

POLITIEBESTEL IN ONTWIKKELING
Institutionele verandering en onderzoek (1989-2016)

Dorian Schaap
Jan Terpstra
Bas van Stokkom

Nijmegen, 2017

Vaksectie Strafrecht & Criminologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Sinds begin 2013 kent Nederland een politiebestedel opgebouwd rond de Nationale Politie. Dit bestel is gebaseerd op de Politiewet 2012. In deze wet is opgenomen dat uiterlijk in 2017 het nieuwe politiebestedel zal worden geëvalueerd.

Met deze taak is de door de Minister van Veiligheid & Justitie ingestelde Evaluatiecommissie Politiewet 2012 belast. Deze commissie maakt binnen de evaluatie van de wet onderscheid tussen vier deelstudies. Hier is later een vijfde aan toegevoegd. Deze laatste heeft als doel het opstellen van een overzicht van in Nederland verrichte onderzoeken naar het functioneren van het politiebestedel.

Deze deelstudie (grotendeels gebaseerd op literatuuronderzoek) is verricht door medewerkers van de vaksectie Strafrecht & Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Radboud Universiteit te Nijmegen. Opdracht daartoe werd gegeven door het WODC (Ministerie van Veiligheid & Justitie).

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van deze overzichtsstudie. Veel van de in deze studie beschreven onderzoeken zijn slechts te begrijpen binnen de context en het moment waarin zij werden uitgevoerd. Daarom bevat deze studie niet slechts een overzicht van empirische studies naar het functioneren van het Nederlandse politiebestedel, maar worden tevens (overigens grotendeels op basis van dezelfde onderzoeken) de belangrijkste institutionele veranderingen beschreven die zich in de periode tussen ongeveer 1990 en 2016 hebben voorgedaan in dat bestel. Deze institutionele ontwikkelingen vormen de context van de vele studies die in deze rapportage aan de orde komen. Daarnaast vormen de beschreven institutionele veranderingen die aan de invoering van de Nationale Politie zijn vooraf gegaan een belangrijke achtergrond voor de overige resultaten van de evaluatie van de Politiewet 2012.

De auteurs

Nijmegen, maart 2017

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding

- 1.1 Vraagstelling
- 1.2 Bestelwijziging als institutionele verandering
- 1.3 Fasen in ontwikkeling van politiebesteding
- 1.4 Uitwerking in deelthema's
- 1.5 Methode van onderzoek

Hoofdstuk 2 Invoering van het regionaal politiebesteding (1989-1994)

- 2.1 Achtergronden
- 2.2 De Politiewet 1993
- 2.3 Het verloop van de reorganisatie
- 2.4 Stand van zaken van reorganisatie najaar 1994

Hoofdstuk 3 De beginjaren van het regionaal bestel (1994-1998)

- 3.1 De nieuwe verhoudingen in het bestel: naar een modus vivendi
- 3.2 Functioneren van het regionale politiebesteding: evaluaties
- 3.3 Functioneren van het regionale bestel: problemen en knelpunten

Hoofdstuk 4 Sluipende centralisatie (1998-2004/2005)

- 4.1 Herijking na de evaluaties
- 4.2 Veranderend politiek en maatschappelijk klimaat
- 4.3 Centrale sturing en new public management: de eerste jaren
- 4.4 Prestatiecontracten en toenemende spanning in het bestel

Hoofdstuk 5 Verdere druk tot nationalisatie en eenheid (2005-2010)

- 5.1 Het spook van een nationaal bestel
- 5.2 Verbeterde samenwerking?
- 5.3 Groeiende ontevredenheid

Hoofdstuk 6 Komst en invoering van de Nationale Politie (2010-2016)

- 6.1 Besluitvorming
- 6.2 Inrichting
- 6.3 Eerste ervaringen met Nationale Politie
- 6.4 Slot

Hoofdstuk 7 Kernthema's uit het politiebesteding

- 7.1 Centralisatie en decentralisatie
- 7.2 Sturing in het bestel
- 7.3 Democratische inbedding

Hoofdstuk 8 Slot

- 8.1 Onderzoek naar politiebesteding
- 8.2 Bestelwijziging als institutionele verandering
- 8.3 Politiebesteding, spanningen en stabiliteit

Literatuur

Samenvatting

Summary

Hoofdstuk 1. Inleiding

Per 1 januari 2013 is in Nederland de nieuwe politiewet in werking getreden.¹ Met deze Politiewet 2012 is in Nederland gekozen voor een nationale politie. Deze nieuwe organisatiestructuur van de politie vervangt het sinds 1993 bestaande regionale politiebestedel, dat was opgebouwd uit 25 semiautonome regionale korpsen en één landelijk politiekorps (KLPD).

Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de nieuwe Politiewet heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat binnen vijf jaar na de start van het nieuwe politiebestedel hiervan een evaluatie zal plaatsvinden. Volgens de Politiewet 2012 zal uiterlijk in eind 2017 de Minister een verslag van deze evaluatie aan de Tweede Kamer moeten zenden waarin wordt ingegaan op “*de doeltreffendheid en effecten van deze wet in de praktijk*” (art 74.1 van Politiewet 2012). Met deze evaluatie is de daarvoor speciaal in het leven geroepen Evaluatiecommissie Politiewet 2012 belast.²

De genoemde commissie heeft binnen de evaluatie van de Politiewet 2012 onderscheid gemaakt tussen vier verschillende deelstudies, elk naar een ander deelthema. Deze deelthema's zouden tezamen de kern vormen van de ‘beleidslogica’ van de Politiewet 2012. De volgende deelthema's worden daarbij onderscheiden: de ‘rechtspersoonlijkheid’ van de Nationale Politie, de door de politie te leveren ‘prestaties’, de bedrijfsvoering en de, wat wordt genoemd, bestuurlijke *governance* van de politie (waaronder vraagstukken worden begrepen zoals de verhouding tussen beheer en gezag over de politie en de relaties tussen de centrale, regionale en lokale niveaus).

Aan deze vier deelonderzoeken is in een later stadium door de Evaluatiecommissie een vijfde deelonderzoek toegevoegd. Terwijl de vier genoemde deelonderzoeken zich elk richten op één deelthema ontleend aan de ‘beleidslogica’ van de Politiewet 2012, is dit vijfde deelonderzoek gebaseerd op heel andere overwegingen. In deze vijfde deelstudie gaat het niet om één deelaspect van het nieuwe politiebestedel, maar om het bestel in de volle breedte. Bovendien richt deze vijfde deelstudie zich niet zozeer op het huidige bestel en de daaraan verbonden praktijken, maar blikt het juist terug. Op basis van de verschillende beschikbare onderzoeken wordt nagegaan welke ervaringen op verschillende momenten zijn opgedaan met het functioneren van het Nederlandse politiebestedel (en van belangrijke onderdelen daarvan) over de afgelopen decennia.

Eerder werd door Stenning & Shearing (2005) geconstateerd dat met de praktijk van een politiebestedel opgedane ervaringen vaak verschillen per tijdperiode en per specifieke context. Daarmee komt in aanvulling op de genoemde vraag nog een tweede vraag naar voren: welke ontwikkelingen hebben zich over de afgelopen decennia voorgedaan in het Nederlandse politiebestedel?

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van deze studie. Met de combinatie van de twee genoemde vragen wordt bij de evaluatie van het Nederlandse politiebestedel ook gekeken naar de ervaringen die hiermee eerder zijn opgedaan en naar de veranderingen die zich daarin hebben voltrokken. Dat gebeurt door de uitkomsten van relevante eerdere onderzoeken naar de praktijk van het Nederlands politiebestedel op een rij te zetten. Ten eerste kan op deze wijze bij de evaluatie van het generationaliseerde politiebestedel rekening worden gehouden met en worden voortgebouwd op de ervaringen die hiermee in een eerder stadium zijn opgedaan.

¹ Bij Besluit van 12 juli 2012; zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2012-317.html>

² *Regeling instelling commissie Evaluatie Politiewet 2012*, 26 oktober 2013; zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2013-29769.html>

Bovendien zal zich bij de evaluatie van het huidige politiebestedel naar verwachting vaak de vraag voordoen of geconstateerde praktijken, patronen en effecten werkelijk nieuw zijn, dan wel zich ook al in het eerdere geregionaliseerde bestel voordeden.

Uit onderzoek naar de (lokale) basisteams binnen de Nationale Politie bleek dat de organisatie en het functioneren van deze teams (evenals de verschillen daartussen) vaak niet zijn los te zien van eerder bestaande organisatiepatronen, tradities en culturen (Terpstra et al., 2016). Uit de genoemde studie bleek dat een deel van de ontwikkelingen die zich sinds de komst van de Nationale Politie manifesteert, soms betrekking heeft op verschuivingen die in feite al veel langer gaande zijn. De komst van de Nationale Politie maakt echter dat deze veranderingen meer op de voorgrond treden of meer zichtbaar worden. Juist vanwege deze kans op 'padafhankelijkheid' (Mahoney, 2000; Pierson, 2000; Terpstra & Fyfe, 2015) is het goed voorbij het huidige nationale politiebestedel te kijken en na te gaan welke ervaringen in eerdere periodes werden opgedaan.

1.1 Vraagstelling

Hiervoor zijn kort de twee vragen genoemd die in deze studie centraal staan, namelijk naar het functioneren van (de verschillende onderdelen van) het Nederlandse politiebestedel en naar de belangrijkste ontwikkelingen in dit bestel. In deze studie zullen telkens eerst ontwikkelingen in het Nederlandse politiebestedel aan bod komen en daarna de ervaringen die zijn opgedaan met het functioneren van dat bestel aan de hand van beschikbare empirische onderzoeken.

Op grond hiervan kan de vraagstelling van deze studie als volgt worden geformuleerd. Deze valt uiteen in twee deelvragen.

- a. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het Nederlandse politiebestedel over de afgelopen decennia?
- b. Hoe heeft in de afgelopen decennia het Nederlands politiebestedel ten aanzien van een aantal hoofdonderwerpen en op uiteenlopende momenten feitelijk gefunctioneerd?

Daarnaast zou een derde deelvraag kunnen worden onderscheiden in dit onderzoek. Het gaat hier om de vraag wat de belangrijkste uitkomsten zijn van empirisch onderzoek naar het functioneren van het Nederlandse politiebestedel op verschillende momenten. Er wordt echter vanuit gegaan dat met de beantwoording van de twee voorgaande deelvragen ook een antwoord wordt verkregen op deze derde vraag.

Voor de beantwoording van deze twee deelvragen richt dit onderzoek zich primair op de ervaringen opgedaan in de periode van het regionale politiebestedel. Het lijkt niet zinvol hier ook uitgebreid in te gaan op het functioneren van de verschillende onderdelen van het voor 1993 bestaande duale politiebestedel (waarbij het politiewerk in Nederland verdeeld was over twee typen korpsen, namelijk van de gemeentepolitie en van de Rijkspolitie). Ten eerste is er over die periode slechts een beperkte hoeveelheid empirische onderzoeken beschikbaar naar het functioneren van het bestel. Bovendien hebben deze onderzoeken in de regel betrekking op tamelijk losse onderwerpen, waardoor het niet goed mogelijk is op basis daarvan een min of meer samenhangend beeld te verkrijgen. Daarnaast is de vergelijking van de uitkomsten van deze onderzoeken met de huidige situatie vermoedelijk lastig: niet alleen is het verschil met het thans bestaande bestel erg groot, maar ook verschilt de politieke en maatschappelijke context van het bestel, evenals de aard, cultuur en werkwijzen van de politieorganisatie sterk van wat nu kan worden aangetroffen.

Om deze reden is besloten dat deze studie zich concentreert op de periode vanaf 1993 tot en met 2012: de jaren van het regionale politiebestedel. Daarnaast is besloten de jaren die daaraan

direct voorafgaan (vanaf ongeveer 1989) en de jaren direct na deze periode (tot en met 2016) ook in deze studie mee te nemen. Bij de eerstgenoemde periode gaat het om de aanloop naar het regionaal bestel. Met de laatstgenoemde periode richt de aandacht zich ook op (onderzoeken naar) de eerste ervaringen met het sinds 2013 bestaande nationale politiebestedel. Verwacht werd dat er in zo'n overgangperiode veel valt te leren over het functioneren van het bestel, juist omdat het dan nog nieuw is. Overigens richt de aandacht zich in deze studie primair op het functioneren van het bestel zelf. Dit functioneren kan uiteraard tijdelijk afhankelijk zijn van andere ontwikkelingen en omstandigheden. Deze laatste zullen hier echter slechts zijdelings aan bod komen, zoals bijvoorbeeld de zogenaamde ICT-crisis bij de Nederlandse politie rond 2010 (De Koning, 2010) of de perikelen rond de personele reorganisatie die in de tijd parallel liep met de invoering van de Nationale Politie vanaf begin 2013.

1.2 Bestelwijziging als institutionele verandering

Bij de analyse van deze ontwikkelingen in het Nederlandse politiebestedel wordt hier uitgegaan van een zogenaamd neo-institutioneel kader (zie onder meer DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Scott, 1983; Powell & DiMaggio, 1991; Scott, 2005; Scott, 2008). Drie overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld. Ten eerste, zoals eerder reeds werd geconstateerd, mag ervan worden uitgegaan dat veel van de verschijnselen die met de invoering van de Politiewet 2012 verscherpt zichtbaar zijn geworden, te herleiden zijn tot reeds langer lopende ontwikkelingen in de Nederlandse politie (zie ook Terpstra et al., 2016). Ten tweede, het gaat bij deze veranderingen niet alleen om wijzigingen in de organisatorische structuur, maar ook om dieperliggende veranderingen in de gevestigde opvattingen, normen, regels en zelfs taal (Terpstra et al., 2016)³ die binnen de Nederlandse politie zorgen voor een min of meer gedeeld en vanzelfsprekend kader voor individueel en collectief handelen. Ten derde, en daarmee nauw samenhangend, zijn veel van de veranderingen die worden geplaatst onder de brede noemer van bestelwijziging slechts gedeeltelijk te begrijpen als de min of meer doelgerichte, instrumentele en directe effecten van een van tevoren opgezet plan of wetgeving. Met andere woorden, het gaat hier om veranderingen in de *“deeper and more resilient aspects of social structure, (...) the processes by which structures, including schemas, rules, norms and routines, become established as authoritative guidelines for social behavior”* (Scott, 2005: 460). Bij een analyse van deze institutionele veranderingen gaat het om de vraag op welke wijze *“deze elementen worden gecreëerd, verspreid, geaccepteerd en aangepast”* en hoe zij veranderen (Scott, 2005: 460; onze vertaling).

In de eerste publicaties uit de zogenaamde neo-institutionele school lag de nadruk op de relaties tussen organisaties en hun (institutionele) omgeving. Een vraag die daarbij centraal stond, was waarom organisaties behorend tot een bepaald ‘veld’ of ‘sector’ op elkaar gaan lijken, zelfs zonder dat die gemeenschappelijke kenmerken aanwijsbaar tot een efficiëntere werkwijze leiden. Het antwoord werd daarbij gezocht in de gemeenschappelijke institutionele elementen die binnen de verschillende organisaties binnen de betreffende sector de overhand hadden en vaak een grote mate van vanzelfsprekendheid genoten (Meyer & Scott, 1983; Scott, 2005). Een bekende publicatie die binnen deze benadering past, is van DiMaggio &

³ Zo geldt binnen de Nationale Politie een ‘verbod’ op de term ‘noodhulp’; in plaats daarvan wordt nu gesproken van onder meer ‘incidentafhandeling’ en ‘beschikbaarheidsdiensten’. Een vergelijkbare verandering in taal (en van de symboliek die daarvan uitgaat) geldt voor de ‘wachtcommandant’ die nu Opco heet. Overigens blijkt de taal op de werkvloer in de praktijk een grote mate van institutionele hardnekkigheid te bezitten en vaak deels resistent te zijn tegen deze van boven af opgelegde veranderingen (Terpstra et al., 2016).

Powell (1983). Zij hanteren de term isomorfisme voor dit proces van homogenisering, het op elkaar gaan lijken van organisaties. Dit verschijnsel van isomorfisme kan via verschillende mechanismen verlopen, waarbij dwang, nabootsing en normatieve mechanismen een rol kunnen spelen (al dan niet in combinatie).

De analyse van Crank en Langworthy (1992) over gemeenschappelijke kenmerken van Amerikaanse politieorganisaties vertrekt eveneens vanuit deze invalshoek. Zij constateren dat lokale politieorganisaties in de Verenigde Staten een centrale plaats inruimen voor onder meer het systeem van preventieve surveillance en het streven naar korte reactietijden. Crank en Langworthy menen dat de dominantie van preventieve surveillance en korte reactietijden verbazingwekkend is als alleen gelet zou worden op de vraag wat beide bijdragen aan wat zij noemen de ‘technische effectiviteit’ van de politie. Om die reden spreken deze auteurs van politiemythen en –rituelen die door politieorganisaties worden gedeeld en in stand gehouden. De belangrijkste reden daarvoor is dat deze de politie helpen in de buitenwereld een grote mate van legitimiteit te verschaffen. Zij passen bij de waarden en verwachtingen die in de omgeving domineren. De kracht van deze mythen is zo groot dat ze tot het institutionele en vanzelfsprekende ‘interieur’ van alle politieorganisaties in de V.S. behoren, als bijna onvermijdelijke ‘sociale feiten’.

Inmiddels wordt de (neo-)institutionele analyse op een bredere wijze opgevat. In de eerste plaats wordt, in navolging van onder meer Berger & Luckmann (1966), de institutionalisering meer begrepen als een proces van sociale constructie. Dit houdt onder meer in dat ook noties over organisatorische rationaliteit niet als (externe) gegevenheden worden opgevat, maar als sociale constructies:

“A concern with effectiveness, efficiency and other types of performance measures does not exist in a vacuum but requires the creation of distinctions, criteria, common definitions and understandings – all institutional constructions” (Scott, 2005).

Bovendien worden institutionele vormen nu niet alleen meer begrepen vanuit het perspectief van orde en stabiliteit, maar als verschijnselen die permanent in verandering (kunnen) zijn. Daarmee worden instituties gezien als de uitingen van voortdurende processen van productie en reproductie, met niet alleen stabiliteit, maar ook verandering als kenmerk (Scott, 2005 en 2008). Institutionele verandering is in deze visie niet zozeer een eenduidig en harmonieus verlopend top-down proces, maar wordt vaak gekenmerkt door variëteit, tegenstellingen en zelfs conflicten. Tegelijk is het besef sterker van het belang van de (individuele) actor in dit proces, die de institutionele patronen kan bevestigen, maar ook kan veranderen.⁴ De combinatie van beide uitgangspunten leiden ertoe dat ervan uit wordt gegaan dat nieuwe wetgeving, bijvoorbeeld als basis voor een bestelwijziging, niet van buitenaf direct werkzaam is, maar in zijn werking beïnvloed wordt door *“interpretation, manipulation, revision, and elaboration by those subject to them”* (Scott, 2008: 430)

Met deze meer dynamische visie op instituties komt ook de vraag naar voren op welke wijze grootschalige institutionele verandering, zoals bijvoorbeeld een bestelwijziging van de politie, op gang komt en verloopt. Volgens Scott (2005) zijn drie elementen van belang in de reconstructie van een dergelijk institutioneel veranderingsproces, namelijk: de verschillende (typen van) actoren of organisatorische eenheden die daarbij betrokken zijn (welke partijen zijn relevant?) en hun onderlinge verhoudingen, de ‘institutionele logica’ (welke redeneringen en argumenten worden in deze context als ‘passend’ beschouwd?) en de ‘governance structuur’ (de wijze van sturing, controle en verantwoording).

⁴ In dit verband verwijst Scott (2005; 2008) regelmatig naar de structuratietheorie van Giddens (1979; 1984).

Dat een institutionele analyse van grootschalige (bestel)wijzigingen vruchtbaar kan zijn, laat de empirische studie zien die DiMaggio (1991) deed naar de wijze waarop in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw in de V.S. een nieuw organisatorisch veld ('bestel') werd gecreëerd rond de (kunst)musea. Andere opvattingen ontstonden en werden al snel geaccepteerd over hoe musea georganiseerd moeten zijn, welke professionele kennis zij in huis moeten hebben en welke maatschappelijke opdracht of doelstelling zij moeten uitstralen. Bepaalde actoren spelen in dat proces een centrale rol. De verandering ging bovendien gepaard met conflicten en tegenstellingen, niet alleen met betrekking tot de verschillende betrokken belangen, maar ook over de verschillende normen en visies over wat een 'goed museum' zou moeten inhouden.

In navolging van de drie in het voorgaande genoemde door DiMaggio & Powell (1983) onderscheiden vormen van sociale reproductie, maakt Scott (2008) onderscheid tussen drie onderdelen van institutionele orde: regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen (oftewel: regels, normen en opvattingen/interpretaties). De toepassing van deze elementen kan bijdragen aan zowel stabiliteit, als verandering. Dat gebeurt overigens in complexe sociale verbanden waaraan grote aantallen actoren zijn verbonden. Die verschillende partijen zijn deels met elkaar verbonden en afhankelijk van elkaar, deels zijn zij autonoom en hebben elk hun eigen belangen, opvattingen en agenda. Verschillende opvattingen en belangen kunnen dan ook tegenover elkaar komen te staan in het proces dat een bestelwijziging met zich meebrengt: bijvoorbeeld de mensen die geloven in de verandering van bovenaf, tegenover zij die hier sceptisch tegenover staan en meer geloven in initiatieven van onderop (Lane, 1987). Tegelijk hebben partijen elkaar vaak nodig, hetgeen afstemming, overleg en onderhandelingen met zich meebrengt, maar soms ook strijd of uiteenlopende strategieën om 'winst' te boeken. De uitkomsten van deze processen zijn, zoals vele implementatiestudies hebben laten zien⁵, vaak onvoorspelbaar, ook als het gaat om een wijziging in een politiebesteding (Terpstra & Fyfe, 2015). Belangrijk onderdeel van deze processen is niet alleen dat de verandering vraagt om een succesvolle (re-)legitimering (dat wil zeggen een verklaring en rechtvaardiging van het nieuwe bestel) (Berger en Luckman, 1966), maar vaak ook om een de-legitimering, namelijk van het oude systeem of bestel, dat nu als 'fout' of 'achterhaald' wordt gepresenteerd.

Een belangrijke vraag is welke factoren en omstandigheden van invloed kunnen zijn op het verloop van grote institutionele veranderingen als een wijziging van een politiebesteding. Deze vraag is uiteraard niet eenvoudig te beantwoorden, gelet op de diversiteit aan hervormingen, maar ook de verschillen in context en in de partijen die bij een dergelijk proces betrokken kunnen zijn. Bovendien laten deze complexe institutionele veranderingen zich niet reduceren tot een eenvoudig stelsel van enkele causale verbanden.

Op basis van een vergelijking van politiehervormingen in verschillende West-Europese landen (Fyfe, Terpstra & Tops, 2013) lijken onder meer de volgende factoren, in wisselende samenstelling, van belang: het ontstaan van een 'open situatie' (vaak onder invloed van een crisis of schandaal), het functioneren van relevante (beleids)netwerken (en de daarbinnen bestaande verdeling van macht en invloed tussen de betrokken actoren met gevolgen voor onder meer de agendavorming), veranderingen in dominante opvattingen, een afname in de gepercipieerde legitimiteit van de politie, de wijze waarop optredende problemen worden ge(her)definieerd, impliciete cultureel bepaalde assumpties en voorkeuren, en tot slot algemene maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en de gevolgen daarvan voor de positie van de politie. Tijdens de verschillende fasen van de hervorming kan het gewicht van

⁵ Te beginnen bij de klassieker op dit terrein: Pressman & Wildavsky (1973); zie voor een overzicht Hill & Hupe (2009).

deze uiteenlopende factoren overigens verschillen, mede omdat de inbreng van de betrokken actoren per fase uiteen kan lopen (Terpstra & Fyfe, 2013).

Bij de hier volgende analyse van de veranderingen in het Nederlandse politiebesteding tussen 1989/1990 en 2016 wordt uitgegaan van het hiervoor geschetste neo-institutionele kader. Daarbij wordt indien nodig aandacht besteed aan de positie en betrokkenheid van verschillende actoren, de netwerken waarin zij participeren, de relevante veranderingen in regels, opvattingen en normen en in de *governance* structuur. De verschillende empirische onderzoeken die in deze periode werden verricht naar het functioneren van (onderdelen van) het Nederlandse politiebesteding worden daarbij niet als in een strikte meta-analyse op een rij gezet, maar gebruikt als empirische basis waarmee de lange termijnontwikkeling van het bestel kan worden geschetst en waarmee bovendien de betekenis en context van de afzonderlijke onderzoeken kan worden begrepen.

1.3 Fasen in ontwikkeling van politiebesteding

In de lijn van het voorgaande wordt bij de analyse van de ontwikkelingen in het Nederlands politiebesteding onderscheid gemaakt tussen verschillende fasen in de periode tussen 1989 en 2016. Weliswaar is hier elke indeling in fasen enigszins arbitrair, maar bij de start van deze studie was de verwachting dat de volgende indeling voldoende houvast zou bieden bij de ordening en beschrijving van de ontwikkelingen in het politiebesteding en bij het behandelen van de afzonderlijke studies die in die jaren zijn verricht.

a. aanlooperperiode van het regionale bestel 1989-1993/1994

Voor deze periode richt de aandacht zich op de aanloop naar het regionaal politiebesteding en op de daaraan voorafgaande pilots. Deze werden opgezet ter voorbereiding van de invoering van het regionaal bestel.

b. beginjaren van het regionaal bestel 1994-1998

Na invoering van het regionaal bestel kwamen al spoedig de eerste onderzoeken op gang naar de ervaring met het regionaal bestel. Deze periode wordt afgesloten met de twee in 1997 uitgevoerde (en in 1998 gepubliceerde) evaluaties van dit bestel.

c. sluipende centralisatie: 1998-2004/2005

Deze periode wordt gekenmerkt door een geleidelijke centralisatie van het bestel en van een groeiende invloed van de centrale overheid op de politie. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de invoering van de beleidscyclus en van de prestatiecontracten met de regionale korpsen. Hierover zijn meerdere onderzoeken beschikbaar die in de analyse worden betrokken.

d. verdere druk tot nationalisatie en eenheid 2005-2010

Na het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (ook wel bekend als de commissie Leemhuis-Stout) (2005) waarin de concerngedachte werd gelanceerd, hing de 'dreiging' van nationalisatie boven de Nederlandse politie. Uiteenlopende maatregelen werden bedacht en ingevoerd, deels om deze dreiging te voorkomen, zoals o.a. samenwerkingsafspraken tussen de korpsen en de invoering van zogenaamde shared services. Ook hier zijn enkele onderzoeken over beschikbaar. Deze periode wordt afgesloten met de aankondiging van de regering dat de stap naar een nationaal bestel (toch) zal worden gezet.

e. aanloop naar het nationaal bestel en de eerste ervaringen daarmee 2010-2016

Vrij snel na invoering van de Politiewet 2012 zijn over uiteenlopende deelaspecten onderzoeken uitgevoerd en gepubliceerd met betrekking tot de praktijk van de Nationale Politie in de eerste jaren van haar bestaan. De belangrijkste uitkomsten hiervan worden op een rij gezet.

In de volgende hoofdstukken zal eerst per fase de ontwikkeling in het Nederlandse politiebestedel worden beschreven. Vervolgens komen de beschikbare onderzoeken over de genoemde onderwerpen per fase aan de orde. Daarmee wordt recht gedaan aan de tijd- en contextgebondenheid van veel van deze onderzoeken en de uitkomsten die zij hebben gehad.

1.4 Uitwerking in deelthema's

Naast de genoemde veranderingen in het Nederlandse politiebestedel zal dit onderzoek zich richten op de vraag hoe het politiebestedel is georganiseerd en in de praktijk functioneert en welke ervaringen daarmee in de praktijk zijn opgedaan. Voor een belangrijk deel gebeurt dat in deze studie aan de hand van de verschillende periodes die in de ontwikkeling van het Nederlands politiebestedel kunnen worden onderscheiden. Inhoudelijk wordt per fase aandacht besteed aan verschillende thema's die kunnen worden beschouwd als de kern van het Nederlands politiebestedel en die vaak terugkeren in beschouwingen en discussies over het bestel. Deze thema's zijn onder meer centralisatie vs. decentralisatie, sturing en verantwoording in het bestel, gezag en beheer, overlegvormen (zoals driehoeken of regionale colleges), beleidsplanning, verdeling van invloed tussen partijen en democratische inbedding van de politie. Welke thema's belangrijk zijn, kan overigens per periode verschillen. Met deze inhoudelijke thema's wordt ook aangesloten bij de drie elementen die volgens Scott (2005) van centraal belang zijn bij de reconstructie van een institutioneel veranderingsproces: verschillende typen actoren en hun onderlinge relaties, dominante argumenten en redeneringen en de wijze van sturing en verantwoording (zie eerder par. 1.2). Een analyse en beschrijving per periode kan als nadeel hebben dat het moeilijker wordt per inhoudelijk thema goed overzicht te krijgen van de opgedane ervaringen en de uitkomsten van beschikbare onderzoeken. Om die reden is in aanvulling op de analyse per periode hier ook een analyse gemaakt van de beschikbare onderzoeken per inhoudelijk thema. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen drie hoofdonderwerpen die de kern van het Nederlandse politiebestedel lijken te vormen. Deze indeling is in de loop van deze studie overigens verschillende keren aangepast om de beschikbare onderzoeken met betrekking tot de verschillende onderdelen van het politiebestedel zo goed mogelijk te kunnen beschrijven. Deze drie hoofdonderwerpen zijn: centralisatie vs. decentralisatie, sturing in het politiebestedel en democratische inbedding. Het eerste thema vormt een belangrijk spanningsveld in het Nederlandse politiebestedel. Hoewel over langere termijn bekeken centraliserende tendensen sterker lijken te zijn geweest dan decentraliserende, laat deze studie zien dat in feite op verschillende momenten de twee ontwikkelingen elkaar afwisselen of zelfs tegelijk optreden. Bij het tweede inhoudelijke onderwerp, sturing in het bestel, worden vier subthema's onderscheiden, namelijk: gezag en beheer, overlegvormen, beleidsplanning en verdeling van invloed tussen de relevante partijen. Voor elk van deze subthema's worden de belangrijkste uitkomsten van de beschikbare onderzoeken op een rij gezet. Bij het derde thema, democratische inbedding, richt de aandacht zich vooral op het lokale niveau en met name op de positie van de gemeenteraad. De term 'democratisch gat' is daarbij in de loop van de tijd regelmatig gevallen. Ook hier is in de loop van de tijd regelmatig onderzoek naar gedaan.

In deze studie kan uiteraard niet alles over de Nederlandse politie over een periode van ruim 25 jaar aan de orde komen. Het centrale criterium dat bepaalt of onderwerpen hier aan de orde komen, is in hoeverre deze zijn gerelateerd aan het functioneren en de inrichting van het politiebestedel. Dit houdt in dat allerlei andere op zich belangrijke onderwerpen hier buiten beschouwing blijven, zoals (in willekeurige volgorde): operationeel politiewerk, operationele sturing, politiecultuur, bedrijfsvoering, politiestrategieën of –modellen, *plural policing*, samenwerking met externe partners, prestaties, kosten, legitimiteit, managementvraagstukken, politieonderwijs, professionalisering, inclusief vraagstukken van professionele ruimte en vakmanschap.

Op twee punten is hierbij een toelichting nodig. Ten eerste, bedrijfsvoering komt hier aan de orde voor zover dit thema het politiebestedel betreft. In de Politiewet wordt dan echter gesproken over beheer. Aspecten van bedrijfsvoering die niet onder het beheer vallen (zoals de inrichting van het PDC of de wijze van inkoop) zijn niet aan het bestel gerelateerd en vallen buiten de scope van deze studie. Ten tweede, in dit onderzoek wordt de sturing van de politie meegenomen zoals geregeld met de Politiewet. Het gaat dan onder meer om sturing door het bevoegd gezag of het functioneren van de lokale driehoek. In sommige gevallen kan deze sturing van de politie operationele onderwerpen betreffen. Operationele sturing wordt hier echter begrepen als de sturing van het eigenlijke werk binnen de operationele organisatorische eenheden, zoals de dagelijkse leiding door een Opco binnen het basisteam, het gebruik van de debriefing of de priostelling door een meldkamer. Hoe belangrijk deze onderwerpen ook zijn, zij vormen geen onderdeel van het politiebestedel. Om die reden blijven zij hier buiten beschouwing. Zij komen hier slechts aan bod, voor zover zij directe gevolgen hebben voor de inrichting en het functioneren van het bestel of daardoor direct worden beïnvloed.

1.5 Methode van onderzoek

Dit onderzoek steunt geheel op literatuurstudie. Primair wordt daarbij gebruik gemaakt van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek naar de ervaringen met het Nederlandse politiebestedel over de periode van 1990 tot 2016. Er zijn daarnaast onderzoeken beschikbaar die hoofdzakelijk waren gericht op andere thema's, maar die direct of indirect toch ook informatie bevatten die relevant is om het functioneren van het bestel te begrijpen. Voor zover mogelijk zullen deze in de hier volgende analyse worden meegenomen.

Verslagen en rapporten die vooral zijn gericht op organisatieverandering worden in deze studie in principe niet mee genomen. Wel zijn in deze analyse ook verslagen van onderzoeken betrokken die weliswaar geen wetenschappelijke ambitie hebben, maar waarin wel op min of meer systematische wijze geprobeerd is empirisch materiaal met betrekking tot het politiebestedel in kaart te brengen. Gedacht kan worden aan onder meer onderzoeken van de Algemene Rekenkamer en verslagen van de Inspectie Veiligheid & Justitie over de voortgang in de vorming van de Nationale Politie. Ook het werk van sommige commissies ingesteld door de (landelijke) overheid in de regel rond specifieke beleidsvraagstukken kan soms relevant zijn. Per geval wordt dit bekeken.

In dit onderzoek blijven studies gericht op internationale vergelijking van het politiebestedel in verschillende landen buiten beschouwing. Uitzondering daarbij is onderzoek waarin Nederland een van de onderzochte landen is. De analyse beperkt zich hier dan echter tot de gegevens over Nederland.

Tot slot, deze studie richt zich niet alleen op de ervaringen die zijn opgedaan met de organisatie en het functioneren van het Nederlands politiebestedel, maar ook op de vraag welke ontwikkelingen zich daarin hebben voorgedaan. De hier gegeven schets van deze

ontwikkelingen in het bestel is voor een belangrijk deel gebaseerd op gegevens afkomstig uit deze zelfde empirische onderzoeken.

De uitvoering van deze studie was (uiteraard) mede afhankelijk van de beschikbaarheid van empirische onderzoeken naar het functioneren van (onderdelen van) het Nederlandse politiebestedel. Niet over alle relevante onderwerpen is echter even veel onderzoek beschikbaar. Dit heeft onvermijdelijk tot gevolg dat er in het beeld dat deze studie oplevert, lacunes zijn blijven bestaan.

Daarnaast laat soms de kwaliteit van de uit onderzoek beschikbare informatie te wensen over. In veel gevallen hangt dat samen met de beperkte methodische kwaliteit van de betreffende onderzoeken. Bovendien richt een deel van de beschikbare studies zich vooral op inventarisaties van 'risico's' en 'uitdagingen' en op 'toekomstverwachtingen'. Probleem hierbij is dat het helaas vaak onduidelijk blijft wat deze 'risico's en 'verwachtingen' zeggen over de op dat moment bestaande empirische werkelijkheid. Daarnaast kleuren in enkele gevallen politie-ideologische opvattingen het verslag van het onderzoek zo sterk dat een helder beeld van de feiten en ontwikkelingen van dat moment daarmee belemmerd wordt.

1.6 Slot

De opzet van de volgende hoofdstukken is verder als volgt. In de hoofdstukken 2 tot en met 6 komt telkens één fase uit de ontwikkeling van het Nederlandse politiebestedel aan de orde. Per fase worden de belangrijkste ontwikkelingen geschetst en de voornaamste uitkomsten van onderzoek uit die periode. Vervolgens komen in hoofdstuk 7 in aanvulling daarop de drie genoemde inhoudelijke kernthema's aan bod: (de)centralisatie, sturing in het bestel en democratische inbedding. Enige overlap tussen de in hoofdstuk 7 gegeven thematische beschrijvingen en de analyse per tijdsperiode in hoofdstuk 2 tot en met 6 is overigens niet geheel te vermijden. Een korte slotbeschouwing (hoofdstuk 8) sluit deze studie af.

Hoofdstuk 2. Invoering van het regionale politiebestedel (1989-1994)

2.1 Achtergronden

Voorgeschiedenis

Met het Politiebestedel 1945 ontstonden in het naoorlogse Nederland twee typen politie: de Rijkspolitie en de gemeentepolitie. In de Politiewet 1957 werd dat duale bestel formeel geregeld. Het gezag bleef aansluiten bij de 19^{de} eeuwse formule: de burgemeester is verantwoordelijk voor openbare orde en hulpverlening, de officier van justitie voor wetshandhaving. In gemeenten met meer dan 25.000 inwoners (na wijziging van de politiewet in 1988: 40.000 inwoners) werd door de gemeentepolitie voorzien in politieke diensten; deze korpsen maakten onderdeel uit van het gemeentelijk apparaat. In de overige gemeenten werden de politietaken uitgevoerd door het Korps Rijkspolitie.

Dit politiebestedel stond al lange tijd ter discussie. Vanaf eind jaren zestig zijn er doorlopend pogingen geweest het bestel te wijzigen (Ringeling, 1987). Er bestond vooral onvrede over de versnippering en de complexe beheers- en gezagsverhoudingen (Gooren & De Zwaan, 1993: 2). Tijdens de ordeverstoringen in de jaren zestig was al duidelijk geworden dat de afstemming tussen bestuur en OM te wensen overliet. Bovendien groeide de wens om te komen tot één soort politie. De wijzigingsvoorstellen hadden steeds betrekking op organisatie en beheer (vergroting doelmatigheid; grotere invloed centrale overheid). De regeling van het gezag bleef in feite onomstreden (SMVP, 2005).

Volgens Fijnaut was de discussie rond de herinrichting van het politiestelsel aanvankelijk vooral staatkundig georiënteerd en raakte nauwelijks aan de problemen waarmee de politie toen al regelmatig werd geconfronteerd (Fijnaut, 2007a: 806). Hij spreekt in dit verband over het duale bestel als ‘hopeloos verdeeld’. Die verdeeldheid en de organisatorische onmacht die eruit resulteerde, waren zijns inziens “*root of all evil*” (Fijnaut, 2007a: 859).

De ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken gaven in 1968 aan dat het politiebestedel een aantal structurele tekortkomingen had, waaronder het grote aantal kleine politiekorpsen en de trage besluitvorming tussen de beide departementen (Fijnaut, 2007a: 810). In 1969 werd een voorontwerp voor een algemene herziening van de Politiewet (‘het blauwe boekje’) gepresenteerd. De Tweede Kamer vond echter dat het voorstel onvoldoende aansloot op de plannen tot bestuurlijke herindeling van Nederland in gewesten (Fijnaut, 2007a: 814). Het kabinet Biesheuvel bood in 1972 vervolgens een *Nota met vraagpunten* aan de Kamer aan. Daarin werd het plan ontvouwd de nieuwe politieorganisatie te enten op de komende provinciale herindeling. In 1975 werd echter besloten dat er geen vierde bestuurslaag zou komen, maar dat het aantal provincies zou worden uitgebreid van 11 naar 26. De nieuwe politieorganisatie zou worden neergelegd in een “*geheel vernieuwde Politiewet*” (Fijnaut, 2007a: 820). De beoogde bestuurlijke reorganisatie liet echter lang op zich wachten.

Ook in de jaren tachtig bleven de discussies aanhouden over bestuurlijke organisatie, het vraagstuk van de schaalgrootte, de kwestie van gezag- en beheer, en het vraagstuk van sterkteverdeling (Meershoek, 2007; Gooren & De Zwaan, 1995b: 88). In die jaren speelden vooral het wetsvoorstel voor een provinciale politie (1981) (en de intrekking daarvan in 1985), het project intensivering samenwerking politie (ISP) en de deconcentratie van de Rijkspolitie. In het genoemde wetsvoorstel zou de provinciale politie moeten aansluiten bij de destijds beoogde 26 provincies nieuwe stijl. Dat wetsvoorstel haalde het om diverse redenen niet: de schaal van de provincies was te groot voor één enkel korps per provincie, terwijl ook de decentralisatiebeweging in het veld op gespannen voet stond met het wetsvoorstel (Gooren & De Zwaan, 1995b: 89; Peters, 1999). Maar vooral vanwege de kosten die gepaard zouden gaan met de invoering van een nieuwe politieorganisatie werd de ontwerp-Politiewet in 1985

ingetrokken. In termen van Fijnaut: “*Zo werd met enkele pennenstreken een roemloos einde gemaakt aan ruim vijftien jaar politieke discussie over de herinrichting van het politiebestedel.*” (Fijnaut, 2007a: 832). Het was z.i. niet mogelijk geweest het debat uit het staatskundige kader te trekken en de maatschappelijke realiteit van een moeizaam opererende politie er bij te betrekken.

In de nota *De toekomst van het politiebestedel* (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1985) spraken de ministers zich vervolgens uit voor een intensievere samenwerking tussen Rijkspolitie en gemeentepolitie, onder meer door de vorming van samenwerkingsregio's. Er moest meer eenheid worden aangebracht in de politie zonder wijzigingen aan te brengen in het politiebestedel. Eén van de redenen daarvoor was dat de kleinere korpsen niet konden voldoen aan de eisen verbonden aan de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit met een bovenlokaal karakter (Broer en Van der Vijver, 1987). De kleinere korpsen konden ook niet voldoende investeringen opbrengen, onder andere op het gebied van automatisering (Gooren & De Zwaan, 1995b: 91). Van de beoogde samenwerking is volgens Fijnaut niet veel terecht gekomen. De gedeeltelijke aanpassing van de Politiewet in 1988 kon daar ook weinig aan bijdragen (Fijnaut, 2007a: 883).

Parallel aan het ISP-project liep de deconcentratie van het beheer van de Rijkspolitie: de budgetten werden naar de districten overgeheveld en de centrale materiaaldiensten werden opgeheven. Het gecentraliseerde karakter van dit korps zou een goede samenwerking op lokaal en regionaal niveau in de weg staan (Gooren & De Zwaan, 1995b: 92).

Het ISP-project en de genoemde deconcentratie van de Rijkspolitie haalden de druk van de ketel omdat gevoelige vragen over een stelselwijziging vermeden konden worden. In de jaren tachtig bleek er onvoldoende draagvlak te zijn voor radicale veranderingen van het bestel. De belangrijkste actoren betrokken bij het politievraagstuk bleken te zeer intern verdeeld. Bovendien maakte de verwevenheid met plannen voor bestuurlijke reorganisatie lange tijd dat een ingrijpende verandering van het politiebestedel onmogelijk was. Van Reenen (1987) sprak in dat verband over het ‘ijzeren politiebestedel’.

Draagvlak voor veranderingen en het regeerakkoord van 1989

Bij de terughoudendheid om fundamenteel in het bestel in te grijpen speelde ook mee dat dit een complex besluitvormingsproces met zich mee zou brengen. Steeds meer organisaties en actoren met uiteenlopende belangen waren betrokken geraakt bij de discussie rond het politiebestedel. Ging het tot aan de jaren tachtig om een relatief beperkte groep van ‘insiders’ (beide ministeries, het OM, de VNG en de politiebonden), in de jaren tachtig ging de politiek zich intensiever bemoeien met de bestelbespreking (Gooren & De Zwaan, 1995b: 97). De groeiende aandacht voor de (toegenomen) criminaliteit en de door velen bespeurde normvervaging leidden tot een aanzienlijke politisering van het besluitvormingsproces. Ook door de verharding van het sociale klimaat en toenemende schaarste van middelen was de politieke relevantie van de politie langzaam groter geworden. Ook de betrokkenheid van de lokale politiek bij het politiebeleid (zie o.a. de opkomst van politieke beleidsplannen waarin prioriteiten werden gesteld) en de roep om criminaliteitsbestrijding namen vanaf de jaren tachtig toe (Cachet et al., 1994: 21).

In deze context ontstond twijfel over de effectiviteit van de politie. Er werden vraagtekens geplaatst bij het sterk versnipperde politiebestedel waardoor de druk om veranderingen door te voeren toenam (Broer & Van der Vijver, 1987). Het gevoel ontstond dat er “*na een periode van marginale veranderingen werkelijk ‘iets’ moest gebeuren*” (Gooren & De Zwaan, 1995b: 98; Peters, 1999). Ook het tegenvallende ISP-project heeft eraan bijgedragen dat het draagvlak voor een grote veranderingsoperatie groter werd (Van Reenen, 1993). Tijdens de formatiebesprekingen van het kabinet Lubbers-Kok in 1989 ontstond ineens ruimte voor een bestelwijziging waarmee de betrokken actoren in sneltreinvaart werden

geconfronteerd. Daarbij speelde dat “*beide aantredende bewindslieden van buiten de politie afkomstig waren en als zodanig niet belast met de geschiedenis van de bestel-discussie*” (Gooren & De Zwaan, 1995b: 101). De kans werd gegrepen om in het regeerakkoord een doorbraak te forceren zonder dat de belanghebbenden zich konden mengen in het besluitvormingsproces. Dankzij dit ‘policy window’ (Kingdon, 1984) konden – ontdaan van allerlei deelbelangen – belangrijke knopen worden doorgehakt en lag er in mum van tijd een besluit over een algemene herziening (Gooren & De Zwaan, 1995b: 102). De reorganisatie werd in het regeerakkoord als een voldongen feit gepresenteerd, ondanks de weerstanden die in beide bij het akkoord betrokken politieke partijen hiertegen bestonden (Peters, 1999: 142-144). De twee nieuwe bewindslieden, Hirsch Ballin en Dales, schroomden niet om bijna Bijbelse termen te gebruiken: “*Wij zijn er van overtuigd dat na een lange voorgeschiedenis de reorganisatie van het nieuwe politiebestedel thans in een beslissend stadium is gekomen. De geesten zijn hiervoor rijp en de velden wit om geoogst te worden*” (Nota *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90*, TK 1989-1990 21461, nr. 1: 3). Volgens Gooren en De Zwaan ging van de beoogde hervorming een “*geweldige mobiliserende kracht*” uit. Sommige politiemensen spraken daarentegen echter over een “*overval*” (Gooren & De Zwaan, 1995b: 104). Deze voorgeschiedenis van de reorganisatie maakt volgens Gooren en De Zwaan (1995b) duidelijk dat de reorganisatie niet als rationeel beleidsproces kan worden begrepen; eerder is in het beleidsproces in confrontatie met weerbarstige omstandigheden gezocht naar passende oplossingen.

2.2 De Politiewet 1993

Het wetgevingsproces

In het regeerakkoord van 1989 werden in twaalf punten de hoofdlijnen van het nieuwe bestel aangegeven. In de nota *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90* (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990) werden die punten in februari 1990 verder uitgewerkt. Met “*een verbrokkeld, ondoelmatig en in verhouding kostbaar politieapparaat*” (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1990: 4) kon geen passend antwoord worden gegeven op de bestrijding van de bovenlokale (georganiseerde) criminaliteit. Schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering zouden bijdragen aan kostenbeheersing. De eenmaking mocht echter niet leiden tot een verwaarlozing van de basispolitiezorg en tot grotere afstand tussen politie en burgers (zie Fijnaut 2007a: 950). Centraal uitgangspunt was dat de nieuwe politieregio's zelf verantwoordelijk zouden zijn voor de uitvoering van het reorganisatieproces. Er moest voldoende ruimte zijn om de organisatie af te stemmen op lokale en regionale omstandigheden. “*Uitdrukkelijk werd afstand genomen van een volstreekte gelijkvormigheid van alle regionale politiekorpsen*” (Cachet et al., 1994: 12). Het sturingsprincipe ‘decentraal, tenzij...’ liet veel ruimte voor regionale wensen en behoeften (Gooren, 1992).

Na veel discussie over het aantal in te stellen regio's en over de basis van de regio-indeling (per arrondissement of volgens de indeling van de Wgr-regio's) werden in 1990 door de Tweede Kamer de 25 regio's vastgesteld; in december van dat jaar werden de beoogde regionale korpsbeheerders en korpschefs benoemd. In 1991 verschenen twee initiërende documenten: het projectprogramma *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90* (dat dus dezelfde titel als de nota meekreeg) en de Contourennota *Reorganisatie politie*. Daarin werden de uitgangspunten en hoofdlijnen van het nieuwe bestel en de belangrijkste kaders voor de nieuwe politiewet verder uitgewerkt. Doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit fungeerden als toetsingscriteria voor het nieuwe bestel.

In het projectprogramma werden de volgende knelpunten van het oude bestel opgesomd: versnippering van taken, onder meer door de te geringe schaalgrootte, beperkte mogelijkheden om voldoende specialismen op te bouwen, geen adequate aanpak van de bovenlokale criminaliteit en een te sterke interne gerichtheid; daarnaast was sprake van *inefficiency* en afstemmingsverliezen (Gooren & De Zwaan, 1995b: 51). Ook de aanhoudende ‘stammenstrijd’ tussen de beide ministeries (Binnenlandse Zaken was verantwoordelijk voor de gemeentepolitie, Justitie voor de rijkspolitie) werd als probleem ervaren. Doel van de reorganisatie was tot ‘één Nederlandse politie’ te komen (Gooren & De Zwaan, 1995b: 54). Om de regio’s formeel in te stellen en de beoogde korpschefs te benoemen werd in februari 1991 de ‘Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel’ unaniem door de Tweede Kamer aangenomen. De Raad van State, de Eerste Kamer en de VNG hadden grote moeite met deze Interimwet. Het adviescollege sprak over het scheppen van voldongen feiten terwijl de grondslagen van het nieuwe bestel nog hun beslag moesten krijgen in de nieuwe – nog in te dienen – Politiewet (Gooren & De Zwaan, 1993: 13; Cachet et al., 1994: 27; Peters, 1999: 147-150). De Raad van State had later ook kritiek op het ontwerp-Politiewet, vooral op het feit dat het beheer over de korpsen zou worden opgedragen aan de burgemeester van de grootste gemeente uit elke regio. Het beheer over de korpsen zou volgens de Raad beter aan de Commissaris van de Koningin kunnen worden opgedragen, zodat de democratische en bestuurlijke controle effectiever en doorzichtiger zou kunnen worden geregeld (Gooren & De Zwaan, 1993: 14).

Gedurende het wetgevingsproces was er aanhoudend discussie over de politiek-bestuurlijke inbedding van de regiopolitie. Dat betrof vooral de dominante rol van de korpsbeheerder en de geringe controle- en sturingsmogelijkheden van gemeenteraden en burgemeesters-niet-korpsbeheerders om vorm te geven aan lokale politiezorg. Tijdens het debat over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer werd bedongen dat de zeggenschap van de burgemeesters-niet-korpsbeheerders over de lokale politiezorg, inclusief inzet van personeel, middelen en materieel, in de nieuwe wet gegarandeerd moest worden. Het regionale college mocht bepalen of, en zo ja welke, beheersbevoegdheden gedelegeerd werden aan burgemeesters (artikel 36). Ook werd aan de wens van de Tweede Kamer tegemoetgekomen om de gemeenteraden meer invloed te geven op de invulling van de politietaak (de raden konden via de burgemeester in beroep gaan bij de Commissaris van de Koningin). Zij zouden ook een nader te bepalen rol krijgen bij de voorbereiding van de beleidsplannen voor de regio’s (Gooren & De Zwaan, 1993: 14; Cachet et al., 1994: 34). Volgens Cachet en collega’s bleef echter onduidelijk hoe het bevoegde gezag en de gemeenteraden de politie feitelijk zouden moeten gaan sturen en controleren (Cachet et al., 1994: 35). Ondanks deze lapmiddelen bleef er dus sprake van een ‘democratisch gat’.

Op 30 maart 1993 werd de nieuwe wet aangenomen in de Tweede Kamer. Uiteindelijk trad de politiewet op 1 april 1994 in werking. Daarmee was de reorganisatie formeel afgerond. Volgens Gooren en De Zwaan (1993: 16) had het wetgevingsproces al met al relatief weinig vertraging opgelopen, hetgeen te danken zou zijn aan de brede consensus die over de hoofdlijnen van de reorganisatie bestond.

Implicaties van de nieuwe wet

Artikel 22 van de nieuwe politiewet bepaalde dat de politieregio werd bestuurd door het regionale college, bestaande uit alle burgemeesters van de regio en de hoofdofficier van justitie. Dit gebeurde onder meer door middel van het vaststellen van de begroting, het formatieplan, de jaarrekening en het beleidsplan.

Veelal ging de burgemeester van de grootste gemeente in de regio (naast zijn functie als korpsbeheerder) als voorzitter van het college fungeren. De korpsbeheerder kreeg ruime bevoegdheden in het beheer toegewezen, waaronder het gezamenlijk met de hoofdofficier in

eerste instantie opstellen van het formatieplan, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan die later door het college vastgesteld werden (Cachet et al., 1994: 26). Hiermee bepaalden de leden van het college gezamenlijk – dus met de hoofdofficier – het beleid in de regio. Dat betekende dat voormalige RP-burgemeesters voor het eerst zeggenschap kregen over het politiebeleid. Burgemeesters van gemeenten met voorheen gemeentepolitie verloren echter hun directe beheersbevoegdheden. De zeggenschap van gemeenteraden over politiezaken in die gemeenten was beperkt. De hoofdofficier van justitie kon zich daarentegen – naast zijn rol in de regionale driehoek – in sterkere mate in de discussie over de verdeling van schaarse middelen en het beleid in het regionale college mengen. De hoofdofficier kreeg daarmee een sterkere positie dan de burgemeesters-niet-korpsbeheerder (Cachet e.a., 1994: 33-36; Hoogewoning, 1993: 47-48).

Kortom, uit oogpunt van beheer werd de reguliere politie voor het grootste deel uit haar gemeentelijke bedding gelicht (Fijnaut, 2007a: 953). De rol van de voormalige GP-burgemeester als korpsbeheerder was uitgespeeld; hij kreeg er een ‘bijrol’ voor terug in het regionale college (Fijnaut, 2007a: 952); *“de minister van Binnenlandse Zaken groeide daarentegen fors in zijn rol als opperbeheerder van de reguliere politie”* (idem). Weliswaar behield de burgemeester zijn gezagsrol, maar het OM verwierf rollen in het gezag, het beheer en het beleid.

Met de nieuwe politiewet kwam een einde aan de reguliere gemeentepolitie. Het ‘troetelkind van Thorbecke’ had zijn tijd gehad en zichzelf overleefd (Fijnaut, 2007a: 952).

2.3 Het verloop van de reorganisatie

De reorganisatie kende een ambitieuze aanpak: binnen één kabinetsperiode zou het gehele politiebesteding moeten worden afgebouwd, omgevormd en weer opgebouwd. Terwijl de opbouw van de nieuwe politieorganisatie feitelijk al liep, werd het juridisch kader verder ontwikkeld en onderwerp van parlementaire behandeling (Gooren & De Zwaan, 1995b: 53). Al doende hoopte men een snelle totstandkoming van één politie te realiseren (Gooren & De Zwaan, 1993: 12). Het veranderingsproces en het wetgevingsproces trokken daarmee gezamenlijk op. Dat verdiende overigens volgens velen geen schoonheidsprijs: de uitvoering ging van start voordat er een wettelijke basis voor was gecreëerd. Dat bracht vele onzekerheden met zich mee (Gooren, 1992: 29).

De reorganisatie had betrekking op ongeveer 40.000 politiefunctionarissen die werkzaam waren bij 148 korpsen gemeentepolitie, het korps rijkspolitie en enkele landelijke diensten. In de 25 nieuwe politieregio's vond een fusie plaats van in het gebied gelegen korpsen gemeentepolitie en onderdelen van de daar werkzame rijkspolitie. Daarnaast kwam een Korps landelijke politiediensten (KLPD) tot stand, bestaande uit delen van de rijkspolitie en andere landelijke diensten.

Hoe verliep de politiereorganisatie tussen 1990 en 1994? Een drietal evaluatiestudies van het IVA schetsen een veelomvattend en gedetailleerd beeld van de veranderingen die zich binnen de politieorganisatie hebben voltrokken.⁶

Het eerste deelonderzoek richtte zich op drie vragen: hoe wordt het projectprogramma beheerst, hoe wordt dat programma gewaardeerd en wat zijn de afbreukrisico's? Hoewel het projectprogramma één Nederlandse politie wilde realiseren, was geen sprake van een organisatie-blauwdruk. Er werd veel speelruimte gelaten aan de regio's: *“de korpsen kunnen zichzelf organiseren waarbij slechts een aantal centrale doelstellingen zijn gegeven”* (Gooren,

⁶ Deze paragraaf en de volgende zijn gebaseerd op drie deelonderzoeken die door het Tilburgse IVA-team van W. Gooren zijn verricht. De drie rapporten zijn respectievelijk in 1992, 1993 en 1995(a) verschenen. In 1995(b) verscheen nog een afsluitende overzichtsstudie.

1992: 10). De beheersing van het projectprogramma was daarom tamelijk goed in de hand te houden. Er was in eerste instantie ook brede steun voor de plannen. Het principe ‘decentraal tenzij’ werd door de respondenten in hoge mate gewaardeerd; de korpsen in oprichting waren zelf verantwoordelijk voor opbouw en inrichting van de nieuwe organisatie en hadden dus veel vrijheid. Die vrijheid bleek een belangrijke voorwaarde voor het realiseren van het projectprogramma (Gooren, 1992: 17). Mede daardoor konden er geen tegenstellingen en conflicten tussen regio’s ontstaan (Gooren, 1992: 55).

Het rapport maakt ook melding van verscheidene knelpunten: korpsbeheerders hadden te maken met informatie-overload die moeilijk te verwerken was (Gooren, 1992: 28; 41). Zij bleven ook aanhoudend in het onzekere over de bevoegdheden die hen zouden worden toebedeeld; wettelijke besluiten daarover bleven uit als gevolg van de parallelle wetgevings- en reorganisatietrajecten. Sommige respondenten klaagden over centralistische regelgeving waardoor het principe ‘decentraal, tenzij...’ zijn betekenis zou verliezen (Gooren, 1992: 28). De vertraging in het wetgevingstraject heeft tot onduidelijkheden in het veld geleid, maar werd al met al niet als rampzalig gezien (Gooren, 1992: 44). De vertragingen met betrekking tot huisvesting en functiewaardering werkten echter wel verstorend voor de reorganisatie. Dat bracht onrust en een afwachtende houding bij het personeel teweeg. Ook de sterke interne gerichtheid door de focus op de reorganisatie was een potentieel probleem (Gooren, 1992: 8). Echter, over het algemeen genomen is het rapport positief over het verloop van de reorganisatie.

Het tweede deelonderzoek was gefocust op de vraag hoe het proces van invoering van het nieuwe bestel verliep. Er bestond inmiddels veel zorg over het draagvlak voor de veranderingen, vooral door toedoen van de personele reorganisatie (Gooren & De Zwaan, 1993: 22). De auteurs merkten op dat grote en ingrijpende reorganisaties in een complexe omgeving altijd gepaard gaan met een zekere mate van onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Daarom waren het draagvlak en de acceptatie door alle betrokkenen van groot belang. Geconstateerd werd dat de reorganisatiedoelstellingen (vergroten van het veiligheidsgevoel in de samenleving, hoger rendement, verbetering van de kwaliteit van politiezorg en versterkte aanpak van bovenlokale criminaliteit) na verloop van tijd “*wat buiten beeld*” waren geraakt (Gooren & De Zwaan, 1993: 71). De weerstanden namen lager in de organisatie toe. Er was veel minder bereidheid “*mee te gaan*” dan op de hogere niveaus (Gooren & De Zwaan, 1993: 72). Het personeel had weinig vertrouwen in het bereiken van doelstellingen als kwaliteitsverbetering en was überhaupt maar beperkt geïnteresseerd in de beoogde doelstellingen (Gooren & De Zwaan, 1993: 121). Dat was begrijpelijk omdat de werkvloer niet actief had kunnen inspelen op het reorganisatietraject (Gooren & De Zwaan, 1993: 107). In sommige regio’s was overigens ook op strategisch niveau een zekere ‘reorganisatiemoetheid’ te bespeuren (Gooren & De Zwaan, 1993: 33-35). Volgens sommige respondenten was er te weinig sturing van bovenaf en dreigde het op te bouwen korps uiteen te vallen in losse, onafhankelijk van elkaar opererende delen (Gooren & De Zwaan, 1993: 44). Verder bleek dat het openbaar bestuur slechts in geringe mate betrokken was bij de veranderingsprojecten in de politieregio’s. Het beschikte vaak over te weinig informatie. Ook het OM was tijdens de reorganisatie op afstand geraakt van de vormgeving van het bestel. Dat heeft er mede toe geleid dat een gezamenlijke visie op de nieuwe organisatie ontbrak (Gooren & De Zwaan, 1993: 42; 109), waardoor de situatie kon worden samengevat als: “*De reorganisatietrein dendert door met de politie op kop. In enkele gevallen hebben OM en openbaar bestuur moeite om het tempo bij te houden*” (Gooren & De Zwaan, 1993: 110). Dat kon resulteren in “*het op afstand plaatsen van OM en burgemeesters*” (idem). Ook bleek dat openbaar bestuur, OM, top van de politieorganisatie, middenkader en werkvloer vaak strijdige doelstellingen hadden (Gooren & De Zwaan, 1993: 106).

Op basis van een viertal casestudies hebben de onderzoekers vastgesteld dat er zeer veel ruimte aan de lagere niveaus in de organisatie is gelaten (Gooren & De Zwaan, 1993: 108). De verscheidenheid tussen de regio's was groot (Gooren & De Zwaan, 1993: 97). De regio's verschilden vaak naar de organisatorische keuzes die zij hadden gemaakt: sommige hadden geen onderscheid gemaakt naar functionele eenheden; andere regio's hadden recherche-units gecreëerd; in weer andere regio's was er meer ruimte voor een eigen koers van de districten (Gooren & De Zwaan, 1993: 95-97). Deze decentralisatie had volgens de onderzoekers ook een belangrijk nadeel: omdat decentrale managers zich richtten op hun eigen onderdeel, konden concernvoordelen moeilijker worden bereikt (Gooren & De Zwaan, 1993: 129). De verschillen tussen de regio's zouden al met al te groot zijn geworden en te veel zaken zouden zijn afgeschoven naar het decentrale niveau (Gooren & De Zwaan, 1993: 105). Niettemin merkten de onderzoekers op dat veel weerstand was vermeden door de snelheid waarmee de reorganisatie was doorgevoerd en door het akkoord met de vakorganisaties (Gooren & De Zwaan, 1993: 106). Dankzij het landelijk projectprogramma, het interregionale overleg en de strenge tijdslijmieten was er tegelijkertijd wel degelijk uniformering tot stand gebracht (Gooren & De Zwaan, 1993: 102). De onderzoekers beoordeelden het hele organisatieproces positief; daarentegen waren ze minder te spreken over de mate waarin de doelstellingen waren gerealiseerd. Sturing van de politie door OM en bestuur waren bijvoorbeeld in veel regio's nog niet gerealiseerd (Gooren & De Zwaan, 1993: 114).

2.4 Stand van zaken van reorganisatie najaar 1994

Het derde deelonderzoek van het IVA richtte zich op de vraag in hoeverre de randvoorwaarden die noodzakelijk waren voor een betere politiezorg, gerealiseerd waren. Er tekenden zich volgens de onderzoekers twee organisatie modellen af: een drielagenmodel en een tweelagenmodel.

In kleinere korpsen en regio's met relatief kleine en redelijk gelijkwaardige gemeenten, deed het laatste model zich voor. De tussenliggende districtslaag leek in die korpsen uit oogpunt van *span of control* van regionale managers niet noodzakelijk (Gooren & De Zwaan, 1995b: 71).

Eén van de conclusies was dat de nieuwe korpsen efficiencywinst hadden geboekt: het versnipperde bestel was opgeheven. Vrijwel alle respondenten waardeerden het dat de scheiding van territoriale verantwoordelijkheid binnen de afzonderlijke regio's was verdwenen (Gooren & De Zwaan, 1995a: 18). Tegelijk en mede daardoor – zo merkten de onderzoekers op – was het aantal leidinggevendend drastisch teruggebracht. Daarnaast was met de keuze voor de brede basispolitie zorg het aantal specialisten behoorlijk verminderd. Volgens het OM en veel andere betrokkenen was deze despecialisering echter te ver doorgevoerd en ging het ten koste van kennis en deskundigheid (Gooren & De Zwaan, 1995a: 16-17; Gooren & De Zwaan, 1995b: 76). De onderzoekers achtten deze vrees realistisch (Gooren & De Zwaan, 1995b: 82).

De politiefunctionarissen in de zes onderzochte korpsen waren niet uitgesproken positief over de reorganisatie als geheel. Ruim een kwart van de ondervraagden bleek positief en ruim een derde oordeelde negatief (Gooren & De Zwaan, 1995a: 23). Vooral onder het personeel in de basispolitie zorg leefden op dit punt negatieve opvattingen.

De relatie met het KLPD was nog broos: de samenwerking met deze nationale dienst werd bemoeilijkt omdat de eigen primaire politietaken van die dienst haar faciliterende taakstelling ten aanzien van de regionale korpsen in de weg zat (Gooren & De Zwaan, 1995a: 18). Door de meer bedrijfsmatige aanpak, vervolgden de onderzoekers, was de transparantie van de

organisatie over de gehele linie wel toegenomen. Het werd duidelijker wat de politie deed en wat de kosten van uit te voeren activiteiten waren in termen van mensen en middelen (Gooren & De Zwaan, 1995a: 25).

Uit de evaluatie bleek bovendien dat sinds het vorige onderzoek dat door het IVA-team was verricht, op drie punten verbeteringen waren opgetreden: de territoriale samenwerking binnen de regio's, de criminaliteitsbestrijding en de omslag naar proactief werken. Dat had vooral te maken met het feit dat een groter deel van het personeel kon worden ingezet voor het primaire politiewerk. De bereikbaarheid van de politie in termen van het aantal posten/bureaus en de openstelling daarvan was echter wel verminderd. Vooral in de krimpregio's werd geconstateerd dat de directe dienstverlening aan de burger was afgenomen (Gooren & De Zwaan, 1995a: 20-21; Gooren & De Zwaan, 1995b: 77).

Ondanks verscheidene kritische noten meenden de onderzoekers al met al dat binnen het nieuwe bestel "*in principe een verbetering van effectiviteit, efficiency, flexibiliteit en kwaliteit van de politiezorg mogelijk*" was (Gooren & De Zwaan, 1995a: 27). De reorganisatie was in hun ogen dan ook in grote lijnen geslaagd te noemen.

Hoofdstuk 3. De beginjaren van het regionaal bestel (1994-1998)

3.1 De nieuwe verhoudingen in het bestel: naar een *modus vivendi*

In zekere zin was de overgang naar het regionale politiebestedel, een van de grootste reorganisaties in de geschiedenis van het Nederlands openbaar bestuur, een sprong in het diepe. Hoe lang de besteldiscussie ook al gaande was, de uitwerking van het nieuwe bestel had toch iets van een haastklus. De regering was gebaat bij snelheid: er moest gebruik gemaakt worden van het *policy window* (Kingdon, 1984) dat zich had geopend met de komst van het derde kabinet-Lubbers. Er was namelijk altijd een risico dat deze kans verkeken zou zijn als gevolg van een (bescheiden) verandering in de politieke en bestuurlijke verhoudingen. De politieke handelwijze van het kabinet was daarom assertief: “*de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben geen middel onbeproefd gelaten om, van meet af aan, de indruk te wekken dat alles al beklonken was*” (Cachet & De Blaey, 1992: 10). Dit beperkte de manoeuvreerruimte van andere actoren aanzienlijk en stelde de regering in staat haar plannen snel uit te voeren.

Uit deze proactieve politieke houding vloeide echter wel voort dat ervan tevoren veel onduidelijk was over de feitelijke werking van het regionale bestel. Niet alleen was een en ander in kort tijdsbestek verwezenlijkt, maar de nieuwe Politiewet 1993 liet ook relatief veel ruimte voor vrije interpretatie op regionaal en lokaal niveau. De wetgever beperkte zich nadrukkelijk tot hoofdlijnen en contouren (Gooren, 1992). Al tijdens de reorganisatie bleek dat de verschillende regio's deze ruimte dan ook in hoge mate zelfstandig invulden. De twee politieministeries stonden in deze beginjaren nog op vrij grote afstand. Het KLPD worstelde aanvankelijk met de combinatie van zijn primaire politietaak en het moeten ondersteunen van de regio's (Gooren & De Zwaan, 1995a).

De snelheid waarmee het nieuwe bestel werd neergezet, bleek zowel een indicatie van succes, als een achilleshiel (Cachet & De Blaey, 1992). Alle betrokken organen en actoren hadden enige tijd nodig om hun rol te vinden in de nieuwe, zich nog vormende verhoudingen. Dit gold het sterkst voor het OM, dat een weinig bestuurlijke traditie had en daardoor al voor de regionalisering van het bestel moeite had zich een houding te geven in de snel aan populariteit winnende lokale driehoeksoverleggen (Albert, 1994). Wel eiste het OM in de nieuwe situatie een sterkere rol voor zich op. Zo stelde het de eis dat 40% van de politiecapaciteit aangewend zou moeten worden voor strafrechtelijke handhaving (Albert, 1994: 177). Met de rol van de hoofdofficier van justitie in het regionaal college en in het regionaal driehoeksoverleg, en met gebiedsofficieren in districtelijke driehoeksoverleggen, werd het OM meer dan ooit in een bestuurlijk keurslijf gedwongen. In hun voortgangsevaluatie van de politiek-bestuurlijke inbedding van de nieuwe regionale politie vonden Cachet et al. (1994) dat de betrokken actoren—burgemeesters, raadsleden en districtscheFs—van mening waren dat het OM eigenlijk onvoldoende was toegerust voor het (mede)voeren van het regionale beheer over de politie. Zelfs bij officieren van justitie gaf slechts 40% van de respondenten aan te vinden dat zij wel voldoende op deze taak waren toegerust. In eerste instantie leek het er dus op dat het OM zich enigszins vertilde aan de nieuwe verantwoordelijkheden.

Het OM was echter niet de enige actor die moest wennen aan een nieuwe positie in het veranderende bestel. Het regionale college van burgemeesters, in theorie ontworpen als de spil in het bestuur van de politie, werd in de begindagen veelal omschreven als “*Poolse landdag*” (Gooren & De Zwaan, 1995a: 58); gekenmerkt door lange, meanderende vergaderingen waarin iedereen zijn zegje wilde doen en regelmatig langs elkaar heen praatte. Gooren en De Zwaan (1995a) constateerden dat dit vooral werd veroorzaakt door grote onenigheid tussen burgemeesters die elk vooral hun eigen belang vertegenwoordigden en nog

geen effectieve manier hadden gevonden om tot overeenstemming te komen over regionale beleidskwesties. Burgemeesters waren immers gewend om in en voor hun eigen gemeente te werken, niet voor een vrij kunstmatig geconstrueerde regio waar ze niet noodzakelijk veel voeling mee hadden.

De verschuiving van de beheersbevoegdheden naar de burgemeester-korpsbeheerder werd slechts door klein aantal burgemeesters als problematisch gezien. Burgemeesters (ook de niet-korpsbeheerders) waren over het algemeen te spreken over de reorganisatie, vooral als het ging om het opheffen van de scheiding tussen rijkspolitie en gemeentepolitie. Zij maakten zich echter zorgen over de politiezorg in hun eigen gemeente; ze meenden dat ze weinig invloed konden uitoefenen op de verdeling van de politiesterkte in de regio. Veel capaciteit was in hun ogen verdwenen of werd binnen de eigen regio besteed aan justitiële taken (Gooren & De Zwaan, 1995a: 138). Ook achtten de meesten hun gezagspositie aangetast doordat steeds meer beslissingen op districtsniveau werden genomen (Cachet et al., 1994). Voor gemeenteraadsleden gold ook dat hun rol veranderde. De invloed van gemeenteraden was eerder al vrij beperkt, maar deze verminderde nog eens tijdens de reorganisatie (Cachet et al., 1994). De informatievoorziening naar gemeenteraadsleden verslechterde, net als bij burgemeesters, ten gevolge van het verschuiven van besluiten omtrent beheer en gezag over de politie van gemeentelijk naar districtelijk of regionaal niveau. Raadsleden kregen vooral besluiten voorgelegd die door het regionaal college al waren dichtgetimmerd. Hen restte slechts het stellen van kritische vragen (Cachet et al., 1994). De burgemeester, verantwoordelijk voor de informatievoorziening naar raadsleden, had overigens vaak weinig belang bij het nauwkeurig op de hoogte houden van de raad—zijn positie was al kwetsbaar genoeg zonder kritiek vanuit de raad. Gooren en De Zwaan (1995a) concludeerden dat de afstand tussen de gemeenteraad en de politie in formele zin was gegroeid. Dit gold vooral voor gemeenten die eerder over gemeentepolitie beschikten (Cachet et al., 1994: 177). De gemeenteraad kon in het nieuwe bestel meespreken “*als de wettelijke voorschriften om de betrokkenheid van de gemeenteraad te garanderen in acht worden genomen en de burgemeester voldoende terugkoppelt*” (Gooren en De Zwaan, 1995a: 9); twee eisen die niet altijd een gegeven bleken. De eerder al vaak als gebrekkig beschouwde democratische controle op de politie werd door deze machtsverschuivingen feitelijk dus nog zwakker (Cachet et al., 1994).

Tegenover deze actoren die hun invloed beperkt zagen of zich in eerste instantie terughoudend opstelden, stonden ook actoren die duidelijk aan invloed wonnen (en daar ook snel mee uit de voeten bleken te kunnen). Hoewel dit in veel opzichten ook persoonsafhankelijk was, leidde de centrale positie van de korpschef en korpsbeheerder in het nieuwe regionale bestel vaak tot grote invloed van deze actoren. De korpschef vond een grotere politieorganisatie onder zich, waar hij in hoge mate zelf leiding en sturing aan kon geven. Het regionaal college stond immers op relatief grote afstand en werd gekenmerkt door onenigheid, terwijl het OM nog moest wennen aan een bestuurlijke rol. Meer algemeen sloot de in de wet neergelegde constructie niet aan bij de bestuurlijke indeling van de Nederlandse overheid. Dat betekende dat de regiokorpsen opereerden in een politiek-bestuurlijk vacuüm (Cachet et al., 1994: 45). De vreemde positie van de politieregio's in het Nederlandse staatsbestel gaf de korpschef daarmee relatief veel vrijheid (Koopman, 1998).

De zwakte van het OM en het regionale college maakte de korpsbeheerder de dominante persoon in het beheer van de politie. Het verdeelde regionale college was ondertussen huiverig deze *primus inter pares* op de vingers te tikken—het ging immers om een collega (Koopman, 1998). Het OM was vaak weinig geïnteresseerd in onderwerpen die niet direct raakten aan dagelijkse bezigheden van officieren. Dit betekende dat de korpschef dus vooral goed overweg moest kunnen met de korpsbeheerder om goed te kunnen functioneren. Deze twee vormden, zeker in de eerste jaren, zo de centrale spil van het bestel, waarbij de

hoofdofficier van justitie soms ook een belangrijke rol speelde—afhankelijk van zijn of haar persoonlijke betrokkenheid. De regionale driehoek werd hiermee het belangrijkste orgaan in het nieuwe politiebestedel, anders dan van tevoren was verwacht (bijvoorbeeld door Albert, 1994). Dit maakte ook dat de politiek-bestuurlijke inbedding van de politie meer bepaald werd door de feitelijke, persoonsgebonden betrokkenheid van de verschillende actoren dan door de formele kaders waarin zij opereerden (Cachet et al., 1994).

Op districtsniveau vonden ook driehoeksoverleggen plaats, die een prominente rol gingen vervullen bij het prioriteren van keuzes en coördineren van vrij concrete afspraken (Albert, 1994). Het OM had echter nog minder voeling voor lokaal bestuurlijk overleg dan voor dat op regionaal niveau. Dit werd verergerd door een gebrek aan mankracht en ambtelijke ondersteuning (Cachet et al., 1994). Daarnaast was de verhouding tussen de districtschef aan de ene kant en de burgemeester en gebiedsofficier aan de andere kant enigszins scheef: de districtschef zag zichzelf in de regel meer als ondergeschikt aan de korpschef dan aan de burgemeester of officier (Albert, 1994; Cachet et al., 1994). Zo was het voor burgemeesters moeilijk direct invulling te geven aan hun lokale gezagsfunctie: een districtschef kon verzoeken bijvoorbeeld relatief eenvoudig omzeilen door te wijzen op regionaal beleid en op begrotingen die regionaal werden bepaald. Een mogelijk ‘tegengif’ voor deze trend, delegatie van beheersbevoegdheden van regionaal naar gemeentelijk niveau op basis van artikel 36 in de Politiewet, werd niet of nauwelijks toegepast (Gooren en de Zwaan, 1995a).

De scheve verhoudingen tussen burgemeesters en districtschefs werden problematisch wanneer het ging om de aanwezigheid van de politie in vooral plattelandsgemeenten. De bereikbaarheid van de politie verminderde: veel politieposten werden gesloten en de posten die overbleven waren minder lang opengesteld. Wel was de politie, anders dan eerder soms het geval was, altijd telefonisch bereikbaar middels centrale meldkamers. Ook binnen de politie werd dit overigens gezien als een gebrekkige oplossing (Gooren & De Zwaan, 1995a). Over de gehele linie heeft regionalisering hierdoor op korte termijn echter wel efficiencywinst opgeleverd; deels ook vanwege het verminderen van specialismen en samenvoegen van bijzondere ondersteunende eenheden binnen de korpsen (Gooren & De Zwaan, 1995a). Een middel om de nieuwe regiokorpsen oog te laten houden voor efficiëntie en tegelijkertijd de betrokkenheid van burgemeesters en gemeenteraden te waarborgen was door het invoeren van de jaarlijkse beleidscyclus, die voor het eerst in 1993-1994 doorlopen werd (Cachet et al., 1994). Hierbij hoorden ook pogingen om resultaatverantwoordelijkheid te introduceren. Een jaar bleek al snel te krap om de gehele cyclus te doorlopen; dit leidde ertoe dat er meer nadruk op het formuleren van plannen kwam te liggen dan op de feitelijke uitvoering. Officieren van justitie bleken bovendien slecht uit de voeten te kunnen met de combinatie van de hiërarchische, nationale planningscyclus bij het OM en de decentrale, regionale politiecyclus (Gooren & De Zwaan, 1995a).

Samenvattend was er in deze vroege jaren van het regionale bestel duidelijk sprake van opstartproblemen. De vraag was welke van deze problemen een kwestie van gewenning waren, welke redelijk eenvoudig opgelost konden worden door kleine aanpassingen, en welke systematisch zouden blijken te zijn.

3.2 Functioneren van het regionale politiebestedel: evaluaties

De invoering van het regionale bestel ging gepaard met verscheidene evaluaties. In de aanloopperiode waren er de in de vorige paragraaf reeds genoemde voortgangsevaluaties van het IVA (Gooren, 1992; Gooren & De Zwaan, 1993; 1995a; 1995b; zie ook Cachet et al., 1994). De meest volledige analyses verschenen een aantal jaren later in twee evaluaties van de Politiewet 1993: een breedte- en een diepteonderzoek (respectievelijk Gunther Moor, Bakker

& Brummelkamp (1998) en Rosenthal et al. (1998)). Deze onderzoeken gaven een redelijk volledig beeld van het politiebestedel toen het stof van de reorganisatie enigszins was neergedaald.

Een van de meer in het oog springende verschillen tussen de afsluitende evaluaties en eerdere voortgangsevaluaties was dat de zwakte van regionale colleges in latere jaren enigszins bleek gerepareerd door de instelling van een dagelijks bestuur van een aantal burgemeesters. Toevoeging van zo'n dagelijks bestuur, waarin verschillende onderwerpen voorbereid of zelfs al beslist konden worden, leidde tot meer effectiviteit in de regionale besluitvorming, maar had als logisch neveneffect dat burgemeesters die geen zitting in het bestuur hadden een nog grotere informatieachterstand kregen (Gooren & De Zwaan, 1995). Dit was ook de reden voor veel burgemeesters om in eerste instantie huiverig te staan tegenover het vormen van een dagelijks bestuur voor het regionale college (Cachet et al., 1994) (hoewel vrijwel iedere regio hiertoe binnen enkele jaren over zou gaan (Rosenthal et al., 1998)). Regionale colleges werden zo al snel gedomineerd door burgemeesters van grotere gemeenten (Gunther Moor et al., 1998).

Ondanks deze aanpassing bleven de korpschef en de korpsbeheerder nog lange tijd de dominante actoren in het regionale bestel (deze bevinding is een constante van Gooren en De Zwaan (1995a) tot en met Huberts et al. (2004)). Vooral de dubbele pet van de korpsbeheerder, die zowel voorzitter van het regionale college was als van de regionale beheersdriehoek, werd in de evaluaties gezien als groot struikelblok—hoewel de korpsbeheerder over het algemeen zelf dit probleem niet zag (Gooren & De Zwaan, 1995a). Dit had ook te maken met de bevinding dat beheer en gezag op papier dan wel netjes gescheiden waren, maar in de praktijk regelmatig door elkaar heen bleken te lopen: een korpsbeheerder kon zo invloed uitoefenen op meer terreinen dan de wetgever had voorzien (Gunther Moor et al., 1998).

De zwakte van het regionale college ten opzichte van de driehoek had twee belangrijke oorzaken. Ten eerste had de korpsbeheerder een voorzittersrol—en was de hoofdofficier van justitie ook lid. Beiden hadden in de regel ook nog eens zitting in het dagelijks bestuur. Ten tweede was het college voor zijn informatievoorziening afhankelijk van de korpschef (Rosenthal et al., 1998). Vooral in de grote steden bleek een generatie zeer mondige en dominante korpschefs te zijn aangetreden die een prominente rol opeiste, ook publiekelijk (Boin, Van der Torre & 't Hart, 2003). Het resultaat hiervan was dat het regionale college zich in een kwetsbare positie bevond; de belangrijkste besluiten waren vaak al genomen of in ieder geval voorbesproken door de leden van de driehoek, die in de vergaderingen met het college een informatievoorsprong en een sterkere machtspositie hadden. Veel besluiten, ook die waar het college wel invloed op had, kwamen overigens op informele wijze tot stand via consensus. Dit paste, volgens Rosenthal et al. (1998), in de Nederlandse bestuurlijke traditie van overleg en conflictvermijding, maar het neemt niet weg dat het regionale college als het puntje bij paaltje kwam zwak stond.

De toch al krachtige positie van korpschefs werd vaak verder gestimuleerd door de korpsbeheerder, die een deel van zijn beheersbevoegdheden mandateerde aan de korpschef. Dit was met het idee dat beheer op deze manier beter zou aansluiten op de praktijk in de districten—de korpschef sluisde dit beheersmandaat vervolgens in de regel door naar zijn districtschefs (Gunther Moor et al., 1998). Deze ontwikkeling concentreerde veel invloed bij de politie, mede omdat werd afgezien van de mogelijkheid beheersverantwoordelijkheden te delegeren aan burgemeesters (Gunther Moor et al., 1998; Rosenthal et al., 1998). Bij het Ministerie van Justitie begon door deze trend wrevel te ontstaan over “*een zekere tendens tot autarkie van de regio*” (zoals uit een interne notitie van het ministerie wordt geciteerd door Koopman, 1998: 158).

Concluderend, in deze beginperiode van het regionale politiebestedel beschikten de regio's over relatief veel autonomie. Veel van de invloed lag op dat niveau bij regionale driehoeken. De rol van de twee politieministeries bleef beperkt. Beheersrichtlijnen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken werden gezien als weinig consistent en weinig bepalend (Rosenthal et al., 1998). In veel opzichten bleef het OM in deze periode nog vaak aan de zijlijn opereren (Koopman, 1998: 180; Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998).

De invloed van de regionale driehoek leidde in de regel tot een effectieve sturing van de regionale politiekorpsen, zolang de onderlinge verhoudingen in de driehoek goed waren en consensus bereikt kon worden door informeel overleg. Maar als de verhoudingen niet goed waren, als de communicatie niet goed verliep, of als de driehoek collectief de fout in ging, konden de gevolgen serieus zijn.

Over het algemeen sprak uit de evaluaties van het regionaal politiebestedel niet veel enthousiasme. Zo vatten Rosenthal et al. (1998) de resultaten van hun onderzoek op ietwat korzelige wijze samen:

“Het politiebestedel is in verschillende opzichten bijzonder ingewikkeld en zit op een aantal belangrijke punten niet goed in elkaar (onvolkomen dualisme van gezag en beheer; onhelder beheersdualisme; onduidelijke verhoudingen tussen centrale en decentrale sturing en controle; tekortschietende democratische verantwoordingsstructuur). Voor zover dit gebrekkige politiebestedel dat toelaat, gaat het redelijk goed met de bestuurlijke gang van zaken in de politieregio's.” (Rosenthal et al., 1998: 226)

Een vergelijkbare toon klinkt door in de conclusies die Koopman (1998: 153) trekt in zijn staatsrechtelijke studie: *“Er is sprake van een ratjetoe van lokale, regionale en landelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.”* (Koopman, 1998: 153).

3.3 Functioneren van het regionale bestel: problemen en knelpunten

Los van de genoemde evaluaties van de Politiewet waren er in het midden van de jaren negentig verschillende gebeurtenissen die bijdroegen aan het besef dat het regionale politiebestedel in zijn feitelijke functioneren niet zonder problemen was. In dit verband kan vooral worden gewezen op drie van dergelijke gebeurtenissen die elk tot een crisissfeer en politieke ophef leidden. Achtereenvolgens gaat het om de Oosterparkrellen, de affaire Brinkman en het werk van de commissie-Van Traa.

Het eerste voorbeeld is dat van de Oosterparkrellen die in 1997 plaatsvonden in Groningen, waarbij de politie in eerste instantie niet of nauwelijks optrad. Ook de burgemeester (tevens korpsbeheerder) maakte zijn gezagsfunctie niet waar. De Oosterparkrellen konden zo uit de hand lopen doordat de leden van de beheersdriehoek gebouilleerd waren geraakt. Dit had effect op de manier waarop de burgemeester zijn gezag in een acuut openbare orde probleem (niet) liet gelden. Het gevolg van het gebrekkig optreden van de politie was uiteindelijk dat de volledige beheersdriehoek werd vervangen. Groningen en de Oosterparkrellen kunnen zo worden gezien als uiting van de kwetsbaarheid van de driehoek: als de onderlinge verhoudingen verstoord waren, werkte het systeem in zijn geheel niet (Elzinga & Koopman, 1998; Michiels & Naeyé, 1998). De Oosterparkrellen illustreerden daarmee dat de ruime formulering van de Politiewet, met veel actoren en weinig vastomlijnde rechten en plichten, niet alleen een kracht was, maar ook een zwakte.

Een tweede conclusie die getrokken kon worden uit deze situatie was dat de positie van de korpsbeheerder onwenselijk sterk was: de enige reden dat toenmalig korpsbeheerder Ouwerkerk was gedwongen zijn ontslag in te dienen was doordat zowel de uitoefening van het gezag over de politie in Groningen te kort bleek te schieten, als de organisatie van (en dus het beheer over) het regiokorps. Deze burgemeester kon dus dubbel worden aangesproken: op zowel zijn gezags- als beheersfunctie (Michiels & Naeyé, 1998). Hoewel de Oosterparkrellen een belangrijke illustratie vormden voor problemen rond het functioneren van de driehoek en voor de problematische positie van de korpsbeheerder, bleef de maatschappelijke impact ervan uiteindelijk toch tamelijk beperkt. Dat gold al minder voor de volgende twee gebeurtenissen.

Het tweede voorbeeld hier is de zogenaamde affaire Brinkman. Deze affaire illustreert opnieuw dat het functioneren van het bestel op regionaal niveau sterk afhankelijk was van persoonlijke verhoudingen in de regionale driehoek. Bovendien laat het zien dat de politiek van non-interventie vanuit het landelijk niveau met betrekking tot regionale aangelegenheden nieuwe spanningen opriep.⁷ In oktober 1996 werd de voormalige generaal-majoor van de landmacht J.W. Brinkman benoemd tot korpschef van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond.⁸ Vooral de burgemeester van Rotterdam, B. Peper, tevens korpsbeheerder, was er groot voorstander van om het gesloten bastion van de politieorganisatie te doorbreken met de benoeming van een buitenstaander. De combinatie van zijn positie als buitenstaander en zijn wijze van optreden (in kranten wordt gesproken van een ‘ramkoers’) maakte dat dit echter snel fout ging. Al in april 1997 zeiden de ondernemingsraad en drie politiebonden het vertrouwen in de nieuwe korpschef op. In juni van datzelfde jaar constateerde ook het regionaal college dat het vertrouwen in de korpschef ‘ernstig was ondermijnd.’ Kort hierop liet burgemeester Peper aan de minister van Binnenlandse Zaken weten dat het ‘vertrouwen onherstelbaar is beschadigd.’ Hoewel zowel de rechter, als een externe onderzoekscommissie van oordeel was dat te weinig ruimte was geboden aan de korpschef om ook zijn visie naar voren te brengen, besloot de minister van Binnenlandse Zaken uiteindelijk de korpschef die toen ongeveer een jaar op zijn post was, te ontslaan.

Onder burgemeesters in de regio Rotterdam-Rijnmond, en met name bij korpsbeheerder Peper, bestond grote onvrede over het in hun ogen weifelachtige optreden van de minister in deze zaak. Een in dit verband saillant detail is dat dat in 1998 Peper zelf minister van Binnenlandse Zaken werd. Het lijkt waarschijnlijk dat zijn eerdere ervaringen als burgemeester/korpsbeheerder ertoe hebben bijgedragen dat Peper als minister probeerde meer greep te krijgen op de regiokorpsen.⁹

Als derde voorbeeld kan het eindrapport van de commissie-Van Traa (Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996) worden genoemd. Dit rapport verscheen naar aanleiding van de meest serieuze crisis voor de politie in de jaren negentig, namelijk de IRT-affaire en de daaropvolgende crisis in de opsporing. Het schandaal, voortkomend uit de ontdekking dat het Interregionaal Rechercheteam Noord-Holland-Utrecht discutabele opsporingsmethoden toepaste in zijn strijd tegen de georganiseerde misdaad, draaide uit op een parlementaire enquête.

⁷ Overigens zou volgens Michiels & Naeyé (1998: 46) de minister in deze zaak wel de bevoegdheid hebben gehad in deze zaak in te grijpen.

⁸ Bij gebrek aan onderzoek specifiek gericht op de achtergronden en het verloop van deze affaire, steunt de hier volgende beschrijving op krantenartikelen: Volkskrant 26 april, 29 april, 16 mei, 11 juni, 14 juni, 28 juni, 27 augustus 1997.

⁹ Het zou overigens niet de laatste keer zijn dat een ex-burgemeester van Rotterdam (namelijk Opstelten) later als verantwoordelijke minister kiest voor een sterk centraliserende koers ten aanzien van het politiebesteding.

In het eindrapport van de enquêtecommissie werden harde noten gekraakt met betrekking tot korpsbeheerders, de beide politieministeries, en vooral het OM en de korpschefs. Bij implicatie ging het hier om de feitelijke werking van het politiebestedel: hoewel het mandaat van de commissie zich niet uitstrekte tot het politiebestedel, werden verscheidene oorzaken en problemen rond de crisis in de opsporing gezien als gevolgen van verschillende aspecten van het regionale politiebestedel. Belangrijke oorzaken van de crisis in de opsporing waren een diffuse verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het bestel en de onduidelijke relatie tussen gezag en beheer over de politie. Het OM bleek niet in staat zijn gezagsrol waar te maken en politiechefs handelden te zelfstandig. De commissie hekelde vooral het optreden van de korpschefs, maar gaf ook aan dat andere actoren hier steken hadden laten vallen.

“De commissie constateert dat sommige korpschef[s] moeite hebben het gezag van het OM—en het gezag van het bestuur—ten volle te aanvaarden. Dit belast de gezagsuitoefening door het OM. Dat is in het bijzonder het geval in enkele grootstedelijke regiokorpsen.” (Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996: 387)

“Er is een sfeer van verzelfstandiging ontstaan. De commissie meent dat de wijze waarop de korpschefs zich in de afgelopen jaren naar buiten manifesteerden, daaraan mede debet is. Wil de gezagscrisis worden bezworen, dan zal dit van het OM kracht vragen, en van de politie de bereidheid daadwerkelijk in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag te werken.” (Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden, 1996: 443)

Een ander aspect van de regionale politie die door de commissie bekritiseerd werd als factor in de crisis in de opsporing was de politieke nadruk op basispoliteezorg, die ten koste leek te zijn gegaan van de recherche¹⁰. De zelfstandigheid van de politie en de macht van korpschefs gedurende de overgangsfase naar het regionale politiebestedel werden gezien als belangrijke oorzaken voor de gezagscrisis. Deze conclusie zette voor de komende jaren de toon wat betreft de houding van de politiek en de politieministeries tegenover de korpschefs. Het eindrapport van de commissie leidde niet tot bestelwijzigingen. Het had vooral directe impact op de recherche en de sturing ervan. Maar het legde wel een aantal zwaktes bloot die inherent leken aan het politiebestedel en stimuleerde een krachtiger rol van het OM (Koopman, 1998). Ook hield de parlementaire enquête een serieuze tik op de vingers in voor de korpschefs. Het maakte dat de mondige generatie korpschefs minder op de voorgrond trad (zij werden spoedig ook vervangen of kregen een andere positie) en meer bereid was om onderling samen te werken in de tot dan toe inefficiënt optredende raad van hoofdcommissarissen (Boin et al., 2003). Ten slotte was het een duidelijke indicatie voor de politieministeries dat de regionale politiekorpsen in de gaten gehouden moesten worden. Dit zijn allemaal vroege aanwijzingen voor een centraliserende beweging die langzaam op gang kwam.

Met de combinatie van deze crises en affaires met de resultaten van de genoemde evaluaties van het regionale bestel (Gunther Moor et al., 1998; Rosenthal et al., 1998) begon langzaam de stemming en de agenda te veranderen. Het publiceren van de twee evaluatiestudies markeerde het einde van de beginperiode van het regionale politiebestedel. Vanaf dat moment zou er steeds meer aan het bestel gesleuteld worden.

¹⁰ Zie voor een studie die tot een andere conclusie kwam: Kruissink, Verwers en Dijkhoff (1998) Zij vonden dat de regionale korpsen voldoende organisatorische randvoorwaarden hadden geschapen om ook specialistisch onderzoekwerk afdoende te kunnen invullen.

Hoofdstuk 4. Sluipende centralisatie (1998-2004/2005)

4.1 Herijking na de evaluaties

In het vorige hoofdstuk bleek dat het nieuwe regionale politiebestedel, ondanks gepercipieerde successen en verbeteringen ten opzichte van het eerdere duale bestel, tegen een aantal obstakels opliep. Dit kwam naar voren in de verschillende evaluaties die in de eerste vijf jaar van het regionaal bestel werden uitgevoerd, zoals van Gooren en De Zwaan (1995b), Cachet et al. (1994), Gunther Moor et al. (1998) en Rosenthal et al. (1998). Bovendien bleek dit uit enkele veel aandachttrekkende incidenten en affaires die in 1996 en 1997 veel aandacht trokken.

In de hierop volgende periode ontbreken vergelijkbare veelomvattende evaluatiestudies en verschuift de aandacht van beleid en onderzoek naar specifieke maatregelen. Dit hoofdstuk zal daarmee noodzakelijkerwijs minder kunnen steunen op empirisch onderzoek. De analyse van ontwikkelingen in het politiebestedel zal daarom hier vooral gebaseerd zijn op beleidsdocumenten.

De evaluaties van de Politiewet 1993 lieten zien dat het regionale politiebestedel veel invloed concentreerde op regionaal niveau bij de korpschef en korpsbeheerder. Het liet bovendien op lokaal niveau een democratisch gat vallen. Daarnaast waren burgemeesters van kleinere gemeenten van oordeel dat zij hun gezagsfunctie niet goed konden vervullen vanwege de grotere afstand tot de politie. Op nationaal niveau bleek het moeilijk voor de politieministeries om de eigenzinnige en vaak ook intern gedecentraliseerde regiokorpsen te sturen. Waar in de begindagen van het regionale bestel nog werd gesteld dat *“de gebrekkige democratische en politiek-bestuurlijke inbedding nauwelijks als een knelpunt voor de effectuering van de externe aansturing wordt gepercipieerd”* (Gooren en De Zwaan, 1995a: 9), begon dit aan het eind van de negentiger jaren wel degelijk als probleem gezien te worden.

Deze tendens was terug te zien in het regeerakkoord van het kabinet Paars-II (Kok, Zalm & Borst-Eilers, 1998), dat in 1998 aantrad. Hoewel de opstellers zich haastten te verklaren dat er geen grootscheepse herziening van het bestel op stapel stond, bevatte het akkoord verscheidene aanwijzingen voor aanpassingen in de organisatie en sturing van de politie, vooral op het gebied van het beheer. Deze beleidsvoornemens echoden vooral de teneur van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) van twee jaar eerder. De commissie had een gebrek aan normstelling van wetgever en rechter tegenover politie en OM gehekel en had geconcludeerd dat de politie teveel vrijheid had gekregen om de (interregionale) recherche naar eigen goeddunken in te richten (Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, 1996)¹¹. Het regeerakkoord richtte zich dan ook vooral op de aanpak van deze problemen in de opsporing door deze normen te willen stellen:

“Uit een oogpunt van versterking van de samenhang in de rechtshandhaving en van versterkte democratische controle is integratie van onderdelen van de bijzondere opsporingsdiensten in de politie-organisatie op landelijk niveau wenselijk. Tevens zullen mogelijkheden voor fusie van opsporingsdiensten worden bezien.” (Kok et al., 1998: 84)

Het akkoord beoogde naast fusies en integratie ook een concentratie van het centraal beheer over de politie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken te realiseren. Dit kwam in 1999 tot

¹¹ Hoewel de commissie-Van Traa zich vooral op wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering richtte, resulterend in de Wet BOB, en niet expliciet op het politiebestedel, raakte haar werk indirect wel degelijk aan de kern van het bestel. Het had hier dan ook substantiële consequenties voor.

uiting in een aantal wijzigingen van de Politiewet. Een van de meest opvallende daarvan was de verschuiving van het beheer over het KLPD en de interregionale researchteams van het ministerie van Justitie naar het ministerie van Binnenlandse Zaken. Volgens de Memorie van Toelichting diende het samenbrengen van centrale beheerstaken bij één ministerie “*de mogelijkheid de afstemming tussen de regionale korpsen en het KLPD ten aanzien van beheersmatige voorzieningen verder te verbeteren en meer eenvormigheid in het beheer te realiseren.*” (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). De directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid trad op als gemandateerd korpsbeheerder (Klerks et al., 2002), een taak die in de loop der jaren met de groei van het KLPD steeds belangrijker zou worden (Van de Bunt, 2004; Haagsma et al., 2012).

Hoewel het hier om een relatief kleine verschuiving ging, was dit duidelijk een keuze voor centralisatie. Het moet bovendien gezien worden in combinatie met voorstellen tot andere wetswijzigingen die eveneens werden gedaan:

“De Politiewet wordt voorts zo gewijzigd dat de minister van Binnenlandse Zaken [...] beheersmatige en beleidsmatige voorwaarden kan stellen aan de politieregio’s, onder meer over de aanwending van aan de regio’s ter beschikking gestelde middelen. De minister van Binnenlandse Zaken krijgt zo de bevoegdheden om de politieregio’s aan te sturen en te toetsen.” (Kok et al., 1998: 83-84)

Samen betekenden deze aanpassingen van de politiewet een beweging naar een sterkere positie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en een verzwakking van de autonomie van regiokorpsen. De regering wilde naar een politiemodel met een nationaal niveau als concern en politieregio’s als werkmaatschappijen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 1999).

Zoals in het voorgaande bleek, werden deze centraliserende maatregelen beargumenteerd vanuit de noodzaak tot verbeterde samenhang in de rechtshandhaving en meer democratische controle—verschijnselen die in de voorgaande jaren als problematisch naar voren waren gekomen. Democratische controle werd expliciet op nationaal niveau gelegd. Ook aan het regionale niveau werd in het regeerakkoord echter aandacht besteed:

“De positie van het regionaal college is op dit moment onbevredigend, mede door de gebrekkige democratische legitimatie. Een mogelijke oplossing hiervoor kan zijn dat de korpsbeheerder verantwoording voor zijn beleid dient af te leggen aan een commissie van gemeenteraadsleden uit de regio.” (Kok et al., 1998: 84)

Dit leek een middel om het democratische gat op lokaal en regionaal niveau te dichten; het was om die reden ook een aanbeveling geweest in het proefschrift van Koopman (1998). Met de notitie ‘Bestel in Balans’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 1999) koos de regering er bij nader inzien toch voor af te zien van een dergelijke commissie van gemeenteraadsleden. In plaats daarvan werd voorgesteld meer gebruik te maken van al bestaande rechten en een ‘inbrengrecht’ toe te voegen. Dit hield in dat een beleidsplan van een regionaal politiekorps pas kon worden vastgesteld nadat gemeenteraden in de gelegenheid waren geweest hun prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid kenbaar te maken. Het is moeilijk hierin geen afzwakking van het oorspronkelijke voorstel te zien; zeker vergeleken met de genomen maatregelen om de positie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken te versterken lijkt de instelling van een dergelijk inbrengrecht voor gemeenteraadsleden een vrij gebrekkig middel om het lokale democratische gat op te vullen.

Aan het einde van de jaren negentig domineerde vanuit de overheid dus een centraliserende tendens. Overigens lag deze keuze niet rechtstreeks in het verlengde van de evaluaties van de Politiewet 1993 van Gunther Moor et al. (1998) en Rosenthal et al. (1998). Deze tendens valt eerder te begrijpen tegen de achtergrond van aantal ontwikkelingen die op dat moment sterk naar voren kwamen: het veranderende politieke en maatschappelijke klimaat en de opkomst van het new public management (NPM) in de Nederlandse publieke sector.

4.2 Veranderend politiek en maatschappelijk klimaat

De periode tussen ongeveer 1998 en 2004/2005 werd gekenmerkt door op het oog vrij kleine veranderingen in het bestel. De fundamenteen van het politiebestedel stonden zeker in de eerste jaren van deze fase niet ter discussie en er werd nauwelijks fundamenteel debat gevoerd over de inrichting van de politie. In de loop van dit tijdsgewricht werd echter, ondanks de herijking die plaatsvond na publicaties van de evaluaties van de politiewet, wel een toenemende spanning geconstateerd. In de bundel *'Uit balans: politie en bestel in de knel'* (Vlek et al., 2004) spraken de redacteuren met vooruitziende blik over het politiek-maatschappelijke debat omtrent het politiebestedel als een *"veenbrand"* die *"onder de oppervlakte sluimerde, maar zich gestaag bovengronds uitbreidde, gevoed als hij werd door uitlatingen en publicaties waarin het al dan niet vermeende gebrekkige functioneren van de politie oorzakelijk wordt gekoppeld aan het politiebestedel"* (Vlek et al., 2004: 9). De komende paragrafen zullen deze veenbrand onder het bestel nader beschrijven en ingaan op de achtergronden daarvan.

Gedurende de negentiger jaren was effectiviteit een steeds belangrijker criterium geworden waar de politie op aangesproken werd (Van der Vijver, 2004). Criminaliteitsniveaus waren al decennia aan het stijgen en vanaf het rapport van de commissie-Roethof in 1984 werd criminaliteit een steeds belangrijker onderwerp op de politieke agenda. Ook in de beleving van burgers waren veiligheidsvraagstukken belangrijker geworden, er was een breed gedeelde perceptie dat criminaliteit en onveiligheid aan het toenemen waren (Van der Vijver, 1993). Het werk van de eerder besproken parlementaire enquêtecommissie van Van Traa speelde ook een rol in de langzaam voortschrijdende politisering van veiligheidsvraagstukken (Terpstra & Van der Vijver, 2005). Ondertussen was een groeiende perceptie dat de politie niet ingreep, juist op momenten dat het erop aan kwam (Van der Torre, 2004).

Rond de eeuwwisseling gingen de ontwikkelingen snel. Het veiligheidsprobleem bereikte vanaf het eind van de negentiger jaren in korte tijd de top van de beleidsagenda, nadat het belang van veiligheidsvraagstukken voor burgers door grote delen van de politiek lange tijd leek te zijn onderschat (Van der Vijver, 2006). Het ging hier niet alleen om criminaliteit in absolute, cijfermatige zin, maar ook om het gevoel van onveiligheid en perceptie van wanorde in de publieke ruimte. De groei van grensoverschrijdende criminaliteit en de dreiging van terreur versterkten dit bewustzijn.

Het valt te betwisten of de overheid in staat was adequaat antwoord te bieden op de toegenomen roep om veiligheid, maar omdat veiligheid hoog op de politieke agenda kwam, werd de overheid gedwongen hier veel aandacht aan te besteden. De trend van stijgende criminaliteitscijfers en onveiligheidsgevoelens moest worden omgebogen en internationale dreigingen dienden effectief aangepakt te worden. Meer dan eerder heerste het gevoel dat de politiek afgerekend zou kunnen worden op onveiligheid. Dit werd geïllustreerd door de opkomst van lokale 'leefbaarheidspartijen', die zich sterk profileerden met veiligheid als politiek thema (Cachet, 2002). Vanuit zowel de landelijke, als de lokale politiek ontstond daardoor een groeiende bemoeienis met het werk van politie en justitie, wat als vanzelf leidde tot minder zelfstandigheid voor regiokorpsen.

De manier waarop de politie verondersteld werd deze problematiek aan te pakken, en waarop de politie zou moeten opereren, hinkte enigszins op twee gedachten (Terpstra & Van der Vijver, 2005). Aan de ene kant was er het idee dat veiligheidsproblemen zo complex en zo veelomvattend waren dat de politie het niet alleen af kon: er moest veel meer, in netwerken, samengewerkt worden met andere actoren. Dit hield een sterkere nadruk op integraal veiligheidsbeleid in en vereiste van de politie een brede blik en goede lokale en bestuurlijke inbedding (Terpstra & van der Vijver, 2005). Aan de andere kant was er het idee dat de politie zich moest concentreren op haar 'kerntaken', waarmee meestal vooral strafrechtelijke handhaving werd bedoeld (Van der Torre & Van Harmelen, 1999). Dit hield een nadruk op stevig, reactief optreden in, en het afstoten van "*bestuurlijke taken*" (Van Reenen, 2006: 169). Vanuit de regering werd de nadruk gelegd op het overdragen van 'oneigenlijke' taken aan andere actoren, wat leidde tot een vrees op de decentrale niveaus dat de politie zich zou gaan terugtrekken uit de wijken (Terpstra, Gunther Moor & Van Stokkom, 2010: 36). Verscheidene onderzoeken lieten zien dat deze kerntakendiscussie in deze jaren in de praktijk van het dagelijks politiewerk niet zo veel effect had (Van der Torre et al., 2007). Integendeel, de politie werkte niet alleen samen met andere actoren in een groot scala aan lokale veiligheidsnetwerken, maar ze nam daarin zelfs vaak het voortouw (Terpstra & Kouwenhoven, 2004). Dat de politie na verloop van tijd in een dergelijk samenwerkingsverband enigszins terugkwam op deze dominante positie doet op zich weinig af aan de bevinding dat zij breed georiënteerd bleef. De beleidsmatige stuurbaarheid van politiewerk bleek bovendien beperkt te zijn: politiewerk bestaat uit een breed scala van activiteiten die vaak in elkaar overlopen, voor een groot deel niet strafrechtelijk van aard zijn, en deels van elkaar afhankelijk zijn (Van der Vijver, Meershoek & Slobbe, 2001: 50-51). Hierdoorheen speelde al vanaf eind jaren negentig een discussie over de vraag of de politie zich niet moest gaan beperken tot enkele kerntaken (Van der Vijver, Meershoek & Slobbe, 2001). Uiteindelijk hield de regering vast aan een brede visie op het politiewerk, maar in de praktijk stootte de politie steeds meer taken af (variërend van afhandelen van aanrijdingen, aanpak van burenruzie, meldpunt van gevonden voorwerpen, optreden bij overlast op straat, adoptie van basisscholen, tot allerlei vormen van toezicht op straat), onder het motto dat daar geen capaciteit meer voor was en dat de politie zich op haar 'echte politiewerk' (wat dat ook zijn mocht) moest richten. (Terpstra et al., 2010). Deze tegenstrijdige ontwikkeling blijft ook in de jaren daarna zich voordoen.

De moord op Pim Fortuyn in 2002 leidde tot een acuut gevoel van crisis in de politiek. De maatschappelijke schok van 's Nederlands eerste politieke moord in verscheidene eeuwen had op zichzelf al een (moeilijk voorspelbaar) effect kunnen hebben op het veiligheidsbeleid. Wanneer bovendien rekening wordt gehouden met het feit dat Fortuyn zich sterk had geprofileerd met het thema veiligheid en dat zijn partij, de LPF, vervolgens deel uitmaakte van het nieuwe kabinet Balkenende-I, is het weinig verwonderlijk dat deze regering zich concentreerde op de aanpak van veiligheidsvraagstukken. Dit bleek al snel met de publicatie van het veiligheidsprogramma 'Naar een Veiliger Samenleving' (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002). Het ongenoegen en ongeduld dat zich in de voorgaande maanden steeds sterker in de samenleving had gemanifesteerd kreeg een uiting in hardere, repressievere beleidsvoornemens. Hoewel integrale samenwerking niet helemaal uit het document weggelaten was, lag de nadruk sterk op handhaving en repressie (Cachet, 2002; Terpstra & Van der Vijver, 2005). Dit veiligheidsprogramma droeg bij aan de verschuiving van een 'verzorgingsstaatparadigma', waarin hulpverlening centraal stond, naar een 'normatief-repressief paradigma' (Van Reenen, 2006). Wat voor velen een radicale omslag leek in het veiligheidsbeleid was echter eerder het voortzetten van een trend die al langere tijd gaande was (en te herkennen was geweest in veel beleid van Paars-II) en nu versnelde. In die

zin was het verschil in veiligheidsbeleid tussen de kabinetten Paars-II en Balkenende-I van incrementele, niet van fundamentele aard (Terpstra, 2010).

Door de centrale overheid werd in toenemende mate gekozen voor een aanpak die vooral leunde op repressie en strafrechtelijke handhaving. Dit had consequenties voor het politiebestedel—niet zozeer voor hoe dit technisch en juridisch in elkaar zat, maar wel voor de invloedsverhoudingen die het politiewerk bepaalden en de wijze waarop dit gestuurd werd. De nationale overheid claimde, deels impliciet, een centrale rol en verantwoordelijkheid in het bevorderen van veiligheid (Cachet, 2002). Tegelijk bleef het overheidsbeleid op punten inconsistent en veranderlijk: zo werd door de regering de lijn van een politie alleen gericht op kerntaken, al snel weer verlaten (Terpstra et al., 2010).

4.3 Centrale sturing en new public management: de eerste jaren

De centrale aansturing van de politie kreeg in deze periode gestalte in de versterking van een relatief recent ingezette ontwikkeling. De regionale politiekorpsen hadden al enige ervaring opgedaan met per regio zeer verschillende strategische meerjarenplannen (Gunther Moor et al., 1998) en met jaarlijkse regionale beheers- en beleidscycli—die overigens werden gezien als te kort lopend om effectief door te werken in de politiepraktijk (Rosenthal et al., 1998). De regionale verscheidenheid werd door het kabinet Paars-II enigszins ingeperkt met de publicatie van het Beleidsplan Nederlandse politie 1999-2002. Dit beleidsplan hield niet alleen een centralisatie in, maar ook de min of meer systematische introductie van principes uit het New Public Management: de toepassing van bedrijfsmatig denken op de publieke sector. Deze logica was aantrekkelijk voor veel korpschefs, zeker die van een wat jongere generatie. Managementinstrumenten hielpen hen in hun streven naar een moderne en effectieve politieorganisatie (Boin et al., 2003). Dit nieuwe bedrijfsmatig denken bestond uit verschillende componenten: prestatie management, kwaliteitsmanagement en klantgerichtheid of consumentisme (Terpstra & Trommel, 2006). Vooral prestatie management zou relevant blijken voor het politiebestedel.

De redenering die de regering volgde bij het implementeren van NPM-ideeën was dat Nederland veiliger moest worden, dat daarvoor meer middelen beschikbaar kwamen en dat gegarandeerd moest worden dat die middelen vervolgens ook goed besteed zouden worden. Daarvoor diende de politieorganisatie doorzichtiger te worden en aanspreekbaar op de te behalen prestaties. Die prestaties, verwoord in termen als productie en output, moesten dus meetbaar en toetsbaar zijn. Er zou gestuurd worden op meetbare resultaten. Om die prestaties op waarde te kunnen schatten was het noodzakelijk ze te vergelijken tussen korpsen. Prestaties zijn immers altijd relatief—volgens het beleidsplan was een “*bedrijfsvergelijkend inzicht*” (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 1998: 4) noodzakelijk.

Uiteraard roept het voorgaande de vraag op wat de gevraagde prestaties precies zijn (en impliciet ook: wat niet gevraagde prestaties zijn). Deze kwestie raakte aan de eerdergenoemde kerntakendiscussie. De politie, aldus de ministeries, moest taken afstoten die andere actoren ook konden vervullen (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 1998). Meer reactieve, repressieve activiteiten bleven over; dit zouden de prestaties worden die meetbaar en vergelijkbaar tussen korpsen gemaakt zouden moeten worden. Deze logica lijkt overigens sterk op een ontwikkeling in Engeland, die daar een paar jaar eerder was ingezet (Home Office, 1993; Loveday, 2000).

Het beleidsplan stopte de regiokorpsen niet in een dwangbuis van regels en doelstellingen. Het bevatte verscheidene landelijke prioriteiten en doelstellingen waar de regionale korpsen in hun beleids- en beheercyclus aandacht aan zouden moeten schenken; een “*meerjarige*

kaderstelling van de politie op landelijk niveau” (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 1998: 2). Op welke wijze de regiokorpsen afgerekend zouden worden op hun prestaties bleef in eerste instantie enigszins vaag (De Kleuver, 2007). Toch bleek al snel dat deze nieuwe ontwikkeling in het politiebestedel leidde tot oplopende spanningen voor hoofdzakelijk het lokale politiewerk, omdat politiemensen nu meer dan eerder een afweging moesten maken tussen landelijke en lokale prioriteiten (Terpstra, 2002).

Deze nieuwe vorm van sturing werd na enige jaren geëvalueerd door In ’t Veld et al. (2001) in het ‘regendansrapport’. De onderzoekers bestudeerden in vijf regiokorpsen in hoeverre de beleids- en beheerscyclus voldeed, welke effecten (bedoeld en onbedoeld) de sturing van deze cyclus had bij verschillende betrokken actoren, en hoe de verschillende cycli op nationaal en regionaal niveau zich tot elkaar verhielden. Zij concludeerden dat de manier waarop de beleids- en beheerscyclus vorm kreeg in de Nederlandse context leidde tot een hoge mate van ritualistisch gedrag bij alle betrokken actoren (zie ook Terpstra, 2002). Op nationaal niveau werd vooral door het afvinken van lijstjes gecontroleerd of regiokorpsen de nationale beleidsprioriteiten in hun regionale beleidsplannen hadden staan, maar op de vraag waarom dit wel of niet het geval was, werd nauwelijks ingegaan (In ’t Veld et al., 2001). Een inhoudelijke dialoog over veiligheidsbeleid tussen nationaal en regionaal niveau ontbrak, waardoor het effect beperkt bleef. De nadruk lag meer op verantwoording dan op inhoudelijke sturing (Terpstra, 2002). Ook het feit dat de cyclus niet aansloot op het stelsel van interne kwaliteitszorg waar de politie al sinds 1996 mee werkte hielp hierin niet mee. Ten slotte kwam integrale veiligheidszorg niet terug in de nationale beleids- en beheerscyclus, waardoor afstemming met prioriteiten van lokale partners ontbrak (In ’t Veld et al., 2001).

De grootste impact van de versterkte nationale controle op de regionale beleids- en beheerscyclus vond plaats op het lokale niveau, waar de politie eenvoudiger gemeentelijke voorkeuren van zich af schoof met een beroep op nationale prioriteiten (In ’t Veld et al., 2001). Er trad daarmee een verschuiving op van lokale naar nationale invloed, waarbij de autonomie van de regio’s in eerste instantie nauwelijks werd aangetast. Dit laatste was overigens bewust—men ging nog steeds uit van het principe ‘decentraal, tenzij’. Omdat verschillende korpsen op uiteenlopende manieren invulling gaven aan de cyclus, namen verschillen tussen regio’s eerder toe dan af (Van Sluis, 2002). Ondanks toegenomen pogingen tot centrale aansturing, gingen regiokorpsen dus nog steeds in hoge mate hun eigen gang (Terpstra, 2004).

Dit bleek ook uit een studie van Huberts et al. (2004), die het sturingsvraagstuk empirisch onderzochten door respondenten uit verschillende organen binnen het politiebestedel te vragen hoe de feitelijke machtsverhoudingen en invloedslijnen lagen. Hoewel respondenten aangaven dat de invloed van het Ministerie van Binnenlandse Zaken in recente jaren was gegroeid en zij enige druk ervoeren van een veranderend, meer punitief maatschappelijk klimaat, bleek er fundamenteel nog weinig veranderd te zijn sinds de beginjaren van het regionale bestel (zie ook Boin et al., 2003). Huberts (2004) sprak in een andere bijdrage over het onderscheid tussen beheer en gezag als een element van bestelideologie, dat eerder fictie was dan feit. Dat de verhoudingen in het bestel feitelijk “*fundamenteel anders*” (Huberts et al., 2004: 134) lagen dan in de wet leverde de regionale driehoek veel invloed op.

Met deze bevindingen in het achterhoofd is het nauwelijks verwonderlijk te noemen dat leden van de regionale driehoek de nationale nadruk voorlopig vooral als een papieren werkelijkheid zagen. Onder de betrokken actoren (op lokaal en regionaal niveau) was een breed gedeelte afkeer van nationale sturing en er ontstond weerstand tegen de in toenemende mate bedrijfsmatige aanpak die vanuit de ministeries werd gestimuleerd (Boin et al., 2003; Huberts et al., 2004). Alleen binnen het OM heerste een voorkeur voor meer nationale coördinatie en sturing (Huberts, 2004).

Het onderzoek van Huberts et al. (2004) gaf, verscheidene jaren na de evaluaties van de Politiewet 1993, aan dat veel van de spanningen in het bestel nog niet waren verdwenen. Zo had de korpsbeheerder volgens andere actoren in het bestel nog steeds een problematische en invloedrijke dubbelrol. De invloed van individuele burgemeesters binnen het politiebestedel bleek afgenomen, wat niet werd gecompenseerd in het regionaal college (Huberts et al., 2004: 66). Er was ook nog steeds sprake van een democratisch gat. Volgens de respondenten hadden vooral lokale actoren (lokale driehoeken, burgemeesters en gemeenteraden) daarmee te weinig invloed binnen het bestel (Huberts et al., 2004: 73).

Regionale korpsen, op vrij ambtelijke wijze bestuurd, bleken volgens de auteurs niet te kunnen kiezen tussen de vele taken en verantwoordelijkheden: het was onmogelijk om aan alle vragen te voldoen. Geconcludeerd werd dat het regionale politiebestedel om deze redenen klem zat en dat fundamentele keuzes over de verantwoordelijkheids- en machtsverhoudingen onontkoombaar waren (Huberts et al., 2004: 136-141). Omdat de actoren op regionaal niveau over het algemeen redelijk tevreden waren over de gang van zaken en lokale actoren weinig invloed hadden, leek het primaat voor verandering op nationaal niveau te moeten liggen (Huberts et al., 2004: 141). Dit is inderdaad wat in deze periode in toenemende mate gebeurde, zij het in deze fase nog op een tamelijk sluipende wijze (Terpstra, 2004).

4.4 Prestatiecontracten en toenemende spanning in het bestel

Het meer punitieve klimaat en het groeiende belang van NPM-denken binnen de politieministeries leidde met de komst van de kabinetten-Balkenende tot een steeds meer centraliserende benadering tegenover de regiokorpsen. Dit stapsgewijze proces werd ook opgemerkt door korpschefs, die constateerden dat “*het bestel verandert [...], sluipend en via patchwork*” (Boin et al., 2003: 137). Naarmate processen van standaardisatie toenamen en systemen van benchmarking geïntroduceerd werden, nam de invloed van het OM op het politiewerk ook geleidelijk toe (Van Sluis, 2002).

In 2001 waren al de eerste afspraken tussen ministeries en regiokorpsen gemaakt over (vrij minimale) prestatiefinanciering uit te keren wanneer de korpsen een aantal kwantitatieve doelstellingen hadden bereikt (In 't Veld, 2001). In 2003 werden echter aanzienlijk verdergaande afspraken gemaakt (Jochoms et al., 2006; Terpstra, 2004). Zo kreeg de bedrijfsmatige aanpak die de ministeries voorstonden grotere, deels ook financiële consequenties. Het ‘*Landelijk kader Nederlandse politie 2003-2006*’ (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 2003) vormde een blauwdruk voor regionale convenanten, die de ministeries met de korpsbeheerders van ieder regiokorps overeenkwamen. De doelstelling van deze maatregel lag in het verlengde van eerdere beleidsdocumenten waaruit een voorkeur voor een hardere aanpak sprak (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999; 2002): “*De kern van de ambitie betreffende toezicht en handhaving is het herwinnen van het gezag in het publieke domein door intensiever toezicht, intensievere handhaving en een duidelijke normstelling*” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties & Ministerie van Justitie, 2003: 7).

De kwantitatieve doelstellingen in het landelijk kader omvatten output-indicatoren (aantallen boetes en het aantal rechtbankzaken), subjectieve indicatoren (tevredenheid van burgers over het laatste politiecontact) en interne indicatoren (ziekteverzuim, doorlooptijden, en telefonische bereikbaarheid). De landelijke beleids- en beheercyclus werd gekoppeld aan deze kwantitatieve doelstellingen, wat de beleidsvrijheid van de regio's sterk inperkte (Van Sluis, Cachet & Ringeling, 2005). Dit leidde tot frictie. Hoewel veel korpschefs en korpsbeheerders geen problemen hadden met het idee van prestatiebesturing *an sich* (Huberts et al., 2004), riep

de top-down sturing en de gebrekkige inbreng die zij hadden in het vaststellen van criteria en doelstellingen irritatie bij hen op. Ook was er voor de beoogde ‘sturing op hoofdlijnen’ wel sprake van erg veel indicatoren. Deze centrale sturing sloot dan wel weer goed aan bij de voorkeuren van vooral het Ministerie van Justitie (Van Sluis et al., 2006).

Los van de inperking van macht van de regiokorpsen en korpsbeheerders waren er ook inhoudelijke redenen om sceptisch te staan tegenover de centrale sturing zoals opgelegd in het landelijk kader. Gevreesde—en tot op zekere hoogte ook bewezen—effecten waren dat de politie losgezongen zou raken van de lokale omgeving door een grotere focus op het direct vertalen van landelijke streefcijfers naar lagere niveaus, door een hardere aanpak dan het lokaal bestuur voorstond, en door loyaliteit aan de ministeries in plaats van het kiezen voor integrale samenwerking met ketenpartners (Jochoms et al., 2006; Terpstra, 2004; Terpstra & Trommel, 2006; Van Sluis et al., 2005). Ten slotte werd gevreesd voor de legitimiteit van de politie in de ogen van burgers, vooral in verband met de strikte handhaving van verkeersnormen (Van Sluis et al., 2006).

Rond 2004 was duidelijk dat het regionale politiebestedel niet functioneerde zoals beoogd. Zowel in de formele structuur als in de feitelijke werking van het bestel waren paradoxen en knelpunten gesignaleerd die alleen met duidelijke keuzes opgelost konden worden (Huberts, 2004). Mede daarom was er sprake van een steeds sterkere tendens tot nationale sturing vanuit de politieministeries en de politiek; een sluipende centralisatie. Hoewel de politieregio’s en korpsbeheerders zich hier wel in enige mate tegen verzetten en in veel opzichten nog een dominante positie innamen in het politiebestedel, werden ze steeds meer afgerekend op de indicatoren uit het landelijk kader. Vanaf landelijk niveau bestond ook wrevel over de relatief grote invloed die de korpschefs en korpsbeheerders hadden verworven (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005). Er was dus sprake van wederzijdse irritatie en spanning. Dit getouwtrek tussen het nationale en regionale niveau (waarbij het lokale niveau wel eens vergeten leek te worden) zou spoedig in hevigheid toenemen.

Hoofdstuk 5. Verdere druk tot nationalisatie en eenheid (2005-2010)

5.1. Het spook van een nationaal bestel

Het regionale politiebestedel kwam in de loop der jaren steeds meer onder druk te staan door een opeenvolgende reeks van ontwikkelingen en gebeurtenissen. Over de oplossing voor de problemen waar het imperfecte bestel mee te maken had, bestond echter geen overeenstemming. Binnen het regionale bestel werd erop los gelijmd en gelapt, waarbij de heersende trend een van centralisatie was: op vrijwel elk vraagstuk dat zich aandeed en ieder nieuw probleem dat zich voordeed, werd door de overheid gereageerd met maatregelen die in intentie en/of effect centraliserend waren. De keuze voor een radicale breuk met het bestaande bestel naar een nationale politie bleef echter lange tijd ondenkbaar.

Rond 2004 en 2005 barstte de besteldiscussie voor het eerst in ruim een decennium weer los. Vanuit nationaal niveau werd beargumenteerd dat de regionale politie onvoldoende raad wist met grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en terrorismedreiging, en dat er te weinig eenheid was in de bedrijfsvoering en informatiehuishouding van de verschillende korpsen om effectief en efficiënt te kunnen opereren (Algemene Rekenkamer, 2003; Fijnaut, 2005; Hoogenboom, 2004; Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005; Wiebrens, 2004). Dit werd gekoppeld aan de problemen die al langere tijd bekend waren, waarbij vooral het democratisch gat en de dubbele pet van de korpsbeheerder als knelpunten werden beschouwd (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005). Er werd, vanuit deze kritiek, meer centralisatie voorgestaan.

Vanuit regionaal en lokaal perspectief werd daartegenover gesteld dat lokale inbedding en aansturing van de politie belangrijk waren om afdoende te kunnen inspelen op lokale problematiek en samen te werken met andere regionale en lokale actoren in de veiligheidssector. Daarnaast werd aangegeven dat ook de dreiging van terreur en problematiek rond georganiseerde misdaad juist vaak op lokaal niveau aangepakt kunnen worden, bijvoorbeeld met de hulp van wijkagenten (Jochoms et al., 2006; Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005; Terpstra, 2004; Van der Vijver, 2004; Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2005).

De besteldiscussie werd aangezwengeld door twee rapporten, namelijk van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005), ook wel bekend als de commissie Leemhuis-Stout, en van de Werkgroep Modellen voor beheer van de politie (2004) (onder voorzitterschap van de oud-commissaris van de koningin in Overijssel, J.A.M Hendrix). Om met de stuurgroep te beginnen, deze was in 2003, tien jaar na de regionalisering van de Nederlandse politie, door het kabinet Balkenende-II gevraagd het bestel onder de loep te nemen. Waar eerder het beleid van de nationale overheid vooral was geweest om het bestel via relatief kleine wijzigingen bij te sturen, werd nu de mogelijkheid van een grote herziening opengelaten. Het verzoek van het kabinet aan de Stuurgroep was een aantal mogelijke ‘ontwikkelrichtingen’ te schetsen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 628, nr. 5).

De auteurs gaven aan dat het regionale bestel verscheidene sterke kanten had: het was flexibel, de lokale verankering was betrekkelijk goed, er was een goede balans tussen repressieve en preventieve activiteiten, prestaties leken steeds beter te worden, en binnen de regio's vond veel innovatie plaats (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005).

Hiertegenover stonden volgens de stuurgroep echter verscheidene knelpunten. Naast de eerdergenoemde kritiekpunten die ook waren aangedragen door andere auteurs en onderzoekers, wees de commissie Leemhuis-Stout op een groeiende onduidelijkheid over competenties en verantwoordelijkheden tussen verschillende actoren en niveaus, over gebrekkige samenwerking en coördinatie tussen de regiokorpsen en in bredere zin een gebrek

aan eenheid in het gehele bestel. Met de publicatie van dit rapport leek het belang van eenheid in het bestel belangrijker te worden dan dat van autonomie en decentrale organisatievormen, waarden die tot dan toe de boventoon hadden gevoerd (al was het maar in de beleidsretoriek). De commissie stelde voor deze eenheid te forceren door het creëren van een centraal, nationaal politieconcern met een directieraad boven de regio's. De bedrijfsvoering zou hiermee gecentraliseerd worden en het concern zou fungeren als 'bestuurlijk scharnierpunt' tussen de ministeries en de operationeel zelfstandige regio's. Deze concerngedachte werd verkozen boven een volledig nationale politie omdat dat laatste op te veel weerstand zou stuiten bij een "groot aantal partijen in het politieveld" (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 117). Er was inderdaad nog weinig steun te vinden voor een nationale politie; met uitzondering van een paar *policy entrepreneurs* (Kingdon, 1984) werd een nationaal politiebestedel door een grote meerderheid van betrokkenen op regionaal en lokaal niveau, zelfs binnen het centralistisch georiënteerde OM, gezien als fundamenteel onverenigbaar met het Nederlandse politiewerk (Huberts et al., 2004). Als een van die *policy entrepreneurs* liet Fijnaut (2005; 2007b) weten dat een concernmodel naar zijn mening echter geen oplossing was voor coördinatieproblemen rond grootschalig optreden. Zijn visie was dat van een hiërarchische, nationale autoriteit die ook gezag over de politie kon afdwingen. Vooralsnog ging dat de meeste betrokkenen echter te ver.

Vrijwel tegelijk met de Stuurgroep werd de genoemde Werkgroep Modellen (2004) gevraagd na te gaan hoe het beheer van de politie zou kunnen worden vormgegeven. In haar analyse komt de werkgroep tot de conclusie dat er met de komst van het regionaal bestel weliswaar 'één soort politie' is ontstaan, maar dat bij het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' is nagelaten aan te geven wat hier onder 'tenzij' moet worden verstaan. Het rapport laat zich lezen als een duidelijk signaal van een streven naar centralisatie en een wens tot een grotere grip van de centrale overheid op de politie. In het kader daarvan worden verschillende modellen uitgewerkt waarbij het beheer op landelijk niveau zal komen en de functie van (regionale) korpsbeheerder overbodig wordt. Tegelijk waarschuwt de commissie voor invoering van een nationaal politiekorps: 'Een dergelijk model past echter niet in een gedecentraliseerde eenheidsstaat, en komt te ver af te staan van het lokale gezag' (Werkgroep Modellen voor beheer van de politie, 2004: 25). In het licht van latere, vaak moeizaam en langdurig verloopende veranderingen van het politiebestedel bevat het rapport van de werkgroep nog een interessante waarschuwing: alleen maar een wijziging van een organisatiemodel is 'geen garantie voor (-) verbetering.' Daarnaast zullen aldus de werkgroep een 'cultuurwijziging en een gezamenlijk veranderingsproces noodzakelijk zijn' (Werkgroep Modellen voor beheer van de politie, 2004: 10).

Het advies van de commissie Leemhuis-Stout tot vorming van een concernmodel werd overgenomen door het kabinet Balkenende II. Dit kabinet viel snel daarna, wat de demissionaire ministers Hirsch Ballin en Remkes er in november 2006 niet van weerhield alsnog het bijbehorende wetsvoorstel in te dienen. Hun plan was het creëren van een nationaal bestuur boven de regio's, dat zou gaan over zowel de bedrijfsvoering, als het beheer op nationaal niveau (Cachet & Sey, 2013). De positie van korpsbeheerder zou daarmee afgeschaft worden. Na de verkiezingen werd echter een nieuw kabinet gevormd met naast het CDA ook de PvdA en ChristenUnie, en zonder de VVD. De PvdA en ChristenUnie stonden sceptischer tegenover een dergelijke van bovenaf opgelegde centralisatie van het bestel. Een compromis tussen de regeringspartijen werd gevonden in het versterken van initiatieven om samenwerking tussen korpsen te bevorderen (Cachet & Sey, 2009). De regiokorpsen zouden zo enige jaren de gelegenheid krijgen aan te tonen dat een effectieve samenwerking van onderop mogelijk was. Mocht dit mislukken, dan zou de eenheid in het bestel door de

regering worden opgelegd (Cachet & Sey, 2013; Terpstra, 2013). Hiermee was een radicale centralisatie van de politie voorlopig afgewend. Wel werden de bevoegdheden van de ministeries vergroot: zij konden de regionale politie direct nationale prioriteiten opleggen, zonder tussenkomst van de landelijke convenanten die eerder werden gebruikt (Cachet & Sey, 2009).

5.2 Verbeterde samenwerking?

De dreiging van een bestelwijziging die zou leiden tot een nationale politie dwong de regiokorpsen niet alleen tot stellingname—de meeste korpschefs zagen niets in een nationaal bestel—maar vooral tot meer samenwerking en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. Boin et al. (2003) hadden eerder al geconcludeerd dat het de politiechefs aan dat laatste vaak ontbrak. De raad van hoofdcommissarissen (RHC) was in de voorgaande jaren wel uitgegroeid van een “*hangplek voor korpschefs*” (Boin et al., 2003: 214) naar een koepelorganisatie en een belangrijk platform voor interregionale samenwerking en coördinatie. Het leek dus een voor de hand liggend orgaan om eenheid van onderop te bereiken. Met het visiedocument ‘Politie in ontwikkeling’ (Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005) probeerde de RHC tot een ‘gedeeld verhaal’ voor de gehele Nederlandse politie te komen, maar nam het ook positie in op het gebied van samenwerking en het bestel. Weliswaar werd geen afscheid genomen van het regionaal bestel, maar de leus van ‘decentraal, tenzij’ werd wel vervangen door de notie van ‘eenheid in verscheidenheid’: zo veel mogelijk zou boven- en interregionaal bepaald en georganiseerd moeten worden, behalve waar decentrale besluitvorming toegevoegde waarde had voor doelmatigheid, doeltreffendheid en legitimiteit (Projectgroep Visie op de Politiefunctie, 2005). Zo schoven de korpschefs in zekere mate mee met de centraliserende trend die de voorgaande jaren het bestel had gekenmerkt, terwijl zij tegelijk hun positie probeerden te handhaven. Dat laatste kwam onder meer tot uiting in de door de projectgroep bedachte formule ‘Ondergeschiktheid met gezag’, waarmee enerzijds de professionele status van de politie werd beklemtoond, maar dat anderzijds aanzienlijk minder ondergeschikt klonk dan het traditionele ‘ondergeschikt aan het gezag’ als kenmerkend voor de positie van de politie.

Een soortgelijke benadering gold voor het Korpsbeheerdersberaad (KBB). De leden zagen zichzelf als de meest voor de hand liggende kandidaten voor een eventueel nationaal algemeen bestuur van de Nederlandse politie (Cachet & Sey, 2009), die zij in deze periode overwogen zelf als rechtspersoon op te richten (Fijnaut, 2007c). Op deze manier zou centralisatie samen kunnen gaan met het behoud van de dominante positie van de korpsbeheerders. Overigens werd op deze plannen weinig enthousiast gereageerd door de landelijke overheid, aangezien het probleem van gebrekkige democratische inbedding van de politie er alleen maar mee vergroot zou worden (Fijnaut, 2007c).

De VNG was nog het meest behoudend in het verschuiven van taken naar het nationale niveau. Er werd gesteld dat de ministeries al veel mogelijkheden hadden om de politie van bovenaf aan te sturen en dat er dus geen wijzigingen in het bestel hoefden plaats te vinden. Een aantal ‘essentiële processen’ kon op nationaal niveau geregeld worden, zoals shared services en de informatiehuishouding, maar verder moest het Rijk vooral op afstand sturen (VNG, 2005). In haar sterke voorkeur voor een lokale politie begon de VNG langzamerhand echter wel een minderheidspositie in te nemen.

Gezien de eensgezindheid op vrijwel alle niveaus dat in ieder geval ondersteunende diensten en de informatiehuishouding van de politie bovenregionaal geregeld konden worden, is het niet verrassend dat op dit vlak spijkers met koppen geslagen werden. De ministeries maakten hierover dan ook een groot aantal samenwerkingsafspraken met de korpsbeheerders. De mogelijkheden voor dergelijke voorzieningen tot samenwerking lagen besloten in de

Politiewet 1993, en waren in eerste instantie vooral gebruikt voor bovenregionale rechteerteams. Na de eeuwwisseling begon de nadruk vanuit de overheid meer op efficiencywinst te liggen. Langzaam begonnen andere samenwerkingsverbanden, al dan niet vrijwillig, van de grond te komen (Van Sluis & Ringeling, 2009). In Twente, IJsselland en Noord- en Oost-Gelderland ontstonden dergelijke samenwerkingsinitiatieven bijvoorbeeld al vanaf 2002. Op thema's en taken, zoals werving van vrijwilligers of internationale samenwerking, nam een van de deelnemende korpsen het gezamenlijke beheer op zich om zo efficiënter en met 'meer massa' te kunnen werken (Jochoms & Sey, 2009). In de drie noordelijke regio's werd in 2004 begonnen met het opstarten van een Shared Service Center-Noord, waarin verscheidene gezamenlijke diensten ondergebracht zouden worden. Aangezien deze samenwerking werd geïntroduceerd in een "*conservatieve wereld*" (Hoogenboom, 2011: 12), duurde het overigens liefst vijf jaar voordat het beoogde centrum operationeel was. Voor deze vertraging was ook een andere verklaring: het shared services-concept bleek toegesneden op een meer bedrijfsmatige benadering die slecht aansloot bij de praktijk van het politiewerk. Waar het NPM-geïnspireerde shared services model leunt op centrale, goed gestructureerde inventarisaties van behoeften vooraf, heeft politiewerk juist behoefte aan flexibele dienstverlening (Hoogenboom, 2011).

Een aanzienlijk snellere groei, overigens zoals snel zou blijken met vergelijkbare problemen, vond plaats binnen de in 2006 op initiatief van het KBB opgerichte 'voorziening tot samenwerking Politie Nederland' (vtsPN). Dit was een bovenregionaal orgaan voor uniformering van verscheidene beheersmatige taken: de ICT-infrastructuur en communicatietechnologie, inkoop, verzekeringen en bestuursondersteuning (Fijnaut, 2012). De regio's (en het KLPD) droegen het grootste deel van hun ICT-taken af aan deze nieuwe landelijke dienst, die bestuurd werd door de voorzitters van de regionale colleges (Cachet & Sey, 2009). In 2009 omvatte de vtsPN meer dan 2200 fte (Haagsma et al., 2012). Het was aan deze dienst om uniforme systemen als de 'Basisvoorziening opsporing' (BVO) en 'Basisvoorziening handhaving' (BVH) in te voeren, wat uiteindelijk gebeurde in respectievelijk 2008 en 2009 (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008).

Op initiatief van het KBB was in 2007 een stuurgroep ingesteld, bestaande uit leden van het KBB en van de RHC, een lid van het college van procureurs-generaal van het OM, en een groep onderzoekers van organisatieadviesbureau Twynstra Gudde, om de bestaande samenwerkingsverbanden tussen de regio's in kaart te brengen en aanbevelingen te doen voor verdere verbetering. Gebaseerd op de inventarisatie van Twynstra Gudde concludeerde de stuurgroep dat het politiebestedel inmiddels werd gekenmerkt door een groot aantal van onderop gegroeide samenwerkingsverbanden. Anders dan misschien in de lijn der verwachting lag, leidden deze verbanden echter tot grotere variëteit in het politiebestedel (Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking, 2008). Dit had te maken met het feit dat deze initiatieven gekenmerkt werden door zeer uiteenlopende origines, doeleinden en omvang. Zo bereikten deze samenwerkingsverbanden in sommige opzichten het tegenovergestelde van wat ermee beoogd was, namelijk meer eenheid binnen de Nederlandse politie (Fijnaut, 2012). De stuurgroep benadrukte echter de positieve kant: anders dan vanuit nationaal niveau vaak gezegd werd, bleken de regio's wel degelijk bereid en in staat om samen te werken (Cachet & Sey, 2009). Het geheel diende echter meer gestroomlijnd te worden door een selectie van onderwerpen en modellen van samenwerking (Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking, 2008).

Rond 2008 heerste het idee dat veel van de doelstellingen voor verbeterde samenwerking bijna behaald waren of dat er in ieder geval goede voortgang geboekt werd (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008). Mede op grond daarvan werd in december van dat jaar het wetsvoorstel voor de vorming van een nationale politie ingetrokken. Daarnaast werd een amendement op de Politiewet 1993 geaccepteerd dat maakte dat interregionale coördinatie en

samenwerking werden vastgelegd. Ook de RHC en het KBB werden in de wet verankerd; vooral de korpsbeheerders kregen op nationaal niveau een centrale rol (Cachet & Sey, 2009). Tegelijkertijd werd echter de ministeriële controle op korpsbeheerders versterkt: waar deze functie eerder automatisch toekwam aan de burgemeester van de centrumgemeente, gebeurde dit vanaf 2008 op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken (Fokkema, 2008). Deze maatregelen, als een compromis tussen nationale en regionale belangen, haalden de dreiging van de nationale politie voor enige tijd van de agenda (Cachet & Sey, 2013).

5.3 Groeiende ontevredenheid

Hoewel beargumenteerd kon worden dat bovenregionale samenwerkingsinitiatieven, zeker vanaf 2005, sterk waren gegroeid en ook wel enig succes hadden geboekt, liep het regionale politiebesteding al snel weer tegen problemen op.

Een eerste obstakel was uitkomst van een al langer sluipend proces: de afstand die geleidelijk ontstond tussen de centraliserende politieregio's en het lokale niveau waar de meeste veiligheidsproblemen zich afspeelden en waar de meeste andere actoren werkten. Terwijl de korpsen zich concentreerden op het bevorderen van bovenregionale samenwerking, werden burgemeesters steeds meer in de rol van regisseurs van veiligheidsbeleid geplaatst (Prins & Cachet, 2011). De groeiende bovenregionale samenwerking betekende dat de perceptie groeide dat de politie minder aandacht besteedde aan lokaal politiewerk en aan de relatie met het lokaal gezag en met gemeenteraden. In een onderzoek naar lokale politieke opvattingen over de politie vonden Van der Torre-Eilert, Bergsma en Van Duin (2010) dat een meerderheid van raadsleden om deze reden liever een gemeentelijk politiebesteding zag dan een regionaal. Respondenten hekelden bureaucrativering door schaalvergroting, de onrust door voortdurende reorganisaties, en falende ICT-systemen. Hieraan gekoppeld was een aanzienlijke groei in gemeentelijke uitgaven op het gebied van veiligheid: er leek een mismatch te zijn ontstaan tussen politiewerk, dat steeds grootschaliger georganiseerd werd, en gemeentelijk veiligheidsbeleid, waar steeds meer andere actoren zich rond samentrokken (Prins & Cachet, 2011; Fijnaut, 2012).

Problematischer voor het bestel was dat de bovenregionale samenwerking zelf aan toenemende kritiek onderhevig was. Dit leek in eerste instantie nog mee te vallen. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid onderzocht in 2008 hoe het stond met zeven van de negentien samenwerkingsafspraken waaraan de korpsen zich hadden gecommitteerd. De nadruk lag op de invoering van landelijke ICT-systemen: de eerdergenoemde BVH en BVO en daarnaast de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCN), een uniform systeem voor het vastleggen van activiteiten en plannings. Ook BlueView, een applicatie voor het inzien van opsporingsgegevens van andere korpsen, lag onder het vergrootglas van de inspectie. De inspectie concludeerde dat de korpsen met verscheidene afspraken op het gebied van gedeelde voorzieningen enigszins achter lagen op schema, maar dat de trend wel de goede kant op ging. Technische problemen leken betrekkelijk snel uit de wereld te worden geholpen door medewerkers van de vtsPN. Zeer kritisch was het rapport echter over het onvermogen (of de onwil) van de regio's om opsporingsinformatie daadwerkelijk te delen (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008).

In een tijdsbestek van twee jaar sloeg de sfeer volledig om. De aanleiding hiervoor was de crisis in de ICT, waarin het BVH-systeem compleet vastliep met als gevolg dat computers in een groot deel van noord en oost Nederland nauwelijks nog werkten (De Koning, 2010). Aangezien veel politiewerk leunt op digitale hulpmiddelen, had dit serieuze consequenties voor de werkvloer. Zonder de problemen rond de ICT te willen bagatelliseren, is het belangrijkste aspect van deze crisis echter zonder twijfel de institutionele reactie hierop. Hoewel ICT en politie al lange tijd een problematische combinatie bleken (Algemene

Rekenkamer, 2003), was het namelijk pas in 2010 dat de problemen met de informatiehuishouding direct werden gekoppeld aan het functioneren van het regionale politiebestedel. Dit gebeurde in de media, waar korpschefs en korpsbeheerders de zwarte piet kregen toegespeeld, door Kamervragen, en vanuit de vakbonden (Terpstra, 2013). Twee sleutelrapporten geven inzicht in de logica die vanuit nationaal niveau gevolgd werd: een van de inspectie (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2010) en een van de Algemene Rekenkamer (2011).

In het rapport van de inspectie werden harde noten gekraakt op het gebied van sturing en leiderschap. Dit was in tegenstelling tot het onderzoek dat diezelfde inspectie twee jaar eerder had uitgevoerd, toen hier juist positieve dingen over werden gezegd. De verschillen tussen de twee rapporten (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2008; 2010) zijn opvallend en geven een goed beeld van het veranderende klimaat rond het politiebestedel. Het nieuwe onderzoek signaleerde ten eerste dat er teveel verschillende actoren betrokken waren bij de aansturing van de digitalisering (de RHC, het KBB, de ministeries, de afzonderlijke korpsen en de vtsPN) om deze helder te laten verlopen. De pogingen tot het verminderen van de ‘bestuurlijke drukte’, wat een belangrijke reden was geweest om de vtsPN op te richten, leek hiermee juist een averechts effect gehad te hebben. De inspectie concludeerde ten tweede dat er weinig vooruitgang was geboekt op het enige gebied waar het eerdere rapport ook al zeer kritisch was geweest: het delen van informatie tussen korpsen. Korpsen bleken nog steeds hun eigen schaduwadministraties te hanteren en dit werd vanuit het hoogste niveau binnen de regio’s gestimuleerd. De inspectie ging in het rapport uit 2010 vervolgens echter veel verder dan twee jaar eerder: de politieleiding en korpsbeheerders werd verweten politiemensen niet overtuigd te hebben van het nut van harmonisering en hun eigen gang te gaan. Sterker nog, de regiokorpsen hielden zich niet aan landelijke afspraken:

“Er is bij de korpsen een cultuur waarbij zij op essentiële onderdelen een eigen invulling geven die afwijkt van de in de RKC i.o.¹² gemaakte afspraken. Daardoor is het nakomen van gemaakte afspraken binnen korpsen en de vtsPN niet vanzelfsprekend, evenmin als het opvolgen daarvan door de leiding.” (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, 2010: 17).

Deze veeg uit de pan tegenover de regiokorpsen suggereert niet zozeer onkunde bij de regio’s, wat misschien nog het meest voor de hand zou liggen bij de implementatie van nieuwe systemen, maar actieve onwil. De inspectie zette met deze conclusies de bijl aan de wortels van het regionale politiebestedel.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer (2011) werd later gepubliceerd, toen al was besloten tot het vormen van de Nationale Politie, maar veel van het feitelijke onderzoek had betrekking op de situatie voorafgaand aan dit besluit.¹³ De Rekenkamer concludeerde, overeenkomstig het rapport van de inspectie, dat er op het gebied van ICT nog weinig vooruitgang was geboekt. De Rekenkamer zocht de oorzaken in de *“complexe organisatie en aansturing van de ICT bij de politie en de wijze waarop actoren hun rol vervullen”* (Algemene Rekenkamer, 2011: 11). In het rapport werd gesignaleerd dat de (vele) betrokken actoren elkaar vaak niet vertrouwden en daarom niet tot effectieve en efficiënte samenwerking kwamen. Besluitvorming verliep chaotisch en centrale regie, ook in de vorm

¹² RKC = Raad van Korpschefs, de opvolger van de eerdere RHC (= Raad van Hoofdcommissarissen).

¹³ Hoewel pas gepubliceerd in 2011, was het rapport van de Algemene Rekenkamer in conceptvorm vermoedelijk al eerder (in het najaar van 2010) beschikbaar in Haagse beleidskringen. Het rapport kon daarmee achter de coulissen een vergelijkbare invloed hebben op de besluitvorming over het politiebestedel als het eerdergenoemde rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2010).

van ministerieel toezicht, schoot te kort. Dit alles leidde tot vertraging en onnodig hoge kosten die de financiële ruimte voor innovatie en ontwikkeling inperkten.

Uit de manier waarop deze onderzoeken rapporteerden over de ICT-crisis bij de politie kon maar één conclusie getrokken worden: het regionale bestel voldeed niet meer. De actoren die de stem van de regio's het sterkst vertolkten, de korpschefs en de korpsbeheerders, waren na de ICT-crisis enigszins lamgeslagen. Het is echter de vraag of de kritische houding tegenover het regionale bestel tot vol wasdom had kunnen komen zonder een laatste, belangrijke factor: de resultaten van de Tweede Kamerverkiezingen in 2010 en de installatie van het minderheidskabinet Rutte-I—bestaande uit VVD en CDA en gedoogd door de PVV. Deze drie partijen hadden zich in uiteenlopende mate geprofileerd met voorstellen voor een harde aanpak van misdaad, en ze hadden alle belang bij een daadkrachtig imago. De regionale politie wekte juist de indruk gefragmenteerd te zijn, niet duidelijk gestuurd te worden, en vooral met interne processen bezig te zijn. Juist de nieuwe regering had een duidelijk alternatief voorhanden: Nationale Politie.

Hoofdstuk 6. Komst en invoering van de Nationale Politie (2010-2016)

De laatste fase in de hier beschreven ontwikkeling van het Nederlands politiebestedel betreft de overgang naar de Nationale Politie. De behandeling van deze laatste fase begint met een korte beschrijving van de besluitvorming rond de komst van de Politiewet 2012 en een noodzakelijkerwijs eveneens beknopte schets van de inhoud van deze wet en de daarop aansluitende plannen. Vervolgens wordt op basis van beschikbaar onderzoek nagegaan welke eerste ervaringen zijn opgedaan met de nieuwe politieorganisatie.

6.1 Besluitvorming

Lange tijd leek het ondenkbaar dat in Nederland een nationale politie zou komen. Aan het begin van de 21^e eeuw was de meerderheid niet alleen van burgemeesters en leidinggevendenden van de politie, maar ook van officieren van justitie nog sterk gekant tegen nationalisering van het politieapparaat (Huberts et al., 2004). Toch komt in 2010 het voorstel tot Nationale Politie niet uit de lucht vallen. Zeker achteraf gezien waren er al aanwijzingen over een geleidelijk kantelend beeld (Fijnaut, 2012; Terpstra, 2013). Ondanks de lippendienst die nog steeds werd bewezen aan het uitgangspunt van ‘*decentraal, tenzij*’, was in feite al vanaf eind jaren negentig sprake van een sluipende centralisatie (Terpstra, 2004). Voorbeelden daarvan waren onder meer de invoering van een nationaal systeem van planning en controle voor de politie (waarmee landelijke prioriteiten werden gesteld) (In ’t Veld et al., 2001; Van Sluis, 2002; Terpstra, 2002), van landelijke prestatieafspraken (Van Sluis et al., 2006; Jochoms et al., 2006; Terpstra & Trommel, 2006) en de ontwikkeling en groei van het KLPD van een korps dat oorspronkelijk primair bedoeld was als aanvulling op de regionale korpsen naar een steeds dominantere positie van deze organisatie in het politiebestedel (Terpstra, 2013). Na eerdere pogingen de bestaande Politiewet aan te passen (die echter onvoldoende resultaat opleverden, kwam de door de regering ingestelde commissie Leemhuis-Stout (Commissie Evaluatie Politieorganisatie, 2005) met het plan voor een (nationaal) politieconcern. Hoewel de regering dit plan in 2006 overnam, kwam het niet tot de beoogde wetswijziging, onder meer vanwege de val van het toenmalig kabinet. De volgende regering besloot in 2007 de politiekorpsen nog een laatste kans te geven om vrijwillig hun onderlinge samenwerking te verbeteren (Cachet & Sey, 2013). De druk op de politie werd op deze wijze steeds groter (Fijnaut, 2012). Toch lijkt dan nog steeds een meerderheid tegen de gedachte van nationalisering. Een fervent voorstander daarvan als Fijnaut (2007) vertegenwoordigt in die periode nog steeds een minderheidstandpunt (Terpstra, 2013).

Vanaf 2008 neemt de druk echter toe. Zoals in het vorige hoofdstuk werd beschreven, toonden rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2010) en Algemene Rekenkamer (2011) aan dat van de beloofde samenwerking tussen de korpsen onvoldoende terecht kwam.

Eind 2010 blijkt in het nieuwe regeerakkoord het plan voor Nationale Politie te zijn opgenomen. Vanaf dat moment gaat de besluitvorming (zeker in eerste instantie) snel. Acht maanden nadat de regering is aangetreden, wordt al een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. In december 2011 stemt de Tweede Kamer unaniem voor de nieuwe Politiewet, waarin het nationale politiebestedel wordt vastgelegd. Slechts op ondergeschikte punten komt de Tweede Kamer met wijzigingen (Fijnaut, 2012; Terpstra, 2013; Cachet & Sey, 2013).

Vanaf dat moment stopt de besluitvorming echter. In aanvulling op het kritische advies van de Raad van State (2011) verschijnen verschillende kritische analyses over het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen daarvan (Hennekes, 2011; Koopman, 2011 en 2012a en 2012b;

Terpstra en Gunther Moor, 2012). Ook de oorspronkelijk eenzame voorvechter van de Nationale Politie, Fijnaut, blijkt in dit stadium op belangrijke punten kritiek te hebben (Fijnaut, 2012).

Mede onder invloed hiervan neemt de Eerste Kamer een aanzienlijk kritischer houding aan. Het leidt er niet alleen toe dat de Politiewet 2012 later ingaat dan waarop de regering had gehoopt, maar ook dat in het laatste stadium van de parlementaire behandeling nog uiteenlopende wijzigingen worden aangebracht (onder meer met betrekking tot de verdeling van verantwoordelijkheden tussen Minister en korpschef).

Vershillende factoren droegen bij aan deze opmerkelijk snel verlopende besluitvorming en radicale omslag in denken over het politiebestedel in Nederland. Een belangrijke verandering betrof de dominante definities van de problemen waarmee de Nederlandse politie te maken had (de groeiende populariteit van de term ‘bestuurlijke drukte’ was hiervan een voorbeeld). Daardoor werden problemen nu anders ‘geframed’ dan in het recente verleden. Al veel langer bestaande problemen bij de Nederlandse werden nu gezien als inherent aan een decentraal bestel. Belangrijke veranderingen in de betrokkenheid van partijen en in de (machtsrelaties) tussen hen speelde eveneens een rol: door de komst van het Ministerie van Veiligheid & Justitie verdween niet alleen het Ministerie van BZK uit de besluitvormingsarena, maar verloren in het verleden belangrijke partijen als gemeenten en burgemeesters directe toegang tot de Haagse circuits. Daarmee werd ook het ‘lokale geluid’ minder gehoord. Een belangrijke rol speelde ook de wijze waarop de betrokken Minister in deze periode opereerde. Hij maakte gebruik van een blijkbaar effectieve retorische stijl van daadkracht en wuifde daarmee mogelijke problemen weg (*‘dat lossen wij wel op’*). Tegelijk wist hij onder potentiële tegenstanders steun te verwerven voor zijn plannen met vele, soms irreële beloften, zoals de reductie van ‘bureaucratie’ binnen de politie met 25 procent binnen vier jaar (Kort & Terpstra, 2015). Op deze wijze slaagde hij er echter in het *window of opportunity* (Kingdon, 1984) voor radicale verandering in het Nederlandse politiebestedel te benutten voordat het zich weer zou sluiten (Terpstra, 2013).

6.2 Inrichting

Evenals bij de politiehervorming begin jaren negentig het geval was, heeft ook de met de Politiewet 2012 gerealiseerde stelselwijziging vooral betrekking op het beheer en de organisatie van de politie (zie voor een overzicht Fijnaut, 2012). In plaats van de 25 regionale korpsen en het landelijke KLPD is er één nationale politieorganisatie gekomen. Aan de top van deze organisatie staat een korpschef die is belast met de leiding en het beheer van de politie. De Minister van Veiligheid & Justitie draagt daarvoor de politieke verantwoordelijkheid.

De Nationale Politie is in tien (regionale) eenheden onderverdeeld. In tegenstelling tot de vroegere regionale korpsen zijn deze eenheden niet (semi)autonoom. Daarnaast is er een landelijke eenheid belast met meer gespecialiseerde taken en is er een landelijk dienstencentrum (zie uitgebreider Terpstra & Jochoms, 2014).

Met de organisatie- en beheersstructuur van de Nationale Politie is onder meer de functie van korpsbeheerder (in de regel de burgemeester van de grootste gemeente in de regio) vervallen. De nieuwe organisatie kent per eenheid wel een regioburgemeester, maar deze heeft geen beheersbevoegdheid. Jaarlijks stelt de korpschef een beheersplan op, dat wordt vastgesteld door de Minister.

Met de Politiewet 2012 is het gezag over de politie formeel ongewijzigd gebleven. Het gezag blijft in handen van de burgemeester (voor wat betreft openbare ordetaken en hulpverlening) en de officier van justitie (voor de rechtshandhaving door de politie). In de Politiewet 2012 is

eveneens vastgelegd dat burgemeester, officier van justitie en politie regelmatig in de lokale driehoek overleggen over de taakuitvoering, inzet en prioriteiten van de politie. Met het verdwijnen van de korpsbeheerder en het regionale college is in het nationale bestel de afstand tussen gezag en beheer toegenomen. Met het oog daarop kent het huidige bestel een systeem van beleidsadvisering opgezet via overleg binnen en op het niveau van de eenheden. Mede op basis daarvan overleggen de regioburgemeesters (aangevuld met twee andere burgemeesters) regelmatig met de minister in het zogenaamde art. 19-overleg.

In vergelijking met politiewetten in Schotland en België is in de Politiewet 2012 weinig concreets geregeld over het eigenlijke politiewerk. Eisen of principes waaraan bijvoorbeeld het lokale politiewerk moet voldoen, komen er niet in voor (Terpstra & Fyfe, 2014 en 2015). Op dit punt wordt veel overgelaten aan de invulling die het korps zelf hieraan geeft.

Al vooruitlopend op de parlementaire besluitvorming over het wetsontwerp waren zogenaamde kwartiermakers bezig de organisatie van de op te richten Nationale Politie vorm te geven en uit te werken, onder meer in een zogenaamd Ontwerpplan en een Realisatieplan. In deze plannen is vastgelegd dat de Nationale Politie bestaat uit verschillende lagen. Op nationaal niveau zijn naast de korpsleiding met ondersteunende stafafdelingen ook de landelijke eenheid en het Politiedienstencentrum werkzaam. Op gebiedsniveau is sprake van tien eenheden. Elk gebied valt samen met een arrondissement. De burgemeesters in het gebied van de eenheid stellen samen met de hoofdofficier ten minste eenmaal per vier jaar een plan op met afspraken over de verdeling van politiesterkte in het gebied. De regioburgemeester stelt dit plan uiteindelijk vast.

Tot slot is de Nationale Politie onderverdeeld in 43 districten (met een sterkte uiteenlopend van 500 tot 900 fte) en 167 basisteams (met een geplande omvang variërend van 60 tot 200 fte). De basisteams zouden volgens de plannen voldoende capaciteit moeten hebben om alle reguliere politietaken uit te kunnen voeren waaronder incidentafhandeling, wijkwerk en opsporing van veel voorkomende criminaliteit (zie ook Terpstra et al., 2016).

6.3 Eerste ervaringen met Nationale Politie

Welke ervaringen zijn sinds de start van de Nationale Politie met het nieuwe bestel opgedaan? Opnieuw moet de analyse zich beperken tot de onderwerpen waarover empirisch onderzoek beschikbaar is. Voor zover er onderzoek is, is de relevantie daarvan vaak sterk tijdsgebonden. Bovendien heeft een deel van de beschikbare onderzoekuitkomsten eerder betrekking op het transitieproces naar Nationale Politie dan op het functioneren daarvan. Zo richtten verschillende onderzoeken van de Inspectie V&J zich vooral op de vraag of op de betreffende momenten de geplande ‘mijlpalen’ zijn bereikt. Hierbij wordt regelmatig geconstateerd dat het veranderingsproces naar Nationale Politie vertraging oploopt, veel onzekerheid bij personeel oproept (mede vanwege de onduidelijkheden als gevolg van de personele reorganisatie) en dat leidinggevendenden twijfelen aan de haalbaarheid en het realiteitsgehalte van de beoogde veranderingen. Op grond hiervan vraagt de Inspectie zich verschillende keren af of de einddoelen van het veranderingstraject in 2017 wel zullen worden bereikt. Al een halfjaar na de start van de Nationale Politie pleit de Inspectie voor “*heroverweging*”, met name met betrekking tot “*het tempo van de inhoudelijke veranderagenda en de (personele) reorganisatie*” (Inspectie van V&J, 2013: 7-12; ook Inspectie van V&J, 2014; 2015a, 2015b, 2016).

Hoe belangrijk deze bevindingen ook waren op het moment dat ze gepubliceerd werden, hun betekenis is snel achterhaald. Daarom concentreert de aandacht zich hier op vragen die ook over langere termijn relevant zijn. Deze hebben betrekking op het in de praktijk functioneren van het nationale politiebestel. Achtereenvolgens komen aan bod: de positie van

burgermeesters en de ruimte voor hun gezag, de driehoek, de verhouding tussen lokaal gezag en landelijk beleid, gevolgen van de bestelwijziging voor lokaal politiewerk en de positie van de gemeenteraad.

Positie van burgemeesters en ruimte voor gezag

Ook in het nationale politiebestedel nemen de burgemeesters een centrale plaats in. Weliswaar is hun gezag ongewijzigd, toch is de vraag relevant in hoeverre hun feitelijke positie wel is veranderd, bijvoorbeeld onder invloed van een grotere afstand tot het beheer en de grotere schaal en omvang van de nieuwe organisatie. Daarom is sinds 2013 in verschillende studies de positie van burgemeesters ten opzichte van de politie aan bod geweest. Al in het tweede halfjaar van de Nationale Politie constateert de Inspectie V&J dat de meeste burgemeesters tevreden zijn over de wijze waarop de politie hen in staat stelt hun gezagsrol te vervullen. Ook over de operationele informatie, taakuitvoering en prestaties van de politie hebben de meeste van hen in dit stadium een positief oordeel. Veel burgemeesters zijn echter ontevreden over de invloed die zij als gezagsdrager hebben op de politie op districtsniveau. Ook menen velen van hen dat de positie van regioburgemeester ‘niet past’ in het bestel (Inspectie V&J, 2014).

Verschillende van deze thema's keren in latere studies terug. Dan worden meer zorgen en kritiek zichtbaar onder burgemeesters. Een studie verricht eind 2013 en begin 2014 laat zien dat volgens de meeste burgemeesters de inzet van de politie in de eigen gemeente ‘in meer of mindere mate’ voldoende is. Toch is bijna een derde van hen van mening dat dit onvoldoende is. Ook maken burgemeesters zich volgens deze studie zorgen over de informatie die zij van de politie krijgen en klaagt een deel van hen over ‘bemoeizucht’ van hogere bestuurlijke niveaus. De term ‘*generaal zonder leger*’ valt (niet voor de laatste keer) om uiting te geven aan het gevoel wel verantwoordelijkheid te hebben, maar deze niet waar te kunnen maken (Karsten et al., 2014: 152-163).

Uitvoeriger komen deze thema's aan bod in een studie van een jaar later (Terpstra, Foekens & Van Stokkom, 2015). Ook dan nog blijkt een deel van de burgemeesters weinig verandering te bemerken. Zowel de vertraging van de reorganisatie, als het feit dat het functioneren van het gezag vaak sterk afhankelijk is van persoonlijke relaties met de lokale politiechef en de officier van justitie speelt hierbij mogelijk een rol (vgl. Cachet et al., 1994; Gunther Moor et al., 1998; Terpstra, 2002). Toch constateert een belangrijk deel van de burgemeesters dan dat de invoering van de Nationale Politie gevolgen heeft voor de ruimte die zij voor hun gezag ervaren. Hoewel de groep burgemeesters die hierover (zeer) ontevreden is, beperkt is van omvang (variërend per vraag gaat het om één op de zes tot één op de acht burgemeesters), speelt bij een kleine minderheid van hen in wisselende mate toch onvrede. Deze onvrede treedt vooral op bij burgemeesters die eerder korpsbeheerders waren en bij burgemeesters van kleine gemeenten. Vooral bij de laatste categorie is van belang dat zij een grotere afstand tot de politie ervaren (zie ook Terpstra & Fyfe, 2015).

Volgens de in deze zelfde periode uitgevoerde evaluatie van de eenheid Oost zouden burgemeesters niet veel verandering zien in de relatie tussen beheer en gezag over de politie (Jacobs et al., 2015). Het eerdergenoemde landelijke onderzoek onder burgemeesters laat echter zien dat meer dan de helft van de burgemeesters (vooral van kleinere gemeenten) van oordeel is dat zij meer te zeggen zouden moeten hebben over het beheer om hun gezag over de politie waar te kunnen maken. Zij worden naar hun idee soms onvoldoende geïnformeerd over beslissingen met betrekking tot bijvoorbeeld huisvesting of ICT met als argument dat het hier om beheerszaken gaat, terwijl het hier in hun visie om thema's gaat die direct hun gezagsuitoefening raken (Terpstra et al., 2015; zie ook Karsten et al., 2014). Overigens laten verschillende studies ook zien dat veel burgemeesters niet terugverlangen naar de lange discussies en vele vergaderingen over (regionale) beheerskwesaties uit de periode van het regionale bestel (Van der Torre et al., 2015; Terpstra et al., 2015).

Bij de start van de Nationale Politie bleken burgemeesters in de regel redelijk tevreden te zijn over hun ‘informatiepositie’ (hoewel de onderzoekers daaraan toevoegen dat deze tevredenheid niet helemaal ‘terecht’ was als gekeken werd naar de feitelijke hoeveelheid en kwaliteit van de informatie waarover zij beschikten). Veel burgemeesters verwachtten in dat stadium dat de invoering van de Nationale Politie op dit punt zowel negatieve, als positieve gevolgen zou hebben (Schol et al., 2013).

Onderzoek van de Inspectie van ongeveer een jaar later laat zien dat een aanzienlijk deel van de burgemeesters ontevreden is over de ‘bruikbaarheid’ van informatie die zij van de politie ontvangen (Inspectie V&J, 2014). Uit de landelijke studie onder burgemeesters van een jaar later blijkt opnieuw dat een meerderheid van hen vindt dat de door de politie verstrekte informatie voldoende is om hun gezag te kunnen waarmaken. Directe en persoonlijke relaties met de politie, contacten met wijkagenten en periodieke informatieanalyses door de politie dragen daar volgens hen aan bij. Een deel van de burgemeesters meent echter dat met de komst van de Nationale Politie de informatieverstrekking is verslechterd. Opnieuw klagen vooral burgemeesters van kleine gemeenten hierover. Belangrijk in dit verband is dat in de optiek van vooral deze burgemeesters met de invoering van de Nationale Politie de afstand tot de politie groter is geworden (zowel feitelijk, als in hun beleving). De afstand tot de ‘echte leiding’ is toegenomen, men spreekt elkaar minder en het informele contact is erop achteruitgegaan. Vooral burgemeesters van kleinere gemeenten missen een vast aanspreekpunt bij de politie en ervaren dat door schaalvergroting het gemeenteniveau en het niveau van de operationele organisatie-eenheden binnen de politie onvoldoende op elkaar aansluiten. Door die afstand is men vaker minder goed geïnformeerd over en betrokken bij belangrijke beslissingen over de politie op lokaal niveau, zoals de benoeming van een teamchef, de sluiting van een politiebureau of de lokale invulling van het basisteam. Sommige burgemeesters hebben het gevoel op deze punten achteraf met voldongen feiten te worden geconfronteerd (Terpstra et al., 2015).

Lokale driehoek

Een jaar na de start van de Nationale Politie is een meerderheid van de burgemeesters van oordeel dat het eigen lokale driehoeksoverleg goed functioneert. Toch leven onder hen zorgen over de mate waarin zij hun gezag ‘materieel’ kunnen invullen (Karsten et al., 2014). In diezelfde periode blijkt uit onderzoek van de Inspectie (2014) dat veel burgemeesters de voorkeur geven aan driehoeksoverleg op het niveau van de eigen gemeente. Deze studie maakt ook duidelijk dat politie en OM dit anders zien: zij willen juist de driehoek op het niveau van het basisteam.

Uit een studie van de Politieacademie zou blijken dat burgemeesters “*accepteren dat hun gezags- en invloedsuitoefening*” in het nieuwe bestel gestalte moet krijgen in driehoeksoverleg op bovengemeentelijk niveau (Van der Torre et al., 2015: 83). De auteurs veronderstellen dat dit mede komt doordat de Politiewet 2012 de mogelijkheid biedt “*desgewenst gemeentelijk driehoeksoverleg te voeren*” (idem). Burgemeesters zouden “*tevreden zijn met de toezegging dat er een gemeentelijke driehoek wordt belegd als de omstandigheden daar om vragen*” (Van der Torre et al., 2015: 91). Volgens de auteurs zou overleg op gemeentelijk niveau een “*zware organisatorische belasting*” vormen voor politie en OM (Van der Torre et al., 2015: 85).

Deze bevindingen zijn niet helemaal in lijn met de resultaten van het vrijwel tegelijk verschenen landelijk onderzoek onder burgemeesters. Hoewel driekwart van de burgemeesters positief is over het functioneren van hun driehoek, geeft toch bijna de helft van de burgemeesters die een driehoek moeten delen met meerdere gemeenten, de voorkeur aan een ‘eigen’ driehoek (Terpstra et al., 2015). Deze bevinding correspondeert met die van de Inspectie (2014). Uit de landelijke studie blijkt bovendien dat de wettelijke mogelijkheid een

eigen lokale gezagsdriehoek bij elkaar te roepen, niet vaak gebruikt wordt. Bijna een op de drie burgemeesters die een driehoek deelt met andere gemeenten heeft nooit gebruik gemaakt van deze optie. Burgemeesters blijken bovendien niet altijd bekend te zijn met deze wettelijke mogelijkheid of ten onrechte te menen dat hieraan zware voorwaarden zijn verbonden (Terpstra et al., 2015).

Verhouding lokaal gezag en landelijk beleid

Een telkens terugkerend thema is in hoeverre met de komst van de Nationale Politie lokale prioriteiten voor politiewerk verdrongen zijn door landelijke. Verschillende studies komen op dit punt tot overeenkomstige bevindingen. Landelijke beleidsprioriteiten leiden er in de praktijk niet toe dat op lokaal niveau onvoldoende ruimte bestaat voor eigen speerpunten. In verschillende studies wordt erop gewezen dat landelijke prioriteiten vaak zo breed zijn geformuleerd dat lokale problemen daar gemakkelijk onder kunnen worden gebracht. Wel blijkt uit deze studies dat burgemeesters zich zorgen maken dat deze verdringing op termijn alsnog zal plaatsvinden (Inspectie V&J, 2014; Van der Torre et al., 2015: 116-117; Jacobs et al., 2015: 47; Terpstra & Fyfe, 2015). Opmerkelijk is dat eerder onderzoek verricht in de context van het regionale politiebesteding tot overeenkomstige bevindingen leidde (Terpstra, 2002).

Het landelijke onderzoek onder burgemeesters roept overigens de vraag op of deze bevindingen wellicht afhankelijk zijn van de gehanteerde onderzoeksmethode. Ook uit deze studie bleek dat verreweg de meeste burgemeesters (zeer) tevreden zijn over de mogelijkheden afspraken met de politie te maken over lokale prioriteiten. Driekwart van hen beoordeelt de mate waarin het lokale politiewerk wordt afgestemd op lokale prioriteiten als (ruim) voldoende. Wordt echter de concretere stelling voorgelegd dat landelijke prioriteiten niet ten koste gaan van lokale, dan blijkt bijna twee derde van de burgemeesters het hiermee (geheel of gedeeltelijk) oneens te zijn. Dit duidt erop dat landelijke prioriteiten soms wel degelijk lokale prioriteiten kunnen verdringen (Terpstra et al., 2015).

Enigszins verwant is de constatering van burgemeesters dat met de komst van de Nationale Politie beleidsbeslissingen op hogere niveaus worden genomen (Karsten et al., 2014). Via de omweg van beheer en beleid zou op die wijze de ruimte voor lokaal gezag worden vermindert (Terpstra et al., 2015). In dit verband wordt door burgemeesters gesproken van 'bemoeizucht' van hogere beleidsniveaus (Karsten et al., 2014) en van 'burgemeestersgedrag' van de minister (Terpstra et al., 2015). Niet alleen beleid van de minister, maar ook keuzes van de politie op hogere niveaus maken soms dat een burgemeester als lokale gezagsdrager het gevoel heeft minder ruimte te hebben in vergelijking met het verleden en minder invloed te kunnen uitoefenen. Landelijke prioriteiten kunnen bijvoorbeeld lokale capaciteit weghalen. Pogingen het politiewerk en de organisatie daarvan te standaardiseren en te uniformeren kunnen op lokaal niveau ruimte en flexibiliteit verminderen. In onderzoek van de Inspectie (2014) wordt in dit verband gesproken van ongewenste effecten van een systeem van strakke sturing van bovenaf en van strikte controle en monitoring, waardoor onder meer een cultuur van 'afvinken' zou ontstaan die is losgezongen van de achterliggende doelstellingen (zie ook Kort & Terpstra, 2015). Burgemeesters kunnen in een dergelijke context bovendien het gevoel hebben afhankelijk te zijn van beslissingen genomen op hogere niveaus in de politieorganisatie waarmee men overigens soms geen contact heeft (Terpstra et al., 2015). Met de komst van de Nationale Politie zijn op bovenlokale niveaus uiteenlopende overlegvormen ontstaan. De invoering van deze organisatie heeft daarmee niet geresulteerd in de beoogde vermindering van 'bestuurlijke drukte' rond de politie (Terpstra, 2013; Terpstra et al., 2015). In het algemeen zijn burgemeesters minder positief in hun oordeel naarmate het overleg verder af staat van het lokale niveau (Terpstra et al., 2015). Men is kritisch over de waarde van een regionaal beleidsplan, over de bevoegdheden van de regioburgemeester en de

invloed van het art.19-overleg met de Minister (Inspectie Veiligheid en Justitie, 2014; Jacobs et al., 2015; Terpstra et al., 2015).

Gevolgen voor lokaal politiewerk

Al vrij snel na de start van de Nationale Politie werd geconstateerd dat de verschillen in invulling, organisatie en werkwijzen tussen locaties groter zijn dan op basis van het uitgangspunt van uniformering en standaardisering zou kunnen worden verwacht (Terpstra & Fyfe, 2015). Landelijk onderzoek onder burgemeesters laat zien dat eind 2014 velen van hen dan nog weinig veranderingen zien in bijvoorbeeld de beschikbaarheid en zichtbaarheid van de politie in hun gemeente. Voor zover men al veranderingen ziet, komt een negatieve beoordeling daarvan vooral voor onder burgemeesters van kleine gemeenten. Ongeveer een kwart van de burgemeesters meent dat sinds de invoering van de Nationale Politie de lokale kennis en in iets mindere mate de lokale betrokkenheid van de politie zijn verminderd (Terpstra et al., 2015).

Eén van de ambities van de invoering van Nationale Politie was versterking van het lokale politiewerk. In die plannen werd een belangrijke rol toebedacht aan de (robuuste) basisteams. Onderzoek naar de organisatie en het functioneren van deze basisteams bijna drie jaar nadat de Nationale Politie van start ging, laat zien dat zich hierin naast een gemeenschappelijke structuur grote lokale verschillen voordoen (Terpstra et al., 2016). Uit deze studie blijkt dat de gekozen structuur van leiding en sturing in de basisteams door medewerkers vaak wordt ervaren als complex en onoverzichtelijk. Teamchefs zijn overbelast (zie ook Inspectie V&J, 2015). Hoewel het de bedoeling was dat er minder indirecte functies zouden komen en leidinggevenden meer operationeel georiënteerd zouden zijn, ontstaat in de praktijk een nieuwe ‘tussenlaag’ in de basisteams, mede om antwoord te vinden op de problemen met de *span of control*, zoals met betrekking tot de p-zorg (zie ook Inspectie V&J, 2015a) Vanwege de omvang van de teams en de weinig functionele en zinvolle manier waarop in de basisteams subteams zijn gecreëerd, hebben veel medewerkers het gevoel in een onoverzichtelijke ‘*grote hoop*’ te zijn beland.

Binnen de basisteams is geprobeerd te komen tot een minder reactieve, probleemgerichte en ‘contextgedreven’ manier van werken. Dat lukt vaak slechts in beperkte mate (zie ook Inspectie V&J, 2015a). In veel teams blijven noodhulp en noodhulporiëntatie dominant. Het werken met opdrachten stuit op weerstand en komt slechts beperkt van de grond. Dat heeft ook te maken met het isolement van veel wijkagenten en het gevoel onder velen van hen dat het wijkwerk onder druk is komen te staan. Meer aandacht wordt er binnen de basisteams geschonken aan de afhandeling van VVC-zaken. Dit gebeurt in nauwe samenhang met de ZSM-afhandeling van deze zaken. Met de invoering van nieuwe vormen van dienstverlening lijkt de afstand tot burgers vaak te zijn toegenomen.

In de wijze waarop de basisteams opereren is vaak hun verleden nog zichtbaar. Tegelijk zijn veel veranderingen die vaak worden geassocieerd met de komst van de Nationale Politie in feite al langer gaande, waaronder veranderingen in de aard van de organisatie en daarmee van het politiewerk en de relatie met burgers. In het onderzoek van Terpstra et al. (2016) vatten de auteurs deze ontwikkeling samen onder de noemer van het ontstaan van een meer abstracte politieorganisatie. De pogingen te komen tot een efficiëntere en beter beheersbare organisatie dragen ertoe bij dat de afstand ten opzichte van de lokale context toeneemt, dat persoonsgebonden relaties tussen medewerkers van karakter veranderen en meer afhankelijk worden van systemen en systeem informatie, en dat de relatie tussen politie en burgers zich wijzigt. Directe contexten, maar ook een gedeelde sociale context worden daarbij minder belangrijk. Op deze wijze heeft de abstrahering van de politieorganisatie zowel interne, als externe gevolgen. Deze ontwikkeling roept uiteenlopende reacties op: afhankelijkheid van abstracte systemen, verlies van persoonlijk en direct contact, daardoor soms minder directe en

minder effectieve werkwijzen, afstand en drempels voor burgers en onbehagen over het werken in een dergelijke context. De auteurs zien de al langer lopende ontwikkeling naar een abstracte politieorganisatie als een proces dat weliswaar is ingegeven door een streven naar rationalisering, maar dat tamelijk irrationeel kan zijn in zijn gevolgen (Terpstra et al., 2016; vgl. Ritzer, 1993).

Een dramatisch voorbeeld van de gevolgen die deze organisatorische verandering met zich kan meebrengen, kan worden gevonden in het rapport van de Commissie Eenhoorn (2016).¹⁴ In mei 2016 publiceert deze commissie haar onderzoek naar aanleiding van het om het leven brengen van de 28-jarige Linda van der Giessen bij het TweeStedenziekenhuis te Waalwijk. Meerdere keren had het slachtoffer aan de politie laten weten dat zij door haar ex-partner werd gestalkt en bedreigd. Bovendien had zij de politie gemeld dat deze een vuurwapen had aangeschaft. De commissie komt tot de conclusie dat deze informatie binnen de politieorganisatie onvoldoende werd opgepikt. Een *‘ingewikkeld, bureaucratisch en gefragmenteerd werkproces’*, waarbij vooral gesteund werd op *‘systemische’* communicatie en een *‘eenzijdige focus op strafrechtelijke afhandeling’* zijn hier volgens de commissie voor verantwoordelijk. De commissie concludeert bovendien dat binnen de politie *‘eenduidig eigenaarschap’* en *‘overall regie’* zijn verdwenen en ontbreken.

Overigens, hoe ingrijpend de komst van de Nationale Politie in vele opzichten ook is, het onderzoek naar de basisteams laat tevens zien dat het eigenlijke werk van politiemensen, op straat, in de wijk of aan de balie, vaak niet erg veranderd is. Verandering van de structuur kost wel veel energie, maar lijkt niet de kortste weg om lokaal politiewerk te veranderen of te verbeteren (Terpstra et al., 2016).

Pluralisering van politie als neveneffect

Landelijk onderzoek onder burgemeesters (Terpstra et al., 2015) liet zien dat volgens hen de komst van de Nationale Politie heeft geleid tot verminderde aandacht van de politie voor toezicht en handhaving in de publieke ruimte. Dit roept de vraag op in hoeverre gemeenten proberen het zo ontstane gat op te vullen door meer eigen BOA's in te zetten, een ontwikkeling die overigens al sinds de jaren negentig gaande was (Eikenaar & Van Stokkom, 2014). In hoeverre wordt de ontwikkeling naar een *‘nieuwe gemeentepolitie’*, zoals het wel wordt genoemd (Bervoets, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014), door de komst van de Nationale Politie versterkt?

In bijna een kwart van de Nederlandse gemeenten is sinds de invoering van de Nationale Politie het aantal BOA's op straat toegenomen. Deze groei over een periode van ongeveer twee jaar is opmerkelijk gezien de financiële problemen en bezuinigingen waarmee Nederlandse gemeenten in die periode werden geconfronteerd. Ondanks de bezuinigingen in die jaren zijn er vrijwel geen gemeenten in Nederland die in die periode het aantal BOA's in het publieke domein hebben verminderd. Een ruime meerderheid van de burgemeesters is het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling dat door de komst van de Nationale Politie er meer BOA's moeten worden ingezet in het publieke domein, een opvatting die zelfs nog vaker voorkomt onder burgemeesters van kleine gemeenten (Terpstra et al., 2015).

Opmerkelijk is ook de groei van de inzet van private beveiligers als BOA in het publieke domein (overigens als *‘onbezoldigd ambtenaar’*). Terwijl voor de komst van de Nationale Politie ongeveer 14 procent van de Nederlandse gemeenten met dat doel private beveiligers inhuurde (KplusV, 2010), blijkt dit ongeveer twee jaar na de invoering van het nieuwe politiebestedel door ruim een derde van de gemeenten te gebeuren. In een kwart van de

¹⁴ Overigens legt de Commissie Eenhoorn (2016) in haar verslag geen relatie tussen haar bevindingen en de gevolgen van de komst van de Nationale Politie. Vergelijking tussen de beschrijvingen en analyse zoals gegeven door de Commissie in haar onderzoeksverslag met de uitkomsten van het onderzoek naar de basisteams in Nationale Politie (Terpstra et al., 2016) geeft echter voldoende redenen aan te nemen dat deze relatie er is.

gemeenten die private beveiligers inzet als BOA is dit aantal sinds de invoering van de Nationale Politie toegenomen. Dit duidt erop dat de komst van de Nationale Politie niet alleen heeft bijgedragen aan de groei van BOA's in de publieke ruimte, maar ook aan het op grotere schaal inhuren door gemeenten van private beveiligers als BOA (Terpstra et al., 2015). Daarnaast laat een ander onderzoek zien dat onder invloed van de komst van de Nationale Politie de samenwerking tussen de politie en de BOA's is bemoeilijkt (Van Stokkom & Foekens, 2015).

6.4 Slot

De in dit hoofdstuk gegeven schets van de institutionele ontwikkelingen naar de Nationale Politie en van de wijze waarop de nieuwe organisatie in de eerste jaren van haar bestaan functioneert, is in meerdere opzichten opmerkelijk. De besluitvorming rond de komst van het nieuwe bestel ging voor Nederlandse verhoudingen snel. Gezien het ingrijpende karakter van de plannen was er (zeker in eerste instantie) opmerkelijk weinig discussie, laat staan kritiek: de Tweede Kamer stemde unaniem voor. Tegelijk vormde de besluitvorming een breuk met de Nederlandse traditie van coalitievorming, pappen en nathouden, en polderen (Zahn, 1989). Zo werden de fundamentele kanttekeningen van de Raad van State (2011) bij het wetsontwerp volledig genegeerd. Pas toen de parlementaire behandeling de Tweede Kamer al had gepasseerd, kwamen debat en kritiek op gang (Terpstra, 2013).

De ervaringen na invoering van de Nationale Politie laten zien dat de uitvoering van dit hervormingsproces op aanzienlijke problemen is gestuit en tegen tal van vaak niet voorziene problemen is aangelopen. Afgezien van de perikelen rond de personele reorganisatie, blijkt de oorspronkelijke verwachting van verregaande standaardisering en uniformering van organisatie en werkwijzen in de praktijk niet uit te komen: er blijven aanzienlijke verschillen binnen de politieorganisatie bestaan. Deze constatering heeft onder meer de Inspectie (2016) tot de vraag gebracht of dat als 'erg' moet worden gezien. Om uiteenlopende redenen (waaronder de verschillende hier genoemde onderzoeken) is het besef van het belang van lokaal maatwerk sinds het begin van het hervormingsproces bij beleidsmakers sterk toegenomen.

De ervaringen met de Nationale Politie sinds 2013 hebben duidelijk gemaakt dat de uitvoering van dit megaproject in de praktijk tegen grote tegenstellingen aanloopt, zoals tussen de druk tot centralisatie en de noodzaak van decentrale ruimte, van de behoefte aan eenheid tegenover het belang van maatwerk, van bestuurlijke en organisatorische hiërarchie (met de behoefte aan centrale sturing en controle) tegenover de noodzaak autonomie (in vele opzichten), van de erkenning van het belang van lokaal gezag tegenover de wens tot landelijk opgelegde beleidsprioriteiten en –doelstellingen.

De hier beschreven onderzoeken maken bovendien duidelijk dat de vorming van een nieuwe politieorganisatie niet op een *tabula rasa* plaatsvindt. Op vele wijzen komt dit naar voren. Organisatorische patronen uit het verleden (als bijvoorbeeld een scheiding der processen) blijken niet met één pennenstreek uit te wissen en werken thans nog door, resulterend in belangrijke organisatorische verschillen. Ook de verschillen in sociale en culturele context waarin de politie opereert, leiden er onvermijdelijk toe dat het streven naar een uniforme politieorganisatie en gestandaardiseerde werkwijzen snel op grenzen stuit. Verschillende vormen van samenleving (zoals in de stad en op het platteland) vragen nu eenmaal om verschillende vormen van politie (Terpstra, 2016).

Politiewerk is nauw verbonden met tradities, emoties en symbolen (zowel in positieve als negatieve zin) (Loader & Mulcahy, 2003). Dat mag vanuit een eenzijdig bedrijfsmatig perspectief soms irrationeel lijken, het geeft wel aan wat de grenzen zijn van een eenzijdig

reorganisatieproces, zowel intern, als extern. Het sluiten van politiebureaus is dan ook veel meer dan alleen maar het opheffen van een werkplek (Terpstra, 2016; Terpstra et al., 2016). Een burgemeester die geïnformeerd wil zijn over wat er met het politiebureau in zijn gemeente gebeurt, is meer dan een bestuurder die de grenzen van zijn gezag ruim opvat. Het onbehagen van zowel burgers als politiemensen over het verdwijnen van het directe persoonlijke contact aan de balie en bij een bakkie koffie verwijst naar fundamentele onevenwichtigheden in de hervormingsplannen met betrekking tot de diepere emotionele en symbolische betekenis van politie en politiewerk.

Ook al is de hoeveelheid onderzoek naar het feitelijk functioneren van de Nationale Politie tot op heden beperkt, duidelijk is dat het hervormingsproces heeft geleid tot een opeenstapeling van door beleidsmakers van tevoren niet voorziene gevolgen. De complexiteit van deze reorganisatie was al groot, maar deze wordt in de praktijk nog veel groter en onoverzichtelijker: vele actoren op verschillende niveaus spelen hierin een rol, met elk hun eigen visie en belangen, werkend binnen een deels open situatie, deels nog gevangen in de institutionele logica van een vorig bestel. De gedachte van een eenvoudig maakbaar nieuw politiebestel wordt op deze wijze door de feiten dan ook gelogenstraft.

Hoofdstuk 7. Kernthema's uit het politiebestedel

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van beschikbare empirische onderzoeken nagegaan hoe het Nederlands politiebestedel in de periode sinds 1990 feitelijk heeft gefunctioneerd. Daarbij vond de beschrijving per tijdvak plaats. Deze invalshoek kan met zich meebrengen dat het verkregen beeld per inhoudelijk thema enigszins gefragmenteerd is. Daarom wordt in het volgende in aanvulling op de eerdere beschrijving nader ingegaan op drie thema's die in deze periode telkens terugkeren als aandachtspunten in het Nederlands politiebestedel. Allereerst wordt ingegaan op de relatie tussen centralisatie en decentralisatie, waarbij ook het vraagstuk van de eenheid in het bestel aan bod komt (7.1). Vervolgens staat de sturing in het bestel centraal, waarbij het achtereenvolgens gaat om gezag en beheer, overleg tussen de betrokken actoren, ingezette beleidsmiddelen en de verdeling van invloed tussen de relevante partijen (7.2). Tot slot komt een derde in bestelbespreking telkens terugkerend thema aan de orde, namelijk democratische inbedding (7.3). Met deze thema's wordt tevens aangesloten bij de door Scott (2005) onderscheiden kernelementen in institutionele veranderingsprocessen, namelijk de belangrijkste actoren en hun onderlinge relaties, de dominante argumenten en redeneringen, en de wijze van sturing (*governance*) (zie hoofdstuk 1). Per onderscheiden thema wordt hier nagegaan wat de beschikbare empirische onderzoeken hebben opgeleverd over het functioneren van het bestel. Enige herhaling in vergelijking met de vorige hoofdstukken is daarbij overigens onvermijdelijk.

7.1 Centralisatie en decentralisatie

In de toelichting op de Politiewet van 1957 gold nog als vanzelfsprekend dat een nationaal politiebestedel niet paste bij de Nederlandse omstandigheden en tradities: *'Een politieapparaat onder het gezag van één bewindsman strookt in ons land niet met de historische ontwikkeling, noch met de volksaard die over het algemeen afkerig is van concentratie van macht'* (in: Van Reenen, 1993: 12-13). Duidelijk is dat sinds die tijd het bestel sterk is opgeschoven in de richting van wat eens ondenkbaar was, hoewel het gezag over de politie formeel nog steeds op lokaal niveau ligt. Mede op grond hiervan kan het beeld ontstaan dat in het Nederlandse politiebestedel over de afgelopen decennia sprake was van een lineair centralisatieproces: van een (grotendeels) gemeentelijk naar een regionaal bestel, via pogingen te komen tot een nationaal concern, en ten slotte een volledig nationale politie. Hoewel over langere termijn bezien een tendens naar centralisatie onmiskenbaar is, wisselden centraliserende en decentraliserende ontwikkelingen elkaar ook af, soms ook vonden ze tegelijk plaats.

Het duale stelsel voor 1993 kende met zowel de Rijkspolitie, als gemeentelijke politiekorpsen zowel gecentraliseerde, als gedecentraliseerde elementen. Bovendien vonden in de tachtiger jaren zowel centraliserende processen plaats, zoals het ISP-project bij de gemeentepolitie, als decentralisatie/deconcentratie, bijvoorbeeld van het beheer van de Rijkspolitie (Gooren & De Zwaan, 1995b; Fijnaut, 2007).

Ook de met de Politiewet 1993 ingevoerde regionalisering van de politie bestond uit zowel centraliserende (gezien vanuit gemeentelijk perspectief), als decentraliserende elementen (vanuit de Rijkspolitie). Uiteindelijk sloeg de balans in de eerste jaren van het regionale bestel meer door naar de decentrale dan naar de centrale kant. Ten eerste leidde het adagium *'decentraal, tenzij...'* tot veel ruimte voor de korpsen om hun eigen opvattingen en prioriteiten te volgen (Gooren, 1992). Daarnaast maakte de formulering van de Politiewet 1993 dat de feitelijke werking van het bestel vaak afhing van de individuele betrokkenen en hun onderlinge (persoonlijke) verhoudingen (Cachet et al., 1994). Dit leidde, zo niet tot

decentralisatie, dan in elk geval tot differentiatie. Bovendien droeg de populariteit van het Politie in Verandering-gedachtegoed bij aan de decentralisatie. Vooral de VNG en politiebonden steunden dit gedachtegoed, wat er mede toe leidde dat de VNG in de tachtiger jaren een alternatief wetsontwerp voorstond waarin de politie louter op gemeentelijke basis zou worden georganiseerd (VNG, 1987; Gooren & De Zwaan, 1995b). Het stimuleren van gebiedsgebonden politiewerk na 1993 was deels een tegemoetkoming aan deze partijen (Terpstra et al., 2010). Ook binnen de regionale politiekorpsen werd vaak gekozen voor een decentrale structuur, waarbij bevoegdheden en taken naar het districts- of lokale niveau werden verschoven (Cachet et al., 1994; Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Deze factoren begonnen aan het eind van de jaren negentig veel van hun zeggingskracht te verliezen. Daardoor bleek een centraliserende ontwikkeling moeilijk te stoppen. Uit de evaluaties van de Politiewet 1993 was al gebleken dat het systeem verschillende mankementen kende (Gunther Moor et al., 1998; Rosenthal et al., 1998). Door het tweede paarse kabinet werd voor sterkere sturing van bovenaf gekozen, een oplossing die overigens niet zonder meer in het verlengde lag van de op dit punt tamelijk terughoudende evaluaties. Dit viel samen met een toenemende verharding in het denken over veiligheid (Terpstra, 2010) en de opkomst van het NPM en bijbehorende prestatie-indicatoren (Terpstra & Trommel, 2006), processen die meer centrale sturing in de hand werkten (Cachet, 2002). Ook kwam het decentrale Politie in Verandering-denken langzaam onder druk. Parallel hieraan vonden groei en versterking van het KLPD en andere nationale organen plaats (Haagsma et al., 2012). De meeste invloed bleef echter op regionaal niveau liggen, vooral bij de beheersdriehoek (Huberts et al., 2004).

Het centralisatieproces tussen ongeveer 1998 en 2004 bereikte een voorlopig eindpunt met het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005), waarin de vorming van één politieconcern werd voorgesteld. De dreiging van een nationaal bestel werd vervolgens gebruikt om de politieregio's te dwingen tot betere samenwerking (Cachet & Sey, 2009). Er volgde een periode waarin de regionale korpsen de regie in handen hielden, probeerden meer onderling samen te werken, maar waarbij de terughoudendheid van de regering samenging met de dreiging van verdere centralisatie (Cachet & Sey, 2013; Fijnaut, 2012).

Enigszins abrupt volgde in 2010 een omslag met het regeerakkoord van het kabinet Rutte-I waarin werd vastgelegd dat er een nationaal politiebestedel zou komen. De nationale politie werd in hoog tempo, veel sneller nog dan bij de vorming van de regionale politie rond 1993, in de steigers gezet. Het nationale bestel is sterk gecentraliseerd: alle beheersbevoegdheden liggen op nationaal niveau. De tien eenheden zijn niet, zoals de vroegere regiokorpsen, (semi-)autonoom. Bovendien ligt er sterke nadruk op standaardisering en uniformering van werkprocessen en organisatie (Fijnaut, 2012; Terpstra, 2013). Tegelijk neemt de ambitie tot versterking van het lokale politiewerk een centrale plaats in bij de plannen voor de Nationale Politie.

De ervaringen met de regionale politie maken duidelijk dat pas na acht tot tien jaar een nieuw politiebestedel geïnstitutionaliseerd raakt. Dat betekent dat de onderzoeken in de beginperiode nog slechts een voorlopig beeld van het uiteindelijk functioneren van het stelsel kunnen opleveren. Onder dit voorbehoud kan uit de eerste onderzoeken wel worden opgemaakt dat in de praktijk bij de Nationale Politie veel nadruk ligt op centrale sturing. Op lokaal niveau ervaren burgemeesters en medewerkers van basisteams dan ook dat de ruimte voor lokaal maatwerk onder druk staat en dat de politie vaak op grotere afstand van de lokale samenleving opereert (Terpstra et al., 2015; Terpstra et al., 2016). In dit licht moet deels de groei van het aantal gemeentelijke BOA's in het publieke domein worden gezien (Bervoets, 2013; Eikenaar & Van Stokkom, 2014). In de eerste twee jaar na invoering van de nationale politie is bij ruim dertig procent van de gemeenten het aantal BOA's op straat toegenomen. Ook het aantal privaat ingehuurde BOA's bij gemeenten is in die periode sterk gegroeid (Terpstra et al.,

2015). Dit is des te opmerkelijker omdat juist in deze periode veel gemeenten werden geconfronteerd met de noodzaak van bezuinigingen. Het lijkt erop dat lokale overheden meer BOA's inzetten om de gaten te vullen die de politie laat vallen in het toezicht en de handhaving op straat. In dit verband wordt wel gesproken van een de facto 'nieuwe gemeentepolitie' (Terpstra, Van Stokkom & Spreeuwers, 2013; Terpstra et al., 2015; Van Steden, 2017). De situatie die daarmee ontstaat, vertoont een opmerkelijke gelijkenis met het duale bestel van voor 1993, waarin gecentraliseerde politie en gedecentraliseerde (gemeente-)politie naast elkaar bestonden.

Nauw gerelateerd aan de thematiek van (de)centralisatie is het vraagstuk van eenheid (of het gebrek daaraan) binnen de politie. Overigens treedt het thema van eenheid minder op de voorgrond als dat van de (de)centralisatie en slechts in bepaalde periodes.

De roep om eenheid binnen de politie bestond al midden jaren tachtig en vormde het voornaamste doel om de samenwerking tussen de diverse politieorganisaties te verbeteren (Gooren & De Zwaan, 1993). Om de eenheid te bevorderen en "*verdere versnippering*" tegen te gaan werd bijvoorbeeld de grens opgehoogd van aantal inwoners waarbij een gemeente een eigen gemeentekorps kon krijgen (Gooren & De Zwaan, 1995b: 91). Eind jaren tachtig kwam de vraag steeds nadrukkelijker aan de orde gesteld of een dergelijk "*verbrokkeld*" (Ministerie van Justitie en Ministerie van BiZa, 1990: 4) bestel überhaupt wel effectief kon opereren. Het regionale politiebestedel, met één Nederlandse politie met een uniforme rechtspositie, werd beschouwd als de oplossing van het gebrek aan eenheid. Hoewel de regionale korpsen betrekkelijk autonoom opereerden, werd met enige tevredenheid vastgesteld dat zij dezelfde "*grondstructuur*" (Gunther Moor et al., 1998: 102) en "*hoofdlijnen*" (Rosenthal et al., 1998: 213) kenden en dat de overeenkomsten tussen de korpsen groter waren dan de verschillen (Cachet et al., 1994; zie ook Gooren & De Zwaan, 1995b). De discussie rond eenheid en fragmentatie leek daarmee in de tweede helft van de jaren '90 afgerond; op dit front bleef het vervolgens enige tijd stil.

Een nieuwe fase waarin de wens naar meer eenheid weer dominant werd, werd overigens voorzichtig ingeluid door de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996) en het voornemen in het regeerakkoord van Paars-II om bovenregionale opsporingsdiensten te integreren. Van een discussie over de integratie van de 'bovenbouw' van het politieapparaat (zie ook Fijnaut & Van Helten, 1999) verschoof de aandacht geleidelijk naar eenheid tussen de regiokorpsen. Dit hing deels samen met de opkomst van het NPM, wat op verschillende manieren de behoefte aan vergelijkbaarheid tussen de korpsen versterkte. Een zekere eenvormigheid en standaardisatie waren daarvoor vereist (Ministerie van Justitie en Ministerie van BiZa, 1998; Van Sluis, 2002) en werden een neveneffect van het bedrijfsmatig denken binnen de politie. De prestatieafspraken tussen de minister en de regionale korpsen uit 2003 waren hiervan het meest duidelijke voorbeeld (Van Sluis, Cachet & Ringeling, 2005).

Pas echt nadrukkelijk kwam de wens tot eenheid binnen de politie aan de orde met het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie in 2005. Deze commissie ging het echter niet meer om meer eenheid tussen autonome korpsen of om het realiseren van "*één soort politie*" (nog een belangrijke doelstelling van de reorganisatie van 1993) maar om het creëren van een organisatorische eenheid, van een nationale organisatie, in dit geval om "*één concern politie*" (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 164). Daarmee werd ook datgene wat als problematisch werd beschouwd nu anders gedefinieerd of geframed: bestond het te bestrijden probleem eerst nog uit ongelijkvormigheid of ongelijksoortigheid van de politie, nu werden de onafhankelijk opererende politiekorpsen zelf als probleem beschouwd, namelijk leidend tot inefficiëntie. Met deze wijze van denken werd het bereiken van een organisatorische eenheid veel belangrijker op de beleidsagenda.

Onder druk van deze verschuiving werd het voor de korpsen in de daaropvolgende jaren belangrijk om door samenwerking van onderop een nieuw niveau van eenheid te bereiken en dit te laten zien (Cachet & Sey, 2009). Onder politieke druk vanuit Den Haag namen de Raad van Hoofdcommissarissen en het Korpsbeheerdersberaad het initiatief tot oprichting en pijlsnelle groei van de vtsPN, in eerste instantie vooral bedoeld om te komen tot uniformering van ICT en ondersteuning daarvan. De periode tussen 2005-2010 kenmerkte zich daarmee door een combinatie van druk vanuit het centrum, ruimte latend aan het decentrale niveau om tot meer eenheid te komen en pogingen om op vrijwillige basis tot samenwerking te komen. De conclusie van verschillende onderzoeken was echter dat de nagestreefde eenheid onvoldoende uit de verf kwam en dat de samenwerkingsafspraken of niet van de grond kwamen, of te weinig opleverden (Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking, 2008; Inspectie OOV, 2010; Algemene Rekenkamer, 2011). Zo werd het gepercipieerde gebrek aan eenheid de nagel aan de doodskist van het regionale politiebestedel (Terpstra, 2013). Met de invoering van het nationale bestel lijkt de discussie rond eenheid en fragmentatie voorlopig tot een einde te zijn gekomen. Toch is het de vraag hoe lang dat het geval zal zijn. Recent onderzoek laat zien dat zelfs bij een geringe autonomie van lokale organen en een streven naar standaardisering en uniformering de verschillen in organisatie en werkwijze aanwezig blijven. Ook daarbij lijkt echter weer een verschuiving in definitie en waardering van verschillen op te treden. Nu heet dit het belang voor lokale ruimte en maatwerk in een context van de eenheid van Nationale Politie (Terpstra et al., 2016).

7.2 Sturing in het bestel

Hoewel op latere momenten vaak is geklaagd over het gebrek aan eenheid in het regionale bestel (zie de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005), werd daar, zoals eerder bleek, in een eerder stadium anders tegenaan gekeken. Zo werd in de evaluatie van de Politiewet 1993 opgemerkt dat, gegeven de ruime mogelijkheden van regio's om 'bestuur en beheer' binnen de regio naar eigen inzicht in te richten, er opmerkelijke overeenkomsten waren in de daarbij gerealiseerde structuren (Gunther Moor et al., 1998). De latere klacht van de genoemde Stuurgroep is des te opvallender omdat in de tussenliggende jaren onder invloed van een sluipende centralisatie (Terpstra, 2004) de eenheid feitelijk alleen maar groter was geworden (zoals onder meer de Werkgroep Modellen voor beheer van de politie (2004: 18) reeds constateerde).

Ondanks dat de korpsen in het regionale bestel overal te maken hadden met dezelfde uitgangspunten en formeel-juridische begrippen en onderscheidingen, en dat de gekozen structuur van bestuur, sturing en verantwoordelijkheid in grote lijnen dezelfde was, werd toch telkens weer opgemerkt dat er belangrijke verschillen bestonden in de wijze waarop het bestel op deze onderdelen in de praktijk functioneerde (Gunther Moor et al., 1998; in 't Veld et al., 2001). Bovendien werd in onderzoeken herhaaldelijk geconstateerd dat de wijze waarop bestuur, gezag, beheer en beleid rond de regionale politie functioneerden, sterk afhankelijk was van informele, persoonlijke verhoudingen tussen de betrokken actoren (Cachet et al.; 1994: 183; Gunther Moor et al., 1998; Terpstra, 2002). Dat maakt algemene uitspraken over het functioneren van het politiebestedel lastig.

In het volgende wordt onderscheid gemaakt tussen vier subthema's met betrekking tot sturing in het politiebestedel. Het gaat hier achtereenvolgens om: gezag en beheer, het functioneren van (sturende) overlegorganen, beleidsplanning en verdeling van invloed.

Gezag en beheer

Op verschillende momenten is onderzoek gedaan naar de wijze waarop het gezag van de burgemeester over de politie functioneert. Een telkens terugkerend thema daarbij is dat de ruimte voor de uitoefening van dit gezag beperkt werd door beslissingen en bevoegdheden die op een hoger niveau (zijn komen te) liggen. Wat de achtergrond daarvan was, kan per periode verschillen. Een deel van de uitoefening van het gezag vond niet lokaal plaats, maar op het niveau van het district. Al snel na 1993 werd dan ook geconstateerd dat beslissingen niet zozeer worden genomen in de lokale gezagsdriehoek, maar in een driehoek op districtsniveau (Cachet et al., 1994). Deze constatering werd ook twintig jaar later nadat de Nationale Politie was ingevoerd weer gedaan: door de verschuiving naar het districtsniveau moeten burgemeesters van vooral kleine en plattelandsgemeenten de driehoek delen met andere burgemeesters waardoor de ruimte voor overleg en beslissingen over de problematiek in de eigen gemeente kleiner is geworden (Terpstra et al., 2015). Burgemeesters klagen er door de jaren heen op verschillende momenten over dat bestuurders van een hoger niveau met beslissingen over beheer of beleid in feite treden in wat hun gezagsbevoegdheid is. Daarbij wordt onder andere gewezen naar de korpsbeheerder (Terpstra, 2002; Terpstra en Van Heel, 2000) en in een later stadium de minister (die ‘*burgemeestersgedrag*’ zou vertonen) (Terpstra et al., 2015). Burgemeesters constateren soms ook dat de ruimte voor hun gezag beperkt wordt doordat de lokale politiechef afhankelijk is en/of primair loyaal is aan de eigen hiërarchische chef (Terpstra, 2002; Terpstra et al., 2015).

Ook kan spanning ontstaan tussen het gezag en de professionele overtuigingen van de politieleiding, zoals de verwachting dat het strikt volgen van het gezag vanuit maatschappelijk of juridisch perspectief onwenselijke gevolgen kan hebben. Uitgebreid wordt dit beschreven in een *case study* naar de ontruiming van enkele kraakpanden in een zeer gevoelige maatschappelijke en politieke context (Terpstra & Van Heel, 2000).

Sinds de met het regionaal bestel ingevoerde ontkoppeling van gezag en beheer over de politie (Hennekes, 2013) is de verhouding tussen beide begrippen een telkens terugkerend thema. Vanouds geldt het principe dat het beheer het gezag moet volgen (Hennekes, 2013; Koopman, 2013). De praktijk laat echter een gecompliceerder beeld zien. Vaak is geconstateerd dat in de praktijk deze bevoegdheden door elkaar lopen: beheerders en beleidsmakers die zich in het domein van het gezag mengen, en gezagsdragers die zich met beheerskwesties inlaten (Rosenthal et al., 1998; Huberts et al., 2004: 124). In het regionale bestel ontstond de vraag naar de verhouding tussen beheer en gezag niet alleen omdat deze bevoegdheden verdeeld waren over verschillende posities (resp. korpsbeheerder en burgemeester/officier van justitie), maar ook omdat in alle regio's besloten was geen gebruik te maken van de mogelijkheid om beheersbevoegdheden te mandateren naar burgemeesters (Gunther Moor et al., 1998). Gezag en beheer waren in het regionale bestel praktisch ook moeilijker van elkaar te onderscheiden omdat de beheersdriehoek steeds meer een gezagsdriehoek werd (of daarmee samenviel), al was het maar voor de centrumgemeente (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013).

Met de centralisatie van het beheer en de groeiende afstand tussen beheer en gezag klagen burgemeesters erover dat het adagium van ‘beheer volgt gezag’ in de praktijk vaak wordt omgedraaid: zij moeten maar proberen het beheer te volgen. Om die reden vindt drie jaar na invoering van de Nationale Politie dan ook ruim de helft van de burgemeesters (vooral van kleinere gemeenten) dat zij meer over het beheer te zeggen zouden moeten hebben om hun gezag te kunnen uitoefenen (Terpstra et al., 2015). Tegelijk verlangen zij overigens niet terug naar de eindeloze vergaderingen en stapels papier uit de tijd van de regionale colleges (Van der Torre et al., 2015; Terpstra et al., 2015).

Voor het begrijpen van de praktische vervaging van de domeinen van gezag en van beheer in het regionaal bestel was ook de positie van de korpsbeheerder van belang. Ten eerste was de

korpsbeheerder voor zijn eigen (vaak grootste) gemeente tevens gezagsdrager, hetgeen met enige regelmaat het beeld opriep dat hij of zij dubbelspel speelde of vooral de eigen (centrum)gemeente liet profiteren (Rosenthal et al., 1998). Daarnaast viel in dit verband wel de term superburgemeester (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013) om aan te geven dat deze soms de neiging vertoonde in de gezagsbevoegdheden te treden van andere burgemeesters in de regio. Een deel van deze problemen had als oorsprong dat het regionaal politiebestedel niet paste in het Nederlandse staatsbestel dat immers de regio niet kent als bestuursniveau. Om die reden wordt wel gesproken van het regionale bestel als ‘zwevend’ (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013; Van Reenen, 1993).

Overlegvormen

De veelheid van actoren en bevoegdheden in de sturing en verantwoording rond de politie brengt de noodzaak met zich mee van overleg en afstemming. Al in de jaren zestig ontstonden in Nederland de zogenaamde lokale gezagsdriehoeken, waarin de twee lokale gezagsdragers over de politie en de lokale politiechef regelmatig met elkaar overlegden. Sinds die tijd is dit overleg verder geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd (Hoogewoning, 1993; Albert, 1994). In de evaluatie van de Politiewet 1993 werd dan ook geconstateerd dat de lokale gezagsdriehoek een belangrijke positie had gekregen (Rosenthal et al., 1998). Toch liet onderzoek begin jaren negentig zien dat het functioneren van de driehoek ook beperkingen kent. Zo blijkt in de driehoek vaak de nadruk te liggen op informatie-uitwisseling en afstemming. Van gezamenlijke besluitvorming is in de regel weinig sprake (Hoogewoning, 1993). Veel lokale driehoeken bleken bovendien slechts incidenteel bijeen te komen. Op lokaal niveau was de driehoek soms niet meer dan een bilateraal overleg tussen burgemeester en lokale politiechef, omdat het OM vaak verstek liet gaan (Gooren & de Zwaan, 1995b; Albert, 1994).

Al snel na invoering van de regionale politie werd een verschuiving geconstateerd van de lokale driehoek naar driehoeksoverleg op districtsniveau. Ook daarin bleek in die tijd het OM nog weinig inbreng te hebben (Cachet et al., 1994). Sinds die tijd is de nadruk in het driehoeksoverleg verder verschoven naar een hoger niveau dan het lokale (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Na invoering van de Nationale Politie vindt in de regel de gezagsdriehoek plaats op het niveau van de basisteams.¹⁵ Dit houdt in dat veel (vooral kleinere) gemeenten een lokale driehoek delen. Hoewel een ruime meerderheid van de burgemeesters na invoering van de Nationale Politie van oordeel is dat hun driehoek goed functioneert, geven de meeste burgemeesters die een driehoek delen de voorkeur aan een driehoeksoverleg (alleen) voor de eigen gemeente (Terpstra et al., 2015; Inspectie voor VenJ, 2014). Deze opvatting staat haaks op die van vertegenwoordigers van politie en OM (Inspectie voor VenJ, 2014). Deze situatie leidt vooral tot onvrede onder burgemeesters van kleine en/of plattelandsgemeenten (Terpstra et al., 2015).

Met de invoering van het regionale politiebestedel ontstond in alle regio's een regionale beheersdriehoek (Gunther Moor et al., 1998). In de loop van de tijd nam het gewicht van deze driehoek steeds meer toe. De grenzen van beheer werden daarbij soms ruim getrokken, waardoor gezag en beheer hier sterk verweven raakten (Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Na de nationalisering van de politie bleef op eenheidsniveau een driehoeksoverleg bestaan. Over het functioneren daarvan in het kader van het genationaliseerde bestel zijn geen onderzoeksgegevens bekend.

Met de komst van het regionaal bestel ontstonden ook de regionale colleges. Onderzoeken direct na invoering van regionaal bestel waren tamelijk somber over deze colleges: lang vergaderen, een overwegend passieve houding, weinig daadkracht en veel overlatend aan de korpsbeheerder (Gooren & de Zwaan, 1995a; Cachet et al., 1994). Uit de evaluaties van de

¹⁵ Uitzondering zijn de grote steden waar het lokale driehoeksoverleg soms op districtsniveau plaatsvindt.

Politiewet 1993 van enkele jaren later bleek dat zwakte van de regionale colleges inmiddels wel enigszins was gecorrigeerd. Toch werd ook hier nog geconstateerd dat van deze colleges ‘weinig sturing’ uitging (Rosenthal et al., 1998).

Een van de ambities achter de vorming van de Nationale Politie was het terugdringen van de ‘bestuurlijke drukte’ rond de Nederlandse politie (Terpstra & Gunther Moor, 2012). Ook de Nationale Politie kent echter een stapeling van overlegvormen, op de niveaus van gemeente, basisteam, district, (soms ook veiligheidsregio) en eenheid tot en met het landelijk niveau. Onderzoek laat zien dat burgemeesters sceptischer zijn over de waarde daarvan voor de sturing van de politie naarmate het overleg op hoger niveau plaatsvindt (Terpstra et al., 2015).

Beleidsplanning

Vrij kort na invoering van het regionale politiebestedel in 1993 werden de eerste vormen van beleidsplanning op dit terrein ingevoerd. Hoewel het regionaal bestel was gebaseerd op het uitgangspunt van ‘*decentraal, tenzij...*’, vormde dit achteraf gezien de eerste stap in de sluipende centralisatie van de Nederlandse politie (Terpstra, 2004). De eerste onderzoeken naar de ervaringen met deze jaarlijkse beleidscyclus lieten zien dat men nog niet goed wist hoe daarmee om te gaan, maar dat de verwachtingen daarvan soms hoog waren. Al direct deed men echter de ervaring op dat het onderhouden van deze beleidscyclus veel tijd en moeite kostten, stapels papierwerk opleverde, maar dat de praktische resultaten onduidelijk bleven (Cachet et al., 1994; Gooren & de Zwaan, 1995a).

Enkele jaren later kwamen de evaluaties van de Politiewet 1993 tot vergelijkbare conclusies. Inmiddels werd in alle regio’s met een beleidscyclus gewerkt en bestond daar meer ervaring mee. Nog steeds werd echter geklaagd over de hoeveelheid werk, tijd en vergaderingen die daarmee gemoeid was. De doorwerking daarvan naar het eigenlijke politiewerk bleef onduidelijk, aldus bijvoorbeeld Rosenthal et al. (1998).

In 2001-2002, toen de beleidscyclus (inmiddels sprak men van Beleids- en Beheerscyclus) verder was ontwikkeld en geïnstitutionaliseerd, verschenen twee onderzoeken die een uitgesproken negatief beeld van deze procedure schetsten. In de studie van In ’t Veld et al. (2001) werd gesproken van plannen die hun eigen werkelijkheid creëerden, van een procedure met een “*sterk ritueel karakter*”, maar die wel veel tijd en inspanning van de regionale korpsen vergde. Het meest positieve punt dat de auteurs wisten te bedenken over deze cyclus was nog dat zij “*weinig manifest negatieve effecten*” met zich mee bracht (In ’t Veld et al., 2001: 8-9). De studie van Terpstra (2002) uit het volgende jaar leidde tot sterk overeenkomstige conclusies. Weliswaar waren inmiddels de procedures, rollen en trajecten in de cyclus meer uitgekristalliseerd, maar er was sprake van een “*papierwinkel (met) weinig dynamiek*” waarvan weinig inhoudelijke sturing uitging. De procedure had bovendien een eenzijdig top-down karakter. Wat slechts een middel was, leek uitgegroeid tot een doel op zich.

In ongeveer deze zelfde periode komt deze cyclus steeds meer te staan in het teken van prestatiesturing. In 2003 werden in dit verband de zogenaamde prestatieafspraken gesloten tussen de 25 regionale korpsen en de minister (Terpstra & Trommel, 2006). Al snel werd door meerdere auteurs gewezen op mogelijke negatieve effecten van deze vorm van prestatiesturing bij de politie (Van Sluis & Van Thiel, 2003). Helaas is er geen onderzoek beschikbaar waarin systematisch is nagegaan wat de effecten van deze vorm van prestatiesturing waren voor het eigenlijke politiewerk. Het zogenaamde drieluik van onderzoeken naar de prestatiecontracten (Jochoms et al., 2006; Hoogenboom, 2006; Van Sluis et al., 2006) bevatte weliswaar belangrijke informatie over de gevolgen van de prestatiecontracten voor de operationele sturing, de bedrijfsvoering en de opvattingen van de belangrijkste stakeholders van de politie. Gedetailleerde en systematische informatie over de positieve en negatieve gevolgen voor het uitvoerende politiewerk leverden zij echter slechts in

beperkte mate op. Nog steeds moet worden afgegaan op tamelijk losse en soms wat anekdotische informatie hierover.

Een belangrijke vraag is in hoeverre dit geheel van centralistische sturingsinstrumenten op de lange termijn bijdroeg aan meer eenheid in het politiebestedel en voor meer evenwicht tussen centrale en decentrale sturing. De twee onderzoeken naar de Beleids- en Beheerscyclus uit 2001-2002 bleven op dit punt tamelijk pessimistisch en concludeerden bijvoorbeeld dat de landelijke en lokale beleidscycli niet op elkaar aansloten. Een aantal jaren later meende de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005) dat het regionale bestel op een aantal punten positief scoorde (zoals flexibiliteit, innovaties, lokale verankering en balans tussen repressief en preventief), maar dat juist met betrekking de eenheid van het bestel, inclusief de samenwerking en coördinatie tussen de korpsen, het te wensen overliet. In 't Veld liep in 2001 al op deze conclusie vooruit door te concluderen dat de afzonderlijke regionale korpsen met zo tegenstrijdige impulsen werden geconfronteerd, dat zij wel bijna genoodzaakt waren tot een streven naar autonomie.

Verdeling van invloed

De in deze paragraaf beschreven aspecten van sturing in het politiebestedel hebben voor een belangrijk deel betrekking op de verdeling van invloed. Dat wordt vooral duidelijk als er sprake is van conflicten en spanningen. Toch worden de relaties tussen de actoren die betrokken zijn bij deze vormen van sturing vaak niet in termen van invloed of macht gedefinieerd en ervaren. Dat hangt voor een belangrijk deel samen met de vaak informele, persoonlijke relaties tussen de betrokken partijen en de sterke gerichtheid op consensusvorming (Cachet et al., 1994; Rosenthal et al., 1998; Terpstra, 2002).

In de periode direct na de invoering van het regionaal bestel werd geconstateerd dat veel van de feitelijke invloed in handen was van de korpschefs en (in wat mindere mate) de korpsbeheerders. In vergelijking daarmee werd het regionaal college omschreven als een Poolse Landdag met veel vergadertijd en weinig daadkracht (Albert, 1994; Cachet et al., 1994; Gooren & de Zwaan, 1995a). Dit beeld werd enkele jaren later bevestigd in de evaluaties van de Politiewet 1994. Deze studies vonden dat in het regionale bestel destijds de meeste invloed geconcentreerd was bij de regionale driehoek, waarbij vooral de dominante positie van korpschefs en korpsbeheerder werd benadrukt. Hoewel de PW 1993 tegemoetkwam aan de al langer bestaande wens van het OM meer invloed te krijgen op het beheer over de politie (Peters, 1999: 154), bleef in die jaren de hoofdofficier vaak vooral aan de zijlijn opereren (Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998; zie ook Koopman, 1998). In 2004 werden in het Nederlandse politiebestedel nog steeds de korpschefs en korpsbeheerder gezien als de meest invloedrijke functionarissen. Nieuw was dat inmiddels de hoofdofficieren in het politiebestedel aan invloed hadden gewonnen. In vergelijking met deze drie werd de invloed van bijvoorbeeld gemeenteraadsleden als beperkt beschouwd (Huberts, 2004).

Over langere termijn bekeken hebben zich belangrijke verschuivingen voorgedaan in de invloedsverdeling binnen het Nederlands politiebestedel. In de periode voor en direct na invoering van het regionaal bestel waren de korpschefs zeer invloedrijk (Albert, 1994), met direct na 1993 de korpsbeheerder als goede tweede. Als de korpschef en korpsbeheerder elkaar konden vinden, hadden zij gezamenlijk een alles bepalende rol (Koopman, 1998; Rosenthal et al., 1998). Terwijl de positie van de korpsbeheerder in de hele periode van het regionaal bestel zeer dominant bleef, verloren de korpschefs geleidelijk aan invloed. Met name de publieke demonstratie van invloed door enkelen van hen in de jaren rond de invoering van het regionaal bestel zou bij andere partijen kwaad bloed hebben gezet en zou hebben bijgedragen aan het verlies van aanzien en invloed (vgl. Van der Torre & Van der

Torre-Eilert, 2013); dit werd al vroeg aangekondigd met het eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996).

Met de vorming van het regionale bestel kreeg het OM formeel meer te zeggen over het beheer over de politie (Peters, 1999) Daarvan werd in eerste instantie in de praktijk echter nog weinig gebruikgemaakt. Bij het OM leken nog onvoldoende kennis, vaardigheden en bestuurlijke affiniteit te bestaan om hun rol effectief in te vullen (Albert, 1994; Cachet et al., 1994; Hoogewoning, 1994). Stap voor stap nam de invloed van het OM echter toe. In 2004 constateerde Van de Bunt (2004) dat het OM een veel actievere rol was gaan spelen in de sturing van concrete opsporingsonderzoeken. De studie van Huberts (2004) uit datzelfde jaar laat zien dat de hoofdofficier een veel directere gezagsrol innam ten aanzien van de regionale korpsen en een belangrijke partij was geworden in de regionale beheersdriehoek. In de laatste periode van het regionaal bestel had deze ontwikkeling zich verder voortgezet, waarbij het OM niet alleen zijn stempel drukte op de politie (zie ook Lindeman, 2017), maar naar het lijkt soms ook op de agenda van het lokaal veiligheidsbeleid, onder meer via de RIEC's (vgl. Van der Torre & Van der Torre-Eilert, 2013). Onderzoek waarin is nagegaan hoe de invloedsverhoudingen liggen in het Nederlands politiebestedel na invoering van de nationale politie ontbreken tot op heden.

7.3 Democratische inbedding

In de periode sinds eind jaren zestig van de vorige eeuw is de lokale democratische inbedding van de politie één van de telkens terugkerende thema's in beschouwingen en discussies over het Nederlandse politiebestedel. Daarbij is de toon vaak bezorgd: de vrees wordt uitgesproken dat de ruimte voor lokale democratische sturing en verantwoording over de politie onvoldoende is of onder druk komt te staan.

In deze paragraaf staat de vraag centraal wat er feitelijk van de lokale democratische inbedding van de politie in Nederland terecht komt. De hier gegeven analyse beperkt zich tot de positie en het functioneren van de gemeenteraad ten opzichte van de politie. Juist de gemeenteraad neemt hier een centrale plaats in. Bovendien is dit thema sinds de jaren tachtig in onderzoek direct of indirect regelmatig aan de orde gesteld.

Ondanks de veranderingen in politieke en bestuurlijke context, evenals in het politiebestedel zelf, doen zich opmerkelijke constanten voor in het beeld dat onderzoeken schetsen van de wijze waarop de lokale democratische inbedding van de politie in de praktijk functioneert. Daarnaast doen zich in de loop van de tijd ook enkele veranderingen voor. Daarom worden de belangrijkste studies hier in chronologische volgorde beschreven.

De relatie tussen politie en lokale politiek en bestuur veranderde in Nederland langzaam vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig. Pas sinds 1969 is de burgemeester op grond van de Gemeentewet verplicht verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad over beslissingen op het terrein van de openbare orde en veiligheid. Tot die tijd was dat thema voorbehouden aan het gezagsdomein van de burgemeester. In eerste instantie beperkten de activiteiten van de raad zich vooral tot het vragen aan de burgemeester van verantwoording achteraf. Twee problemen, die ook later in studies vaak naar voren komen, traden daarbij op: het gebrek aan kennis en deskundigheid van raadsleden over de politie en de traditioneel introverte cultuur van de politieorganisatie. Het gevolg was dat zich in deze relatie regelmatig spanningen voordeden: enerzijds ergernis over het politiek incidentalisme van raadsleden en hun onwetendheid, anderzijds het zelfverkozen isolement en gebrek aan transparantie van de politie (Cachet et al., 1994: 14-20).

Pas in de loop van de jaren tachtig ontstond een duidelijker relatie tussen gemeenteraden en politie. De eerste vormen van beleidsplanning ontstonden op dit terrein, waardoor de politie

niet meer alleen naar aanleiding van incidenten op de agenda van de raad kwam. Raadsleden raakten op die manier meer betrokken bij politieaangelegenheden. Ook de politie probeerde meer in deze relatie te investeren (Cachet et al., 1994: 21-23). Lange tijd bleef de relatie voor beide partijen toch onwennig. Een onderzoek naar lokale besluitvorming rond de politie liet midden jaren tachtig zien dat politiemensen het vaak lastig vonden hun rol te spelen in bestuurlijke, deels politieke netwerken op gemeentelijk niveau. Tegelijk werd geconstateerd dat de politie in de praktijk niet slechts een passieve volger van het gezag is. In tegendeel, vanwege haar voorsprong in kennis vervult zij vaak een voortrekkersrol (Gunther Moor, 1986; ook Cachet et al., 1994: 23).

De komst van de Politiewet 1993 riep bij veel raadsleden de vrees op dat de afstand tot de politie groter zou worden en daarmee hun invloed daarop geringer. Onderzoek direct na de invoering van deze wet laat zien dat in gemeenten waar voorheen gemeentepolitie was, de betrokkenheid van de raad het grootste was (hoewel juist daar de afstand tot de politie groter was geworden). Over het geheel veranderde het beeld van de betrokkenheid van de raad met de komst van deze wet in eerste instantie echter nauwelijks. Gemeenteraden hadden ook in deze periode vaak slechts een beperkte bemoeienis met de politie. Politiemensen klaagden over een gebrek aan deskundigheid van raadsleden en meenden dat de inbreng van de raad marginaal was. Raadsleden die een actieve rol speelden ten aanzien van de politie, zouden zeldzaam zijn. Overigens, raadsleden die de politie kritisch volgen, werden op hun beurt niet erg gewaardeerd (Cachet et al., 1994: 165-195). Mogelijk dat dit ook de bevinding uit een andere studie uit deze zelfde periode kan verklaren, namelijk dat een aanzienlijk deel van de gemeenteraadsleden ontevreden zou zijn over hun invloed op de besluitvorming met betrekking tot de politie (Gooren & De Zwaan 1995a: 140).

De lokale democratische inbedding van de politie vormde in 1998 een belangrijk thema in de evaluaties van de Politiewet 1993. Geconstateerd werd dat de in deze wet opgenomen bevoegdheden van gemeenteraadsleden niet helder waren omschreven. De mogelijkheden voor raadsleden om te reageren op ontwerpstukken van korpsbeheerder of regionaal college liepen bovendien altijd indirect, namelijk via de burgemeester. Hoe de raad in de praktijk opereerde, was dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de opstelling van de burgemeester en de mate en wijze waarop die informatie verstrekke aan de raad.

Deze evaluaties kwamen tot de bevinding dat de invloed van de gemeenteraad op de politie in de regel zeer gering was. Veel verder dan tot incidentele, ad hoc bemoeienis zou het in de regel niet zijn gekomen. Veel onderwerpen onttrokken zich aan het blikveld van raadsleden, zoals regionale beslissingen of beheersaangelegenheden. Met uitzondering van de grote gemeenten was de betrokkenheid van raadsleden bij de politie vaak gering. Bovendien misten zij in veel gevallen kennis en expertise op dit terrein. Minstens zo problematisch was dat de meeste raadsleden deze lacune zelf nauwelijks als probleem zagen. Toch onderkende een deel van hen dat zij onvoldoende geïnformeerd waren en te weinig ruimte hadden om invloed uit te oefenen. In die laatste lijn paste dat vooral raadsleden van oordeel waren dat er een lokaal democratisch gat bestond, een opvatting die overigens door burgemeesters veel minder werd onderschreven (Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998). De (beperkte) mogelijkheden die raadsleden hadden, benutten zij in de praktijk onvoldoende, waarbij zij zich bovendien veelal zouden hebben laten (af)leiden door details en incidenten (Koopman, 1998: 192-195). Voorstellen om de positie van de gemeenteraad te versterken, zoals in eerste instantie door het kabinet Paars-II werden gedaan (Kok et al., 1998), verdwenen al snel van de agenda of werden afgezwakt (Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999).

Rond het begin van de 21^e eeuw werd in onderzoek geconstateerd dat de rol van de gemeenteraden op het terrein van de politie desalniettemin langzaam wat meer vorm had gekregen. De onderwerpen kwamen meer volgens een vaste structuur en cyclus op de agenda van de raad. In veel gemeenteraden (of raadscommissies) werd (minimaal) maandelijks over de politie gesproken, vaak in aanwezigheid van een vertegenwoordiger van de politie. Hierdoor kon meer en regelmatigere informatie worden uitgewisseld. Ook al waren er meer mogelijkheden gekomen voor de raad om haar stem te laten horen, zijn positie in de sturing en verantwoording van de (lokale) politie bleef tamelijk zwak. Deels werd dit gezien als gevolg van de wijze waarop in de Politiewet 1993 de gemeenteraad was gepositioneerd. Daarnaast werd opnieuw geconstateerd dat gebrek aan kennis, expertise en betrokkenheid van raadsleden hierbij een belangrijke rol speelden (Terpstra, 2002).

De wat problematische relatie tussen politie en gemeenteraad wordt vermoedelijk versterkt omdat betrokken politiemensen vaak van oordeel zijn dat raadsleden nogal eens ‘onredelijke eisen’ stellen. Opnieuw werd in onderzoek geconstateerd dat veel raadsleden (en veel burgemeesters) de ontbrekende rol en invloed van de gemeenteraad nauwelijks als probleem zagen. Opnieuw werd opgemerkt dat dit echter niet als geruststelling mag worden opgevat, maar dat deze bevinding het probleem van het democratisch gat eerder nog ernstiger maakt (Terpstra, 2002).

De spanningen in de lokale relaties tussen politiek, bestuur en politie werden vaak opgelost door overleg, afspraken en andere processen zo veel mogelijk informeel te houden. Geconstateerd werd dat deze informalisering mogelijk bepaalde spanningen oploste, maar dat deze ook weer nieuwe problemen kon creëren, zoals een gebrek aan transparantie. Overigens werd in deze periode geconstateerd dat het OM, hoewel inmiddels veel actiever in de beleidscyclus van de politie, in deze lokale arena's nog nauwelijks een rol speelde (Terpstra, 2002; Terpstra, 2004).

De conclusies van Huberts (2004: 57-73) van enkele jaren later bevestigen dit beeld. Onder politiechefs, burgemeesters en (hoofd)officieren van justitie leefde breed het gevoel dat gemeenteraden te weinig invloed hadden. Op de terreinen van ‘toezicht en veiligheid’, ‘openbare orde’ en hulpverlening was de invloed van de raad in vergelijking met die van de andere actoren die betrokken waren bij de lokale sturing en verantwoording rond de politie, het geringste. Op het terrein van de misdaadbestrijding speelde de raad helemaal geen rol. Opmerkelijk is ook de bevinding uit deze studie dat onder de politiechefs, burgemeesters en (hoofd)officieren de opvatting overheerste dat in de daaraan voorafgaande jaren de gemeenteraad nauwelijks aan invloed had gewonnen.

Aan de vooravond dat het voornemen tot Nationale Politie in het regeerakkoord werd opgenomen, vond grootschalig onderzoek plaats onder raadsleden en naar hun opvattingen over de politie. Veel raadsleden bleken het gevoel te hebben dat zij door de regionalisering van het politiebesteding nog maar weinig over de politie te zeggen hadden. Regionale en landelijke prioriteiten zouden het lokale politiebeleid te veel bepalen. De groeiende invloed van bovenregionale samenwerking op de terreinen van politie en veiligheidszorg, in combinatie met bureaucratisering door schaalvergroting, maakte dat een groot aantal van hen zei terug te verlangen naar de situatie van voor de regiovorming, dus naar een eigen gemeentekorps of weer een lokale post van de rijkspolitie (Van der Torre-Eilert et al., 2010; zie ook Straver et al., 2009).

Met de invoering van de Politiewet 2012 kregen gemeenteraden er formeel enkele bevoegdheden bij. De gemeenteraad dient sinds die tijd iedere vier jaar vast te stellen welke doelen de gemeente op het terrein van de veiligheid nastreeft door ‘handhaving van openbare orde en hulpverlening door de politie.’ Bovendien moet de gemeenteraad worden gehoord

over het ontwerpbeleidsplan (PW 2012, art 38b). In hoeverre daarmee de positie van de gemeenteraad in het politiestelsel feitelijk is veranderd, is op basis van beschikbaar onderzoek (nog) niet duidelijk.

Niet lang nadat de Nationale Politie werd ingevoerd, vond uitgebreid onderzoek plaats onder burgemeesters. Het beeld dat deze studie schetst over de rol van de gemeenteraad in het vaststellen van het beleidsplan voor de politie-eenheid duidt op grote verschillen per locatie. In de regel zouden de invloed en betrokkenheid van de raad echter groter zijn als het gaat om het eigen lokaal veiligheidsplan dan om het beleidsplan voor de politie-eenheid (Karsten et al., 2014).

Tot een vergelijkbare bevinding komt een andere studie ruim anderhalf jaar later. Veel raadsleden zouden afstand houden tot de Nationale Politie en debatten daarover zouden zij liever concentreren op het beleid rond de lokale veiligheidszorg. Voor zover zij kritisch zijn over de Nationale Politie zou het in de regel gaan om concrete issues zoals het sluiten van politiebureaus, aanrijtijden of de beschikbaarheid van wijkagenten (Van der Torre et al., 2015).

Hoofdstuk 8. Slot

In de voorgaande hoofdstukken zijn de belangrijkste ontwikkelingen geanalyseerd die zich in de periode tussen ongeveer 1990 en eind 2016 hebben voorgedaan in het Nederlandse politiebestedel. Bovendien is nagegaan hoe centrale onderdelen van dit bestel op verschillende momenten functioneerden. De analyse en beschrijving van beide thema's is gebaseerd op een groot aantal empirische onderzoeken die in de genoemde periode zijn verricht naar uiteenlopende aspecten van dat bestel en hoe deze in de praktijk opereerden. Zonder daarbij naar volledigheid te streven, is daarmee tevens een overzicht gegeven van het empirisch onderzoek in Nederland naar het functioneren van het politiebestedel.

Ter afronding komen in dit hoofdstuk nog enkele thema's kort aan bod. Eerst wordt ingegaan op de beschikbaarheid en kwaliteit van het op dit terrein verrichte onderzoek en op de thema's die daarin aan de orde komen (4.1). Vervolgens wordt teruggekomen op het neo-institutionele perspectief dat in het voorgaande is gehanteerd (4.2). Afsluitend worden enige spanningen beschreven die het Nederlandse politiebestedel kenmerken en in de onderzochte periode telkens weer terugkeren (4.3).

8.1 Onderzoek naar politiebestedel

Deze studie is gebaseerd op een groot aantal onderzoeken die in een periode van bijna drie decennia zijn verricht naar uiteenlopende onderdelen van het Nederlandse politiebestedel en de wijze waarop dit in de praktijk functioneert. Het aantal onderzoeken over de politie is in Nederland de afgelopen decennia sterk toegenomen. Ook met betrekking tot het Nederlandse politiebestedel is veel onderzoek beschikbaar. Dat is zelfs nog meer het geval als ook die studies worden meegenomen die zich primair richten op andere (politie)thema's, maar die zijdelings of indirect ook relevante informatie bevatten over het bestel of onderdelen daarvan.

Als er al een probleem is met het onderzoek in Nederland naar het politiebestedel, dan is dat niet zozeer kwantitatief, maar eerder kwalitatief van aard. Zoals in het inleidende hoofdstuk al werd opgemerkt, lopen de kwaliteit en het niveau van studies op dit terrein sterk uiteen. Aan de ene kant zijn er onderzoeken over het Nederlands politiebestedel die zeer informatief zijn en in methodische zin adequaat zijn opgezet (hoewel zij zelden gepaard gaan met een duidelijk uitgewerkt theoretisch en conceptueel kader). Ook vanuit internationaal perspectief voldoen deze studies in belangrijke mate aan de te stellen kwaliteitseisen. Belangrijk is bovendien dat deze studies na verloop van een aantal jaren nog steeds interessant zijn om kennis van te nemen.

Aan de andere kant zijn er echter ook studies over (onderdelen van) het Nederlandse politiebestedel, die van een tamelijk mager niveau zijn, die in methodologische zin onder de maat blijven en die soms vragen oproepen omtrent de geldigheid en betrouwbaarheid van de gepresenteerde uitkomsten. Soms ook rijst twijfel in hoeverre de auteurs over voldoende kennis beschikken over het onderwerp dat zij hebben onderzocht. Deels mogen de betrokken onderzoekers zich dit aantrekken. Het zou echter ook opdrachtgevers niet misstaan als zij zo nu en dan hogere eisen zouden stellen aan de onderzoeken waarvoor zij opdracht verlenen en aan de onderzoekers die zij in de arm nemen. Daarnaast zijn er nogal wat onderzoeken op dit terrein die sterk tijds- en contextgebonden zijn. Gevolg daarvan is dat deze studies snel hun relevantie verliezen en slechts een (beperkte) betekenis hebben binnen de directe instrumentele (beleids)context of het veranderingstraject waarbinnen zij werden uitgevoerd. Ondanks deze beperkingen biedt het beschikbare empirische onderzoek voldoende basis om zicht te krijgen op de lange termijnontwikkelingen van het Nederlandse politiebestedel en op de

wijze waarop centrale onderdelen daarvan in de praktijk werk(t)en. Toch moet ook worden geconstateerd dat in het beschikbare onderzoek op dit terrein lacunes optreden. Deels lijkt dat gevolg van het feit dat in het politieonderzoek (ook met betrekking tot het bestel) nauwelijks sprake is van onderzoeksprogramma's. Veel onderzoek op dit terrein komt ad hoc tot stand. De invloed van politieke golfbewegingen, maar ook van veranderingen in belangstelling van onderzoekers en van veelal op de korte termijn gerichte beleidsvragen is dan ook terug te vinden in de thema's die in het onderzoek aan bod komen. Deels is dat positief te beoordelen: onderzoek kan zo aansluiten bij de actualiteit en bij problemen in politiebeleid of -praktijk die op dat moment de aandacht vragen. Tegelijk kan het daarmee moeilijker worden zicht te krijgen op lange termijnontwikkelingen en kunnen meer fundamentele vraagstukken in het Nederlandse onderzoek onderbelicht blijven. Een voorbeeld van een thema dat wat verder afstaat van de overheersende dagelijkse, korte termijnoriëntatie en dat daardoor in het onderzoek lang is blijven liggen is de internationale vergelijking van (het functioneren van) verschillende politiebestellen. Het heeft lang geduurd voordat vanuit Nederland internationaal vergelijkend onderzoek hiernaar op gang kwam (zie bijvoorbeeld Van Sluis et al., 2013; Fyfe et al., 2013).

Deze studie laat zien dat de relaties tussen onderzoek en (wijzigingen in) het politiebestel verre van eenduidig zijn. Het rationele model over de relatie onderzoek-beleid suggereert dat beleid tot stand zou (moeten) komen op grond van de uitkomsten van onderzoek. In werkelijkheid ligt deze relatie aanzienlijk ingewikkelder. Zo blijken soms eerst veranderingen op te treden in de beleidsagenda, waarna onderzoek zich vervolgens aanpast, soms niet alleen in gekozen thematiek en vraagstelling, maar ook in gehanteerde terminologie en zelfs gepresenteerde bevindingen. In onze analyse zijn wij enkele onderzoeksverslagen tegengekomen waarbij auteurs de indruk wekten vooral bestaand beleid te willen legitimeren en beleidsmakers te bevestigen in hun opvattingen. Een enkele keer ontstond zelfs twijfel of de gepresenteerde empirische gegevens niet ondergeschikt waren aan deze legitimatiewens. Er zijn ook gevallen waarin het beleid een bepaalde richting opgaat en zich daarbij beroept op onderzoeken, terwijl die conclusies helemaal niet zo duidelijk uit de betreffende studies naar voren komen. Dat was bijvoorbeeld het geval na 1998 bij de pogingen van de centrale overheid meer grip te krijgen op de regionale korpsen. Daarbij werd ter onderbouwing verwezen naar onder meer de evaluatiestudies van de Politiewet 1993 (Rosenthal et al., 1998; Gunther Moor et al., 1998). Deze centralisatiekoers volgde echter niet uit de bevindingen van deze studies, deels omdat deze zich daar niet over uitlieten, deels omdat uit de bevindingen ook andere conclusies hadden kunnen worden getrokken. Andersom kan beleid een hele andere richting uitgaan dan waar de conclusies van onderzoek op wijzen. Huberts (2004) bijvoorbeeld pleitte op basis van zijn studie voor een radicale stelselwijziging omdat de termen gezag en beheer onbruikbaar waren geworden. Zoals bekend volgde in Nederland een paar jaar later inderdaad een ingrijpende wijziging van het politiebestel, waarin van alles veranderde, maar waarbij deze begrippen bleven en dezelfde invulling hielden.

8.2 Bestelwijziging als institutionele verandering

De voorgaande analyse van bijna drie decennia politiebestel in Nederland maakt duidelijk dat bestelwijziging slechts in beperkte mate als een rationeel proces kan worden gezien. De veranderingen die zich voordoen in dit bestel vormen evenmin een lineair proces. Zo wisselen centraliserende en decentraliserende bewegingen soms elkaar af of vinden zelfs tegelijk plaats. Bestelwijziging is meer dan een wetswijziging of een verandering van organisatiestructuur, hoe ingrijpend deze op zich ook is.

Zowel de besluitvorming rond de stelselwijziging, als de implementatie van het nieuwe bestel zijn afhankelijk van een groot aantal partijen en actoren, waarvan vele hun eigen opvattingen en belangen meebrengen. Mede daarom berust het idee dat strikt onderscheid is te maken tussen de besluitvorming over het bestel en de invoering ervan voor een belangrijk op een illusie: de uitvoering van het bestel is in werkelijkheid evenzeer een ‘politiek’ proces, dat echter deels plaatsvindt met andere actoren, andere middelen en in andere settings (Terpstra & Fyfe, 2015; Cachet & Sey, 2013). De betrokken actoren maken deel uit van soms qua samenstelling wisselende netwerken. Hoewel elk van hen ook zijn of haar eigen koers kan varen, zijn zij vaak van elkaar afhankelijk. In deze situatie hanteren de actoren uiteenlopende strategieën om hun doelen te bereiken, zoals onderhandelen, uitruilen, compromissen sluiten, derden inschakelen, zwarte pieten, vertragen of simpelweg de eigen weg gaan. In de loop van de tijd kunnen de doelstellingen en uitgangspunten van de stelselwijziging verschuiven. Dat is mede mogelijk omdat de doelen van het bestel niet eenduidig zijn en door iedere partij op een eigen wijze kunnen worden ingevuld.

De betekenis van de stelselverandering is niet beperkt tot verbetering van de efficiëntie van de politie of van een andere instrumentele waarde. Juist omdat het om de politie gaat, zijn er allerlei waarden, emoties en symbolen mee verbonden zoals rechtsstatelijkheid, vertrouwen van burgers in de overheid, behoefte aan bescherming tegen gevaar, of het geloof in het gezag (zie ook Loader & Mulcahy, 2003). Bovendien houdt de stelselverandering naast een verandering van organisatorische arrangementen en bevoegdheden een wijziging in van opvattingen, normen, verwachtingen en manieren waarop politiemensen hun dagelijks werk inrichten en van betekenissen voorzien. De bestelwijziging komt daarom ook tot uiting in allerlei rituelen en symbolen, soms tot in het taalgebruik (denk bijvoorbeeld aan het ‘verbod’ op de term Noodhulp, een voorbeeld van organisatieverandering door wijziging van jargon) en daarmee van symbolen (Terpstra et al., 2016).

Om deze redenen kan dan ook van de bestelwijziging worden gesproken als een institutionele verandering. De drie door Scott (2005) onderscheiden elementen daarvan vormen ook in de veranderingen in het Nederlandse politiebestedel de kernelementen: de verschillende actoren met hun eigen opvattingen en belangen, met elkaar verbonden in complexe netwerken, de onderliggende opvattingen en normen, inclusief de dominante logica ervan (waaronder de vanzelfsprekendheden daarvan en de overtuigingskracht die daarvan voor betrokkenen uitgaat) (vgl. Crank & Langworthy, 1992) en de wijze waarop het bestel gestuurd en geleid wordt. Dit laatste gaat niet alleen over de wijze van sturing, maar ook om de verdeling van invloed en macht tussen de betrokken actoren.

Met de notie van bestelwijziging als institutionele verandering komen enkele andere elementen naar voren die in de voorgaande hoofdstukken herhaaldelijk aan bod kwamen. Naast verandering is er in het functioneren van het bestel sprake van een grote mate van continuïteit. Soms bestaat de neiging veranderingen toe te schrijven aan de meest recente bestelwijziging, terwijl het in feite gaat om veel langer lopende ontwikkelingen die deels sluipend en ongemerkt plaatsvinden (Terpstra et al., 2016).

Door het element van institutionele verandering centraal te stellen, wordt beter duidelijk waarom bestelwijziging zo’n lastig en ingewikkeld proces is, vaak zo langzaam gaat en via zoveel omwegen (ook al kan de politieke besluitvorming relatief snel zijn gegaan), met uitkomsten die kunnen verschillen van wat bestuurders en beleidsmakers oorspronkelijk voor ogen stond. Het geïstitutionaliseerde karakter maakt dat het bestel wordt ervaren als een objectief sociaal feit, dat de concepten aanlevert waarin mensen denken. Het biedt ook de antwoorden en routines voor uiteenlopende dagelijkse vragen, en levert een symbolisch universum dat voor velen bekend en vertrouwd is (Berger & Luckmann, 1966). Verandering van bestel tast niet alleen de posities en belangen van velen aan, maar haalt ook hun vertrouwde omgeving overhoop, terwijl op dat moment onduidelijk is hoe het toekomstig

bestel eruit zal zien en of dat eenzelfde vertrouwde omgeving zal blijken te zijn. Het nieuwe bestel zal zich moeten legitimeren, niet alleen in rationale, maar ook in emotionele zin. Bovendien zal het verleden delegitimeerd moeten worden, dat wil zeggen beschouwd worden als achterhaald, fout of inefficiënt. De veranderaars lijken dat vaak niet zo in de gaten te hebben, maar de boodschap daarvan wordt door velen in het bestel begrepen als dat zij het tot nu toe fout hebben gedaan. De weerstand tegen de verandering is dan soms al in de kiem aanwezig (zie voor voorbeelden Terpstra et al. (2016) en voor verhalen van politiemensen waar dit uit naar voren komt: Terpstra (2016)).

De richting en het verloop van institutionele veranderingen zoals een bestelwijziging van de politie kennen een hoge mate van onvoorspelbaarheid. Vele factoren zijn daarop van invloed. Eerder werd al gewezen op de rol van de vele betrokken actoren met hun opvattingen en belangen en de verdeling van macht en invloed binnen de relevante netwerken. Incidenten die politiek gevoelig liggen en veel aandacht van de media trekken, kunnen in dit proces een belangrijke rol spelen en voor onverwachte wendingen zorgen. De voorgaande analyse maakt duidelijk dat ook veranderingen in dominante opvattingen en verschuivingen in de wijze waarop problemen en verhoudingen worden gedefinieerd (geframed) hierbij van belang kunnen zijn (vgl. Van Sluis et al., 2013; Terpstra & Fyfe, 2013). Het kan bovendien per periode verschillen welke factoren hierbij een rol spelen.

8.3 Politiebestel, spanningen en stabiliteit

De voorgaande analyse maakt duidelijk dat het Nederlands politiebestel met een aantal fundamentele spanningen wordt geconfronteerd. Deze komen telkens weer terug, hoewel het per periode kan verschillen welke spanningen het meest in de aandacht komen en hoe zij concreet worden ervaren en verwoord. De twee politiehervormingen die in de hier beschreven periode hebben plaatsgevonden (op basis van respectievelijk de Politiewet 1993 en 2012) hebben wel invloed gehad op de wijze waarop de spanningen zich voordoen, maar hebben er niet toe geleid dat deze zijn verdwenen. Zonder hier volledig te willen zijn, noemen wij enkele van de meest prominente spanningsvelden waarmee het Nederlands politiebestel te maken heeft.

De meest in het oog springende spanning (die ook als zodanig in de verschillende politiewetten onder woorden is gebracht) is die tussen gezag en beheer. Lange tijd werd als antwoord op deze spanning het principe verkondigd dat het beheer het gezag zou moeten volgen. De praktijk bleek hier echter vaak van af te wijken, hetgeen mede mogelijk was omdat de betekenis van deze concepten in de praktijk verre van duidelijk was en er daarmee veel ruimte tot vrije interpretatie en flexibele omgang met deze bevoegdheden ontstond (Rosenthal et al., 1998; Huberts, 2004). Ook in het nationaal bestel nemen de twee concepten een centrale positie in. Volgens een enquête van eind 2014 is meer dan de helft van de Nederlandse burgemeesters van oordeel dat zij meer over het beheer te zeggen zouden moeten hebben om hun gezag over de politie in de eigen gemeente waar te kunnen maken. Bij een deel van de burgemeesters, vooral van kleine gemeenten, is sprake van een zeker fatalisme over hun feitelijke mogelijkheden hun gezag over de politie nog waar te kunnen maken. Vooral de grotere afstand tussen beheer en gezag lijkt hieraan te hebben bijgedragen (Terpstra et al., 2015).

Nauw verbonden met deze spanning is die tussen het principe van ondergeschiktheid aan het gezag en die van een eigen professionele positie en status van de politie of politieleiding. Hoewel er verschillende concrete voorbeelden zijn waarin deze spanning zich nadrukkelijk voordoet (zie Van Reenen, 2016; Terpstra & Van Heel, 2000; zie voor voorbeelden in andere landen Bayley & Stenning, 2016), lijkt de inrichting van het Nederlands politiebestel hier

nauwelijks rekening mee te houden, ook niet van het nationale politiebestedel. Dat laatste is opmerkelijk, omdat verwacht mag worden dat deze spanning aan belang zal winnen met de toenemende politisering van politie en veiligheidszorg en de groeiende mediatisering op deze terreinen.

Een derde spanning waarmee het Nederlandse politiebestedel telkens wordt geconfronteerd, is die tussen centralisatie en decentralisatie. Elk politiebestedel moet aan eisen op zowel centraal, als decentraal niveau voldoen. In elk bestel vormt dit een terugkerend spanningsveld (Morgan & Newburn, 1997: 145-150), waarbij compenserende maatregelen nodig zijn om een eenzijdige nadruk op een van beide niveaus tegen te gaan (als bijvoorbeeld het benadrukken van het belang van een gebiedsoriëntatie of van lokale inbedding van de politie na fases van centralisatie). Juist vanwege die spanning wisselen centraliserende en decentraliserende bewegingen elkaar vaak af of treden tegelijk op.

Spanning ook kent het Nederlands politiebestedel tussen de eisen van een 'justitiële politie' en een bestuurlijke politie, waarbij de ene keer de nadruk vooral op het een ligt, de andere keer op het ander. Thans lijkt de nadruk vooral op de justitiële kant te liggen, waarbij geprobeerd wordt een deel van het gemeentelijk veiligheidsbeleid te herdefiniëren in de richting van de prioriteiten van het OM. Het uitgangspunt blijft echter dat de Nederlandse politie beide vormen van politie in zich draagt en hoort te dragen. Het Nederlandse bestel is zonder deze spanning moeilijk denkbaar.

Een volgend spanningsveld doet zich voor in de twee ideaaltypische hoedanigheden van de politie als beschermer van enerzijds de staat en anderzijds van individuele burger (zie bijvoorbeeld Bayley, 1985: 67 e.v.). In Nederland wordt er in de regel van uitgegaan dat deze twee invullingen van de politie zonder moeite samen kunnen gaan. Gelukkig is een land dat zich deze gedachte kan veroorloven; elders is dit lang niet altijd een vanzelfsprekendheid. In feite gaat het om twee fundamenteel verschillende politiemodellen (Terpstra, 2011), die op gespannen voet kunnen komen te staan, met overigens ernstige risico's.

Voor de politie in een democratische rechtstaat is externe verantwoording om meerdere redenen van cruciaal belang. Omdat politiewerk op meerdere niveaus plaatsvindt, moet ook verantwoording daarop plaatsvinden. Zeker in een politiebestedel in Nederland, met zijn gelaagde bestuursstructuur, treedt een spanning op over de vraag op welk niveau waarover verantwoording moet worden afgelegd en op welk bestuurlijk niveau daar eventueel consequenties aan kunnen worden verbonden.

Tot slot, al in 1966 liet Skolnick zien dat de spanning tussen effectiviteit en legitimiteit een centraal element vormt in veel politiewerk. Het politiebestedel wordt met een vergelijkbare spanning geconfronteerd, namelijk tussen enerzijds het streven naar efficiëntie, anderzijds het belang van andere waarden, zoals rechtsstatelijkheid, publieke verantwoording en de noodzaak van een herkenbare en legitieme politie. Ook hier geldt dat deze spanningen telkens terugkeren, al is de invulling niet altijd dezelfde, evenmin als de mate waarin deze zich publiekelijk manifesteren.

Veel van de spanningen die hier zijn genoemd, zijn op hun beurt weer verbonden met een ander belangrijk vraagstuk dat telkens terugkeert rond het Nederlandse politiebestedel. Het gaat hier om de vraag hoe een systeem van *checks and balances* te creëren en in stand te houden waarmee niet alleen de verschillende betrokken actoren voldoende recht wordt gedaan, maar ook aan de verschillende waarden en principes die hierbij in het geding zijn.

Het in het voorgaande gehanteerde institutionele perspectief op veranderingen in het politiebestedel richt de aandacht op nog een laatste spanning die zich voordoet, namelijk tussen enerzijds de behoefte aan doelgerichte verandering en ingrijpende herstructureringen, en anderzijds de behoefte aan continuïteit, stabiliteit, herkenbaarheid en institutionele zekerheid. De ervaringen van de politiehervorming in 1993 maken duidelijk dat de toen uitgevoerde

omvangrijke reorganisatie (zelfs ook al gingen daar pilots aan vooraf) tot veel onrust, verlies van energie en tot vervreemding onder politiemensen leidde. Nog in 2001, acht jaar na de start van deze reorganisatie, waren op de werkvloer van de politieorganisatie de sporen daarvan in de vorm van onrust en een zekere anomie nog terug te vinden (Terpstra, 2002).

De toen opgedane ervaringen roepen twee vragen op. Ten eerste, gegeven het feit dat de invoering van de Nationale Politie een nog veel complexere operatie was dan de reorganisatie van 1993: hoe lang zal nu de onrust blijven bestaan? Ten tweede kunnen we ons afvragen in hoeverre te verwachten valt dat na een fase van herstructurering en reorganisatie een nieuwe stabiliteit en rust überhaupt nog wel zullen optreden. Of worden langzamerhand herstructurering en reorganisatie min of meer permanente en chronische verschijnselen, waarbij de ene reorganisatie nog niet is afgerond en de volgende al weer begint? Brodeur (2005) spreekt in dit verband van een toekomstperspectief voor de politie van een 'permanente revolutie', een *Trotsky in Blue*. Betekent dit dat in een samenleving gekenmerkt door permanente verandering en fluiditeit (Bauman, 2000) de gedachte van een nieuwe stabiliteit na een periode van hervorming in belangrijke mate een illusie dreigt te worden? De gedachte dat er een nieuw stabiel politiebestedel komt dat weer de behoeften aan institutionele zekerheid vervult en vertrouwd aandoet, zou in dat geval mogelijk voor een groot deel vervluchtigen, een perspectief dat gezien de belangrijke maatschappelijke functies van de politie in het handhaven en symboliseren van orde en rust vooral veel nieuwe vragen oproept.

Literatuur

- Albert, H. J. (1994). *De ongelijkzijdige driehoek. Onderlinge betrekkingen tussen lokaal bestuur, openbaar ministerie en politie*. Arnhem: Gouda Quint.
- Algemene Rekenkamer (2003). *ICT bij de politie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2011). *ICT bij de politie*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Bayley, D.H. (1985). *Patterns of Policing. A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, D.H., Stenning, P.C. (2016). *Governing the Police. Experience in six democracies*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY: Anchor Books.
- Bervoets, E. (2013). *Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Boin, R. A., Van der Torre, E. J., & 't Hart, P. (2003). *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Zeist: Kerckebosch.
- Brodeur, J. P. (2005). Trotsky in blue: Permanent policing reform. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 38(2), 254-267.
- Broer, W., & Van der Vijver, C. D. (1987). Moet de kogel door de kerk? In P. van Reenen (Ed.), *Het politiebestedel* (pp. 331-358). Arnhem: Gouda Quint.
- Cachet, A. (2002). Naar een veiliger samenleving: het veiligheidsprogramma 2002: Over ambities van een demissionair kabinet, de uitvoerbaarheid van voornemens en het niet leren van ervaring. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 64(12), 22-27.
- Cachet, A., & De Blaey, J. M. (1992). Reorganisatie van de politie: De zin van permanente discussie. In A. Cachet & U. Rosenthal (Eds.), *Reorganisatie van de politie: Een tussenbalans* (pp. 1-12). Arnhem: Gouda Quint.
- Cachet, A., Muller, E. R., Van der Torre, E. J., Verberk, M. P., Van Sluis, A., & Wolberink, M. M. E. (1994). *Politiebestedel in verandering. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe Politiewet*. Arnhem: Gouda Quint.
- Cachet, A., & Rosenthal, U. (1992). *Reorganisatie van de politie: een tussenbalans*. Arnhem: Gouda Quint.
- Cachet, A., & Sey, A. (2009). Nationaal verankerd, lokaal versterkt? In A. Cachet, A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling (Eds.), *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales* (pp. 51-114). Amsterdam: Reed Business.
- Cachet, A., & Sey, A. (2013). The police system in the Netherlands: Towards a national police force. In A. van Sluis, A. Cachet, T. Jochoms, A. Ringeling & A. Sey (Eds.), *Contested police systems. Changes in the police systems in Belgium, Denmark, England & Wales, Germany, and the Netherlands* (pp. 149-178). Den Haag: Eleven.
- Cachet, A., Van Sluis, A., Jochoms, T., Sey, A., & Ringeling, A. (2009). *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Amsterdam: Reed Business.
- Crank, J. P., & Langworthy, R. (1992). An institutional perspective of policing. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 83(2), 338-363.
- De Kleuver, E. E. (2007). Prestatieafspraken met de politie: van kritiek naar waardering. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, U. Rosenthal & E. J. van der Torre (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (2nd ed., pp. 213-234). Deventer: Kluwer.
- De Koning, B. (2010). *Operatie blauw: Weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie*. Amsterdam: Balans.
- DiMaggio, P. J. (1991). Constructing an organizational field as a professional project: U.S. art museums, 1920-1940. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 267-292). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Eenhoorn, B., Craemer, R., Vogelzang, P., & De Jong, W. (2016). *Conclusies en aanbevelingen. Onderzoeksrapport TweeSteden*. Den Haag.
- Eikenaar, T., & Van Stokkom, B. (2014). *Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

- Elzinga, D. J., & Koopman, J. (1998). Geschakelde politieke verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie. In D. J. Elzinga & J. Koopman (Eds.), *Politie en rechtsstaat. Naar een herijking van de politiewet*. Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2005). De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan. *Nederlands Juristenblad*, 80(29), 1506-1509.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2007a). *De geschiedenis van de Nederlandse politie. Een staatsinstelling in de maalstroom van de geschiedenis*. Amsterdam: Boom.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2007b). De politieparagraaf in het regeerakkoord. *Nederlands Juristenblad*, 82(14), 858-862.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2007c). De komende politiereorganisatie: De voorlaatste halte op de weg naar het korps Nederlandse politie. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller, U. Rosenthal & E. J. van der Torre (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (2nd ed., pp. 109-140). Deventer: Kluwer.
- Fijnaut, C. J. C. F. (2012). *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Fijnaut, C. J. C. F., & Van Helten, N. H. E. (1999). De 'bovenbouw' van het reguliere politieapparaat: Het KLPD, de KMAR en de BVD. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller & U. Rosenthal (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (1st ed., pp. 89-126). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Fokkema, G. J. (2008). Overleeft de korpsbeheerder? *Het Tijdschrift voor de Politie*, 70(9), 24-27.
- Fyfe, N. R., Terpstra, J., & Tops, P. (2013). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven.
- Giddens, A. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis*. Berkely and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gooren, W. A. J. (1992). *De organisatie van de reorganisatie. Verslag van een onderzoek naar het project reorganisatie politie*. Tilburg: IVA.
- Gooren, W. A. J., & De Zwaan, B. C. (1993). *De reorganisatie van de organisatie: Verslag van een onderzoek naar de invoering van het nieuwe politiebestedel in de korpsen*. Tilburg: IVA.
- Gooren, W. A. J., & De Zwaan, B. C. (1995a). *De organisatie na de reorganisatie: Verslag van een onderzoek naar de bestuurlijke en organisatorische condities in het nieuwe politiebestedel*. Tilburg: IVA.
- Gooren, W. A. J., & De Zwaan, B. C. (1995b). *De reorganisatie; wat een organisatie*. Tilburg: IVA.
- Gunther Moor, L. (1986). *Invloed van politie op gemeentelijke besluitvorming: een onderzoek in de gemeente Nijmegen in opdracht van de Directie politie van het Ministerie van binnenlandse zaken* Nijmegen: ITS.
- Gunther Moor, L., Bakker, I., & Brummelkamp, G. (1998). *Evaluatie politiewet 1993. Een breedte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Haagsma, J. H., Rümke, T. M., Smits, I., Van der Veer, E., & Wiebrens, C. J. (2012). *De sterkte van de arm: Feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994*. Amsterdam: Reed Business.
- Hennekens, H. P. J. A. M. (2011). Het wetsvoorstel voor een nationale politie. *De Gemeentestem*, 99(161/7360), 521-534.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. London: Sage.
- Home Office (1993). *Police reform. A police service for the twenty-first century*. London: Home Office.
- Hoogenboom, A. B. (2004). Bedrijfsvoering. In F. Vlek, K. Bangma, K. Loeff & E. Muller (Eds.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel* (pp. 121-152). Zeist: Kerckebosch.
- Hoogenboom, A. B. (2006). *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Hoogenboom, A. B. (2011). *Lessen uit het noorden. SSC-Noord (2004-2011) en de vorming van de nationale politie*: Regiopolitie Drenthe, Fryslân en Groningen.
- Hoogewoning, F. C. (1993). *Van driehoeksoverleg tot wijkagent*. Arnhem: Gouda Quint.
- Huberts, L. W. J. C. (2004). Gezag en beheer: Feit of fictie? In F. Vlek, K. Bangma, K. Loeff & E. Muller (Eds.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch.
- Huberts, L. W. J. C., Verbeek, S., Lasthuizen, K., & Van den Heuvel, J. H. J. (2004). *Paradoxaal politiebestedel. Burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerckebosch.
- In 't Veld, R. J., Beemer, F. A., De Haan, W., Mertens, L., Romein, E., & Van Roost, M. A. R. (2001). *Vooruitgang of regendans? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie*: Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2008). *Samenwerkingsafspraken politie 2008*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2010). *Onderzoek samenwerkingsafspraken politie 2008. Stand van zaken 2010*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- Inspectie Veiligheid en Justitie (2013). *Nationale politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari - 1 juli 2013*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Tweede onderzoek vorming nationale politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 - 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015a). *Derde onderzoek vorming nationale politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015b). *Vierde onderzoek vorming nationale politie. Het verder in werking brengen van de basisteams*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). *Vijfde onderzoek vorming nationale politie. Het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Jacobs, G., Bayerl, P.S., Flory, M., van de Bunt, H., Haas, N., Prins, R. (2015). *Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam - Rotterdam School of Management.
- Jochoms, M. P. C. M., Van der Laan, F., Landman, W., Nijmeijer, P. S., & Sey, A. (2006). *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiebesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Jochoms, T., & Sey, A. (2009). 'Blauw in balans' - Regiokorps Twente. In A. Cachet, A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling (Eds.), *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Amsterdam: Reed Business.
- Karsten, N., Schaap, L., Hendriks, F., Van Zuydam, S., & Leenknecht, G. (2014). *Majesteitelijk en magistraatlijk: De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt*. Tilburg: Tilburg University.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Klerks, P. P. H. M., In 't Veld, C. J. E., Van Wijk, A. P., Scholtes, M. M. E. A., Nijmeijer, P. S., & Van der Velde, J. G. M. (2002). *De voorhoede van de opsporing. Evaluatie van de kernteams als instrument in de aanpak van zware georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Kok, W., Zalm, G., & Borst-Eilers, E. (1998). *Regeerakkoord*.
- Koopman, J. (1998). *De democratische inbedding van de regionale politie*. Deventer: Kluwer.
- Koopman, J. (2011). De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie. *Nederlands Juristenblad*, 86(26), 1674-1682.
- Koopman, J. (2012a). Hoe het bestuur uit het politiebestedel verdween. *Gemeentestem*, 7364/3.
- Koopman, J. (2012b). Het nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 3(2), 4-28.
- Koopman, J. (2013). Bestuur, justitie en nationale politie in Nederland. *Cahiers Politiestudies*, 26, 125-148.
- Kort, J., & Terpstra, J. (2015). 'Onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. *Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel*. Apeldoorn: Reed Business.
- KplusV (2010). *Inzicht in toezicht en handhaving veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte*. Arnhem: KplusV.
- Kruissink, M., Verwers, C., & Dijkhoff, N. (1998). *Organisatie van de recherchefunctie*. Den Haag: WODC.
- Lane, J. (1987). Implementation, accountability and trust. *European Journal of Political Research*, 15(5), 527-546.
- Lindeman, J.M.W. (2017). *Officieren van justitie in de 21ste eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinving van officieren van justitie*. Utrecht: Universiteit van Utrecht (diss.).
- Loader, I., & Mulcahy, A. (2003). *Policing and the condition of England: Memory, politics and culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Loveday, B. (2000). Managing crime: Police use of crime data as an indicator of effectiveness. *International Journal of the Sociology of Law*, 28(3), 215-237.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 507-548.
- Meershoek, A. J. (2007). *De geschiedenis van de Nederlandse politie. De gemeentepolitie in een veranderende samenleving*. Amsterdam: Boom.
- Mein, A. (2010). Uitbreiding bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid. Een versterking of verzwakking van de positie van de burgemeester? *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 34-44.
- Meyer, J. W., & Scott, W. R. (1983). Centralization and the legitimacy problems of local government. In J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.), *Organizational environments: Ritual and rationality* (pp. 199-215). Beverly Hills, CA: Sage.

- Michiels, F. C. M. A., & Naeyé, J. (1998). De verhouding tussen bestuur en justitie in de Politiewet 1993. In D. J. Elzinga & J. Koopman (Eds.), *Politie en rechtsstaat. Naar een herijking van de politiewet* (pp. 29-60). Deventer: W. E. J. Tjeenk Willink.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1998). *Beleidsplan Nederlandse politie 1999–2002*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Ministerie van Justitie (1990). *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90*. 's-Gravenhage: Sdu uitgevers.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie (2003). *Landelijk kader Nederlandse politie 2003-2006*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Ministerie van Justitie (1999). *Bestel in balans*.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken (1985). *De toekomst van het politiebestedel*. 's-Gravenhage: Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999). *Memorie van toelichting - Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*.
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002). *Naar een veiliger samenleving*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.
- Morgan, R., Newburn, T.. (1997). *The Future of Policing*. Oxford: Clarendon Press.
- Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). *Eindrapport: Inzake opsporing*. 's-Gravenhage: Sdu uitgevers.
- Peters, K. (1999). *Verdeelde Macht. Een onderzoek naar de invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Powell, W. W. (2007). The new institutionalism. In S. R. Clegg & J. R. Bailey (Eds.), *The international encyclopedia of organization studies*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, W. W., & DiMaggio, P. J. (1991). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or, why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Prins, R., & Cachet, A. (2011). Integrale veiligheidszorg en de burgemeester. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 43-58.
- Projectgroep Visie op de Politiefunctie (2005). *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI.
- Raad van State (2011). Advies W03.11.0056/II. Verkregen op 23-1-2017 van <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=9773>.
- Ringeling, A. (1987). De voortdurende discussie over het politiebestedel. In P. van Reenen (Ed.), *Het politiebestedel* (pp. 319-330). Arnhem: Gouda Quint.
- Ritzer, G. (1993). *The McDonaldization of society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Rosenthal, U., Bruinsma, G. J. N., Muller, E. R., Van der Torre, E. J., & De Vries, A. W. (1998). *Evaluatie politiewet 1993. Een diepte-onderzoek*. 's-Gravenhage: VUGA.
- Schol, M., Struiksma, N., Winter, H., & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt. De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Den Haag: WODC.
- Scott, W. R. (2005). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. In K. G. Smith & M. A. Hitt (Eds.), *Great minds in management: The process of theory development* (pp. 460-484). New York: Oxford University Press.
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. *Theory and Society*, 37, 427–442.
- Skolnick, J. H. (1966). *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley & Sons.
- Stenning, P. C., & Shearing, C. D. (2005). Reforming police: Opportunities, drivers and challenges. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 38(2), 167-180.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2005). *Nationale politie van wijk tot wereld? Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*. Dordrecht: SMVP.
- Straver, R., Ulrich, R., & Van Duijneveldt, I. (2009). *Integratie van Nederlandse politie in wijken, netwerken en lokaal bestuur*. Dordrecht: SMVP.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht.

- Stuurgroep Onderzoek Bovenregionale Samenwerking (2008). Advies van de stuurgroep onderzoek bovenregionale samenwerking. Verkregen op 23-1-2017 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29628-110-b4.pdf>.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: IPIT.
- Terpstra, J. (2004). Lokale inbedding van de Nederlandse politie: Stand van zaken en overzicht. In F. Vlek, K. Bangma, K. Loef & E. Muller (Eds.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel* (pp. 59-80). Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J. (2010). *Het veiligheidscomplex. Ontwikkelingen, strategieën en verantwoordelijkheden in de veiligheidszorg*. Den Haag: Boom Lemma.
- Terpstra, J. (2011). Two theories on the police – The relevance of Max Weber and Emile Durkheim to the study of the police. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 39(1), 1-11.
- Terpstra, J. (2013). Towards a national police in the Netherlands - Background of a radical police reform. In N. R. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (Eds.), *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe* (pp. 137-156). Den Haag: Eleven.
- Terpstra, J. (2016). Verhalen van plattelandspolitie. Constructie van een beroepsidentiteit onder druk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 15(2/3), 61-73.
- Terpstra, J., Foekens, P., & Van Stokkom, B. (2015). *Burgemeesters over hun nationale politie. Een onderzoek naar de opvattingen van burgemeesters over hoe zij hun rol als gezagsdrager onder het regime van de nationale politie kunnen waarmaken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid.
- Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2013). Introduction: A 'transformative moment in policing'. In N. R. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (Eds.), *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reforms in Northern and Western Europe* (pp. 1-22). Den Haag: Eleven.
- Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2014). Policy processes and police reform: Examining similarities and differences between Scotland and the Netherlands. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42(2), 366-383.
- Terpstra, J., & Fyfe, N. R. (2015). Mind the implementation gap? Police reform and local policing in the Netherlands and Scotland. *Criminology & Criminal Justice*, 15(5), 1-18.
- Terpstra, J., & Gunther Moor, L. (2012). Nationale politie. Kanttekeningen tegen de stroom in. *Nederlands Juristenblad*, 87(7), 451-457.
- Terpstra, J., Gunther Moor, L., & Van Stokkom, B. (2010). De kerntakendiscussie in Nederland. Retoriek en realiteit. In B. van Stokkom, J. Terpstra & L. Gunther Moor (Eds.), *De politie en haar opdracht: De kerntakendiscussie voorbij* (pp. 25-50). Apeldoorn-Antwerpen: Maklu.
- Terpstra, J., & Jochoms, T. (2014). Organisatie en interne sturing van politiewerk. In E. R. Muller, E. J. van der Torre, A. B. Hoogenboom & N. Kop (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (3rd ed., pp. 179-207). Deventer: Kluwer.
- Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*. Zeist: Kerckebosch.
- Terpstra, J., & Trommel, W. (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Enschede: IPIT.
- Terpstra, J., & Van der Vijver, C. D. (2005). Het Nederlandse politiebestel en de druk tot centralisatie. *Tijdschrift voor Criminologie*, 47(4), 335-344.
- Terpstra, J., Van Duijneveldt, I., Eikenaar, T., Havinga, T., & Van Stokkom, B. (2016). *Basisteams in de nationale politie. Organisatie, taakuitvoering en gebiedsgebonden werk*. Amsterdam: Reed Business.
- Terpstra, J., & Van Heel, L. (2000). *Grootschalig politieoptreden, maatschappelijk verzet en geweldsvermijding*. Enschede: IPIT.
- Terpstra, J., & Van Stokkom, B. (2015). Politie in tweevoud: Centraal en decentraal. *Justitiële Verkenningen*, 41(2), 39-54.
- Terpstra, J., Van Stokkom, B., & Spreuwers, R. (2013). *Who patrols the streets?* Den Haag: Eleven.
- Van de Bunt, H. (2004). De uitvoering en inrichting van de opsporing. In F. Vlek, K. Bangma, K. Loef & E. Muller (Eds.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch.
- Van der Torre, E. J. (2004). Rotterdamse drugsscenes: het kostbare gelijk van de straat. In E. R. Muller (Ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pp. 253-277). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Van der Torre, E. J., Gieling, M., Holvast, R., Vlek, G. C. K., & Lanza, R. (2015). *De lokale positie van de nationale politie. Een eerste verkenning*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Van der Torre, E. J., Kuppens, J., Ferwerda, H. B., & Van Bolhuis, V. J. (2007). *De kerntakendiscussie: Verloop, opbrengsten en barrières*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.
- Van der Torre, E. J., & Van der Torre-Eilert, T. B. W. M. (2013). *Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal*. Rotterdam: Lokale Zaken.

- Van der Torre, E. J., & Van Harmelen, E. (1999). Basispolitiezorg en hulpverlening. In C. J. C. F. Fijnaut, E. R. Muller & U. Rosenthal (Eds.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (1st ed., pp. 399-422). Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Van der Torre-Eilert, T. B. W. M., Bergsma, H., & Van Duin, M. J. (2010). *Lokale politiek over politie*. Amsterdam: Reed Business.
- Van der Vijver, C. D. (1993). *De burger en de zin van strafrecht*. Lelystad: Koninklijke Vermande.
- Van der Vijver, C. D. (2004). Kerntaken, sturing en professionaliteit. In B. van Stokkom & L. Gunther Moor (Eds.), *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek* (pp. 35-55). Dordrecht: SMVP.
- Van der Vijver, C. D. (2006). Legitimiteit, gezag en politie. Een verkenning van de hedendaagse dynamiek. In C. D. van der Vijver & F. Vlek (Eds.), *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. (pp. 15-132). Den Haag: Elsevier Overheid.
- Van der Vijver, C. D., Meershoek, A. J., & Slobbe, D. F. (2001). *Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen*. Zeist: Kerckebosch.
- Van Reenen, P. (1987). Het ijzeren politiebestedel. In P. van Reenen (Ed.), *Het politiebestedel*. Arnhem: Gouda Quint.
- Van Reenen, P. (1993). Het zwevende politiebestedel. *Justitiële Verkenningen*, 19(4), 7-36.
- Van Reenen, P. (2006). Politieke legitimiteit, paradigma's en problemen. In C. D. van der Vijver (Ed.), *De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Van Reenen, P. (2016). *Politiechefs*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Van Sluis, A. (2002). *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming: Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Rotterdam: Erasmus University.
- Van Sluis, A., Cachet, A., De Jong, L., Nieuwenhuyzen, C., & Ringeling, A. (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Van Sluis, A., Cachet, A., Jochoms, T., Ringeling, A., & Sey, A. (2013). *Contested police systems. Changes in the police systems in Belgium, Denmark, England & Wales, Germany, and the Netherlands*. Den Haag: Eleven.
- Van Sluis, A., Cachet, A., & Ringeling, A. (2005). Results- based agreements for the police in The Netherlands. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(3), 415-434.
- Van Sluis, A., & Ringeling, A. (2009). Van wervende concepten naar sturing op resultaat: Het regiokorps Zuid-Holland-Zuid. In A. Cachet, A. van Sluis, T. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling (Eds.), *Het betwiste politiebestedel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestedel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales*. Amsterdam: Reed Business.
- Van Sluis, A., & Van Thiel, S. (2003). Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie. *Tijdschrift voor veiligheid en veiligheidszorg*, 2(4), 18-31.
- Van Steden, R. (2017). Municipal law enforcement officers: towards a new system of local policing in the Netherlands? *Policing & Society*, 27(1), 40-53.
- Van Stokkom, B., & Foekens, P. (2015). *Stadshandhavers. Bouwstenen voor de inrichting van handhaving in de openbare ruimte*. Den Haag: WODC.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (1987). Voorstel voor een gemeentelijk georganiseerde politie. In P. van Reenen (Ed.), *Het politiebestedel* (pp. 253-264). Arnhem: Gouda Quint.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2005). *Manifest. Een sterke politie vraagt een sterke basis*. Den Haag: VNG uitgeverij.
- Vlek, F., Bangma, K., Loef, K., & Muller, E. R. (2004). *Uit balans: Politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch.
- Werkgroep Modellen voor beheer van de politie (2004). *Beheer beheerst*. Den Haag: Ministerie van Financiën (IBO 2004-2005, nr. 5).
- Wiebrens, C. J. (2004). Informatiehuishouding. In F. Vlek, K. Bangma, K. Loef & E. Muller (Eds.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel*. Zeist: Kerckebosch.
- Zahn, E. (1989). *Rebellen, regenten en reformatoren: Een visie op Nederland en de Nederlanders*. Amsterdam: Contact.

Samenvatting

Per 1 januari 2013 is in Nederland de nieuwe politiewet in werking getreden. Met deze Politiewet 2012 is in Nederland gekozen voor een nationale politie. Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de nieuwe Politiewet heeft de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan dat binnen vijf jaar na de start van het nieuwe politiebestedel (uiterlijk eind 2017) hiervan een evaluatie zal plaatsvinden. Het hier voorliggende verslag betreft de vijfde deelstudie in het kader van deze evaluatie. In deze deelstudie wordt op basis van de verschillende beschikbare onderzoeken nagegaan welke ervaringen op verschillende momenten zijn opgedaan met het functioneren van het Nederlandse politiebestedel (en van belangrijke onderdelen daarvan) over de afgelopen decennia. Twee deelvragen zijn daarbij onderscheiden, namelijk:

- a. Wat zijn de belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in het Nederlandse politiebestedel over de afgelopen decennia?
- b. Hoe heeft in de afgelopen decennia het Nederlands politiebestedel ten aanzien van een aantal hoofdonderwerpen en op uiteenlopende momenten feitelijk gefunctioneerd?

Deze studie concentreert zich op jaren van het regionale politiebestedel in Nederland, de periode lopend vanaf 1993 tot en met 2012. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de jaren die daaraan direct voorafgaan (vanaf ongeveer 1989) en aan de periode die hier direct op volgt (tot en met 2016). Bij de eerstgenoemde periode gaat het om de aanloop naar het regionaal bestel. Met de laatstgenoemde periode richt de aandacht zich ook op (onderzoeken naar) de eerste ervaringen met het sinds januari 2013 bestaande nationale politiebestedel.

Bij de analyse van deze veranderingen in het Nederlandse politiebestedel is uitgegaan van een zogenaamd neo-institutioneel kader. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat veel van de onderzochte ontwikkelingen niet alleen te herleiden zijn tot de invoering van (op dat moment nieuwe) Politiewetten, maar onderdeel uitmaken van langer lopende ontwikkelingen. Bovendien wordt ervan uitgegaan dat het hierbij niet alleen gaat om wijzigingen in de organisatorische structuur, maar (ook) om dieperliggende veranderingen in gevestigde opvattingen, normen regels en zelfs taal. Verondersteld wordt hierbij dat veel van de veranderingen die worden geplaatst onder de brede noemer van bestelwijziging(en) slechts deels te begrijpen zijn als de min of meer doelgerichte, instrumentele en directe effecten van een van tevoren opgezet plan of wetgeving.

In deze deelstudie is ook geprobeerd na te gaan welke factoren en omstandigheden van invloed zijn geweest op de veranderingen die het Nederlandse politiebestedel in de genoemde periode heeft doorgemaakt. Deze vraag is uiteraard niet zo eenvoudig te beantwoorden, gelet op de diversiteit aan veranderingen en de verschillen in context en in de partijen die in deze ontwikkelingen een rol hebben gespeeld. Bovendien laten dergelijke complexe veranderingen zich niet reduceren tot eenvoudige causale verbanden.

Dit onderzoek steunt geheel op literatuurstudie. Primair is gebruik gemaakt van beschikbaar wetenschappelijk onderzoek naar de ervaringen met het Nederlandse politiebestedel over de periode van 1990 tot 2016. Daarnaast waren onderzoeken beschikbaar die waren gericht op andere thema's, maar die direct of indirect ook informatie bevatten die relevant is om het functioneren van het bestel te begrijpen.

In deze studie is bij de analyse van ontwikkelingen in het Nederlandse politiebestedel tussen 1989 en 2016 onderscheid gemaakt in vijf fasen, ons daarbij realiserend dat elke indeling

enigszins arbitrair is en dat in de praktijk de grenzen eerder vloeiend zijn dan strikt. De volgende vijf fasen zijn daarbij onderscheiden.

a. aanlooperperiode van het regionale bestel 1989-1993

In deze periode richt de aandacht zich op de aanloop en politieke besluitvorming naar het regionaal politiebestedel. Voorafgaand aan de invoering van het regionale bestel zijn destijds verschillende pilots uitgevoerd. Deze werden opgezet ter voorbereiding van het regionaal bestel. Deze pilots zijn tamelijk uitvoerig geëvalueerd.

b. beginjaren van het regionaal bestel 1994-1998

Na invoering van het regionaal bestel kwamen al spoedig de eerste onderzoeken op gang naar de ervaringen opgedaan met het regionale politiebestedel. Deze periode wordt afgesloten met de twee in 1997 uitgevoerde (en in 1998 gepubliceerde) evaluaties van dit bestel, het zogenaamde breedte- en diepteonderzoek. Zeker in combinatie boden de twee onderzoeken een uitvoerig en vaak gedetailleerd zicht op het functioneren van het regionale politiebestedel.

c. sluipende centralisatie 1998-2004/2005

Deze periode wordt gekenmerkt door een geleidelijke centralisatie van het bestel en van een groeiende invloed van de centrale overheid op de politie. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de invoering van de beleidscyclus en van de prestatiecontracten met de regionale korpsen. Hierover zijn meerdere onderzoeken beschikbaar die in de analyse worden betrokken. Opmerkelijk is dat ondanks deze sluipende centralisatie het uitgangspunt van ‘decentraal, tenzij’ (ten minste formeel) niet werd losgelaten.

d. verdere druk tot nationalisatie en eenheid 2005-2010

Na het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (ook wel bekend als de commissie Leemhuis-Stout) (2005) waarin de zgn. concerngedachte werd gelanceerd, hing de ‘dreiging’ van een nationalisatie boven de Nederlandse politie. Uiteenlopende maatregelen werden bedacht en ingevoerd, deels om deze dreiging te voorkomen, zoals o.a. samenwerkingsafspraken tussen de regionale korpsen en de invoering van zogenaamde shared services. Ook hier zijn verschillende onderzoeken over beschikbaar. Deze periode wordt afgesloten met de aankondiging van de regering dat de stap naar een nationaal bestel (toch) zal worden gezet.

e. aanloop naar het nationaal bestel en de eerste ervaringen daarmee 2010-2016

Ingegaan wordt op de politieke besluitvorming die leidde tot de Politiewet 2012. Voor Nederlandse verhoudingen ging deze opmerkelijk snel en zonder veel diepgravende discussie. Pas in het laatste stadium van de besluitvorming werden zwaarwegende kanttekeningen tegen de voorstellen geformuleerd. Dat leidde echter niet tot ingrijpende aanpassingen van de plannen, slechts tot enige vertraging van de besluitvorming. Vrij snel na invoering van de Politiewet 2012 zijn over uiteenlopende deelaspecten onderzoeken (onder meer van de Inspectie) uitgevoerd en gepubliceerd met betrekking tot de praktijk van de Nationale Politie in de eerste jaren van haar bestaan. De belangrijkste uitkomsten hiervan zijn in deze studie op een rij gezet.

Naast de beschrijving van de ontwikkelingen in het Nederlandse politiebestedel aan de hand van een aantal fasen, is in deze studie ingegaan op een drietal thema’s die in de geanalyseerde periode telkens terugkeren als aandachtspunten in dit bestel. Het eerste thema is de verhouding tussen centralisatie en decentralisatie. Van een periode waarin een nationaal politiebestedel ondenkbaar was, is het bestel opgeschoven naar een veel meer gecentraliseerd

bestel (hoewel formeel ook in het huidige bestel het gezag in belangrijke mate nog steeds op lokaal niveau ligt). Over langere termijn is een tendens van centralisatie onmiskenbaar aanwezig. Tegelijk wisselen in deze periode centraliserende en decentraliserende ontwikkelingen elkaar af en lopen soms ook door elkaar. Nauw verbonden hiermee is overigens het vraagstuk van de eenheid (of het gebrek daaraan) binnen de politie. Deze thematiek komt in verschillende periodes sterker naar voren, zoals midden jaren tachtig, na 1996 (met de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden) en na 2005 met het pleidooi voor een politieconcern.

Het tweede thema betreft de sturing in het Nederlandse politiebestel. Daarbij gaat het onder meer om de volgende deelthema's: gezag en beheer, overlegvormen in het politiebestel (waaronder de driehoek), beleidsplanning (prominent naar voren vanaf de tweede helft van de jaren negentig), en de verdeling van invloed tussen de verschillende partijen die een rol spelen in het politiebestel.

Het derde thema betreft de democratische inbedding van de politie, vooral op lokaal niveau. Daarbij is de toon waarin het thema aan de orde komt, telkens tamelijk bezorgd. Daarbij spreekt de vrees dat de lokale democratische sturing over de politie beperkt is en de verantwoording over de politie onder druk staat.

De studie besluit met de constatering dat het Nederlandse politiebestel met een aantal fundamentele spanningen wordt geconfronteerd. Deze komen telkens terug, hoewel het per periode kan verschillen welke spanningen het meeste in de aandacht komen. De twee grote politiehervormingen uit deze periode (op basis van respectievelijk de Politiewet van 1993 en 2012) hebben wel invloed gehad op de wijze waarop deze spanningen zich voordoen, maar hebben er niet toe geleid dat deze zijn verdwenen. De meeste prominente van deze spanningen zijn die tussen gezag en beheer, tussen ondergeschiktheid aan het gezag en eigen professionele status van de politie(leiding), tussen centralisatie en decentralisatie, tussen een 'justitiële politie' en een bestuurlijke politie, tussen de politie als beschermer van enerzijds de staat en anderzijds van (individuele) burgers, tussen de verschillende niveaus waarop (externe) verantwoording over de politie moet plaatsvinden, en tussen effectiviteit en legitimiteit van de politie. Veel van de spanningen die hier zijn genoemd, zijn op hun beurt weer verbonden met een ander belangrijk vraagstuk rond het Nederlandse politiebestel. Het gaat hier om de vraag hoe een systeem van *checks and balances* te creëren en in stand te houden waarmee niet alleen de verschillende betrokken actoren voldoende recht wordt gedaan, maar ook aan de verschillende waarden en principes die hierbij vaak in het geding zijn. Het in deze studie gehanteerde institutionele perspectief maakt overigens nog een andere spanning zichtbaar, namelijk tussen enerzijds de behoefte aan doelgerichte verandering en ingrijpende herstructurering, en anderzijds de behoefte aan continuïteit, stabiliteit, herkenbaarheid en institutionele zekerheid.

Summary

The Dutch police system in transition Institutional change and research (1989-2016)

On January 1st 2013, a new Police Act came into force in the Netherlands. With this Police Act 2012, the Netherlands opted for a national police force. During the parliamentary debate on the draft of this new Police Act, the Minister of Security and Justice pledged that an evaluation would take place within five years of the coming into force of the new police system (no later than 2017). The present report is the fifth study in the context of this evaluation. This contribution is based on a wide range of previously conducted studies on the subject. It aims to shed light on how the functioning, operation and inner workings of the police system (and important aspects thereof) have been experienced over recent decades. We discern two sub-questions:

- A. What have been the most important developments within the Dutch police system over the past few decades?
- B. How has the Dutch police system actually functioned with respect to several main issues during recent decades?

This study focuses on the regional police system in the Netherlands—the period running from 1993 to 2012. In addition, attention is paid to the years bookending this era. This includes the years preceding the regional system (from about 1989 onwards) and the years immediately following it (up to 2016). The former period concerns the preparation and design of the new regional system. The latter period focuses on (research on) the first experiences with the national police system since January 2013.

The analysis of these changes in the Dutch police system departs from a so-called neo-institutional framework. The assumption is that many of the developments under review are not just the result of the introduction of (at the time new) police laws and formal regulations, but are part of longer-term trends. Furthermore, we assert that these developments do not merely reflect changes in organizational structure, but are also affected by more profound changes in established views, norms, rules and even language. A related assumption is that many of the developments commonly seen as a consequence of (the broad denominator of) system change can only partially be understood as the outcome of more or less purposeful, instrumental and direct effects of pre-defined plans or legislation.

This contribution has also attempted to determine the factors and circumstances driving the changes in the Dutch police system during the included time frame. Of course, given the variety of changes and the differences in context and in the parties involved in these developments, these causal factors are not easily revealed. Moreover, such complex changes cannot be reduced to simple causal relationships.

This report is entirely the result of literature study, primarily consisting of scientific contributions regarding the experience with the Dutch police system over the period 1990 to 2016. In addition, several studies with a different focus were included, as they directly or indirectly contained information relevant for understanding the workings of the system.

We have distinguished five main phases in the development of the Dutch police system over the past decades, while realizing that each classification is somewhat arbitrary and that the boundaries between these stages are, in practice, blurred.

A. Period of preparation and design of the regional system: 1989-1993

During this period, the focus of the inquiry was on the initial plans and political decision-making surrounding the new, regional police system that was to replace the old dual (local and national) system. The regional system was based on a theoretical doctrine of decentralization. Prior to the introduction of this system, various pilot programs were implemented and evaluated quite extensively.

B. Early years of the regional system: 1994-1998

Not long after the new system was implemented the first research projects were launched, focusing on the first experiences with the regional police system. This phase concluded with two evaluations of the system (both published in 1998): an overview study and an in-depth study. Particularly when considered in combination, these two reports provided an extensive and often detailed view of the functioning of the regional police system.

C. Creeping centralization: 1998-2004/2005

This period was characterized by a gradual centralization within the regional system and the growing influence of central government and administration on the police. Examples include the introduction of a uniform 'policy cycle' and performance contracts between the ministry of internal affairs and the regional police forces. These topics were the subject of several studies during this period. It is noteworthy that, despite this creeping centralization, the doctrine of 'decentralized, unless' was (at least formally) still adhered to.

D. Further pressure for nationalization and unity: 2005-2010

Following the report by the Steering Committee Evaluation Police Organization, also known as the Leemhuis-Stout Committee (2005), which launched the so-called 'concern model', there was a continuous 'threat' of nationalization of the Dutch police. Partly to prevent this outcome, various measures were devised and implemented. These included collaboration agreements between regional forces and the introduction of a shared services model. Again, a range of studies and evaluations regarding these developments was analyzed. This period ended with the new government announcing that it would pursue a national system regardless.

E. Run-up to the national system and first experiences: 2010-2016

This period encompassed the political decision-making that led to the Police Act 2012. By Dutch political standards, this occurred remarkably quickly and without much in-depth debate. It was only in the final stage of this process that serious objections to the proposals were expressed. However, while this delayed the process of political decision-making, it did not lead to any major revision of the plans. After the Police Act 2012 came into force, a range of studies was published on various aspects of the practical functioning of the National Police (including several reports by the Inspectorate). The most important results of these studies are discussed.

In addition to the analysis of the main developments in the Dutch police system, the present contribution examines three themes that, in the included period, tended to recur as points of tension within the system. The first of these themes is the tension between centralization and decentralization. From the period when a national police system was unthinkable, the system gradually shifted to a much more centralized system (although formally, in the contemporary

system, it is still largely local in terms of legal authority over the police). In the long run, there was an undeniable trend towards centralization. At the same time, centralizing and decentralizing measures and developments alternated and occasionally intermingled during this period. Closely connected with this was the issue of unity (or lack thereof) within the police. This theme emerges to varying extents in different periods of time, such as during the mid-1980s, after 1996 (with the conclusions of the Parliamentary Committee for Investigation Methods) and after 2005 with the arguments in favor of the police as a ‘concern model’.

The second theme is the issue of control within the Dutch police system. This concerns the following topics: authority and management, forms of police consultation (including the so-called triad of police leadership, the prosecution service and mayors), policy planning (a prominent issue from the second half of the nineties onwards), and the distribution of influence between the various parties involved in the police system.

The third issue concerns the democratic integration of the police, especially at the local level. There tends to be concern and agitation surrounding the way in which this theme is discussed. The fear is that local democratic control over the police is limited and that the police system lacks mechanisms of accountability.

The study concludes with the finding that the Dutch police system faces several fundamental tensions. While their prominence differs according to the time period, they have recurred over the past decades. Although the two great police reforms in this period (based on the Police Act 1993 and the Police Act 2012, respectively) affected the ways in which these tensions manifested, they did not manage to solve the issues decisively. The following tensions remain the most prominent: the one between authority and management of the police, between subordination to their legal authorities and the autonomous professional status of the police, between centralization and decentralization, between a ‘judicial police’ organization and a civil administrative police organization, between the police as a protector of, on the one hand, the state and, on the other, of (individual) citizens, between the different levels at which (external) accountability of the police should be organized, and between the effectiveness and legitimacy of the police.

In turn, many of the tensions mentioned here are linked to another important issue surrounding the Dutch police system. This is the question of how to create and maintain a system of checks and balances that does not only do justice to the interests of the various actors involved, but also to the different fundamental values and principles that are often at stake. In addition, the institutional perspective used in this study reveals a final tension: between the push for purposeful change and radical restructuring on the one hand, and the desire for continuity, stability, recognizable policing and institutional security on the other.