtchef en programmadirecteur bij de politie Utrecht.	21 maart 2013 te Den Haag
Hans de Goeij	Hans de Goeij is senior adviseur bij de staf van de Korpsleiding Nationale Politie. Tussen 2002 en 2005 was De Goeij consultant bij KPMG Consulting en tussen 2005 en 2011 bij PricewaterhouseCoopers. Voor hij als consultant werkte vervulde hij de functie van junior projectmanager bij het Nederlands Politie Instituut.	27 maart 2013 te Den Haag
Oscar Dros	Oscar Dros werkte tussen 1985 en 2002 in verschillende functies bij de politie Utrecht. In 2002 maakte hij de overstap naar de regio Drenthe waar hij de functie van plaatsvervangend korpschef vervulde. Per 1 september 2004 volgde hij Welten op bij de politie Groningen, waar hij tussen 1 september 2004 en 1 januari 2013 korpschef was. Dros was kwartiermaker van de (nieuwe) eenheid Noord-Nederland, waar hij per 1 januari 2013 in de functie als politiechef is benoemd.	25 maart 2013 te Groningen
Helmoed Wierda	Helmoed Wierda is met de komst van de Nationale Politie Hoofd Operatiën bij de politie-eenheid Rotterdam-Rijnmond. Voor Wierda naar Rotterdam vertrok was hij waarnemend korpschef van de politie Kennemerland. Eerder was Wierda onder andere districtschef van het politiekorps Hollands Midden.	15 mei 2013 te Rotterdam
Martin Sitalsing	Martin Sitalsing is sinds januari 2012 directeur Jeugdzorg in Groningen. Daarvoor was hij vele jaren werkzaam binnen de politieorganisatie, waaronder tussen 2009 en 2012 als korpschef van het politiekorps Twente. Sitalsing begon als agent in Amsterdam (1987) en werd na meerdere politiejaren in september 2000 districtschef van Groningen. In 2004 werkte hij tijdelijk bij het Korps Politie Suriname. Voordat hij in 2009 korpschef in Twente werd was hij plaatsvervangend korpschef van de regio Friesland.	8 mei 2013 te Groningen
Janis Tamsma	Janis Tamsma werkt sinds 1995 binnen de politie-organisatie, waarbij zij startte in het regiokorps Groningen en daarbinnen diverse functies vervulde. Zo was zij vanaf 2001 chef basiseenheid oost, district Groningen-Haren, daarna van de basiseenheid Delfzijl. Vervolgens vervulde zij de functie van chef van de recherche Groningen-Haren, gevolgd door de rol van districtschef van het district Midden-Oost. Vanaf de start van de Nationale Politie is zij (tijdelijk) lid van de districtsleiding van het (nieuwe) district Groningen.	7 mei 2013 te Hoogezand
Rob Schoemaker	Rob Schoemaker was in het verleden directeur van het Nederlands Politie Instituut (NPI) en vanaf de start in 2011 Hoofd van het Programmabureau Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie. Hierna maakte hij de overstap naar de functie van projectleider Dienst Infrastructuur van de (nieuwe) landelijke eenheid van de politie.	8 mei 2013 te Eindhoven
Politievakbonden		
Gerrit van de Kamp	Gerrit van de Kamp is voorzitter van de Politievakorganisatie ACP. Daarnaast is hij president van de European Police Union (EPU), voorzitter van de Stichting Werknemers en vrijwilligers-belangen in het domein van Vrede en Veiligheid (SWVV) en bestuurslid van de ambtenarencentrale CCOOP. Daarbij is hij lid van diverse adviesorganen binnen het veiligheidsdomein (o.a. Politieonderwijsraad).	24 april te Leusden
Han Busker	Han Busker is voorzitter van de Nederlandse Politiebond (NPB). Voor Busker in 2008 voorzitter werd van de NPB was hij sinds 2000 voorzitter van de MARVER/FNV. In zijn loopbaan vervulde hij tevens functies bij de Koninklijke Marechaussee. Daarbij werkte hij ook bij de gemeentepolitie Amsterdam in het kader van de bijstand en bij de dienst luchtvaart van het korps Rijkspolitie.	13 mei 2013 te Woerden

Ministerie van Veiligheid en Justitie		
Marcel Cramwinckel	Marcel Cramwinckel is per 1 september 2012 directeur Strategie en Innovatie, tevens plaatsvervangend hoofd bij de Inspectie Veiligheid en Justitie bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarvoor was Cramwinckel sinds 2011 directeur vorming Nationale Politie bij het directoraat-generaal Politie. Eerder was Cramwinckel o.a. directeur Juridische- en Operationele Aangelegenheden bij het directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (2006-2011) en programmadirecteur van het programma <i>Een Kleinere en Beter Justitie</i> (2008-2011).	16 mei 2013 te Den Haag
Henk Pethke	Henk Pethke is senior adviseur bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. Pethke begon zijn loopbaan (in 1986) bij de toenmalige Directie Politie van het Ministerie van Justitie. Tussen 1990 en 1999 werkte hij in verschillende functies aan de ontwikkeling van de politieorganisatie. In 1999 maakte hij de overstap naar Amsterdam-Amstelland als adviseur van de korpsbeheerder en de hoofdofficier. Sinds 2001 werkt hij als senior adviseur bij het Ministerie van Justitie (vanaf 2010 Veiligheid en Justitie) aan de ontwikkeling van het Nederlands politiebestedel en was vanuit die hoedanigheid nauw betrokken bij het wetsvoorstel Nationale Politie.	22 april 2013 te Den Haag
Jaap Koopman	Jaap Koopman is per januari 2013 directeur van de Directie Bestuursondersteuning (DBO) bij de Dienst Justitiële Inrichtingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Tot januari 2013 werkt Koopman voor de Provincie Flevoland, waar hij sinds 2008 hoofd afdeling Kabinet, Bestuurs- en Juridische Zaken, tevens kabinetschef van de commissaris van de Koningin was. Daarvoor vervulde hij diverse leidinggevende functies bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.	21 mei 2013 te Den Haag
Wetenschap		
Lex Cachet	Lex Cachet was tot 2012 universitair hoofddocent bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Cachet promoveerde in 1990 op het proefschrift ' <i>Politie en sociale controle. Over het effect van politieoptreden</i> ' en publiceerde de afgelopen jaren veel over het politiebestedel in Nederland en daarbuiten. Naast zijn functie als onderzoeker en hoofddocent aan de EUR was Cachet geruime tijd lid van de gemeenteraad van Capelle aan den IJssel voor de PvdA.	26 april 2013 te Rotterdam
Hubert Hennekens	Hubert Hennekens kent een lange bestuurlijke en wetenschappelijke carrière. Zo was hij tussen 1967 en 1972 burgemeester en gemeentesecretaris van Nieuw-Vossemeer en van 1972 tot 1979 burgemeester van Cuijk en Sint Agatha. Daarna was hij directeur bestuursmiddelen bij de VNG (1979-1983). Vanaf 1983 was Hennekens hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen en vanaf 2001 tot en met 2008 lid van de Raad van State.	9 augustus 2013 te Malden
Pieter Tops	Pieter Tops is sinds oktober 2006 lid van het College van Bestuur van de Politieacademie. Daarnaast is hij hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg. Tops heeft in het verleden studies verricht naar de kwaliteit en het functioneren van het openbaar bestuur in Nederland. In 1990 promoveerde hij op een proefschrift met als onderwerp de collegevorming in Nederlandse gemeenten.	22 mei 2013 te Tilburg
Lokaal Bestuur		
Annemarie Jorritsma	Annemarie Jorritsma is burgemeester van de gemeente Almere en daarnaast o.a. voorzitter van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Jorritsma was eerder minister voor de VVD van Verkeer en Waterstaat (kabinet Kok-I) en van Economische Zaken (kabinet Kok-II). In de kabinetsperiode Kok-II was ze tevens vicepremier. Naar een kortstondig lidmaatschap van de Tweede Kamer (na haar ministerschap) werd ze waarnemend burgemeester van de gemeente Delfzijl, en daarna (sinds 2003) van Almere.	23 mei 2013 te Almere
Bernt Schneiders	Bernt Schneiders is burgemeester van de gemeente Haarlem, regio-burgemeester van de politieregio Noord-Holland, en tevens voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB). Schneiders is lid van de Partij van de Arbeid en was eerder burgemeester in de gemeente Heemskerk (2001-2006) en de gemeente Landsmeer (1995-2001).	3 april 2013 te Haarlem

Frank Rozenberg	Frank Rozenberg is directeur van OBMC Consulting B.V. en daarnaast gemeenteraadslid in Leidschendam-Voorburg (fractie Gemeentebelangen) en lid van de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Tevens is hij portefeuillehouder 'veiligheid' binnen het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden-Raadslid.nu. In 2004/2005 was hij secretaris van de commissie Leemhuis-Stout.	2 april 2013 te Den Haag
Openbaar Ministerie		
Marc van Nimwegen	Marc van Nimwegen is sinds 2008 procureur-generaal, lid van het College van Procureurs-generaal. Van Nimwegen startte zijn loopbaan als beleidsmedewerker bij het parket van de procureur-generaal in Arnhem en kabinetschef van de hoofdofficier in Breda. Vanaf 1992 was Van Nimwegen officier van justitie in Dordrecht, waarna hij in 1995 landelijk fraudeofficier werd. In 1997 werd hij benoemd als officier van justitie in Den Bosch en na zijn benoeming (in 2004) tot plaatsvervangend hoofdofficier van justitie in Utrecht werd hij in 2006 hoofdofficier van justitie in Utrecht.	30 mei 2013 te Den Haag
Overige actoren		
Egbert Jongsma	Egbert Jongsma is projectleider bij de Algemene Rekenkamer en is vanuit die rol onder andere betrokken bij de onderzoeken naar en advies over de Nationale Politie. Eerder vervulde Jongsma de functies van programmamanager en auditmanager bij de Algemene Rekenkamer.	28 mei 2013 te Den Haag
Huub Wilbrink	Huub Wilbrink is organisatieadviseur publieke sector bij KPMG Advisory N.V. en richt zich in zijn werkzaamheden als organisatieadviseur volledig op het veiligheidsdomein. Huub Wilbrink is vanaf juni 2011 betrokken geweest als adviseur bij de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie en hierna de Korpsstaf Nationale Politie.	3 mei te Amstelveen

Met de volgende personen is in de periode september 2011- februari 2012 een oriënterend (interview)gesprek gevoerd ter voorbereiding op het onderzoek naar de besluitvorming aangaande de Nationale Politie:

- **Michel Baeten** – Hoofd Operatiën bij de landelijke eenheid van de Nationale Politie
- **Ruud van Bennekom** – Directeur van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB)
- **Marjan Hanrath** – Hoofd Strategie & Beleid en Communicatie & Marketing bij de Politieacademie
- **Sander Hendriks** – Projectleider Bestuursondersteuning Korpsstaf Nationale Politie, was adviseur Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie
- **Illona Kalksma** – Kwartiermaker bureau ondersteuning regioburgemeesters, was wnd. Divisiemanager bestuursondersteuning "NPI" / secretaris van het korpsbeheerdersberaad
- **Guus Meershoek** – Lector Politiegeschiedenis aan de Politieacademie
- **Peter van Os** – Directeur van de Politieacademie
- **Rob Schoemaker** – (vmlg.) Hoofd Programmabureau van de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie
- **Jan Struijs** – Programmadirecteur bij de Politieacademie. Was landelijke programmadirecteur versterking professionele weerbaarheid
- **Peter Noordanus** – Burgemeester Tilburg en regioburgemeester politieregio Zeeland-West-Brabant
- **Pieter Tops** – Lid van het College van Bestuur van de Politieacademie en hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg
- **Huub Wilbrink** – Organiseadviseur publieke sector bij KPMG, vanaf juni 2011 betrokken bij de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie

Bijlage 3: Vragenlijst interviewgesprek besluitvormingsproces Nationale Politie 2010-2013

- Bij alle onderstaande vragen kan voor “*het besluitvormingsproces*” gelezen worden: “*het besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie in de periode februari 2010 – januari 2013*”

=====

Rol/functie van de respondent

1. Wat was uw eigen rol/functie aangaande het besluitvormingsproces?

Tijdslijn & momenten in het besluitvormingsproces

2. Wat zijn volgens u de meest bepalende momenten geweest in het besluitvormingsproces? (en waarom?)
3. Hebben deze momenten telkens een volgende fase in de besluitvorming ingeleid of is van ‘fases’ nauwelijks sprake en dienen we het besluitvormingsproces tussen 2010 en 2013 als één geheel te beschouwen?

Maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context

4. Welke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke trends zijn volgens u vooral van invloed geweest op het besluitvormingsproces? (en op welke manier?)

Krachtenveld en de besluitvormingsarena, inclusief de (onderlinge) verhoudingen tussen actoren

5. Welke actoren zijn volgens u het meest bepalend geweest gedurende het besluitvormingsproces? Op welke manier hebben deze actoren hun invloed aangewend om het besluitvormingsproces te beïnvloeden?
6. Wat is uw beeld van de verhouding tussen de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie (KNP), het ministerie van Veiligheid en Justitie en de politievakbonden gedurende het besluitvormingsproces?
7. Wat is uw beeld van de verhouding tussen de Kwartiermakersorganisatie Nationale Politie (KNP) en de (tot 1 januari 2013) bestaande politieorganisatie met 25 eenheden, gedurende het besluitvormingsproces?
8. In hoeverre valt de uitkomst van het besluitvormingsproces volgens u te verklaren aan de hand van persoonlijke verhoudingen tussen vertegenwoordigers van onder andere de Nationale Politie, het ministerie en de vakbonden?
9. Hoe beoordeelt u de rol van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer aangaande de behandeling van de nieuwe politiewet?
10. In hoeverre stonden de uitkomsten van de behandeling van de politiewet in de Tweede en Eerste Kamer vast voorafgaand aan de (openbare) politieke debatten?

Thema's en dilemma's

11. Welke thema's en dilemma's zijn het meest bepalend (geweest) gedurende het besluitvormingsproces? En op welke manier hebben deze thema's de besluitvorming beïnvloed?

Slotvragen

Als u het gehele besluitvormingsproces aangaande de Nationale Politie tussen februari 2010 en januari 2013 overziet...

12. Wat is naar uw mening dan het meest bepalend geweest voor het verloop van het besluitvormingsproces?
13. Hoe beoordeelt u het besluitvormingsproces?

Bijlage 4: Overzicht van korpsbeheerders, regioburgemeesters, korpschefs en politiechefs

Geografische indeling politieorganisatie		Korpsbeheerder	Regioburgemeester	Korpschef	Politiechef
Oude situatie. Indeling naar korps tot 31 december 2012	Nieuwe situatie Nationale Politie per 1 januari 2013	Oude situatie. Indeling naar korps voor 31 december 2012 (laatste korpsbeheerders)	Nieuwe situatie Nationale Politie per 1 januari 2013	Oude situatie. Indeling naar korps tot 31 december 2012 (laatste korpschefs)	Nieuwe situatie Nationale Politie per 1 januari 2013
Groningen	Noord-Nederland	Peter Rehwinkel (Groningen)	Peter Rehwinkel (Groningen, PvdA)	Oscar Dros	Oscar Dros
Fryslân		Ferd Crone (Leeuwarden)		Nathalie Kramers	
Drenthe		Sicko Heldoorn (Assen)		Frans Bakker	
Ijsselland	Oost-Nederland	Henk Jan Meijer (Zwolle)	Hubert Bruls (Nijmegen, CDA) <i>(vanaf mei 2012 burgemeester, als opvolger van Thom de Graaf)</i>	Arend Kloosterman (plv.)	Stoffel Heijman
Twente		Peter den Oudsen (Enschede)		Frans Bakker (wnd.)	
Noord- en Oost Gelderland		Hans Esmijer (wnd.) (Apeldoorn)		Stoffel Heijman	
Gelderland-Midden		Pauline Krikke (Arnhem)		Pim Miltenburg	
Gelderland Zuid		Thom de Graaf (Nijmegen)		Henk van Zwam	
Kennemerland	Noord-West-Nederland	Bernt Schneiders (Haarlem)	Bernt Schneiders (Haarlem, PvdA)	Helmoed Wierda (wnd.)	Liesbeth Huyzer
Noord-Holland Noord		Piet Bruinooge (Alkmaar)		Ans Rietra (tot augustus 2012)	
Zaanstreek-Waterland		Geke Faber (Zaanstad)		Gerard Huijser van Reenen	
Amsterdam-Amstelland	Amsterdam	Eberhard van der Laan (Amsterdam)	Eberhard van der Laan (Amsterdam, PvdA)	Pieter Jaap Aalbersberg	Pieter Jaap Aalbersberg
Utrecht	Flevoland-Utrecht (Midden-Nederland)	Aleid Wolfsen (Amsterdam)	Aleid Wolfsen (Utrecht, PvdA)	Stoffel Heijman	Miriam Barendse
Gooi en Vechtstreek		Pieter Broertjes (Hilversum)		Willem Woelders	
Flevoland		AnneMarie Jorritsma (Almere)		Willem Woelders	
Haaglanden	Haaglanden	Jozias van Aartsen (Den Haag)	Jozias van Aartsen (Den Haag, VVD)	Henk van Essen	Henk van Essen
Hollands Midden		Henri Lenferink (Leiden)		Jan Stikvoort	
Rotterdam-Rijnmond	Rotterdam Rijnmond	Ahmed Aboutaleb (Rotterdam)	Ahmed Aboutaleb (Rotterdam, PvdA)	Frank Paauw	Frank Paauw
Zuid-Holland Zuid		Arno Brok (Dordrecht)		Teun Visscher	
Brabant Zuid-Oost	Oost-Brabant	Rob van Gijzel (Eindhoven)	Rob van Gijzel (Eindhoven, PvdA)	Simone Steendijk	Frans Heeres
Brabant-Noord		Ton Rombouts ('s-Hertogenbosch)		Miriam Barendse	
Limburg-Noord	Limburg	Wim Dijkstra (Venlo) - <i>(was Bruls)</i>	Onno Hoes (Maastricht, VVD)	Bryan Rookhuijzen	Gery Veldhuis
Limburg-Zuid		Onno Hoes (Maastricht)		Gery Veldhuis	
Midden- en West-Brabant	Zeeland-West-Brabant	Peter Noordanus (Tilburg)	Peter Noordanus (Tilburg, PvdA)	Frans Heeres	Hans Visser
Zeeland		Harald Bergman (Middelburg) <i>(was Schouwenaar)</i>		Letty Demmers	
Korps Landelijke Politiediensten	Landelijke eenheid van de Nationale Politie			Patricia Zorko (wnd.)	Patricia Zorko

Nationale Politie per 1 januari 2013	Korpsbeheerder van de Nationale Politie	Korpschef Nationale Politie
Nederland als één politieregio	Minister van Veiligheid en Justitie, <i>Ivo Opstelten</i>	<i>Gerard Bouman</i>