

FEMKE BECKMANN

STUDENTNUMMER: 3276058

DE BURGEMEESTER:

“EEN GENERAAL ZONDER LEGER OP PAPIER,
GEWOON GEZAGSDRAGER IN DE PRAKTIJK”



Een onderzoek naar de te verwachten effecten van de nationale politie op de aansturing van de politie op lokaal niveau

AFSTUDEERSCHRIPTIE

Utrechtse School voor Bestuur- en
Organisatiewetenschap

Masteropleiding: Organisatie,
verandering en management

Begeleider UU: drs. M.G. van Slobbe



Universiteit Utrecht

Twynstra Gudde
Adviesgroep Openbare Orde en
Veiligheid

Begeleiders: drs. R. Morré MBA &
drs. R. Kouwenhoven

Twynstra Gudde

ADVISEURS EN MANAGERS



VOORWOORD

In het kader van mijn Master-opleiding aan de Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht, is dit onderzoek wat voor u ligt tot stand gekomen. Deze studie naar de aansturing van de politie op lokaal niveau binnen het toekomstige nationale politiebestedel is mijn eindthesis binnen de studierichting Organisatie, Verandering & Management.

In het kader van mijn afstuderen heb ik dit onderzoek geschreven als stagiaire bij Organisatieadviesbureau Twynstra Gudde te Amersfoort. Mijn ambitie was een gedegen onderzoek af te leveren over een prikkelend en actueel thema met een duidelijke maatschappelijke relevantie. Mijn stageplek bij Twynstra Gudde heeft daar naar verwachting in grote mate aan bijgedragen. Bovendien kon ik vanuit Twynstra Gudde rekenen op een zeer prettige begeleiding van Rutger Morrée en Roderik Kouwenhoven. Ik kon bij hen terecht voor vragen, brainstormen, contacten en een kritische blik. Tijdens het onderzoekstraject hebben zij mij geholpen zelf stappen te zetten en keuzes te maken in het doen van onderzoek zonder regie uit handen te nemen van mijzelf. Daarnaast is hun kennis over het politiebestedel en de politieorganisatie vaak onmisbaar geweest. Ik wil Rutger en Roderik hartelijk bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek en aan mijn leerproces en ontwikkeling.

Vanuit de universiteit ben ik begeleid door Michel van Slobbe die mij met name onderzoekstechnisch heeft geholpen een gedegen studie van de grond te krijgen en een passend rapport te schrijven. Ook aan hem wil ik mijn dank betuigen voor een eerlijke blik en kritische bijdrage.

De resultaten van dit onderzoek heb ik uitsluitend kunnen verkrijgen door de medewerking van verschillende respondenten. Zonder hun bijdrage had ik geen reëel en duidelijk beeld kunnen verkrijgen over de werking van de toekomstige nationale politie. Zij hebben mijn inzicht hierop gevoed en vergroot, dank daarvoor.

Tot slot wil ik mijn ouders bedanken. Voor het feit dat ze mij altijd gestimuleerd hebben te studeren, te groeien en het beste uit mijzelf te halen. Daarnaast mijn vader specifiek voor het zijn van een inhoudelijke steun en toeverlaat met wie ik mijn in de knoop geraakte gedachten uit de knoop kan krijgen. Zelfs als ze eigenlijk op de eerste plaats ook door zijn altijd goed bedoelde kritische opmerkingen in de knoop kwamen. En mijn moeder specifiek voor het zijn van een juist niet direct scriptiegerelateerde steun en toeverlaat. Voor haar leuke afleiding (hoewel soms net even op het verkeerde moment), kopjes thee en support.

Ikzelf heb dit onderzoek ervaren zoals in mijn beleving afstuderen moet zijn. Al mijn vaardigheden zijn op de proef gesteld. Soms werd ik vrolijk van de vorderingen die ik maakte, soms zat ik met mijn handen in het haar. Al met al voelde ik, hoewel soms tussendoor wat verdwaald, mijn kennis en inzicht over de nationale politie toenemen en kreeg ik steeds meer het gevoel echt grip te krijgen op de inhoud en op het zelfstandig doen van onderzoek. Uiteindelijk kijk ik erg tevreden terug op het afgelopen half jaar en op het eindresultaat daarvan, mijn onderzoeksrapport:

De Burgemeester: “Een generaal zonder leger op papier, gewoon gezagsdrager in de praktijk”. Een onderzoek naar de te verwachten effecten van de nationale politie op de aansturing van de politie op lokaal niveau.

Femke Beckmann, masterstudent Organisatie, Verandering & Management

SAMENVATTING

In dit kwalitatieve onderzoek heeft het inzichtelijk maken van de veranderingen en effecten die de nationale politie op de aansturing van de politie door de burgemeester heeft, centraal gestaan. Dat inzicht is verkregen door het beantwoorden van twee empirische deelvragen: Welke veranderingen die betrekking hebben tot de aansturing van de politie op lokaal niveau kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993? & Wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen in de praktijk?

Daarnaast is ook antwoord gegeven op twee theoretische deelvragen: Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, voor de betekenis en definiëring van de begrippen beheer, beleid, bestuur en gezag en voor hun onderlinge relatie? & Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting? De resultaten van dit onderzoek zijn tot stand gekomen door een vergelijking van de oude Politiewet 1993 met de nieuwe Politiewet die de toekomstige bestel regelt en door het afnemen van interviews met burgemeesters, hoofden veiligheid, districtchefs en wetenschappers.

De conclusie is dat de veranderingen die gepaard gaan met de invoering van de nationale politie effect hebben, naar verwachting van de respondenten, op de aansturing van de politie door de burgemeester. De mogelijkheden en ruimte voor een burgemeester om aansturing te geven worden minder en kleiner. In het kader van deze conclusie zijn een viertal aanvullende opmerkingen op zijn plaats:

1. Ten eerste valt op dat de wijzigingen op het regionale niveau die gepaard gaan met de komst van het nationale politiebestedel een veel kleiner effect op de aansturing door de burgemeester hebben dan de wijzigingen op lokaal of nationaal niveau.
2. Ten tweede kan geconstateerd worden dat de effecten op het lokale en regionale niveau volgens respondenten direct het gevolg zijn van veranderingen in de Politiewet terwijl zij concreet aan te wijzen veranderingen die de nationale effecten op de aansturing van de burgemeester veroorzaken niet kunnen benoemen. De verwachtingen die de respondenten daarbij hebben zijn meer gebaseerd op een gevoel bij en opvattingen over centralisatie en schaalvergroting.
3. Ten derde blijkt er een duidelijk onderscheid te zijn in de manier waarop respondenten de effecten van de nationale politie waarderen wanneer zij daarover spreken in een abstracte en theoretische zin, of op een meer concreet en praktisch niveau.
4. Ten vierde is binnen dit onderzoek niet duidelijk geworden of het 'soort' burgemeester of de grootte van een gemeente invloed heeft op de mate waarin een effect van de nationale politie op de aansturing zal plaatsvinden. Er is geen overtuigend bewijs van bepaalde verwachtingspatronen in relatie tot functiegroepen of gemeenten gevonden.

Dit leidt er toe dat ten aanzien van de aansturing op lokaal niveau binnen de nationale politie, op basis van dit onderzoek, gesteld kan worden dat de mogelijkheden en ruimte voor de burgemeester om die aansturing te geven minder en kleiner worden, maar dat er wellicht verschil zit in de verwachting die op basis van de maatregelen op papier is gegeven en de uitwerking van de maatregelen in de praktijk. De mate waarin dit daadwerkelijk het geval zal zijn, moet vanaf 1 januari 2013 gaan blijken.

INHOUDSOPGAVE

<u>Voorwoord</u>	<u>2</u>
<u>Samenvatting</u>	<u>3</u>
<u>Lijst met afkortingen</u>	<u>7</u>
<u>Lijst met figuren en tabellen</u>	<u>8</u>
<u>1. Inleiding</u>	<u>9</u>
1.1. Verschillende opvattingen over de effecten van het nationale bestel	10
1.2. Fundamentele vragen en risico's	11
1.3. Doelstelling en vraagstelling	12
1.4. Maatschappelijke relevantie	14
1.5. Wetenschappelijke relevantie	15
1.6. Leeswijzer	16
<u>Deel I</u>	
<u>2. Theoretisch hoofdstuk</u>	<u>18</u>
2.1. Aansturing van de politie	18
2.1.1. De aansturing van de politie op lokaal niveau	18
2.1.2. De aansturing van de politie via gezag, beheer, beleid en bestuur	19
2.1.3. Opvattingen over de relatie tussen gezag, beheer, beleid en bestuur	21
2.2. Theoretische thema's in verband met de bestelverandering	23
2.2.1. Centralisatie en decentralisatie	23
2.2.2. Concentratie en deconcentratie	25
2.2.3. New Public Management (NPM)	25
2.2.4. Schaalvergroting	26
2.2.5. Structuurwijzigingen als 'vlucht naar voren'	27

3. Onderzoeksontwerp en methoden	29
3.1. Kwalitatief onderzoek	29
3.2. Methoden	29
3.2.1. Documentenanalyse	30
3.2.2. Interviewen	30
3.2.3. Respondenten	31
3.2.4. Verwerken en analyseren van de data	33
3.3. Betrouwbaarheid en validiteit	33
3.3.1. Objectiviteit en subjectiviteit	33
3.3.2. Een ex ante onderzoek met een sterke focus op de lokale bestuurslaag	34
3.3.3. Standpunt van de onderzoeker	35

Deel II

4. Van een regionaal naar een nationaal politiebestedel in Nederland	37
4.1. De aanleiding tot een grootschalige bestelverandering	37
4.2. De nieuwe politieorganisatie	38
4.3. Veranderende aansturinglijnen in wet- en regelgeving	40
4.3.1. Verschuiving van beheer	40
4.3.2. Veranderingen ten aanzien van gezag	42
4.3.3. Totstandkoming van beleid	42
4.3.4. Regionaal bestuur verdwijnt	44
5. De consequenties van de nationale politie	45
5.1. Lokale consequenties van de nationale politie	45
5.1.1. De verschuiving van het beheer	45
5.1.2. De veranderende afstand tussen beheer en gezag	47
5.1.3. Een eventuele versterking van de lokale inbedding	48
5.1.4. De ontwikkeling van 'het lichte blauw'	48
5.2. Regionale consequenties van de nationale politie	49
5.2.1. De komst van een regioburgemeester	49
5.2.2. Grotere regio's en het opheffen van het regionaal college	50

5.3. Nationale consequenties van de nationale politie	52
5.3.1. Een nationale focus ten aanzien van de prioriteitbepaling	52
5.3.2. Een nationale focus ten aanzien van de capaciteitsbepaling	52
5.3.3. De rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer	53
5.4. Organisatorische consequenties van de nationale politie	54
5.4.1. Het opheffen van de 26 koninkrijkjes	54
5.4.2. Het centraliseren van de bedrijfsvoering	55
5.4.3. Het flexibel op- en afschalen in politiesterkte	56
5.5. De werking van een nationaal bestel	57
5.5.1. Zorgen over nationalisatie en centralisatie	57
5.5.2. Het effect van het nieuwe bestel in relatie tot de grootte van een gemeente	58
<u>6. Aansturing van de politie binnen het nationaal bestel</u>	<u>60</u>
6.1. Veranderingen in wetgeving op een rij	60
6.2. De te verwachte effecten van de nationale politie in lokaal perspectief	61
6.2.1. Lokale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau	61
6.2.2. Regionale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau	61
6.2.3. Nationale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau	62
6.3. De aansturing van de politie door de burgemeester	63
6.4. De voorwaardelijke relatie tussen beheer, beleid en gezag	65
6.4.1. Het verdwijnen van bestuur	65
6.4.2. De wisselwerking tussen beheer, beleid en gezag	66
6.5. Het nationale bestel in het licht van (de)centralisatie, NPM en schaalvergroting	67
<u>Slot</u>	<u>71</u>
<u>Bronvermelding</u>	<u>74</u>
<u>Bijlage I; Topiclijst</u>	<u>77</u>
<u>Bijlage II; Overzicht respondenten</u>	<u>78</u>
<u>Bijlage III; Coderingschema</u>	<u>79</u>
<u>Extra (losse) bijlage; De wettekstvergelijking</u>	

LIJST MET AFKORTINGEN

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen-Democratisch Appél
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
KNP	Kwartiermaker Nationale Politie
NGB	Nederlands Genootschap Burgemeesters
NPB	Nederlandse Politie Bond
NPM	New Public Management
NRC	Nieuwe Rotterdamse Courant
PDC	Politie dienstencentrum
PVV	Partij voor de Vrijheid
V&J	Veiligheid en justitie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

LIJST MET FIGUREN EN TABELLEN

Box 1.1.	Hoofdvraag onderzoek
Box 1.2.	Empirische deelvragen onderzoek
Box 1.3.	Theoretische deelvragen onderzoek
Tabel 2.1.	Overzicht van verschillende sturingslijnen
Box 2.1.	Definitie van aansturing van de politie op lokaal niveau
Figuur 2.1.	Orderingsprincipes organisatie-inrichting
Figuur 4.1.	Hoofdstructuur nationale politie
Figuur 4.2.	Hoofdstructuur regionale eenheid binnen de nationale politie
Tabel 5.1.	Verwachtingen van respondenten over de verschuiving van beheer
Tabel 5.2.	Verwachtingen van respondenten over de relatie beheer en gezag
Tabel 5.3.	Verwachtingen van respondenten over de lokale inbedding van de politie
Tabel 5.4.	Verwachtingen van respondenten over de ontwikkeling 'licht blauw'
Tabel 5.5.	Verwachtingen van respondenten over de komst van de regioburgemeester
Tabel 5.6.	Verwachtingen van respondenten over de grotere regio's en het opheffen van het regionaal college
Tabel 5.7.	Verwachtingen van respondenten over de nationale focus t.a.v. de prioriteitbepaling
Tabel 5.8.	Verwachtingen van respondenten over de nationale focus t.a.v. de capaciteitsverdeling
Tabel 5.9.	Verwachtingen van respondenten over de rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer
Tabel 5.10.	Verwachtingen van respondenten over het opheffen van 26 koninkrijkjes
Tabel 5.11.	Verwachtingen van respondenten over het centraliseren van de bedrijfsvoering
Tabel 5.12.	Verwachtingen van respondenten over het Flexibel op- en afschalen in politiesterkte
Tabel 5.13.	Verwachtingen van respondenten over nationalisatie en centralisatie
Tabel 5.14.	Verwachtingen van respondenten over het effect van het nieuwe bestel in relatie tot de grootte van een gemeente
Figuur 6.1.	De verschillende politiebestellen gepositioneerd
Figuur III.1.	Codeboom 1, algemeen overzicht
Figuur III.2.	Uitgewerkt schema 2, lokale en regionale consequenties
Figuur III.3.	Uitgewerkt schema 3, landelijke en organisatorische consequenties

1. INLEIDING

Dit onderzoek gaat over de te verwachten effecten van het invoeren van de nationale politie op de aansturing van de politie op lokaal niveau. Op 10 februari 2012 kopt het NRC: *“Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig”*. In antwoord op één van de vragen van de journalist zegt Fijnaut: *“Dit is een historisch moment. De hele overheid rust op de kwaliteit, organisatie, werking en inzet van de politie. Dat is een strategisch orgaan in onze samenleving. ... Het parlement dreigt een kapitale blunder te begaan.”* (NRC, 10-02-2012). Deze uitspraak van Fijnaut benadrukt de belangrijke rol van de politieorganisatie in onze samenleving. Tevens benadrukt hij dat de toekomstige nationale politie, een bestelverandering die door het kabinet in werking is gezet, geen goede zet zal zijn.

In het regeerakkoord (30-09-2010) van VVD en CDA *‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’* en ook in het gedoogakkoord van VVD, CDA en PVV (VVD, PPV en CDA, 2010:13-14) is het voornemen om te komen tot die nationale politie opgenomen. In het regeerakkoord wordt het als volgt geformuleerd: *“Er komt een nationale politie onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid. De minister wordt eindverantwoordelijk voor het beheer. ... De burgemeester blijft verantwoordelijk voor de openbare orde, capaciteitsinzet voor lokale taken en het vergunningbeleid.”* (VVD en CDA, 2010:41). Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie (V&J) is verantwoordelijk voor de vorming van het nieuwe bestel vanuit het kabinet (Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, 2011:3).

Om het nieuwe nationale politiebested mogelijk te maken, heeft het kabinet in 2011 een voorstel tot een wetwijziging gedaan. De Politiewet van 1993, waarin het huidige regionale politiebested geregeld wordt, moest vervangen worden door een nieuwe Politiewet. Gezien de grootschalige veranderingen en verschuivingen die gepaard gaan met het inrichten van een nationaal politiebested was dat noodzakelijk (Gewijzigd voorstel van wet, 2011). Het wetsvoorstel ten aanzien van de nationale politie werd door de Tweede Kamer behandeld en op 6 december 2011 unaniem goedgekeurd.

Ondertussen werd en wordt nog steeds gewerkt aan de vormgeving van de nieuwe nationale politie door één nationale kwartiermaker, vier ondersteunende nationale kwartiermakers, één kwartiermaker voor de toekomstige landelijke eenheid en tien kwartiermakers voor de toekomstige regionale eenheden. De kwartiermakers treffen de voorbereidingen voor de nationale politie (KNP, 2011 nr.1:1-3). Op 31 maart 2011 werd het uitvoeringsprogramma uitgebracht, in september het programmaplan en eind 2011 was het ontwerpplan klaar¹.

Hoewel de definitieve invoering van de nationale politie oorspronkelijk op 1 januari 2012 was gepland, werd het wetsvoorstel pas op 11 juli 2012 door de Eerste Kamer aangenomen. Gedurende het traject werd op een aantal punten in de nieuwe wet kritisch gereageerd door de Eerste Kamer. Voordat de Politiewet uiteindelijk werd goedgekeurd moest minister Opstelten dan ook een aantal

¹ De kwartiermakers nationale politie (KNP) kregen de opdracht de nationale politie alvast vorm te geven op papier. Tot de wetgevingsprocedure was doorlopen konden er immers geen concrete en onomkeerbare stappen gezet worden. Dat bouwen van de nationale politie gebeurde in de genoemde plannen. De nieuwe organisatiestructuur maar ook missie en visie en dergelijke worden in de documenten beschreven.

wijzigingen in het vooruitzicht stellen². De nieuwe datum waarop de invoering van de nationale politie is gepland op dit moment, is 1 januari 2013.

Tijdens de looptijd van deze studie is het organiseren van de nationale politie nog volop in ontwikkeling geweest. Dat betekent dat er zich tijdens het onderzoek veranderingen hebben voorgedaan. Zo werd de invoeringsdatum van de nationale politie twee keer uigesteld, zegde de minister de al aangegeven aanvullende maatregelen toe en kwam er een inrichtingsplan uit. De mate waarin deze veranderingen invloed hebben gehad op het onderzoek verschilde. In het methodologische hoofdstuk (hoofdstuk 3) worden de ontwikkelingen die van belang waren voor het onderzoekstraject genoemd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de wijze waarop hiermee is omgegaan door de onderzoeker.

De nieuwe inrichting van het politiebestedel is gebaseerd op een nationale politieorganisatie, dat wil zeggen één korps in plaats van 26, met tien regionale eenheden en één landelijke eenheid. Het beheer van de organisatie komt op centraal niveau te liggen namelijk bij de Minister van V&J en de landelijke korpschef (KNP, 2011 nr.1:1).

Volgens tekst en uitleg over de toekomstige nationale politie op de algemene site van de Rijksoverheid zijn de voordelen van een nationaal georganiseerde politie onder andere dat de politie meer als eenheid kan gaan werken, de professionaliteit en vrije ruimte van de agent worden vergroot, bureaucratie verminderd wordt en de samenwerking versterkt wordt. Bovendien zal een nationale politie efficiënter zijn waardoor een grote kostenbesparing optreedt (Rijksoverheid, 2011).

Echter, over de daadwerkelijke uitwerking van het nationale politiebestedel in de praktijk heersen verschillende opvattingen die ver uit elkaar kunnen liggen. Het fundamenteel oneens zijn van minister, andere betrokken actoren en deskundigen over de komst van de nationale politie (waar in paragraaf 1.1. verder op wordt ingegaan) in combinatie met de belangrijke en cruciale functie van de politieorganisatie in deze maatschappij is reden geweest om de toekomstige werking van het nationale bestel als onderwerp voor deze afstudeerscriptie te kiezen. De grote verschillen in de opvattingen roepen belangrijke vragen op over het toekomstige nationale bestel.

1.1. Verschillende opvattingen over de effecten van het nationale bestel

Een van de belangrijkste discussiepunten ten aanzien van de consequenties van de invoering van de nationale politieorganisatie en het inwerkingtreden van de nieuwe Politiewet is de lokale inbedding van de politie. Op grote schaal wordt gespeculeerd over de invloed van de plannen op het lokale gezag en de verhouding tussen lokale en nationale prioriteiten in het nieuwe bestel.

Volgens de minister van V&J leidt de nieuwe organisatie tot een versteviging van het lokale gezag. Zo blijkt uit een artikel op de site van de Nederlandse Politie Bond (NPB): *“Het is mijn volstrekte overtuiging dat door de nationale politie de positie van de burgemeester en die van het Openbaar Ministerie worden versterkt. De burgemeester blijft lokaal gezagsdrager en moet afspraken maken over de inzet van de politie op basis van het lokale integrale veiligheidsplan dat door de gemeenteraad wordt vastgesteld. De burgemeester legt*

² Minister Opstelten heeft in de Nadere memorie van antwoord op 13 juni 2012 aan de Eerste Kamer een aantal wijzigingen van de nieuwe Politiewet beloofd die hij zo snel mogelijk na de invoering van het Wetsvoorstel zal indienen. De 11 wijzigingen hebben betrekking op de verhouding tussen minister en landelijke korpschef, de rol van het parlement t.a.v. beheer en de positie van de regioburgemeester (Nadere memorie van antwoord, 2012:2). Veel van de kritiek vanuit de Eerste Kamer op de nieuwe Politiewet was gericht op deze onderwerpen.

over zijn of haar taken ten aanzien van de politie verantwoording af aan de gemeenteraad en aan niemand anders. Hij behoudt dus het gezag over de politie maar het gaat om de openbare orde en de hulpverlening. Hij hoeft zich daarbij niet langer druk te maken over beheer en kan die tijd en energie stoppen in de aansturing van de politie.” (Nederlandse Politie Bond, 2011).

Toch maken gemeenten en burgemeesters zich grote zorgen: *“Waar de burgemeesters zich zorgen over maken is hoe het straks in het nieuwe systeem allemaal gaat werken. Elke individuele burgemeester kan straks in de lokale driehoek met Justitie en politie weliswaar het veiligheidsbeleid bepalen, maar gaat de minister niet op zijn stoel zitten? En wat is de rol van de regioburgemeester?”* (Bouwman, 2011:10). Volgens hen en ook volgens de Raad van State en een aantal toenmalige regeringspartijen, zal het nationale belang gaan gelden boven de lokale prioriteiten en verliezen de burgemeesters wel degelijk gezag (Bouwman, 2011:9). Volgens critici kunnen de maatregelen van de minister juist de andere kant op werken. *“Tal van burgemeesters van grote of kleine gemeenten betwijfelen of zij straks hun taak als gezagsdrager nog goed kunnen uitoefenen. Zij vinden de Raad van State aan hun zijde* (Bouwman, 2011:10). *“Het adagium ‘beheer volgt gezag’ wordt verlaten. De slagvaardigheid van de politie op lokaal niveau is daarbij in het geding, omdat het lokaal gezag dreigt te worden uitgehold met het opzetten van één landelijke politie en een hiërarchisch vormgegeven beleidsplanning.”*, aldus de Raad van State (Raad van State, 2011).

Ook uit reacties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) op het wetsvoorstel en het ontwerpplan blijkt dat er nog grote vragen zijn omtrent lokaal gezag. *“Echter, ... heeft de burgemeester geen instrumenten om zijn lokaal gezag over de politie daadwerkelijk te realiseren.”* (NGB & VNG, 2011). En: *“In het ontwerpplan is de sturing vanuit beheer uitgebreid beschreven, terwijl de sturing door het (lokale) gezag nauwelijks is uitgewerkt. Hierdoor ontstaat het beeld dat gezag het beheer volgt. Het ontwerpplan behoeft een duidelijke afbakening van beheer en gezag.”* (NGB en VNG, 2011).

1.2. Fundamentele vragen en risico's

De hierboven geuite zorgpunten zijn moeilijk te verenigen met het eerder geschetste, positief gekleurde beeld van minister Opstelten. De tegenstrijdigheid in opvattingen en de onduidelijkheid die leeft, roepen fundamentele vragen op en brengen mogelijk risico's met zich mee.

In essentie werkt het Nederlandse regionale politiebestedel, zoals het nu bestaat, goed. Daarmee wordt bedoeld dat er ten aanzien van de kerntaken van de politie geen grote onoplosbare problemen bestaan. Hiermee niet gezegd hebbende dat een kwaliteitsverbetering in beheersprocessen niet van extra toegevoegde waarde zou kunnen zijn. Uit een aantal evaluaties van het huidige regionale bestel, voornamelijk die van de Commissie Leemhuis in 2005³, blijkt namelijk wel degelijk dat verbeteringen aan het huidige bestel mogelijk zijn. De afstemming tussen lokaal en nationaal niveau zou te wensen overlaten en met het oog op effectiviteit en efficiency zou een meer centrale organisatievorm wenselijk zijn (Stuurgroep evaluatie Politieorganisatie, 2005:28).

Toch benadrukt de commissaris van de Koning in Flevoland en portefeuillehouder politie tijdens een congres *“de uitstekende en uiterst professionele politieorganisatie die wij in Nederland kennen.”* (Verbeek, symposium Politie & Wetenschap). Ook Cohen (toen burgemeester van Amsterdam en ook

³ De opdracht van de onafhankelijk opererende stuurgroep was destijds het evalueren van de politieorganisatie. De resultaten van de evaluatie en aanbevelingen die de politie optimaal positioneren om haar bijdrage aan de veiligheid te leveren worden gegeven in het rapport 'Lokaal verankerd, Nationaal versterkt', (2005).

korpsbeheerder) en Visser (Hoofdcommissaris bij de politie) benadrukken de kwaliteit van het politiebestedel: *“De korpsen voldoen aan alle eisen, de criminaliteit daalt en de burgers voelen zich veiliger.”*(Volkskrant, 12-09-2005). Tot slot sluit de VNG zich bij hen aan: *“De invoering van het regionale bestel had verregaande consequenties maar heeft als resultaat dat de politiekorpsen de afgelopen jaren organisatorisch en professioneel sterk zijn ontwikkeld en verbeterd.”* (VNG, 2005:5). De Nederlandse politie doet zijn werk binnen het huidige, regionale bestel goed.

Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ondersteunen de beweringen van bovenstaande personen. Het blijkt dat de veiligheidsbeleving ook de laatste jaren nog positief verbeterd is. In 2005 voelde 27% van de Nederlandse bevolking zich wel eens onveilig. In 2008 was dat nog 20% (CBS, 2012). Het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners is gedaald van 82,3 in 2005 naar 71,6 in 2011 (CBS, 2012).

Gezien de gereede twijfel over de werking van het nieuwe nationale bestel ontstaat nu in de eerste plaats de fundamentele vraag of een goed werkend regionaal systeem, met enkele bezwaren en verbeterpunten, vervangen gaat worden door een slechter werkend landelijk bestel. Een bestel waaraan meer haken en ogen zitten waardoor een goede werking nog meer ter discussie komt te staan. Het mag duidelijk zijn dat een dergelijke gang van zaken ongewenst is.

In de tweede plaats leidt de gereede twijfel over de werking van de nationale politie bovendien tot een hoog afbreukrisico. De verwachting die ontstaat, is dat een periode van trail en error nodig zal zijn, na de invoering van het nieuwe bestel, om niet werkende aspecten te verbeteren. Echter, de ruimte voor het maken van fouten op het gebied van openbare veiligheid is niet groot. Een slecht functionerende politie kan tot vervelende gevolgen voor burgers en hun veiligheid leiden.

Tot slot, in de derde plaats, heeft de grote onduidelijkheid over de werking van de nationale politie, naast de hierboven genoemde fundamentele problemen, ook een negatief effect op het veranderproces richting het nieuwe bestel. Dat begint met het ontstaan van lokale weerstand tegen de invoering van de nationale politie. De twijfel over de werking van het nieuwe bestel doet bovendien afbreuk aan het draagvlak voor een nationale politie. Beide brengen het verandertraject in gevaar. Weerstand en een tekort aan draagvlak kunnen leiden tot vertraging in het traject, maar in het ergste geval ook tot een soort self-fulfilling-prophecy. Daarmee wordt bedoeld dat wanneer een grote groep verwacht dat de verandering weinig verbetering zal brengen, of zelfs op mislukking zal uitlopen, er steeds meer factoren ook zullen gaan leiden tot, of bijdragen aan die mislukking.

1.3. Doelstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op het wegnemen van een deel van de onduidelijkheid die ten grondslag ligt aan de genoemde fundamentele vragen en risico's. De hoofddoelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de veranderingen in wetgeving ten gevolge van de komst van de nationale politie en de te verwachten effecten ervan. Beide alleen met betrekking tot de aansturing van de politie op lokaal niveau. Dit resulteert in de volgende centrale vraag:

Welke veranderingen in wetgeving, met betrekking tot de aansturing van de politie op lokaal niveau, kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993 en wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen?

Box 1.1. Hoofdvraag onderzoek

De operationalisatie van de begrippen genoemd in de vraagstelling, en de afbakening ervan, worden in het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) uitgebreid gegeven. Om tot een antwoord te komen op deze centrale vraagstelling is er onderscheid gemaakt in twee empirische deelvragen, genoemd in box 1.2. In de eerste plaats wordt met beantwoording van deelvraag één duidelijk welke veranderingen in wetgeving nu daadwerkelijk optreden met de komst van de nationale politie ten aanzien van de aansturing op lokaal niveau. Daarvoor is een vergelijking gemaakt tussen het oude bestel met de daarbij behorende wet- en regelgeving en het nieuwe bestel met de daarbij behorende toekomstige wet- en regelgeving.

Vervolgens is inzichtelijk gemaakt wat de effecten van die gevonden veranderingen zullen zijn in de praktijk, naar verwachting van betrokken actoren. Het gaat hierbij om het beeld dat deze actoren hebben bij de werking van de toekomstige nationale politie. Dit beeld is achterhaald door middel van interviews, waarop vervolgens kritisch gereflecteerd wordt door de verschillende verhalen en verwachtingen ten opzichte van elkaar te analyseren, te positioneren en te begrijpen.

1. Welke veranderingen die betrekking hebben tot de aansturing van de politie op lokaal niveau kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993?

2. Wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen in de praktijk?

Box 1.2. Empirische deelvragen onderzoek

Binnen de politie wordt ten aanzien van aansturing een onderscheid gemaakt tussen beheer, beleid, bestuur en gezag (paragraaf 2.1.2. gaat hier uitgebreid op in). De manier waarop een individu de effecten van het nieuwe bestel op de aansturing beoordeelt is in grote mate afhankelijk van zijn of haar opvatting over de mate waarin de vier verschillende begrippen zich tot elkaar verhouden. Zo is uit het eerder gegeven standpunt van de minister van V&J op te maken dat de verschuiving van beheer geen impact heeft op de invulling van gezag, terwijl critici verwachten dat dit juist wel het geval zal zijn. Tijdens een expertmeeting van de Eerste Kamer commissie over de nationale politie⁴ kwam dit vraagstuk ook aan de orde (Informatiebijeenkomst vaste commissie V&J Eerste Kamer). Over een eventuele relatie en wisselwerking die beheer, beleid, bestuur en gezag kennen bestaat geen eenduidig beeld. Wetenschappelijke doelstelling van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de betekenis en definiëring van de vier begrippen en in wat een verandering betekent voor hun onderlinge relatie. Dat heeft geresulteerd in de eerste theoretische deelvraag van dit onderzoek, genoemd in box 1.3.

De manier waarop een individu de effecten van de toekomstige nationale politie op de aansturing van de politie op lokaal niveau beoordeelt is ook in sterke mate onderhevig aan zijn of haar mening over (de)centralisatie en schaalvergroting. Immers, een verschuiving in aansturing, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die op een ander bestuursniveau worden belegd, is ofwel centralisatie, ofwel decentralisatie. Er zijn verschillende factoren, zoals onder

⁴ De Eerste Kamer heeft in het kader van het beoordelen van de nieuwe Politiewet op 15 mei 2012 een zitting gehouden waar verschillende deskundigen, autoriteiten op het gebied van de politie in Nederland, zijn uitgenodigd om hun mening te geven ten aanzien van de nieuwe wet en het nieuwe bestel. Er konden door de Kamerleden ook vragen gesteld worden aan de verschillende experts.

andere ervaringen, ideologie, context en belangen die een ambtspersoon moet behartigen, die bepalen in welke mate iemand voor aansturing op een centraal niveau of juist voor aansturing op een decentraal niveau pleit. Omdat het effect van de nationale politie op aansturing een dergelijke sterke relatie met (de)centralisatie en schaalvergroting kent, is een tweede wetenschappelijke doelstelling van dit onderzoek: het verkrijgen van inzicht in wat de veranderingen en te verwachten effecten betekenen in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting. Dat heeft geresulteerd in de tweede theoretische deelvraag van dit onderzoek, genoemd in box 1.3.

1. Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, voor de betekenis en definiëring van de begrippen beheer, beleid, bestuur en gezag en voor hun onderlinge relatie?

2. Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting?

Box 1.3. Theoretische deelvragen onderzoek

Om tot de antwoorden op de hoofd- en deelvragen te komen, hebben in dit onderzoek een wettekstvergelijking en interviews met verschillende betrokken actoren zoals burgemeesters, hoofden veiligheid en districtchefs van de politie, centraal gestaan. Het onderzoek is kwalitatief van aard. Empirisch inzicht is verkregen door middel van het achterhalen van de betekenisgeving aan de toekomstige nationale politie via de verhalen erover van de betrokken actoren. De keuzes die gemaakt zijn ten aanzien van de aard van het onderzoek en de methodiek worden in hoofdstuk 3 toegelicht.

1.4. Maatschappelijke relevantie

De politie in Nederland heeft als kerntaak “*in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.*” (Politiewet 1993, artikel 2). De politie bekleedt de zwaarmacht in onze samenleving. Indien het noodzakelijk is bij de uitvoering van haar taken, is de politieorganisatie namens de overheid gerechtigd geweld te gebruiken (Politiewet 1993, artikel 8). De politie is een belangrijke en essentiële organisatie in onze samenleving en de maatschappij heeft baat bij een politieorganisatie die goed in staat is deze taken uit te voeren en daartoe efficiënt en goed is ingericht.

Een slecht werkend politiebestedel, of een bestel waarin de verschillende politie eenheden nog zoekende zijn naar een werkbare structuur en verhoudingen, is zoals eerder gesteld geen ideale situatie. De openbare orde en veiligheid van de burgers komen op het spel te staan wanneer de politieorganisatie niet goed functioneert. Als de nationale politie wordt ingevoerd zonder duidelijk zicht op de werking ervan, is het risico op een dergelijke situatie groot. Met inzicht in de te verwachten effecten van het bestel dat voor de invoering ervan bekend is, ontstaat de mogelijkheid om ook vooraf in te spelen op de te verwachten knelpunten, om op die manier de risico's voor een politieorganisatie die een trail and error traject ingaat te verkleinen.

Voor de kwartiermakers, het departement V&J en de minister van V&J geven de inzichten die dit onderzoek biedt alvast een toekomstbeeld, waarmee duidelijk wordt hoe de in theorie bedachte plannen in de praktijk kunnen uitpakken. Bovendien biedt het onderzoek inzicht in hoe actoren uit het veld de doorwerking van de wet ten aanzien van lokale inbedding en het lokale gezag inschatten. Over die doorwerking zijn veel vragen gesteld aan de minister tijdens

de behandeling van de nieuwe Politiewet door de Eerste Kamer (Voorlopig verslag vaste commissie V&J Eerste Kamer & Informatiebijeenkomst vaste commissie V&J Eerste Kamer).

Tot slot kan het geboden inzicht het gevaar op een moeilijk en slepend verandertraject verkleinen. Door de onzekerheid en onduidelijkheid kan weerstand onder bestuurders en medewerkers van de politie ontstaan. Bovendien kan het een vermindering van draagvlak voor een nationale politie teweeg brengen. Op het moment is er al sprake van onrust binnen de politieorganisatie. De komst van de nationale politie is al lange tijd bekend, maar door vertraging in het politieke proces telkens uitgesteld. Daardoor is al veel energie ten behoeve van de verandering vrij gekomen die nog nergens voor ingezet kan worden. Er mogen geen onomkeerbare stappen gezet worden, tegelijkertijd is een grondige en grootschalige voorbereiding van belang. Dat resulteert in een organisatie die nu een soort tussenfase kent. Van het oude bestel is eigenlijk geen sprake meer, terwijl het nieuwe nog niet is ingevoerd (Verbeek, symposium Politie & Wetenschap). Voor de bijna 70.000 mensen die onderdeel zijn van de politieorganisatie in Nederland zou meer inzicht in de werking van de toekomstige nationale politie duidelijkheid en rust kunnen brengen waarmee weerstand wellicht zal afnemen en draagvlak wordt vergroot. Daarmee wordt de kans op een eerder genoemde self-fulfilling-prophecy kleiner.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Het Nederlandse politiebestedel is in de loop der tijd al veelvuldig onderwerp van onderzoek en evaluatie geweest en daar is veel over gepubliceerd en geschreven. Binnen dat onderzoek komt de aansturing van de politie, en daarmee de vier begrippen beheer, beleid, bestuur en gezag, ook vaak aan bod. Echter, van een eenduidige definiëring van de losse begrippen en van een eenduidig beeld over de relatie die de begrippen onderling kennen is nauwelijks sprake. In het wetenschappelijke debat (en ook in het maatschappelijke debat) over het politiebestedel wordt met de begrippen niet altijd hetzelfde bedoeld, ze worden te pas en te onpas gebruikt waarbij de invulling ervan telkens net iets anders lijkt te zijn. Daarnaast zijn deskundigen het niet eens over in welke mate een wisselwerking tussen de begrippen bestaat.

Centraal in deze studie staat, naast het empirische deel wat zich richt op de aansturing van de politie binnen het toekomstige nationale bestel, het verkrijgen van inzicht in de betekenis en definiëring van die vier begrippen en het verkrijgen van inzicht in hun onderlinge relatie. Dit onderzoek geeft wel een eenduidig beeld over de wijze waarop de genoemde sturingsbegrippen zich tot elkaar verhouden en wat een verschuiving daar tussen kan betekenen door de empirische conclusies in verband te brengen met al bestaande literatuur over aansturing. Het vormt daarmee een aanvulling op wat er over de relatie tussen beheer, beleid, bestuur en gezag tot nu toe bekend is.

Daarnaast richt dit onderzoek zich ook op het verkrijgen van inzicht in wat de veranderingen op het gebied van aansturing betekenen in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting met als doel de verschuivingen van aansturing in een breder perspectief te plaatsen. Een beschouwing over en verdieping van de empirische conclusies aan de hand van theorie en wetenschappelijke literatuur over (de)centralisatie, New Public Management (NPM) en schaalvergroting wordt gegeven. Daardoor wordt een empirische en contextgebonden discussie over het politiebestedel in het licht van de wetenschap gewaardeerd. De extra resultaten die dat oplevert kunnen erg waardevol zijn als men de uitgangspunten van Evidence-based Management of Evidence-based Decisionmaking aanhangt. Door de praktijk in verband te brengen met wetenschap, theorie en literatuur, kan een goede balans gevonden worden tussen

besluitvorming en verandering op basis van het moment, persoonlijke voorkeuren, en niet systematische ervaring en besluitvorming en verandering op basis van wetenschappelijk onderzoek en bewijs (Rousseau, 2005:256).

1.6. Leeswijzer

Het eerste deel van dit rapport bestaat uit twee hoofdstukken (2 & 3) gericht op de afbakening en operationalisatie van veel gebruikte begrippen binnen deze studie en het ontwerp van het onderzoek. In hoofdstuk 2 worden de begrippen uit de centrale vraagstelling besproken. Een afbakening van ‘aansturing van de politie op lokaal niveau’ wordt gegeven en in dat kader komt de definiëring van gezag, beheer, beleid en bestuur aan bod. Daarnaast wordt theorie over (de)centralisatie, New Public Management (NPM) en schaalvergroting besproken. In hoofdstuk 3, het methodologische hoofdstuk, wordt in gegaan op de aard van het onderzoek en op de gebruikte methoden. De keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van het onderzoekstraject en de aanpak worden in dit hoofdstuk toegelicht.

In het tweede deel van het rapport staat de empirie centraal. In hoofdstuk 4 worden de uitkomsten van de wettekstvergelijking gegeven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: Welke veranderingen die betrekking hebben tot de aansturing van de politie op lokaal niveau kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993? Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 behandeld welke resultaten uit de interviews zijn gekomen. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de tweede deelvraag: Wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen in de praktijk? Een analyse en conclusie op basis van deze twee onderdelen volgt in hoofdstuk 6 waarin een empirisch antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag.

In hoofdstuk 6 wordt tot slot ook aandacht besteed aan een theoretische duiding en verdieping van de gegeven empirische conclusies. Een antwoord op de twee wetenschappelijke deelvragen wordt hier gegeven. De verhouding tussen gezag, beheer, beleid en bestuur komt aan bod en theorie en bestaande literatuur over onder andere (de)centralisatie, schaalvergroting en New Public Management (NPM) wordt in dit hoofdstuk gekoppeld aan de empirie.

DEEL I

2. THEORETISCH HOOFDSTUK

In dit hoofdstuk wordt in gegaan op de begrippen uit de centrale vraagstelling. In paragraaf 2.1. wordt een kader gegeven ten aanzien van 'de aansturing van de politie op lokaal niveau' zodat duidelijk is wat daaronder wordt verstaan binnen deze studie. Het kader geldt ook als afbakening zodat het onderzoeksonderwerp niet te grootschalig wordt. Daarnaast is er aandacht besteed aan definiëring van, en het theoretische debat over de verhouding tussen beheer, beleid, bestuur en gezag. Zoals genoemd in de inleiding een debat dat gevoerd wordt in het kader van de bestelverandering. Het standpunt dat men aanhangt binnen deze discussie beïnvloedt in grote mate de opvattingen over de werking van het politiebestedel.

In paragraaf 2.2. wordt aandacht besteed aan theorie en literatuur over (de)centralisatie, New Public Management (NPM) en schaalvergroting. Het standpunt dat men aanhangt ten aanzien van deze bewegingen beïnvloedt ook de opvattingen over de werking van het politiebestedel.

Met de nationale politie wordt in dit onderzoek verwezen naar het landelijke politiebestedel zoals in conceptvorm en in grote lijnen wordt vormgegeven in de toekomstige nieuwe Politiewet en in de plannen van de kwartiermakers zoals het ontwerpplan en het inrichtingsplan. In deze genoemde documenten worden de contouren en basis van het nieuwe landelijke politiebestedel beschreven en geregeld.

2.1. Aansturing van de politie

Een samenleving functioneert doordat individuen, groepen mensen en bedrijven welvaart en welzijn produceren. Het werken daaraan, investeren, recreëren en consumeren gebeurt alleen als men vertrouwen heeft in een bestaan en een toekomst. Dat vertrouwen is onder andere gebaseerd op een overheid die tot op zekere hoogte de maatschappij stuurt en zorgt voor een overzichtelijke samenleving waarin het werken, investeren en recreëren mogelijk wordt gemaakt (Bovens, 2007:85). De Nederlandse politieorganisatie is een belangrijke uitvoeringsorganisatie die de overheid daarbij helpt.

Sturen wordt in het woordenboek beschreven als *“Een bepaalde richting geven aan.”* (Van Dale, 2012). In 't Veld (1989:18) omschrijft het als: *“(Doel)gerichte beïnvloeding van de samenleving in een bepaalde context.”*. Terpstra (2002:21) zijn definitie is: *“Al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering zo te beïnvloeden dat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen.”*. Vanuit deze definities wordt in dit onderzoek de volgende gehanteerd: sturing of sturen is het gericht beïnvloeden om doelen te bereiken. Het aansturen van de politie betekent dus het gericht beïnvloeden van de politie om doelen te bereiken. Het gaat in dit onderzoek alleen om doelen met betrekking tot de openbare orde en veiligheid.

2.1.1. De aansturing van de politie op lokaal niveau

Het staatsbestel dat Nederland kent, is de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dat wil zeggen dat Nederland verschillende bestuurlijke niveaus kent, maar zich blijft manifesteren als één land (Korsten & Tops, 1998:35). De verschillende bestuurlijke niveaus zijn: de rijksoverheid (nationaal), de provincie (regionaal) en de gemeente (lokaal) (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, hoofdstuk 7). De focus van dit onderzoek, aansturing op het lokale niveau, betekent dat het onderzoek zich beperkt tot de aansturing van de politie vanuit de gemeente. Binnen de gemeente zijn er twee organen die bevoegdheden hebben of krijgen op het gebied van openbare orde en veiligheid, de gemeenteraad en de burgemeester.

De gemeenteraad wordt in het nationale bestel wettelijk verplicht een lokaal integraal veiligheidsplan vast te stellen en kan daarmee invloed uitoefenen op het beleid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid in de gemeente (Gewijzigd voorstel van wet, artikel 13). Echter de burgemeester blijft eindverantwoordelijk. De gemeenteraad is daarin slechts controleorgaan. Bovendien heeft de gemeenteraad geen directe aansturingrelatie specifiek met de politie, de burgemeester wel. Hij is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in zijn gemeente en bovendien volgens de wet gezagsdrager van de politie (Politiewet 1993, artikel 12 en Gewijzigd voorstel van wet, artikel 11). In combinatie met praktische overwegingen zoals het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek heeft moeten plaatsvinden, hebben deze redenen ertoe geleid dat dit onderzoek zich specifiek richt op de aansturing van de politie op lokaal niveau door specifiek de burgemeester. De gemeenteraad wordt als aparte actor die invloed kan uitoefenen op het veiligheidsbeleid in het algemeen, maar geen directe sturing aan de politie kan geven, buiten beschouwing gelaten.

Op lokaal niveau wordt, naast de burgemeester, uiteraard ook sturing gegeven door lokale politiechefs die de dagelijkse gang van zaken binnen de lokale teams leiden. Ook deze worden buiten beschouwing gelaten vanwege de breedte die het onderzoek zou krijgen wanneer ook de operationele sturing van politiechefs en andere 'blauwe'⁵ leidinggevendenden meegenomen zou worden. Dit paste niet binnen het tijdsbestek en de mogelijkheden waarbinnen deze studie moest plaatsvinden.

Dit betekent dat tot nu toe met aansturing van de politie op lokaal niveau binnen dit onderzoek het volgende wordt bedoeld: het gericht beïnvloeden van de politieorganisatie door de burgemeester om doelen te bereiken. Echter, dat gericht beïnvloeden is mogelijk via verschillende sturingslijnen. In de volgende subparagraaf (2.1.2.) wordt hierop ingegaan.

2.1.2. De aansturing van de politie via gezag, beheer, beleid en bestuur

De politieorganisatie kent een bijzonder besturingsconcept. Binnen de politieorganisatie wordt namelijk onderscheid gemaakt in gezag, beheer, beleid en bestuur. De verantwoordelijkheden zijn aan verschillende organen en ambtsdragers toebedeeld om een aantal redenen. Die redenen zijn: het voorkomen van een concentratie van macht, de wens de politie bestuurlijk en maatschappelijk te integreren in de samenleving en de uiteenlopende taken die de politieorganisatie kent (Interdepartementaal beleidsonderzoek, 2004-2005:15). Allereerst worden de verschillende begrippen afzonderlijk gedefinieerd waarna vervolgens in de volgende subparagraaf (2.1.3.) wordt ingegaan op de verschillende perspectieven ten aanzien van de onderlinge relatie die zij kennen.

Sturing kan betrekking hebben op het doen en laten van een organisatie als geheel. Binnen dat 'doen en laten' is het echter mogelijk drie aspecten te onderscheiden. Daaruit vloeien drie 'hoofd' vormen van sturing voort (Fijnaut, et al., 2007:144):

⁵ Binnen het veiligheidsdomein worden de verschillende disciplines (onder andere politie, brandweer, geneeskundige dienst, defensie en ook de overheid) door middel van kleuren aangeduid. Brandweer is de rode kolom, de geneeskundige dienst wit, de overheid oranje, defensie groen en de politie blauw.

1. Sturing gericht op de concrete activiteiten (op de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen);
2. Sturing gericht op de inrichting van de organisatie (financiën, personeel, materieel, middelen);
3. Sturing gericht op de hoofdlijnen van beleid;

Sturing gericht op concrete activiteiten bij de politie is eigenlijk tweedelig. Er wordt binnen de organisatie operationele sturing gegeven door politiechefs en andere ‘blauwe’ leidinggevendenden. Maar ook wordt door de burgemeester bepaald wat de politie mag en moet doen in de betreffende gemeente. Dat doet hij op basis van gezag. Onder **gezag** binnen de politie wordt “*De beslisbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie*” verstaan (Fijnaut, et al., 2007:94). Deze definitie wordt ook door de overheid gehanteerd (Nota van wijziging, 2011:35).

Volgens de overheid omvat het **beheer** ten aanzien van de politie het volgende: “*De zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie. Tot beheer behoort het treffen van maatregelen opdat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert.*” (Nota van wijziging, 2011:45). Het gaat hierbij om de inrichting van de organisatie, de werkprocessen, de zorg voor personeel en middelen en de verdeling van mensen en middelen (Nota van wijziging, 2011:45). Beheer is kort gezegd het zorg dragen voor de inrichting van de organisatie. Zo wordt het in deze studie ook opgevat. Dat betekent dat het de tweede vorm van sturing behelst.

Nu ontbreekt echter nog de derde genoemde vorm van sturing, het sturen op de hoofdlijnen van het beleid. **Beleid** is “*het geheel van doelstellingen om te komen tot een bepaald resultaat.*” (Van Dale, 2012). Daarnaast is er vaak ook in opgenomen via welke middelen en activiteiten die doelen behaald kunnen worden. De overheid benoemt het als volgt: “*Beleid is de keuze welke politietaken prioritair zijn en het vaststellen van doelstellingen voor die taken. Het tempo waarin, de wijze waarop en de middelen waarmee de doelstellingen dienen te worden gerealiseerd kunnen ook deel uitmaken van beleid.*” (Nota van wijziging, 2011:41). Daarmee is gekomen tot onderstaand overzicht, tabel 2.1.

Sturing gericht op:	Aanduiding:	Term binnen debat over NP:
Sturing gericht op de concrete activiteiten	Operationele sturing	Gezag
Sturing gericht op de inrichting van de organisatie	Organisatie sturing	Beheer
Sturing gericht op de hoofddoelen van beleid	Strategische sturing	Beleid

Tabel 2.1. Overzicht van verschillende sturingslijnen.
Bron: voornamelijk gebaseerd op Fijnaut, et al., 2007.

In een aantal discussies en debatten rondom sturing en zeker met betrekking tot de politieorganisatie wordt vaak **bestuur** als vierde begrip genoemd (Stuurgroep evaluatie Politieorganisatie, 2005:40). Bestuur wordt in het algemeen opgevat als “*lichaam dat de dagelijkse gang van zaken leidt, college dat de leiding heeft*” (Van Dale, 2012). Dat betekent dat het zich onderscheidt van de drie eerder genoemde sturingslijnen omdat bestuur betrekking heeft op wie sturing geeft terwijl de

overige drie betrekking hebben op waarop de sturing zich richt. Bestuur wordt als vierde begrip meegenomen in dit onderzoek omdat het in de Politiewet van 1993 expliciet onderscheiden wordt ten opzichte van beheer en gezag (Memorie van antwoord, 1992:10). Het is van belang om in ogenschouw te nemen dat binnen de politieorganisatie bestuur iets breder wordt ingevuld. Het geeft niet alleen leiding aan de dagelijkse gang van zaken. Het maakt ook strategische keuzes ten aanzien van voornamelijk het beleid en beheer.

Met deze vier sturingslijnen via welke aansturing van de politie kan lopen is de definitie van aansturing van de politie op lokaal niveau, zoals genoemd in de hoofdvraag en bedoeld in dit onderzoek, compleet. Deze wordt duidelijk weergegeven in de onderstaande box (Box 2.1.).

De definitie van ‘aansturing van de politie op lokaal niveau’ bepaald door de onderzoeker is: Het gericht beïnvloeden van de politie door de burgemeester, mogelijk via de verschillende sturingslijnen gezag, beheer, beleid en bestuur, om doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid te bereiken.

Box 2.1. Definitie van aansturing van de politie op lokaal niveau.

2.1.3. Opvattingen over de relatie tussen gezag, beheer, beleid en bestuur

Over de relatie, overlap of verhouding die beleid, beheer, gezag en bestuur kennen is zoals genoemd in de inleiding geen eenduidig beeld te geven. Aan de ene kant valt te beredeneren dat de begrippen te onderscheiden zijn, immers de bevoegdheden worden binnen het Nederlandse politiestelsel niet voor niets bij verschillende organen en ambtsdragers gelegd. Aan de andere kant zijn veel auteurs en deskundigen van mening dat het communicerende vaten zijn die een grote invloed op elkaar uitoefenen.

Als men de gegeven definitie van beleid nog eens herleest staat daarin dat de wijze waarop en de middelen waarmee de gestelde doelen behaald moeten worden ook onderdeel kunnen zijn van beleid. De wijze waarop heeft betrekking op concrete activiteiten en dus voor een deel op gezag. De middelen waarmee worden door beheer bepaald. Daarmee lijkt van een duidelijk verband sprake te zijn. Bij het kiezen van beleid zijn gezag en beheer betrokken. Eigenlijk is er sprake van het volgende: het beleid dat gezagsdragers door middel van het inzetten van de politie (via gezag) willen uitvoeren bepaalt welke middelen nodig zijn (beheer). Echter, andersom geldt dat de hoeveelheid beschikbare (of beschikbaar gestelde) middelen bepaalt tot waar inzet van de politie (gezag) kan reiken en dat er dus keuzes gemaakt moeten worden in prioriteiten en beleid. Waar de ene sturingslijn als uitgangspunt gekozen wordt zal dat voor de invulling van de andere twee consequenties hebben.

In de Nota van wijziging is aan de relatie die gezag, beheer en beleid kennen een alinea gewijd: “Het is echter aan degene die belast is met het beheer zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. In dit opzicht is beheer een afgeleide functie van gezag: beheer volgt gezag. Dit betekent dat het beleid dat de gezagsdragers – uiteraard met inachtneming van de landelijk vastgestelde doelstellingen – wensen te voeren, bepalend is voor de allocatie van middelen, terwijl de (beperkte) beschikbaarheid van die middelen grenzen stelt aan de mogelijkheden die gezagsdragers hebben. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten vast te stellen. De beheerder is verantwoordelijk voor het scheppen van de randvoorwaarden die de politie in staat stellen te voldoen aan de door de gezagsdragers geformuleerde prioriteiten.” (Nota van wijziging, 2011:36). Hieruit blijkt ook dat de sturingslijnen niet als losstaande grootheden gezien (kunnen) worden.

Toch blijkt uit andere bronnen waarin minister of departement een beschouwing geven over dit aspect van het politiebestedel dat zij menen dat beheer en gezag losstaande begrippen zijn. Een van de uitspraken van de minister waaruit dat blijkt is in de inleiding al gegeven: *“De burgemeester blijft lokaal gezagsdrager ... Hij behoudt dus het gezag over de politie waar het gaat op de openbare orde en de hulpverlening. Hij hoeft zich daarbij niet langer druk te maken over beheer en kan die tijd en energie stoppen in de aansturing van de politie.”* (Nederlandse politie bond, 2011).

Ook uit de Nota van wijziging blijkt duidelijk dat het kabinet de sturingslijnen los van elkaar ziet. Zo wordt er ten aanzien van de nieuwe wetgeving gezegd: *“De wijzigingen betreffen voornamelijk het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie, waarbij een vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus en een vermindering van de bestuurlijke drukte worden bewerkstelligd. De minister van Veiligheid en Justitie wordt verantwoordelijk voor het beheer van de nationale politie. De bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijven ongemoeid.”*(Nota van Wijziging, 2011:20). Gezag blijft ongemoeid, ondanks de ingrijpende wijzigingen in de andere sturingslijnen, met name bestuur en beheer.

Koopman (2012) concludeert in zijn artikel ook dat het bestaan van samenhang tussen gezag en beheer in het verleden door bewindslieden, naar gelang het politiebestedel dat zij hadden te verdedigen, soms gerelativeerd en soms juist benadrukt is. Zo is in de Memorie van toelichting te lezen dat de invloed van burgemeesters op het beheer zodanig dient te zijn, dat zij hun gezag kunnen waarmaken. Daartegenover is het in dat kader dan weer frappant dat de lokale gezagsdragers in het nieuwe bestel in het geheel geen zeggenschap hebben over beheer (Koopman, 2012:8).

De VNG geeft ten aanzien van dit onderwerp haar standpunt duidelijk weer in een manifest over de voorwaarden voor een sterke politie. Daarin geven zij aan dat er een directe koppeling tussen gezag en beheer bestaat. Beheer en gezag zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: *“Het gezag beslist wat er moet gebeuren en hoe dat moet gebeuren en moet daarvoor beschikken over de inzet van mensen en middelen. ... Gezag kan niet worden waargemaakt wanneer geen invloed kan worden uitgeoefend op de verdeling van mensen en middelen.”* (VNG, 2005:5).

Tijdens de informatiebijeenkomst van de Eerste Kamer over de invoering van de nieuwe Politiewet is met de aanwezige deskundigen over dit onderwerp gesproken. De verschillende meningen die werden gegeven door de autoriteiten die Nederland kent op het gebied van de politie laten duidelijk zien dat dit discussiepunt niet eenvoudig is. Hennekens (voormalig lid van de Raad van State) is van mening dat zowel beheer, beleid, bestuur en gezag allemaal betrekking hebben op zeggenschap over de politie. Hij zegt eigenlijk dat alle zeggenschap wordt verdeeld over de verschillende sturingslijnen. Daar waar je de meeste zeggenschap via beheer laat lopen heb je automatische minder zeggenschap over om via de andere lijnen te laten lopen. Naarmate het beheer meer wordt, wordt het gezag minder, en omgekeerd. Hij gebruikt ook letterlijk de term communicerende vaten. (Hennekens tijdens de Informatiebijeenkomst vaste commissie V&J Eerste Kamer).

Fijnaut (emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie) is het daar niet mee eens. Naar zijn mening wordt met gezag bedoeld op het iets te zeggen hebben over de daadwerkelijke uitoefening van politie taken en slaat beheer op het geschikt maken van het orgaan dat die taken moet vervullen. Daarmee is er een duidelijk verschil tussen beide. De stelling dat meer beheer als het ware leidt tot minder gezag lijkt hem onjuist. Hij erkent dat er een wisselwerking bestaat, en soms een onderlinge versterking, maar naar zijn mening leidt meer van het één niet tot minder van het ander (Fijnaut tijdens de Informatiebijeenkomst vaste commissie V&J Eerste Kamer).

Koopman (Hoofd van de afdeling Kabinet, Bestuurs- en Juridische Zaken tevens kabinetchef, provincie Flevoland) sluit zich bij Fijnaut aan. Hij stelt dat de begrippen in de praktijk dicht tegen elkaar aan kunnen liggen maar dat het belangrijk is een onderscheid te maken tussen de verschillende sturingslijnen. Zijn argument daarbij is dat hoewel je doorgaans geen onderscheid maakt tussen beheer en gezag voor ambtelijke organisaties, bij de politieorganisatie nu juist speelt dat die een tweedelige taak uitoefent en dat het losstaan van de begrippen dus niet voor niets is (Koopman tijdens de Informatiebijeenkomst vaste commissie V&J Eerste Kamer).

In zijn artikel (2012) benadrukt Koopman daarbij hoe belangrijk dit vraagstuk van zeggenschap is. Hoe de verdeling van bevoegdheden en zeggenschap in het nieuwe bestel wordt vormgegeven is van belang in het licht van de staatsrechtelijke eisen van checks and balances en van democratische controle en verantwoording. Met overheidsmacht beklede organen moeten elkaar over en weer aanvullen, controleren en in balans houden, elke macht heeft tegenmacht. Zeker waar het gaat om wezelijke overheidstaken zoals defensie, veiligheid, politie en justitie is het cruciaal dat macht wordt gedeeld en verdeeld. Door de zeggenschap over de politie te verdelen over verschillende overheidsorganen en bestuurlijke niveaus wordt een evenwichtige oriëntatie op de sturing van de politie bevorderd (Koopman, 2012:5).

Over wat een goede verdeling zou zijn zeggen Posseth en Vloer (2011) dat een gebruikelijke opvatting is dat politici zich vooral bezig moeten houden met de 'wat-vraag'. Via de begroting kunnen zij prioriteiten stellen: hoe belangrijker een onderwerp, hoe meer budget daarvoor wordt vrij gemaakt. Vervolgens zouden managers of directe bestuurders van organisaties zich bezig moeten houden met de 'hoe-vraag'. Zij hebben immers meer kennis van de bedrijfsprocessen en kunnen daarom beter beoordelen hoe de bedrijfsvoering verbeterd kan worden (Posseth en Vloer, 2011: 17).

2.2. Theoretische thema's in verband met de bestelverandering

In deze paragraaf wordt bestaande literatuur over thema's die verband houden met de bestelverandering behandeld. Gestart wordt met een toelichting van de begrippen (de)centralisatie, (de)concentratie en New Public Management (NPM). Een theoretische beschouwing over schaalvergroting volgt. De bestelverandering raakt aan deze theoretische concepten omdat er verschuivingen optreden ten aanzien van (de)centralisatie en (de)concentratie. Bevoegdheden worden op andere niveaus belegd en verantwoordelijkheden worden via nieuwe constructies geregeld. New Public Management duidt op de trend die overheden kennen om de publieke sector te moderniseren en te streven naar grote mate van effectiviteit, efficiency en kostenbesparing (ter Bogt, 2006:171-172). Daarbij kwam met deze trend een vernieuwde discussie over toezicht, controle, grip en invloed opzetten.

Deze theoretische begrippen worden toegelicht met als doel de empirische conclusie er later in dit rapport aan te verbinden. Op die manier vindt een extra duiding en verdieping van de conclusies plaats. Dat is waardevol omdat het plaatsten van een contextgebonden discussie over het politiebestedel in Nederland in een theoretisch kader extra inzichten kan opleveren die gebruikt kunnen worden in de praktijk.

2.2.1. Centralisatie en decentralisatie

Nederland kent de gedecentraliseerde eenheidsstaat als staatsbestel. Met de tegenstelling centralisatie en decentralisatie wordt gewezen op het feit dat er behalve op nationaal niveau ook op een ander niveau binnen die eenheidsstaat overheidsinstellingen bevoegd zijn te handelen in belang van de burgers

(Hennekes, et. al., 1990:1). Aan decentralisatie kunnen echter nog twee andere betekenissen worden toegekend. Namelijk in de eerste plaats als in de betekenis van een proces waarbij de autonome rol van de decentrale overheidsinstellingen groter wordt. In de tweede plaats als de feitelijke overdracht van taken aan de decentrale overheidsinstellingen (Boogers, et. al., 2008:9). Over de mate van (de)centralisatie is altijd discussie geweest. Geconstateerd kan worden dat naast verschillende decentralisatiegolven in het verleden ook sprake is van afwisselende, dan wel gelijktijdige, centralisatie. Soms zelfs op dezelfde terreinen als waarop gedecentraliseerd wordt. De constant veranderende maatschappelijke en bestuurlijke context heeft invloed hierop (Boogers, et. al., 2008:11).

Een relatief nieuwe trend, New Public Management (NPM), is een voorbeeld van een ontwikkeling waarbij die beweging, zowel decentralisatie als centralisatie tegelijkertijd, optreedt. Aan de ene kant streeft de overheid met het oog op bedrijfsmatige overwegingen zoals effectiviteit en efficiëntie in de jaren '90 en 2000-2010 steeds meer naar zelfstandige bestuursorganen en decentralisatie. Aan de andere kant ontstaat door die ontwikkeling een sturingsprobleem en op sommige gebieden onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid (Stuurgroep evaluatie Politieorganisatie, 2005:31). Een neiging tot centrale controle en centrale sturing kan door de decentralisatie juist toenemen. In paragraaf 2.2.3. wordt New Public Management als thema verder behandeld.

De belangrijkste argumenten voor decentralisatie zijn dat in de eerste plaats gemeenten efficiënter en effectiever kunnen werken omdat ze lokaal maatwerk kunnen bieden. Daarnaast zijn de beïnvloedingsmogelijkheden van de besluitvorming voor burgers op lokaal niveau groter. Inbreng van burgers kan vergroot worden doordat lokaal bestuur voor burgers herkenbaarder en toegankelijker zou zijn. Ook gaat decentralisatie een hoge mate van verkokering tegen. Oplossingen vanuit het Rijk voor maatschappelijke vraagstukken kunnen onvoldoende recht doen aan problemen die zich lokaal manifesteren. Decentralisatie draagt bij aan de ontwikkeling van maatwerkoplossingen die passend zijn bij de lokale problematiek. Vanuit dit perspectief vergroot decentralisatie ook de slagvaardigheid van beleid omdat de gemeente sneller zou kunnen inspelen op gewijzigde omstandigheden (Boogers, et. al., 2008:9-10)

Belangrijke argumenten tegen decentralisatie zijn echter de rechtsongelijkheid die kan ontstaan als gevolg van lokale verschillen. Bovendien kan het slagvaardigheid argument ook worden omgedraaid. Juist door centralisatie zou efficiëntie en effectiviteit vergroot kunnen worden door eenduidigheid, uniformiteit en door eventuele schaalvoordelen (Boogers, et. al., 2008:9). Schaalvergroting wordt als apart thema in paragraaf 2.2.4. behandeld.

Wat nu uiteindelijk het beste resultaat heeft, zo veel mogelijk centraal inrichten of juist een hoge centralisatie, is van vele factoren afhankelijk. Over het antwoord op de vraag of de gerealiseerde decentralisering ook de beoogde effecten heeft bereikt lopen de opvattingen sterk uiteen (Boogers, et. al., 2008:11). In het verleden zien we ook dat de voorkeur of het ideaal telkens verschoven is en een juiste balans lijkt nog lang niet op alle gebieden waarin de overheid actief is gevonden te zijn. Hoewel gemeentelijke autonomie in het staatsbestel van Nederland altijd erg belangrijk is geweest is de taak van de Rijksoverheid toch steeds gegroeid als gevolg van grotere maatschappelijke vraagstukken. Het Rijk en de gemeente raakte daardoor steeds meer met elkaar vervlochten (Boogers, et. al., 2008:8).

Van belang is uiteindelijk dat elk deel van de staat, waaronder Rijksoverheid, provincies en gemeenten, sterk genoeg is om zijn rol te spelen in het staatsbestel. Daarvoor kan decentralisatie nodig zijn, maar soms ook centralisatie. Immers, in de opbouw van de verzorgingsstaat zien we dat gemeenten over het algemeen de

initiatiefnemers zijn geweest tot het bieden van sociale bijstand. Maar omdat de benodigde capaciteit ontbrak om werkelijk maatschappelijke problemen structureel aan te pakken, zijn taken gecentraliseerd. Ook de omgekeerde beweging komt voor. Om gemeenten beter in staat te stellen responsief te zijn en adequaat te reageren op wensen uit de samenleving, of om sterker te staan in het interbestuurlijke verkeer, is het soms nodig de gemeentelijke capaciteiten te vergroten (Boogers, et. al., 2008:35).

2.2.2. Concentratie en deconcentratie

Concentratie en deconcentratie zijn begrippen die vaak worden verward met centralisatie en decentralisatie. Echter is er een belangrijk verschil. Bij deconcentratie wordt een overheidstaak op een ander bestuursniveau dan het nationale niveau uitgevoerd. De ambtenaar die de taak uitoefent is zelf bevoegd maar wordt door middel van aanwijzingen vanaf nationaal niveau, vaak door de minister, gestuurd. Vanuit het bestuursniveau waar de taak wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld lokaal, kan geen sturing komen (Elzinga, 2010). De omschrijving van deconcentratie van Mintzberg is dan ook dat de Rijksoverheid bepaalde bevoegdheden uitbesteed aan organen, instanties, instellingen of individuen die op een lager bestuursniveau actief zijn maar op dat niveau geen verantwoording af te leggen hebben. Ze vallen namelijk onder de verantwoordelijkheid van de minister (Mintzberg, 1991:121). Hoewel de bevoegdheid bij de ambtenaar zelf ligt is de minister politiek verantwoordelijk, namelijk voor de aanwijzingen die hij geeft of vanwege het nalaten van de juiste aanwijzingen geven (Michiels, 2009:47).

Voor de goede orde, bij decentralisatie wordt de bevoegdheid ook verplaatst naar een andere bestuurslaag. Alleen dan schuift ook de verantwoordelijkheid en mogelijkheid tot sturen mee. Het verschil zit hem in het feit dat in het geval van decentralisatie de hiërarchische controle of link met de centrale overheid wegvalt. Een gedeconcentreerd orgaan, instelling of individu blijft in hiërarchische verbinding met de Rijksoverheid en de minister staan. Het gaat dan alleen om een delegatie van bevoegdheden. Van concentratie is sprake als alle bevoegdheden bij de minister liggen en door hem zelf worden uitgeoefend. Hij is dan zowel juridisch als politiek aanspreekbaar (Michiels, 2009:47).

2.2.3. New Public Management (NPM)

New Public Management (NPM) is, zoals al aangeduid, een term die duidt op een stroming waarbij bedrijfsmatige ideeën en werkwijzen vanuit de economie en de private sector in de publieke sector worden ingevoerd en toegepast. NPM is er op gericht om de overheidsorganisatie en organisaties in de bredere publieke sector meer efficiënt en beter gecoördineerd te laten werken. De twee belangrijkste uitgangspunten zijn dan ook het verkleinen van de verschillen tussen de publieke en private sector en het focussen op resultaten in plaats van verantwoording over de processen. NPM betekent kort gezegd dat overheidsorganisaties gaan werken met bedrijfsmatige instrumenten en managementstijlen (ter Bogt, 2006:171-172).

Om dit te bereiken zorgde NPM voor veel decentralisatie en privatisering van overheidsonderdelen. Door beleid en uitvoering meer te scheiden en van de onafhankelijke organisaties meer marktgerichte systemen en structuren te maken zouden de genoemde voordelen snel optreden. Echter leverde deze nieuwe structuren en werkwijzen nieuwe vraagstukken op. Zo leverde de relatie die ontstond tussen overheid en de organisaties die gedecentraliseerd of zelfs geprivatiseerd waren een paradoxale spanning op. De relatie was aan de ene kant gebaseerd op zelfstandigheid, maar er bleef ook een grote mate van afhankelijkheid bestaan. Dit geldt voor beide partijen. Het ministerie is enerzijds

eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van de organisatie, maar anderzijds is het afhankelijk van de uitvoeringsorganisatie vanwege diens kennis en prestaties. De organisatie is afhankelijk van het departement voor haar voortbestaan doordat de hoofdtaak en de financiering van de organisatie worden bepaald door de minister, maar wordt aan de andere kant geacht deze taak op een onafhankelijke en bedrijfsmatig verantwoorde manier uit te voeren. Ze werken in opdracht van en ze werken samen met (van Thiel, 2004:2).

Daarbij is er op het gebied van de taakverdeling een grijs gebied ontstaan. De taakverdeling tussen het departement en een organisatie in de publieke sector lijkt simpel: de ene maakt beleid, de andere voert het uit. Echter, het is vaak moeilijk te bepalen waar het ontwerpen van beleid eindigt en de uitvoering begint. Daarnaast blijkt een strikte scheiding in taakverdeling bijna niet mogelijk te zijn doordat politici en de ambtelijke leiding van het ministerie zich vaak niet lijken te kunnen beperken tot sturing op hoofdlijnen, terwijl dat wel is afgesproken. Daardoor blijven politiek en de ambtelijke top zich bemoeien met de werkzaamheden van de organisaties die op afstand zijn geplaatst (van Thiel, 2004:3).

De aandacht voor het functioneren en de aansturing van de organisaties die verder van de overheid zijn af komen te staan nam eind jaren '90 sterk toe. Dat kwam ten eerste doordat het aantal zelfstandige organisaties in de tijd daarvoor, door de NPM stroming, sterk gegroeid is. Er moest daardoor steeds meer geïnvesteerd worden in het toezicht op en de aansturing van deze organisaties. De vraag die daarbij erg belangrijk is, is op welke manier dat zo efficiënt mogelijk gedaan kan worden. De tweede oorzaak van de groeiende aandacht was de politieke discussie die is ontstaan over de semi-zelfstandige organisaties. Er is veel aandacht voor incidenten en het falen van de uitvoering van beleid (Van Thiel, 2004:1). Dit leidt tot een verticale reflex (Noordegraaf, 1999). Daarmee doelt Noordegraaf op de reflex vanuit de Rijksoverheid om weer steeds meer maatregelen te formuleren om de controle op uitvoeringsorganisaties te vergroten en de verticale, hiërarchische relatie weer te versterken (Noordegraaf, 1999). De in eerste instantie horizontalisering van de relatie tussen departementen en uitvoeringsorganisaties brengt dus een spanning aan het licht tussen de vereisten van het primaat van politiek (toezicht, controle en mogelijkheden tot interventie) en de vereisten van professionele organisaties (ruimte, respect en reciprociteit) (van Thiel, 2003:23).

Met het op afstand zetten van de uitvoering van taken en/of onderdelen van het departement vervalt blijkbaar dus niet de noodzaak om een zekere mate van invloed te houden. Sturing is nodig om de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, bestaand beleid zo goed mogelijk uit te (laten) voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen. Dit verklaart de behoefte van ministeries om greep te blijven houden (van Thiel, 2003:6). Bovendien worden organisaties gefinancierd vanuit publieke middelen. Een zo efficiënt en effectief mogelijk besteding is op zijn plaats. Daarnaast moet over de besteding bovendien verantwoordelijk worden afgelegd (van Thiel, 2003:11).

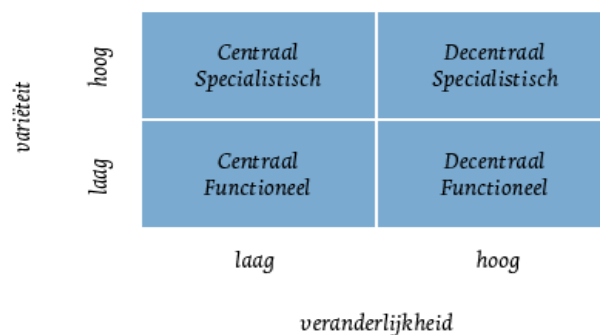
2.2.4. Schaalvergroting

In het kader van centralisatie is schaalvergroting vaak een beweging die daarmee gepaard gaat. Daar waar verantwoordelijkheden en bevoegdheden op een hoger niveau worden gelegd worden ook organisatieonderdelen, eenheden of teams groter en worden werkprocessen grootschaliger ingericht om de voordelen op het gebied van efficiëntie en effectiviteit te kunnen behalen. Naast de mogelijkheden die schaalvergroting biedt op dat gebied, past de tendens ook bij de wens van bestuurders, en burgers, om zuinig met de publieke financiën om te gaan. Zeker in tijden van crisis of een matige economische situatie. Naast deze

argumenten voor schaalvergroting is kennis- en expertiseontwikkeling nog een argument om schaalvergroting na te streven (Linck, 2012:64). Ook zou het mogelijk kunnen zijn dat schaalvergroting mede wordt ingegeven door prikkels vanuit het systeem of vanuit personen zelf. Zo kunnen individuele bestuurders als persoon een grote rol spelen in het kiezen voor en vormgeven van de centralisatie en schaalvergroting (Linck, 2012:66).

Ten aanzien van schaalvergroting is, net als bij de keuze tussen centralisatie en decentralisatie, moeilijk vast te stellen wat juist is. Bestaat er überhaupt een optimale schaal die met alle aspecten van een organisatie en het functioneren ervan rekening houdt? Linck (2012), organisatieadviseur, is van mening dat vanwege de vele functionaliteiten en de verschillende netwerken waarin organisaties participeren nooit een passende schaal gevonden kan worden. Daarnaast blijft schaalvergroting een structuurdiscussie die vaak maar ten dele een oplossing voor de knelpunten binnen de systemen biedt en brengt elke nieuwe schaal weer nieuwe problemen met zich mee (Linck, 2012:67).

De opvatting van Posseth en Vloet is dat het uitgangspunt bij de inrichting van een organisatie centraal en functioneel waar mogelijk, decentraal en specialistisch waar nodig, zou moeten zijn. Wat dan precies de vorm wordt is afhankelijk van de omgeving en de variëteit van de producten en diensten (Posseth en Vloet, 2011:15). In hun artikel 'Het bestel op stellen' geven zij een soort richtlijn over welke keuzes passend zijn voor verschillende soorten organisaties: wanneer de omgeving waarbinnen de organisatie opereert redelijk stabiel is, past een centrale inrichting beter. Een sterk veranderende omgeving vraagt echter om een decentrale inrichting. Hoe meer variatie in producten en diensten, hoe meer specialisatie naar product, markt of gebied wenselijk is. Bij een meer homogene groep van producten en diensten past een functionele inrichting. Belangrijke voordelen daarvan zijn centrale controle, functionele expertise en specialisatie en efficiëntie door verregaande standaardisatie (Posseth en Vloet, 2011:16). In het onderstaande figuur worden de verschillende mogelijkheden grafisch weergegeven.



Figuur 2.1. Ordeningsprincipes organisatie-inrichting (Bron: Posseth & Vloet, 2011).

2.2.5. Structuurwijzigingen als 'vlucht naar voren'

C. N. Niessen, bijzonder hoogleraar 'Overheid als Arbeidsorganisatie' spreekt in 2001 zijn rede ter aanvaarding van dat bijzondere hoogleraarschap uit, getiteld: 'Vluchten kan niet meer... Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing'. Daarin vertelt hij onder andere dat wanneer zich beheers- en beleidsproblemen voordoen politici, ambtenaren en wetenschappers vaak oplossingen daarvoor aandragen die hij kenmerkt als 'de vlucht naar voren'.

Onder de vlucht naar voren verstaat hij een vlucht in een nieuwe structuur, of in ieder geval het ter discussie stellen van de bestaande structuur, de vlucht in nieuwe regels voor de overheidsorganisatie of de vlucht in versterkt toezicht. Helaas is het volgens de auteur echter niet zo dat bij de vlucht in nieuwe structuren, en bij de andere verschijnselen van de vlucht naar voren, meteen de juiste omstandigheden, juiste mensen, en juiste managementstijlen worden meegeleverd. Ook is met het enkel opschrijven van nieuwe regels de overheidsorganisatie nog niet echt veranderd. De vraag rijst of bij de vlucht naar voren niet het paard achter de wagen wordt gespannen (Niessen, 2001:6).

De vlucht in structuur wordt door Niessen dan ook als een instant oplossing gezien. De Tweede Kamer wordt tevreden gesteld en daarmee is de politieke angel uit het probleem gehaald. Het is een oplossing voor de korte termijn (Niessen, 2001:13). Het is de hoogste tijd voor de overheid om de primaire aandacht af te wenden van instant oplossingen door middel van structuurwijzigingen en nieuwe regelgeving en dergelijke. Het is de hoogste tijd te investeren in de cultuur, dat wil zeggen in de werkende mensen in de organisaties en in de sociale verbanden (Niessen, 2001:23).

3. ONDERZOEKSONTWERP EN METHODEN

In dit hoofdstuk komen de keuzes ten aanzien van de methode en de aard van het onderzoek aan bod. Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek op basis van een wettekstvergelijking en interviews. Na de eerste paragraaf over de aard van het onderzoek worden in de tweede paragraaf de methode en respondentkeuze toegelicht. Tot slot wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, de sterke en minder sterke aspecten van het gekozen onderzoeksontwerp en aan het standpunt van de onderzoeker.

3.1. Kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Voornaamste reden die ten grondslag ligt aan de keuze voor kwalitatief onderzoek is dat de doelstelling van dit onderzoek zich richt op het begrijpen van processen en de betekenisgeving van de betrokken personen aan die processen in een specifieke context. Het onderzoeken van de te verwachten effecten van de nationale politie (het begrijpen van processen) via de kennis en opvattingen van de betrokken partijen (betekenisgeving aan de processen door individuen) staat centraal. Vanwege het gegeven dat de nationale politie in de toekomst ligt en een toetsend onderzoek op basis van een concreet bestaande situatie derhalve niet mogelijk is, is de onderzoeker aangewezen op de verwachtingen van betrokken actoren. Dit legitimeert de keus tot kwalitatief onderzoek dat veel mogelijkheden biedt die verwachtingen goed te peilen en te begrijpen.

Het feit dat het gaat om processen en betekenisgeving binnen een specifieke context, namelijk binnen de toekomstige nationale politieorganisatie en de ontwikkeling daar naar toe, heeft ook een tweede keuze tot gevolg. Namelijk, dat de nadruk ligt op een inductieve manier van onderzoek doen in plaats van deductief. Dat wil zeggen dat theorie of literatuur niet als basis van het onderzoek dienen. Het dient als ondersteuning. De empirie staat centraal. Doordat juist de specifieke context in grote mate de relevantie van het onderzoek bepaalt, is het voor de hand liggend dat ook vanuit die context en dus empirie, gewerkt wordt. Alleen op die manier kunnen alle factoren die spelen binnen het desbetreffende kader aan bod komen. Met een van te voren, door de theorie gevormde richting bestaat de mogelijkheid dat relevante aspecten niet of onvoldoende aan het licht komen.

Voordat begonnen is met de dataverzameling is wel een literatuurreview gedaan om een beeld te vormen over de relevante concepten die een rol spelen bij de vraagstelling. De literatuurreview was van belang om met kennis van zaken de data te kunnen verzamelen. Pas in een later stadium, nadat een groot deel van de data verkregen was, is definitief literatuur gezocht die gebruikt is om de empirie te duiden en een verdiepingsslag te maken.

3.2. Methoden

Bij een kwalitatieve manier van onderzoek doen is een aantal onderzoeksmethoden gebruikelijk. Deze methoden zijn de beste manier om data te verzamelen ten aanzien van processen in een bepaalde sociale context en ook om de betekenisgeving daaraan door betrokken personen te achterhalen. In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van documentenanalyse en interviews. In deze paragraaf komen de gekozen methoden aan bod.

3.2.1. Documentenanalyse

Kennis van zaken, is bij het doen van onderzoek een noodzakelijke randvoorwaarde. Het is van groot belang om de context van de te onderzoeken situatie te kennen en te begrijpen. Dit is nodig om de processen te kunnen doorgronden, en om hierover gesprekken en interviews met betrokken partijen te kunnen voeren. Noodzakelijke kennis ten aanzien van de context waar dit onderzoek zich op richt is inzicht in de vorm van het politiebestedel van nu en de bijbehorende sturingslijnen. Dit regionaal ingerichte politiebestedel is gebaseerd op de politiewet van 1993. Daarnaast moet de onderzoeker goed op de hoogte zijn van de vorm, zoals deze tot nu toe bekend is, van de nieuwe nationale politie en het verandertraject. Deze kennis is voornamelijk verkregen door middel van het bestuderen van documenten, wetteksten, kamerstukken, brieven van de minister aan de Tweede Kamer en officiële plannen ten aanzien van de nieuwe nationale politie. Een grondige documentenanalyse is uitgevoerd.

Ter beantwoording van de eerste deelvraag, over wat concreet de werkelijke veranderingen in wetgeving die de nationale politie met zich mee brengt zijn, is een wettekstvergelijking gedaan. Er is letterlijk zwart op wit gekeken welke formele veranderingen er ten aanzien van aansturing van de politie op lokaal niveau zullen plaatsvinden bij invoering van de nationale politie. Pas daarna kon onderzocht worden wat de uitwerking daarvan zou zijn in de praktijk, naar verwachting van de betrokken actoren. Daarvoor is gebruik gemaakt van interviews waarbij de gevonden veranderingen in de wet als gespreksonderwerpen centraal hebben gestaan. Documentenanalyse is overigens een objectieve methode om informatie op te nemen. Deze wordt niet gekleurd door de opvattingen van betrokken partijen of individuen, mits het geen opiniestuk of iets dergelijks behelst.

3.2.2. Interviews

Interviewen is de meest bekende en meest gebruikte onderzoeksmethode binnen de sociale wetenschappen om echt grip te kunnen krijgen op de werking van processen maar vooral ook op wat die processen kunnen gaan betekenen. Interviews heeft grote voordelen zoals de mogelijkheid om verduidelijking te vragen, om opvattingen inzichtelijk te krijgen, om door te kunnen vragen en om te kunnen verdiepen. Daarnaast kan het ook thematiek aan het licht brengen die de kern van de probleem- of vraagstelling raakt maar door de onderzoeker niet eerder voorzien is. Bij gebruik van kwantitatieve methoden zoals een gesloten vragenlijst of enquête krijgt de respondent niet de ruimte deze thematiek aan het licht te brengen. Vanwege de focus van dit onderzoek op de betekenisgeving van respondenten aan de toekomstige nationale politie zijn de genoemde voordelen van het afnemen van interviews erg passend. Deze methode is dan ook gekozen om het grootste deel van de data te verzamelen.

Ten aanzien van interviews kan men in de eerste plaats onderscheid maken in formele en informele interviews. Formele gesprekken worden op een afgesproken tijd en plaats gevoerd. Informele gesprekken vinden plotseling en toevallig plaats (Olson, 2011). De interviews waarvan in dit onderzoek gebruikt gemaakt is waren formeel van aard.

In de tweede plaats wordt een gradatie aangebracht in de mate waarin een interview gestructureerd wordt. Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden, te weten: een gestructureerd, semi-gestructureerd, ongestructureerd en geleid interview. Afhankelijk van wanneer in het onderzoekstraject het interview wordt gehouden, en met welk doel, wordt gekozen voor de meest passende manier (Olson, 2011). Zo leveren ongestructureerde en geleide interviews waardevolle kennis in de beginfase van het onderzoekstraject op. Deze dragen in grote mate

bij aan beeldvorming van de onderzoeker en aan het vormen van een volledig inzicht ten aanzien van het speelveld of de context die onderzocht wordt. Deze vorm van interviews is in de beginfase, tijdens het ontwikkelen van de doel- en vraagstelling, van dit onderzoek een enkele keer toegepast.

Voor het verdere, grootste deel zijn de interviews van semi-gestructureerde aard geweest. Dat wil zeggen dat er gebruik gemaakt werd van een topiclijst om te zorgen dat verschillende vooraf gekozen thema's allemaal aan bod kwamen. De totaal gestructureerde vorm werd in dit onderzoek niet gebruikt vanwege de ambitie om aansluiting te houden met wat er speelt zonder oogkleppen op te hebben voor een deel van die relevante context.

De interviews bestonden globaal uit twee delen. In de eerste plaats zijn de veranderingen in wetgeving die voort zijn gekomen uit de documentenanalyse, uit het beantwoorden van de eerste deelvraag, als gespreksonderwerpen gekozen. Daarnaast heeft het ontlokken van verhalen door middel van het bespreken van bijzondere incidenten centraal gestaan. Incidenten die de respondenten zelf ter sprake brachten en fictieve incidenten in de vorm van casussen waarop de respondenten moesten reageren. De topiclijst is opgenomen als bijlage van dit rapport (Bijlage I).

3.2.3. Respondenten

De centrale vraag van dit onderzoek luidt: Welke veranderingen in wetgeving, met betrekking tot de aansturing van de politie op lokaal niveau, kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993 en wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen? De respondentenkeuzes die zijn gemaakt om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden worden in deze paragraaf uiteengezet.

Om te beginnen heeft er een interview plaats gevonden met een medewerker van het ministerie van Veiligheid & Justitie. De wettekstvergelijking en documentenanalyse zijn zoals gesteld het uitgangspunt geweest voor wat er in de interviews besproken is om zo de slag van de veranderingen in wetgeving naar de uitwerking ervan te kunnen maken. Het gesprek met de medewerker van V&J is gevoerd om die wettekstvergelijking, en de resultaten daarvan, te bespreken. Op die manier zijn de resultaten van de wettekstvergelijking nog eens gecheckt en heeft een extra verduidelijking en verdieping plaatsgevonden ten einde de veranderingen over aansturing goed voor ogen te hebben en te begrijpen.

Vervolgens hebben aan de basis van dit onderzoek gesprekken met de actoren op het lokale niveau gelegen. Reden hiervoor is dat de centrale vraag van deze studie zich richt op de aansturing van politie op lokaal niveau. Dat betekent dat drie burgemeesters, drie hoofden veiligheid en drie districtchefs van de politie geïnterviewd zijn. De burgemeesters omdat zij hoofdzakelijk degene zijn die de politie op lokaal niveau aansturen. Zij zijn en blijven de gezagsdragers van de politie. De hoofden veiligheid, die vanuit een net andere bril wel goed en veel zicht hebben op de thematiek, voornamelijk als aanvulling op de burgemeesters. En tot slot de districtchefs om ook de verwachtingen en opvattingen te kennen van diegenen die aangestuurd worden op het lokale niveau.

Gekozen is voor een verdeling waarbij een hoofd veiligheid en een districtchef in dezelfde gemeente werkzaam zijn als waar de burgemeester zijn ambt uitoefent. Zij zijn actief binnen dezelfde context en de verhalen van de actoren kunnen daardoor aanvullend zijn, voor verdieping zorgen, of juist kritische kanttekeningen ten opzichte van elkaar aan het licht brengen. De drie burgemeesters, en daarmee drie gemeenten, zijn gekozen aan de hand van het onderscheid wat zij ten opzichte van elkaar kennen. Één burgemeester was in het oude bestel korpsbeheerder en zou in het nieuwe bestel regioburgemeester

worden. Één burgemeester was ook korpsbeheerder maar zou geen regioburgemeester worden. En tot slot was één burgemeester geen korpsbeheerder en zou hij ook geen regioburgemeester worden. Dit verschil is interessant omdat het van invloed zou kunnen zijn op de mate waarin een burgemeester sturing kan geven aan de politie, en ook op in welke mate dat verandert met de komst van het nieuwe bestel.

Bij de respondentkeuze speelde verder een praktische overweging een rol, namelijk dat bij de gemeenten die betrokken zijn in het onderzoek contactpersonen bekend waren via Twynstra Gudde. Extra aspect dat is meegenomen is dat er ook rekening is gehouden met een representatie van de VNG en het NGB. Voorzitters van beide gremia maken onderdeel uit van de geïnterviewde burgemeesters. Daarnaast is als extra aanvulling de vice-voorzitter van het NGB geïnterviewd, die bovendien burgemeester is van een kleine gemeente in een minder dichtbevolkt gebied dan de overige drie. Zo is ook dat perspectief voor een deel afgedekt.

Gedurende het onderzoekstraject, toen bijna alle interviews waren afgenomen, heeft de minister met betrekking tot de regioburgemeester een toezegging gedaan richting Eerste Kamer. Zoals in de inleiding genoemd, heeft hij beloofd dat wanneer de Kamer zou instemmen met de nieuwe Politiewet hij een aantal wetswijzigingen gaat voorbereiden ten aanzien van punten waarop de Eerste Kamer nog kritiek had. Een van de voorgestelde wijzigingen is dat de regioburgemeester niet automatisch de burgemeester van de stad met de meeste inwoners zal zijn. Hij kan gezamenlijk gekozen worden door de burgemeesters uit de desbetreffende regio. Welke burgemeesters regioburgemeester zouden worden, en welke niet, op basis van de nieuwe wettekst, heeft een rol gespeeld bij het kiezen van de respondenten. Nu bleek dat die teksten in de toekomst aangepast gaan worden. Echter, het gaat hier om een beloofde wetswijziging. In praktijk is daar nog geen sprake van en voorlopig is gewoon de oorspronkelijk voorgestelde maatregel van toepassing. Om die reden in combinatie met dat op dit punt in het onderzoekstraject het veranderen van respondenten geen reële optie, maar dus ook niet noodzakelijk, was, is de groep geïnterviewden ongewijzigd gebleven⁶.

Naast de centrale groep respondenten is nog een extra groep geïnterviewd. Namelijk wetenschappers en experts op het gebied van veiligheid, politie en specifiek de nationale politie. Deze zijn geïnterviewd om over een kader te beschikken waarbinnen de verhalen van de overige respondenten kritisch gepositioneerd en begrepen konden worden. Daarnaast is het van toegevoegde waarde omdat de wetenschappers een andere visie, minder gebaseerd op belangen, geven dan de direct betrokken respondenten. Zij geven een beeld vanuit een andere context, hun relatieve werkelijkheid.

Een overzicht van respondenten die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn is in de bijlage (Bijlage II) opgenomen. Door al deze respondentgroepen op te nemen in het onderzoek, is een gewogen beeld ontstaan over de te verwachten effecten van de nationale politie. Doordat er meerdere visies worden gegeven, is de onderzoeker in staat geweest daaruit een kritisch en volledig beeld te destilleren wat heeft geleid tot een brede en verdiepende beantwoording van de hoofdvraag.

⁶ Omdat de beloofde wetswijzigingen nog geen onderdeel van de nieuwe Politiewet zijn, de minister moet immers eerst de gebruikelijke wetgevingsprocedure afleggen, heeft de onderzoeker geoordeeld dat het op dit moment ook geen effect op de wettekstvergelijking heeft en wordt er verder geen nadere aandacht besteed aan de voorgestelde veranderingen. Bovendien richt een groot deel van de maatregelen zich niet op de aansturing, hetgeen onderwerp is van dit onderzoek.

Overigens, hoewel op onderdelen wellicht soms te herleiden is om welke respondenten het gaat, is gestreefd naar zoveel mogelijk anonimisering van de uitspraken van de geïnterviewden personen.

3.2.4. Verwerken en analyseren van de data

De interviews die zijn gehouden zijn via audioapparatuur opgenomen (met toestemming van de respondenten) en volledig getranscribeerd. De transcripten zijn ter goedkeuring aan de respondenten voorgelegd. Vervolgens zijn de transcripten gecodeerd. Dat wil zeggen dat aan verschillende onderwerpen dezelfde code is toegekend. Het coderen van de transcripten maakt het analyseren gemakkelijker. Er kan efficiënt worden vergeleken en bekeken worden welke zaken meerdere malen aan bod komen in verschillende interviews (Boeije, 2006:161).

De onderzoeker bepaalt aan welke onderwerpen een code wordt toegekend. Deze codes kunnen aan de hand van de interviewtopics of aan de hand van theorie en literatuur worden vormgegeven. Ze kunnen echter ook juist aan de hand van de uiteindelijke inhoud van de gesprekken zelf worden vastgesteld. Wanneer de onderzoeker merkt dat bepaalde eenheden of onderwerpen wel vaak aan de orde komen, maar nog geen onderdeel waren van de topics of operationalisatie van theoretische begrippen gebeurt dat regelmatig. Voorwaarde is enkel dat de codes eenduidig moeten zijn (Boeije, 2006:164). Bij dit onderzoek is er gecodeerd aan de hand van de interviewtopics die zijn voortgevloeid uit de wettekstvergelijking. Daarnaast is aan een aantal onderwerpen achteraf nog een code toegevoegd, die in eerste instantie niet als interviewtopic bestond. Er is na deze eerste categorisering nog eens per topic of nieuw thema gekeken naar verschillende rode draden of opvattingen die een subcode hebben gekregen. De coderingsboom is opgenomen in de bijlage van dit rapport (Bijlage III).

3.3. Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt aandacht geschonken aan de maatregelen die zijn genomen ten aanzien van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Doordat dit onderzoek kwalitatief van aard is, wordt aan betrouwbaarheid en validiteit een andere waarde gehecht dan wanneer dit een kwantitatief, positivistisch onderzoek was geweest. Het doel van het onderzoek is niet te komen tot de enig juiste waarheid. Het doel is juist een specifieke context te kunnen begrijpen vanuit de partijen die daar onderdeel van uitmaken. Wel is er een aantal maatregelen genomen ten aanzien van betrouwbaarheid en validiteit om gedegen en gedragen conclusies te kunnen trekken.

Verder wordt besproken dat het karakter van dit onderzoek ex ante is en wat de consequenties van de focus op het lokale niveau zijn. Tot slot wordt aandacht besteed aan het standpunt van de onderzoeker.

3.3.1. Objectiviteit en subjectiviteit

De mate van betrouwbaarheid heeft betrekking op of de waarneming objectief dan wel subjectief gebeurt. Een betrouwbaar onderzoek, dat wil zeggen een volledig objectief onderzoek, zal keer op keer leiden tot het zelfde resultaat (van Thiel, 2010:167). Betrouwbaarheid zegt iets over de manier waarop je meet. Validiteit heeft betrekking op of er daadwerkelijk wordt gemeten wat de onderzoeker wil weten. Betrouwbaarheid draagt bij aan de validiteit, maar biedt geen garantie (Baarda & De Goede, 2006:192). Er wordt onderscheid gemaakt in interne en externe validiteit waarbij interne validiteit betrekking heeft op of het onderzoek op de juiste manier is ingericht. Externe validiteit slaat op of de conclusies van het onderzoek generaliseerbaar zijn en van toepassing zijn op andere situaties dan die het onderzoek bestudeert (van Thiel, 2010:58-59).

De methode waarop de resultaten uit dit onderzoek voornamelijk gebaseerd zijn, interviewen, wordt niet als de meest objectieve manier van onderzoek gezien. Veel factoren zijn van invloed op de data die voortkomt uit interviews, waarbij de perceptie van de onderzoeker één van de voornaamste factoren is die een grote rol kan spelen. Bedachtzaamheid ten aanzien hiervan, en momenten van reflectie hierop, hebben ervoor moeten zorgen dat in ieder geval duidelijk is wat die rol dan is en welke invloed het zou kunnen hebben. Daarnaast hebben binnen het onderzoekstraject meerdere momenten plaats gevonden waarop de onderzoeker reflecteerde op zowel methoden als de inhoud met 'buitenstaanders'. Dat wil zeggen met begeleiders van de universiteit en van Twynstra Gudde. Dit heeft bijgedragen aan het voorkomen van een te subjectieve blik van de onderzoeker. Daarnaast heeft het gedetailleerd vastleggen van de gemaakte keuzes en de gebruikte methoden die onderdeel zijn van deze studie bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Qua validiteit is vooral de interne validiteit van belang. Externe validiteit wordt door de aard van het onderzoek niet nagestreefd. Gelijk aan het onderzoeken van een specifieke context en de processen die zich daarbinnen afspelen staat dat het dus niet van toepassing kan zijn op andere situaties dan de situatie die in het onderzoek bestudeerd wordt. Dit geldt met name voor de empirische resultaten van het onderzoek. De antwoorden op de theoretische deelvragen, vooral over de verhouding tussen beheer, beleid, bestuur en gezag, kunnen wel in een bredere context gezien worden. Mits uiteraard daarbij wel in acht wordt genomen dat ook die conclusies gebaseerd zijn op onderzoek binnen de context van de besteldiscussie, en dat de sterke focus op de vier begrippen binnen de politieorganisatie redelijk uniek is voor alleen deze uitvoeringsorganisatie.

Aan de interne validiteit, of het onderzoek op de juiste manier is ingericht, is aandacht besteed door middel van het onderzoek stap voor stap vorm te geven en daarin overwogen keuzes te maken. Door het overwogen uitstippelen van het onderzoekstraject en het stilstaan bij afzonderlijke aspecten is een gedegen en passende inrichting van het onderzoek tot stand gekomen. Ook hierbij heeft het regelmatig terugkoppelen van de onderzoeksplannen en vorderingen richting begeleiders een belangrijke rol gespeeld.

3.3.2. Een ex ante onderzoek met een sterke focus op de lokale bestuurslaag

Zoals eerder genoemd is het onderwerp van deze studie, de nationale politie, een object wat in de toekomst ligt. Het nationale bestel is op het moment nog niet ingevoerd en het onderzoek richt zich op verwachtingen over de werking van het bestel. Eigenlijk is er sprake van een ex ante evaluatie. Er wordt gestreefd naar het schetsen van een beeld over hoe de vormgeving van het nationale bestel uit zal pakken in de praktijk. Hoewel dit grote voordelen heeft, zoals dat een gedegen beeld over de werking wat van te voren bekend is, risico's op een niet gewenste werking kan verkleinen en het de mogelijkheid biedt vooraf al in te spelen op eventuele moeilijkheden, moet wel in acht genomen worden dat het om verwachtingspatronen gaat. Dat betekent dat de opvattingen van de respondenten, die ontstaan op basis van allerlei objectieve maar ook subjectieve factoren, in de praktijk kunnen veranderen.

Daarnaast kent dit onderzoek een sterke focus op het lokale niveau. Zowel in de afbakening van de vraagstelling als daardoor ook in de respondentkeuzes. Ook dit aspect is zeer waardevol maar heeft consequenties voor de uitkomsten van deze studie. De keuze voor het lokale niveau is een bijdrage aan het maatschappelijke debat over de besteldiscussie omdat daarin tot op heden nog weinig vanuit dit perspectief werd geredeneerd. Voornamelijk wetenschappers en deskundigen, en een enkele burgemeester, hebben uitvoerig hun opvattingen

geventileerd. Over hoe actoren op het lokale niveau de werking van het nationale bestel beoordelen was nog weinig bekend. Terwijl juist zij onderdeel zijn van die werking en juist op dat niveau de uitvoering van de taken van de politieorganisatie tot uiting moet komen.

Echter, deze keuze binnen het onderzoeksontwerp, deze focus, sluit andere respondenten en hun opvattingen uit. Hoewel een afbakening noodzakelijk voor de haalbaarheid van de studie binnen een bepaald tijdsbestek is, zou een andere focus, bijvoorbeeld op opvattingen over het politiebestedel van politieke partijen, of op de mening van sleutelfiguren betrokken bij de vormgeving van de nationale politie, wellicht tot andere resultaten leiden. Onder andere machtsverhoudingen, politiek spel, context en belangen spelen een grote rol bij de waardering van een individu van het nationale bestel. De lezer moet zich daarvan bewust zijn bij het lezen en interpreteren van de resultaten van deze studie.

3.3.3. Standpunt van de onderzoeker

Ook een onderzoeker is niet geheel vrij van subjectieve interpretatie bij het doen van kwalitatief onderzoek. Het is als onderzoeker belangrijk om een bewustzijn te hebben ten aanzien van het eigen standpunt, perspectief en aannames die altijd een rol spelen. Doordat de onderzoeker zelf, bij het afnemen van interviews, het instrument tot het verzamelen van data is, is het van belang stil te staan bij de positie van de onderzoeker. In dit onderzoek houdt de onderzoeker een etic, dat wil zeggen outsider, perspectief aan. Vanwege de opbouw van het onderzoek, de gekozen respondenten en de constructie waarbij het onderzoek vanuit Twynstra Gudde is verricht kan de onderzoeker nooit een insider zijn.

Ook al is er sprake van een etic perspectief, wat suggereert dat de kans op beïnvloeding en subjectiviteit kleiner is dan bij een insider perspectief, is het van belang te reflecteren op het eigen standpunt en de aannames die misschien onbewust een rol kunnen gaan spelen in denkrichtingen. Zelf regelmatig een pas op de plaats maken ten tijde van het onderzoekstraject en stilstaan bij de eigen opvattingen is een eerste stap daartoe geweest. Daarnaast hebben ook de gesprekken met mijn begeleiders van Twynstra Gudde en de universiteit hieraan bijgedragen.

Het is niet het uitgangspunt van de onderzoeker geweest om tot de enige juiste waarheid te komen binnen dit onderzoek. Het is niet de overtuiging van de onderzoeker dat er maar één werkelijkheid en één waarheid bestaan. De werkelijkheid is zoals men deze in gemeenschappelijkheid en via sociale processen construeert met elkaar. Die wereld wordt vervolgens door dezelfde mensen vanuit hun eigen perspectieven en aannames ervaren. Dat maakt dat afhankelijk van welk perspectief en welke aannames men uitgaat de werkelijkheid, en ook wat waarheid is daarbinnen, anders gezien kan worden. Er bestaan meerdere waarheden.

Dit wil echter niet zeggen dat de onderzoeker niet toch kritisch, via die verschillende perspectieven, nieuwe inzichten kan geven ten aanzien van een werkelijkheid en de processen die zich daarbinnen afspelen. Dat is precies wat in dit onderzoek beoogd wordt. Vanuit een buitenstaanderperspectief zijn kritisch de veranderingen in wetgeving en te verwachten effecten van een nationale politie geëxploreerd. Hierover worden nieuwe inzichten geboden via de opvattingen en betekenisgeving van direct betrokken individuen.

DEEL II

4. VAN EEN REGIONAAL NAAR EEN NATIONAAL POLITIEBESTEL IN NEDERLAND

In dit hoofdstuk wordt de verandering van een regionaal politiebestedel naar het nationale bestel beschreven. De aanleiding die ten grondslag heeft gelegen aan de politieke keuze om te komen tot de grootschalige bestelverandering wordt genoemd. Ook wordt aandacht besteed aan hoe de nieuwe politieorganisatie er uit zal gaan zien.

In het tweede deel van dit hoofdstuk worden de wetwijziging en de veranderingen daarin die de nationale politie met zich meebrengt ten aanzien van de aansturing op lokaal niveau uitgebreid besproken. Zoals beschreven in het methodologisch hoofdstuk (hoofdstuk 3) zijn deze aan de hand van documentenanalyse en een wettekstvergelijking inzichtelijk gemaakt. In dit hoofdstuk wordt ook verwezen naar het interview met een programmamanager van V&J waarin de komst van het nieuwe bestel en de nieuwe Politiewet uitvoering besproken zijn.

4.1. De aanleiding tot een grootschalige bestelverandering

Zoals eerder beschreven is in het regeerakkoord van 30 september 2010 het voornemen te komen tot een nationale politie opgenomen. Aan dit voornemen gaat een uitgebreid traject van beleids- en besluitvorming vooraf (Spelier, 2011). Aanleiding voor de bestelverandering is dat er na een aantal evaluaties aan het huidige regionale bestel dat in 1993 werd ingevoerd tekortkomingen zijn geconstateerd.

Al na een eerste evaluatie, in 1997, werd door het toenmalige kabinet vastgesteld dat het sterke decentrale karakter van het regionale bestel heroverwogen moest worden. Er zou meer behoefte zijn aan centrale sturingsmogelijkheden. Op basis van een tweede evaluatie in 1998 is het regionale bestel door middel van een aantal aanpassingen iets veranderd. De evaluatie in 2005, verricht door de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, heeft het toen zittende kabinet uiteindelijk aanleiding gegeven daadwerkelijk een begin te maken met het schetsen van een nationale politie en zo een grootschalige bestelverandering in gang te zetten (Nota van wijziging, 2011:21-22).

De conclusie van de stuurgroep in 2005 was destijds dat de politieorganisatie erg verbrokkeld was en dat er onvoldoende samenwerking bestond tussen de verschillende korpsen. Dat leidde tot grote verschillen in organisatie. Bestuurlijk richtten de conclusies zich op een zwakke werking van het regionaal college en een slechte democratische inbedding van het bestel. Het kabinet nam deze inhoudelijke conclusies over en begon met het ontwikkelen van een nationale politie met als uitgangspunt de eenheid van beheer en het meer in evenwicht brengen van de nationale, regionale en lokale belangen⁷. In november 2006 werd een wetsvoorstel ingediend (Nota van wijziging, 2011:22).

Het daaropvolgende kabinet heeft dit voorstel echter opgeschort en in de periode erna hebben verschillende aanpassingen en wijzigingen van het regionale bestel plaatsgevonden om de vermeende tekortkomingen van het bestel te compenseren. Het huidige kabinet constateerde in 2010 dat met deze

⁷ Hoewel het kabinet de inhoudelijke conclusies van de stuurgroep overnam, heeft het niet de conclusies over de vorm van het politiebestedel in acht genomen. Het advies was geen nationale politie, maar een lokaal verankerde en nationaal versterkte politieorganisatie.

maatregelen de samenwerking binnen de politie en het functioneren van de politie niet voldoende verbeterd waren (Nota van wijziging, 2011:23). Het nationale politiebestedel kwam terug op de agenda. De programmamanager van V&J benadrukt de aanleiding van de bestelverandering: *“Wat je ziet de laatste, al wel vele jaren, is dat bij veel mensen een beeld is ontstaan dat het huidige bestel een aantal feilen of fouten heeft die niet langer acceptabel zijn. Toch onvoldoende samenwerking tussen de korpsen bijvoorbeeld. Het punt van ICT is iets wat daarbij heel erg naar voren springt. En dat een aantal van die korpsen ook te klein is om zelfstandig taken uit te voeren.”*(Programmamanager V&J, r.26-30).

Met de komst van de nationale politie wordt een grote hoeveelheid aan doelen beoogd. Een aantal zijn in de inleiding al genoemd. Volgens minister Opstelten van V&J moet de nationale politie leiden tot *“meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectieve opsporing.”* (Nota van wijziging, 2011:24). De minister noemt verder als doelen dat de nationale politie haar basis nog dichterbij de burger moet hebben, dat naast een versterking van de lokale inbedding de nationale politie ook voor een betere democratische inbedding moet zorgen. Eenheid van de politie en gemeenschappelijkheid in functioneren moet leiden tot flexibiliteit en slagvaardigheid. En tot slot moet het oprichten van één landelijk korps ook mogelijkheden bieden voor meer ketengerichte samenwerking (Nota van wijziging, 2011:24).

Teneinde een nationaal bestel vorm te geven is er door de minister van V&J de eerder kort besproken kwartiermakerorganisatie opgericht met aan het hoofd één nationale kwartiermaker, ondersteunt door vier kwartiermakers verantwoordelijk voor verschillende landelijke thema's. Daarnaast zijn er elf overige kwartiermakers aangesteld. Dit aantal sluit aan op de toekomstige tien regionale eenheden en de landelijke eenheid van het nationale korps.

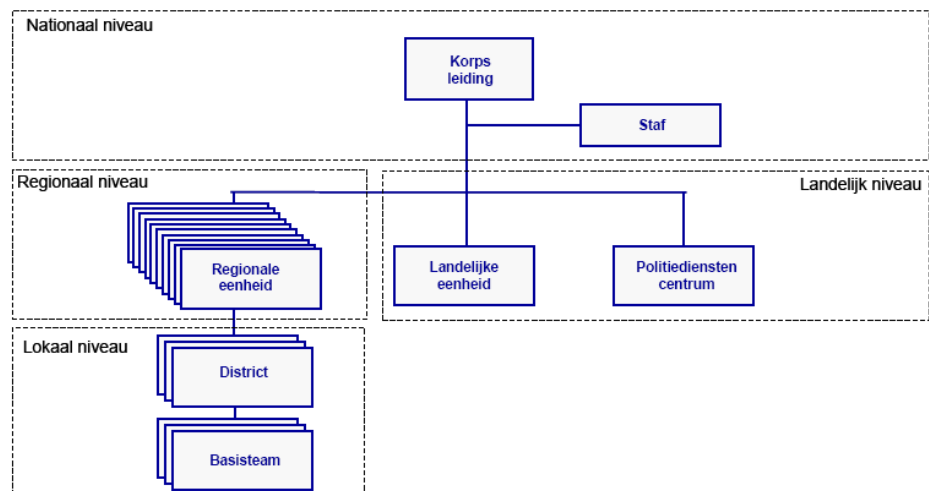
4.2. De nieuwe politieorganisatie

Een nationale politie houdt in dat in Nederland straks sprake is van één politiekorps in plaats van de 26 zelfstandige korpsen die het regionale bestel nu kent. Dit landelijke korps kent tien regionale eenheden, één landelijke eenheid en een centraal politie dienstencentrum (PDC). De landelijke eenheid wordt belast met landelijke uitvoeringstaken zoals die nu nog bij de nationale recherche zijn ondergebracht. Het landelijke dienstencentrum is niet verantwoordelijk voor uitvoerende taken, het richt zich alleen op ondersteunende bedrijfsvoeringstaken die centraal georganiseerd kunnen worden (Nota van wijziging, 2011:32).

Onder een regionale eenheid hangt een operationeel dienstencentrum, om de taken op het gebied van bedrijfsvoering die niet landelijk geregeld kunnen worden uit te voeren. Daarnaast bestaat er binnen de regio een onderverdeling in districten, die vervolgens uiteenvallen in basisteams (KNP, 2011 nr.6). Het grote verschil met het oude bestel is dat de regionale eenheden dus niet meer autonoom zijn. Dit moet leiden tot een afname van de verbrokkeling die nu bestaat tussen de 26 politiekorpsen.

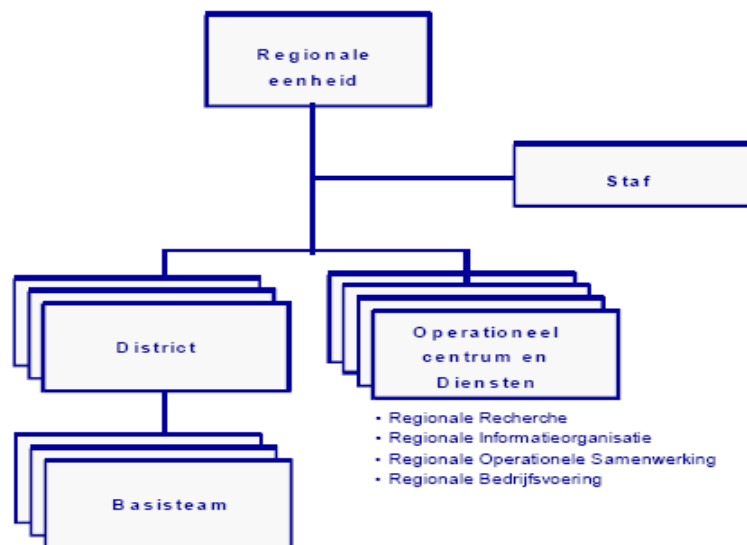
Aan het hoofd van het korps staat de korpschef. Deze wordt ondersteund door zijn korpsleiding (de vier landelijke kwartiermakers zijn tevens de beoogd korpsleiders). De korpschef functioneert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Aan het hoofd van een regionale eenheid staat een politiechef (de tien regionale kwartiermakers zijn tevens beoogd politiechefs in die regio's) (KNP, 2011 nr.6). In onderstaande figuren 4.1. en 4.2. is de structuur van het nieuwe politiebestedel weergegeven.

Hoofdstructuur van het Korps Nationale Politie



Figuur 4.1. Hoofdstructuur nationale politie
(bron: KNP, nationaal politiebericht, nr.6, 2011).

Hoofdstructuur regionale eenheid



Figuur 4.2. Hoofdstructuur regionale eenheid binnen de nationale politie
(bron: KNP, nationaal politiebericht, nr.6, 2011).

Voor een aantal van tien regio's is gekozen omdat deze aansluiten op de gerechtelijke kaart van Nederland. Volgens de minister is bij deze verdeling rekening gehouden met "aspecten van eenheid, sterkte, doelmatigheid, effectiviteit, besturing, aansturing, samenwerking, samenwerkings-structuren en geografische en culturele samenhang." (Nota van wijziging, 2011:31). De indeling in tien regionale eenheden zou volgens de regering geen nadelig effect hebben op de invloed die lokale bestuurders hebben op de politie. "Het lokale gezag blijft immers ongenijzigd en de wet bouwt waarborgen in voor de versterking van de lokale inbedding." (Nota van wijziging, 2011:31).

4.3. Veranderende aansturinglijnen in wet- en regelgeving

Zoals eerder genoemd is ten behoeve van de invoering van het nationale politiebestedel een nieuwe Politiewet opgesteld. In de nieuwe wet wordt de uitvoering van de politietaak, het gezag, het beleid ten aanzien van de politie en organisatie van de politie, het beheer, de rechtspositie, de rijksrecherche, bijstand aan de politie, toezicht en de behandeling van klachten geregeld (Gewijzigd voorstel van wet, 2011).

De grote wijzigingen in de wet betreffen vooral het bestuur en het beheer van de politie waarbij de bedoeling is dat een vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus zal leiden tot een vermindering van de bestuurlijke drukte (Nota van wijziging, 2011:20). Schaalvergroting en meer eenheid in beheer zullen volgens de regering niet ten koste gaan van het politiewerk op lokaal niveau. In de Nota van wijziging wordt zelfs gesteld dat de verbinding tussen het lokale niveau en de politie versterkt wordt door de voorgestelde wetswijziging. Het wordt een “*landelijke raamwerk met lokaal maatwerk*” genoemd (Nota van wijziging, 2011:20).

In de extra bijlage⁸ zijn vier tabellen opgenomen die per sturingslijn, gezag, beheer, beleid en bestuur, de daadwerkelijke veranderingen in de wet weergeven. Deze zijn tot stand gekomen door bij beide wetten de artikelen die betrekking hadden op één van de vier sturingslijnen te selecteren en deze tegenover elkaar te zetten. Vervolgens is beschreven of er een verandering optreedt en wat deze precies behelst. Daarna is aangegeven welke veranderingen direct en indirect betrekking hebben op het lokale niveau en welke niet. De centrale vraag van dit onderzoek richt zich immers alleen op de aansturing van de politie op het lokale niveau terwijl in eerste instantie alle artikelen die zich richten op aansturing zijn opgenomen.

Aan de hand van die tabellen, en met name de Nota van wijziging en het interview met de programmamanager van V&J, is uiteindelijk in deze paragraaf beschreven wat de wetswijzigingen ten aanzien van de aansturing van de politie op lokaal niveau zijn.

4.3.1. Verschuiving van beheer

In het huidige bestel is de korpsbeheerder verantwoordelijk voor het beheer van een politiekorps. De burgemeester van de grootste gemeente binnen het korps vervult deze functie. Hij wordt daarin bijgestaan door de regionale korpschef. De korpsbeheerder heeft de mogelijkheid zijn korpschef instructies te geven ten aanzien van zijn taken en bevoegdheden. De overige burgemeesters binnen een regio worden via hun lidmaatschap van het regionaal college in staat geacht de korpsbeheerder te controleren op zijn functioneren en zijn betrokken bij het overleg over beheer.

In de nieuwe politiewet verschuift de vastgelegde bevoegdheid over het beslissen over beheer van de korpsbeheerder naar de landelijke korpschef. Hij is volgens de wet belast met het beheer maar functioneert daarbij onder ministeriële verantwoordelijkheid. De minister van V&J krijgt de mogelijkheid om via aanwijzingen de taken en bevoegdheden van de landelijke korpschef te beïnvloeden en is politiek verantwoordelijk. Redenen voor de verschuiving worden duidelijk in volgend citaat: *“Beheer wordt inderdaad gecentraliseerd. Dat maakt dat de samenwerking binnen het korps gemakkelijker zal gaan. Op ICT-gebied, maar ook*

⁸ Deze bijlage is geen onderdeel van dit rapport maar zit als losse bijlage, aparte bundel, bijgevoegd.

met betrekking tot opleidingen of hoe er bijvoorbeeld met de in beslagname van spullen wordt omgegaan, daarover hoeft je niet meer 26 keer uit te onderhandelen met allemaal autonome actoren. Maar er is één iemand die kan zeggen we gaan het gewoon allemaal zo doen, allemaal op dezelfde manier. Dus daarvan ben ik zelf ook wel overtuigd dat het veel sneller en goedkoper wordt op deze manier.” (Programmamanager V&J, r.134-142).

Er wordt een duidelijke verschuiving van beheer van regionaal naar nationaal niveau zichtbaar. De besluitvorming ten aanzien van het beheer komt te liggen bij actoren die minder bereikbaar zijn voor de burgemeesters. De partijen die betrokken zijn bij wettelijk vastgelegd overleg ten aanzien van het beheer veranderen mee. Voorheen werd dit overleg gevoerd door de korpsbeheerder, officier van Justitie en de korpschef van een regio. Volgens de toekomstige wet wordt het overleg gevoerd door de minister, de landelijke korpschef, de voorzitter van het college van Procureurs-generaal en de regioburgemeesters. Het is de bedoeling dat de tien regioburgemeesters in het nieuwe bestel zullen functioneren als de schakel tussen lokaal en landelijk niveau. Binnen een regio wordt de burgemeester van de stad met de meeste inwoners automatisch regioburgemeester⁹.

De centralisatie betekent dat de controle op beheer die burgemeesters via het regionaal college konden uitoefenen op de korpsbeheerder verdwijnt. De burgemeesters worden in het nieuwe bestel niet in staat gesteld de landelijke korpschef of de minister te controleren. Die verantwoordingsrelatie komt nu bij minister en Tweede Kamer te liggen, waarmee het kabinet stelt dat de democratische inbedding op landelijk niveau gewaarborgd wordt (Nota van wijziging, 2011:26).

Om te zorgen dat de minister zo goed mogelijk invulling kan geven aan zijn verantwoordelijkheid zijn heldere en eenduidige verantwoordingslijnen tussen hem en de korpschef nodig. Ook moet de minister, volgens het kabinet, beschikken over adequate sturingsinstrumenten (Nota van wijziging, 2011:30). Door middel van een aantal wijzigingen in de wet krijgt de minister die sturingsinstrumenten (Nota van wijziging, 2011:25). Hij krijgt specifiek de bevoegdheid om regels vast te stellen over de taakuitvoering van de politie, de bewapening, uitrusting en kleding en over de informatie- en communicatievoorzieningen.

De centralisatie van beheer betekent tot slot dat burgemeesters de bevoegdheid om als lid van het regionaal college verschillende stukken ten aanzien van beheer vast te stellen verliezen. Jaarlijks moet een aantal zaken worden vastgesteld, zoals de begroting, een beheersplan, een jaarrekening of een jaarverslag. Daarvoor moeten voorstellen worden geschreven, en de bevoegdheid deze stukken vast te stellen wordt wettelijk vastgelegd. In het regionale bestel worden de voorstellen gedaan door de korpsbeheerder. Het regionaal college is bevoegd de stukken vast te stellen. In het nationale bestel worden de voorstellen door de korpschef gedaan. De minister van V&J krijgt de bevoegdheid de stukken vast te stellen¹⁰.

⁹ Van deze regeling is de nieuwe Politiewet die nu is aangenomen sprake. Echter, zoals eerder vermeld heeft de minister de Eerste Kamer wijzigingen van die wet toegezegd, onder andere met betrekking tot dit onderwerp. Het nieuwe voorstel van de minister is om de regioburgemeester door de burgemeesters uit de desbetreffende regio te laten kiezen.

¹⁰ Van deze regeling is in de nieuwe Politiewet die nu is aangenomen sprake. Echter, zoals eerder vermeld heeft de minister de Eerste Kamer wijzigingen van die wet toegezegd. Een groot deel van de door de minister voorgestelde maatregelen richten zich op de relatie en verhouding tussen de minister en de nationale korpsbeheerder.

4.3.2. Veranderingen ten aanzien van gezag

Het gezag, de beslissingsbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie, wijzigt in de nieuwe politiewet niet. De besluitvorming over de inzet en het optreden van de politie blijft in het nationale bestel bij de burgemeester liggen. In aanvulling hierop wordt in de nieuwe politiewet de functie van de lokale gezagsdriehoek vastgelegd waar dit voorheen nog niet het geval was. Daarnaast wordt wettelijk vastgelegd dat in die driehoek afspraken gemaakt moeten worden over de inzet van de politie op basis van het integrale veiligheidsplan.

Het gezag wijzigt niet om de lokale inbedding van de politie te behouden. Dit is immers *“één van de verworvenheden van het huidige bestel die behouden moet blijven en zelfs moet worden versterkt”* (Nota van wijziging, 2011:35). De reden achter de aanvullende nieuwe regelingen ten aanzien van het gezag en de lokale driehoek is het waarborgen dat de politie, nog meer dan nu het geval is, dichtbij bij de burger komt te staan. De maatregelen stellen, volgens het kabinet, de gezagsdragers beter in staat te sturen op beleid en de inzet van de politie op lokaal niveau (Nota van wijziging, 2011:25). En zouden dus de lokale inbedding van de politieorganisatie moeten versterken (Nota van wijziging, 2011:36). Ook de programmamanager geeft aan: *“De minister zegt: ‘Ik verlos jullie van beheer.’. En dan kun je je concentreren op je eigenlijke kerntaak, het gezag.”* (Programmamanager V&J, r.146-147).

Over de verantwoording die de burgemeester moet afleggen over zijn gezag is in de nieuwe wet expliciet opgenomen dat hij die schuldig is aan zijn gemeenteraad. In de huidige wet wordt hierover niets gezegd. De burgemeester heeft binnen het toekomstige bestel ook een haalplicht bij de gemeenteraad ten aanzien van de lokale prioriteiten voorafgaand aan het opstellen van het regionale beleidsplan.

Ondanks het gegeven dat burgemeesters gezagsdragers van de politie blijven, roept de discussie over de relatie die bestaat tussen gezag, beheer, beleid en bestuur de vraag op of de ongewijzigde bepaling over gezag voldoende is voor burgemeester om daadwerkelijk goed invulling te (blijven) geven aan de gezagsrol. Als er sprake is van onvoldoende instrumenten waarover zij kunnen beschikken om invulling te geven aan hun gezag is het in de toekomst wellicht mogelijk dat het landelijke bepaalde beheer dat gezag kan uithollen. Beheer volgt dan niet meer gezag, zoals gesteld in de Nota van wijziging (2011:36), maar het gezag wordt gedwongen beheer te volgen. Aansturingsmogelijkheden van de politie op het lokale niveau zouden dan aanzienlijk verminderen. In hoofdstuk 5 en 6 zal hier uitgebreid op worden teruggekomen.

4.3.3. De totstandkoming van beleid

De lokale driehoek overlegt niet alleen over de daadwerkelijke inzet van de politie, ook over beleid. In de nieuwe wet is opgenomen dat er binnen de driehoek afspraken gemaakt moeten worden over het lokale beleid en de lokale prioriteiten. In de oude wet werd dit niet genoemd. Een gemeenteraad wordt daarnaast wettelijk verplicht lokale doelen over veiligheid vast te stellen. In de Nota van wijziging wordt geschreven dat er door het kabinet veel waarde gehecht wordt aan de inbreng door de gemeenten bij de sturing door de burgemeester op de politie vanuit het oogpunt van stevige lokale verankering van de politie: *“Voor een verdere versterking van de betrokkenheid van gemeenteraden bij de sturing door de burgemeester op de politie, is het belangrijk dat gemeenteraden zelf investeren in hun bijdrage. Het vaststellen van lokaal veiligheidsbeleid als basis voor de inbreng van de gemeenteraad in het politiebeleid is daarbij van groot belang.”* (Nota van wijziging, 2011:40).

In beide politiebesteden is er sprake van een regionaal beleidsplan. Dat beleidsplan bevat een verdeling van de politiesterkte, prioriteiten en doelstellingen, bovenlokale integrale veiligheidsvraagstukken, gewenste prestaties en een verbinding met veiligheidsregio's met betrekking tot rampenbestrijding en crisisbeheersing (Nota van wijziging, 2011:37). Zowel de landelijke als de lokale prioriteiten moeten in het plan worden opgenomen. De minister stelt landelijke doelstellingen vast die hij vervolgens toekent aan de regio's. Waar nu de 26 korpsbeheerders daarover advies kunnen uitbrengen zullen dat straks de tien regioburgemeesters doen.

Ten aanzien van het opstellen van het regionale beleidsplan zijn veel aanpassingen gedaan. In het oude bestel wordt het voorstel voor het regionale beleidsplan door de korpsbeheerder geschreven. Het regionaal college heeft de bevoegdheid het vast te stellen. In de nieuwe wet wordt niet gespecificeerd wie een voorstel doet, wel dat alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie het regionale beleidsplan in unanimité moeten vaststellen. De noodzaak tot unanimité moet, volgens het kabinet, een burgemeester de mogelijkheid geven zijn lokale belang krachtig onder de aandacht te brengen van de overige burgemeesters (Nota van wijziging, 2011:37). Over de manier waarop het regionale beleidsplan tot stand moet komen, over het proces ernaar toe, is in de wet nauwelijks iets voorgeschreven. Als reden daarvoor, wordt de wens om maatwerk toe te laten genoemd (Nota van wijziging, 2011:37).

Het enige dat over de wijze waarop tot een regionaal beleidsplan moet worden gekomen is vastgesteld, is dat de regioburgemeester het regionale beleidsplan naar de minister stuurt nadat het is opgesteld en als contactpersoon van de burgemeesters optreedt. De regioburgemeester krijgt overigens de bevoegdheid tot het vaststellen van het beleidsplan wanneer de burgemeesters in de desbetreffende regio niet in gezamenlijkheid kunnen beslissen. Omdat politiecapaciteit altijd schaars is, is het mogelijk dat bij het overleg over verdeling van de politiesterkte een geschil ontstaat tussen de gezagsdragers (Nota van wijziging, 2011:27). Over de taak van de regioburgemeester zegt de programmamanager van V&J: *“Hij trekt de kar, coördineert de zaak, stuurt de zaak aan, en is aanspreekpunt. Hij baket ook, als er onenigheid is over de verdeling, de knoop door.”* (Programmamanager V&J, r.271-273).

De minister van V&J krijgt een aanwijzingsbevoegdheid richting regioburgemeester over het regionale beleidsplan. Indien het plan, naar de mening van de minister, niet of onvoldoende verzekert dat de doelstellingen die de regio ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen heeft toebedeeld gekregen verwezenlijkt worden, moet de regioburgemeester het regionale beleidsplan aanpassen (Nota van wijziging, 2011:28). Het is daarvoor niet meer noodzakelijk dat de burgemeesters uit de regio nog inbreng krijgen.

In het oude bestel is het voor zowel de korpsbeheerder als een gemeenteraad mogelijk in beroep te gaan tegen het regionale beleidsplan. Daarover beslist in beide gevallen in eerste instantie de Commissaris van de Koningin. In de toekomstige wet kunnen alleen burgemeesters beroep aantekenen. Over dat beroep wordt vervolgens door de minister van V&J besloten. Hij bekijkt of *“het beleidsplan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politie taak in de betreffende gemeente.”* (Nota van wijziging, 2011:38). Dat een burgemeester beroep kan aantekenen is volgens de Nota van wijziging (2011:38) een instrument om de gewenste versterking van de positie van de burgemeester te bewerkstelligen.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het regionale beleidsplan ligt in het oude bestel wettelijk gezien bij de korpsbeheerder. In de nieuwe wet wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan niet expliciet bij een orgaan of persoon gelegd.

Deze vernieuwde maatregelen gericht op de beleidscyclus van de politieorganisatie in combinatie met de grootte van de toekomstige regio's betekenen specifiek voor het lokale niveau en de burgemeesters dat, hoewel de bevoegdheid om te stemmen over het regionale beleidsplan bij de burgemeesters blijft, zij in een onduidelijk geworden structuur hun belangen (lokale doelen en lokale prioriteiten) moeten behartigen. Belangen die meer onder druk lijken te komen staan door aan de ene kant de landelijke doelstellingen van de minister en aan de andere kant de belangen van alle andere burgemeesters en gemeenten binnen de regio. Ook lijken maatregelen die worden genomen om de positie van de burgemeester te versterken, zoals de noodzaak tot unanimitieit bij het vaststellen van het regionale beleidsplan, bijna direct weer verzwakt te worden door andere nieuwe regelgeving zoals de regioburgemeester die bij onenigheid de knoop mag doorhakken.

Daar bovenop krijgt de minister meer instrumenten zoals de mogelijkheid om te beslissen over beroep dat wordt aangetekend en de aanwijzingsbevoegdheid richting regioburgemeesters, om de regionale beleidsplannen te beïnvloeden. Dat zou kunnen leiden tot een afname van invloed op het regionale beleid vanuit de burgemeesters. De regioburgemeester is als schakel tussen het nationale en lokale niveau en als belangenbehartiger voor alle burgemeesters uit een regio in het leven geroepen. Echter zijn zijn rol, taken en bevoegdheden nog onduidelijk.

4.3.4. Regionaal bestuur verdwijnt

In de oude politiewet is opgenomen dat de regio wordt bestuurd door het regionaal college (burgemeesters en hoofdofficier van justitie, voorzitter is de korpsbeheerder). Het is inmiddels wel duidelijk dat het regionaal college en de korpsbeheerder vervallen in het nieuwe bestel. Hiervoor komt geen orgaan in de plaats. De vereenvoudiging van de structuur en het bestuur van de politieorganisatie moet leiden tot een reductie van de bestuurlijke drukte ten aanzien van de politie (Nota van wijziging, 2011:27). Er komt op regionaal niveau een regioburgemeester die de verbinding moet leggen tussen lokaal en nationaal niveau.

Burgemeesters zijn geen lid meer van het regionaal college binnen de toekomstige nationale politie. Ze zijn niet meer het formele bestuur van een korps. Door deze maatregel lijken de burgemeesters verder van het politiekorps af te komen staan.

5. DE CONSEQUENTIES VAN DE NATIONALE POLITIE

In dit hoofdstuk wordt weergegeven wat tijdens de interviews naar voren is gekomen. Aan de hand van vragen over de veranderingen in wetgeving op basis van een wettekstvergelijking (beschreven in het vorige hoofdstuk) en aan de hand van het zoeken en vragen naar verhalen over aansturing en de nationale politie zijn verschillende onderwerpen tijdens de gesprekken aan bod gekomen. Uit een groepering van die onderwerpen is gebleken dat er vijf grote thema's te onderscheiden zijn. De vijf overkoepelende thema's die gedestilleerd zijn uit de verhalen van de geïnterviewden zijn:

1. Lokale consequenties van de nationale politie,
2. Regionale consequenties van de nationale politie,
3. Landelijke consequenties van de nationale politie,
4. Organisatorische consequenties van de nationale politie,
5. En de werking van de nationale politie in algemene zin.

Aan de hand van deze vijf thema's worden de verwachtingen van respondenten over de werking van het nieuwe nationale bestel beschreven. Het onderscheid in de consequenties op verschillende bestuurlijke niveaus is overigens enigszins kunstmatig omdat de verschillende bestuurslagen in de praktijk niet los van elkaar staan. Zij kennen onderling een bepaalde mate van overlap, maar ook ten opzichte van de politieorganisatie bestaat een verwevenheid.

Aan het eind van elk subparagraaf wordt in een tabel weergegeven wat de voornaamste resultaten ten aanzien van het besproken onderwerp zijn. Op die manier wordt een bondige samenvatting gegeven van de uitkomsten van de interviews.

5.1. Lokale consequenties van de nationale politie

Met de lokale consequenties van de nationale politie worden de consequenties van veranderingen die zich direct op lokaal niveau voordoen bedoeld. De consequenties die hier worden gegeven zijn alleen die consequenties die door de respondenten binnen dit onderzoek zijn genoemd. Het is geen uitputtend overzicht van alle denkbare consequenties op basis van eerdere onderzoeken of op basis van theorie en literatuur.

5.1.1. De verschuiving van het beheer

Ten aanzien van de verschuiving van beheer naar een hoger niveau, verder van de burgemeester en het lokale niveau vandaan, zijn verschillende opvattingen gegeven door de respondenten. Een van die opvattingen is dat het gecentraliseerde beheer in de toekomst niet zal leiden tot gevolgen voor het lokale niveau, dan wel de burgemeester. Het argument dat gegeven wordt ter ondersteuning van deze mening is dat een deel van de burgemeesters in het huidige bestel ook al niet direct over het beheer van de politieorganisatie gaat. Deze grote meerderheid kan nu via het lidmaatschap van het regionaal college bepaalde stukken vaststellen en de korpsbeheerder op zijn beheerstaken aanspreken. Verder ervaren zij geen directe rol in de zeggenschap over het beheer. Alleen de 25 burgemeesters die de functie van korpsbeheerder vervullen hebben bevoegdheden en de contacten met de politiekorpsen om de organisatie beheersmatig aan te sturen. Een dergelijke gedachtegang wordt onder andere als volgt verwoord door een van de geïnterviewde wetenschappers: *“De burgemeester heeft nu ook het beheer al niet meer. Ze mogen in het regionaal college wat roepen, maar het is niet voor niets dat de opkomst daar vaak erg slecht is.”* (Wetenschapper A, r.127-130).

Respondenten geven aan dat men niet moet overschatten waar die bevoegdheden over het beheer nu eigenlijk over gaan en zich moet afvragen of dat wel belangrijke aspecten zijn die de sturing van een burgemeester kunnen beïnvloeden. Een van de geïnterviewde burgemeesters zegt daar het volgende over: *“Ik vind dat de rol ook niet overtrokken moet worden. ... Terwijl als ik werkelijk kijk, in zo’n regionaal college. ... Met alle respect, er is links en rechts wat genuëzel over cijfertjes, maar uiteindelijk blijft 99,99% precies hetzelfde. En laten we eerlijk zijn, je hebt een vastgesteld budget. Daar moet je het mee doen.”* (Burgemeester D, 157-161). Deze meningen worden gedeeld door enkele respondenten uit verschillende gemeenten met verschillende functies. Dat wil zeggen dat naast de geciteerde respondenten nog een burgemeester, hoofden veiligheid en een districtchef een dergelijke opvatting gegeven hebben.

Het verhaal van de overige respondenten, ook met verschillende functies en werkzaam in verschillende gemeenten, ligt iets anders. Zij vertellen dat de verschuiving van beheer wel risicovol kan zijn. De grotere afstand zou kunnen leiden tot meer bureaucratie en tot een vermindering van de mogelijkheden voor de gemeenten om maatwerk te kunnen bieden. Dat blijkt onder andere uit het volgende citaat: *“Het beheer komt op een grotere afstand. ... Dus dat maatwerk, ik weet niet wat daarvan over blijft.”* (Districtchef B, 146-148).

Of de verschuiving van beheer invloed heeft op het gezag van de burgemeester wordt als apart onderwerp behandeld in de volgende subparagraaf (5.1.2.).

De verschuiving van beheer leidt voor een aantal burgemeesters tot het verdwijnen van hun taken en bevoegdheden als korpsbeheerder. Van de gemeenten die betrokken zijn geweest bij dit onderzoek geldt dat voor de burgemeesters van gemeente A en gemeente B. De gedeelde mening, van zowel beide hoofden veiligheid als de beide burgemeesters werkzaam in de betreffende gemeenten, over het verlies van het korpsbeheerderschap is dat in de eerste plaats het korpsbeheerderschap in grote mate los staat van het sturing geven aan de politie als burgemeester in de eigen gemeente. Het contact over het beheer loopt ook via andere overlegmomenten en andere functionarissen binnen de politieorganisatie dan de contactmomenten die betrekking hebben op de taakuitvoering van de politie (Districtchef A en B, respectievelijk r.176-180 en r.127-133). Het feit dat de burgemeester zich niet meer bezig hoeft te houden met zijn rol als korpsbeheerder heeft zelfs voor de gemeente in de ogen van de respondenten positieve gevolgen. De burgemeester zal vaker in staat zijn om zijn eigen belangen te behartigen omdat hij niet meer zijn rol als korpsbeheerder, verantwoordelijk voor een hele regio, hoeft in te vullen. Een van de hoofden veiligheid spreekt deze verwachting duidelijk uit: *“Als korpsbeheerder moet je denk ik misschien wel sterker de belangen van ieder in acht nemen en daar verantwoordelijk voor zijn dan als je alleen burgemeester en geen korpsbeheerder bent.”* (Hoofd Veiligheid B, r.103-105). Door één van de burgemeesters wordt het zelfs als een opluchting ervaren dat deze functie en rol vervalt in het nieuwe bestel (Burgemeester B, r.419).

Verschuiving van beheer		
Niet problematisch voor aansturing door de burgemeester. Beheer was in het huidige bestel al op afstand en de bevoegdheden waren al niet doorslaggevend.	Wel risicovol voor burgemeesters, besluitvorming meer op afstand betekent minder invloed.	Verlies korpsbeheerder zijn is niet erg. Korpsbeheerder zijn staat los van de sturing t.a.v. de taakuitvoering en je bent als burgemeester zonder de extra functie meer in staat de belangen van eigen gemeente te behartigen.

Tabel 5.1. Verwachtingen van respondenten over de verschuiving van beheer

5.1.2. De veranderende afstand tussen beheer en gezag

In deze paragraaf worden de verhalen van de respondenten over de eventuele relatie tussen de begrippen beheer en gezag weergegeven. Twee respondenten hebben aangegeven van mening te zijn dat beheer en gezag te onderscheiden begrippen zijn en geen onderlinge relatie kennen. Een van de burgemeesters geeft aan dat het twee losstaande sturingslijnen zijn en dat beheer niet relevant is voor het uitoefenen van zijn gezag (Burgemeester D, r.79-95). Uit de volgende quote blijkt dat hij zich aansluit bij het in de inleiding beschreven standpunt van de minister: *“Je hebt er in ieder geval meer tijd voor (voor gezag) want je hoeft je niet meer over het beheer druk te maken.”* (Burgemeester D, r.182). Daarnaast geeft de programmamanager van V&J aan dat je de beide sturingslijnen van elkaar kunt onderscheiden en dat een relatie waarbij het één ten koste gaat van het andere niet aan de orde is. Hij vertelt: *“Het zijn toch te onderscheiden grootheden, verschillende knoppen waar je aan draait.”* (Programmamanager V&J, r.199-200).

De meerderheid van de respondenten is het niet eens met de opvatting dat gezag en beheer te onderscheiden en onafhankelijke begrippen zijn. Zowel de geïnterviewde wetenschappers als alle overige burgemeesters, twee districtchefs en twee hoofden veiligheid geven aan dat de sturingslijnen wel degelijk een relatie hebben. Zonder beheer is sturing op basis van het gezag van een andere orde. Een van de burgemeester benoemt het expliciet: *“De ontkenning over de relatie tussen beheer en gezag die is ten onrechte.”* (Burgemeester B, r.69-70). Een tweede burgemeester vertelt: *“Het gevaar wat er bestaat is dat straks beheer bepalend wordt voor wat het gezag kan. Uitgangspunt is natuurlijk dat het beheer het gezag moet volgen. Maar, de kans is nu heel groot dat straks het gezag het beheer gaat volgen. Dat is andersom. Omdat de minister en de landelijke korpsleiding gaan bepalen welke mogelijkheden je straks nog op het lokale niveau hebt. Ze kunnen natuurlijk door mensen en middelen te sturen, daardoor kunnen ze natuurlijk wel voor een belangrijk deel bepalen hoe je je gezag nog kunt invullen.”* (Burgemeester A, r.47-53).

Ook de twee wetenschappers zijn erg duidelijk hierin en stellen dat beheer en gezag communicerende vaten zijn. Het is volgens hen niet mogelijk de twee sturingsvormen los van elkaar te zien, ze hebben groot effect op elkaar. Beide geven aan dat zonder beheer de invulling van gezag bijna niet mogelijk is. Deze duidelijke mening blijkt uit de volgende citaten van de deskundigen: *“Gezag volgt beheer of omgekeerd. Het zijn wel degelijk communicerende vaten.”* (Wetenschapper B, r.52-54). En: *“Het probleem is als je geen beheer hebt, dan is het bijna onmogelijk om de gezagsfunctie uit te oefenen. Je moet speelruimte hebben in mensen en middelen. Dat is natuurlijk toch, in die zin zijn dat gewoon communicerende vaten.”* (Wetenschapper A, r.94-99).

Tot slot geven alleen een hoofd veiligheid en een districtchef aan dat ze beheer en gezag niet per definitie als communicerende vaten beschouwen maar wel een relatie tussen beide erkennen. Het zijn te onderscheiden begrippen en verandering hoeft niet altijd effect op beide te betekenen. In hun optiek kennen de begrippen een voorwaardelijke relatie. Alleen als degene met de beheersrol deze echt tot in de volle lengte pakt en daarbij geen rekening houdt met het gezag, bestaat de mogelijkheid dat het gezag wordt uitgehold. Deze opvatting wordt duidelijk in het volgende citaat: *“Volgens mij wordt het alleen uitgehold op het moment dat een minister gaat zeggen die formatie gaat eraf.”* (Districtchef A, r.191-192).

Relatie beheer en gezag		
Beheer en gezag staan los van elkaar, het zijn aparte begrippen. Onafhankelijk van elkaar. Het zijn verschillende knoppen waar je aan kunt draaien.	Het zijn communicerende vaten. Beheer volgt gezag of andersom. Als je aan de ene knop draait, wordt de andere beïnvloed.	De begrippen kennen een voorwaardelijke relatie. Verandering heeft niet altijd effect op beide, wel onder bepaalde voorwaarden.

Tabel 5.2. *Vervachtingen van respondenten over de relatie beheer en gezag*

5.1.3. Een eventuele versterking van de lokale inbedding

Hoewel dit onderwerp, de lokale inbedding van de politie, niet direct betrekking heeft op de aansturing van de politie door de burgemeester is het meerdere malen aan bod gekomen tijdens de interviews. Het verhaal van de respondenten hierover schetst een beeld bij of zij het nationale politiebestedel voor het lokale niveau als positief of negatief waarderen. Om die reden wordt het hier kort beschreven.

Over dit punt zijn alle respondenten, zowel uit alle gemeenten als de wetenschappers, het eens. De lokale inbedding van de politieorganisatie in Nederland wordt met de komst van het nationale politiebestedel niet versterkt. Er zijn in de ogen van de respondenten geen extra maatregelen genomen die hiertoe zouden moeten leiden. Een enkeling benoemt zelfs een eventuele vermindering van de lokale inbedding als risico van het nieuwe bestel. Zo verwoordt één van de districtchefs dat het binnen het nationale bestel een uitdaging zal worden de politie dicht bij de burger te houden: *“Je hebt het uiteindelijk over de verbinding tussen de politie en de burgers. En dat is denk ik wel de grote uitdaging. Om die verbinding heel goed in stand te houden.”* (Districtchef B, r.103-105).

Lokale inbedding van de politie
Wordt niet door de nationale politie versterkt.

Tabel 5.3. *Vervachtingen van respondenten over de lokale inbedding van de politie*

5.1.4. De ontwikkeling van ‘het lichte blauw’

Naast de politie kent het overgrote deel van de gemeenten in Nederland inmiddels ook een afdeling binnen de eigen organisatie die zich bezig houdt met toezicht en handhaving¹¹. Dit onderwerp is aan bod gekomen tijdens de interviews omdat verschillende respondenten, zowel hoofden veiligheid, districtchefs, twee burgemeesters en één van de hoogleraren, aangaven dat zij verwachten dat de nationale politie leidt tot een uitbreiding van dit ‘lichte blauw’. In hun optiek zullen burgemeesters bij gebrek aan sturingsmogelijkheden of bij een gebrek aan capaciteit, mogelijke situaties die volgens hen ontstaan door de nationale politie (deze thema’s worden nog besproken), zelf de gaten op gemeentelijk niveau gaan opvullen door middel van het uitbreiden van ‘eigen’ functionarissen. Daardoor versterkt het nationale bestel de ontwikkeling en uitbreiding van ‘het lichte blauw’. Een dergelijke opvatting wordt in het volgende

¹¹ Voor deze taak is uitvoerend personeel in dienst bij de gemeente. De meest bekende functionarissen zijn de BOA’s, Buitengewoon Opsporing Ambtenaren, in licht blauw uniform. Deze functionarissen hebben ‘lichte’ (politie) taken op het gebied van orde en handhaving zoals bijvoorbeeld surveillance en het uitschrijven van bekeuringen voor bepaalde overtredingen. Deze groep functionarissen wordt ook wel ‘de licht blauwe politie’ genoemd.

citaat door één van de hoogleraren gegeven: *“Een burgemeester moet in zijn gemeenteraad toch makkelijk kunnen schuiven af en toe. Toezeggingen kunnen doen. Anders wordt hij voortdurend gezien als een soort piepertje wat echt niks in de melk te brokkelen heeft. Nou, de enige mogelijkheid om dat nog te doen is zijn eigen BOA's. En dat is wat op het ogenblik in extremo gebeurt.”* (Wetenschapper A, r.112-116). Echter, hierover bestaat geen eenduidige mening. De rest van de respondenten gaan er niet vanuit dat de uitbreiding van ‘het lichte blauw’ door de komst van de nationale politie versterkt zal worden.

De ontwikkeling van gemeentelijke orde en handhaving, en ook die van groeiende private beveiliging, heeft met veel meer factoren te maken dan alleen de vorm van het politiebestedel en de politieorganisatie in Nederland. Om die reden wordt dit onderwerp verder niet behandeld binnen dit onderzoek. Wat wel belangrijk is om te constateren: de teruggang in aansturing van de politie door de burgemeester in het toekomstige nationale bestel wordt door sommige respondenten dusdanig groot ingeschat dat het voor een burgemeester noodzakelijk wordt andere (‘eigen’) instrumenten aan te grijpen en uit te breiden.

Ontwikkeling 'licht blauw'	
Als de burgemeester aan sturing verliest zal hij 'licht blauw' uitbreiden. De nationale politie versterkt die ontwikkeling.	Ontwikkeling van 'het lichte blauw' staat los van de nationale politie.

Tabel 5.4. *Vervachtingen van respondenten over de ontwikkeling 'licht blauw'*

5.2. Regionale consequenties van de nationale politie

Met de regionale consequenties van de nationale politie worden de consequenties van veranderingen die zich voordoen op het regionale niveau bedoeld. De consequenties die hier worden gegeven zijn alleen die consequenties die door de respondenten binnen dit onderzoek zijn genoemd. Het is wederom geen uitputtend overzicht van alle denkbare consequenties op basis van eerdere onderzoeken of basis van theorie en literatuur.

5.2.1. De komst van een regioburgemeester

Over de functie en rol van de regioburgemeester is zowel in de media als binnen de politiek al veel gesproken en gediscussieerd. Er is veel kritiek op deze functie. Door alle respondenten wordt ook veel over de toekomstige regioburgemeester gepraat. Er blijken verschillende verwachtingen over hoe hij in de praktijk zal functioneren te bestaan. In de eerste plaats wordt aangegeven dat er nog veel onduidelijkheid bestaat. De rol en concrete taken of bevoegdheden van de regioburgemeester zijn niet duidelijk en daardoor ontstaat een onzekere situatie die de respondenten nog niet goed kunnen beoordelen. Dat blijkt duidelijk uit het volgende citaat: *“En ook die regioburgemeester. ... Dat is ons nog niet helemaal helder. Wat gaat die nou eigenlijk betekenen? Welke rol gaat hij pakken? Welke bevoegdheden heeft hij?”* (Hoofd Veiligheid B, r.89-92).

Als de geïnterviewde actoren toch vervolgens spreken over hoe de regioburgemeester zal functioneren, blijkt dat een groot deel, met name de burgemeesters en wetenschappers, denkt dat de onduidelijkheid in taken en bevoegdheden zal leiden tot een regioburgemeester die eigenlijk helemaal nergens over gaat: *“Plat gezegd is hij eigenlijk nietszeggend.”* (Wetenschapper B, r.219). Juist vanwege het ontbreken van helderheid heeft de regioburgemeester straks geen basis om op te staan, om vanuit te handelen: *“Tot nu toe heeft hij geen echte bevoegdheden. En ik heb altijd geleerd als je geen bevoegdheden hebt dan kan je ook eigenlijk niks. En dan zal er ook steeds minder interesse in jou bestaan.”* (Burgemeester B, r.249-251).

In alle interviews is gesproken over of de regioburgemeester zich in de toekomst op zal stellen als aanvoerder en belangenbehartiger van de regio of als verlengstuk van de minister van V&J. In de lijn van bovenstaande opvatting dat een regioburgemeester eigenlijk nergens echt over zal gaan in het nieuwe bestel, was een enkele respondent van mening dat een regioburgemeester in de nieuwe situatie geen van beide rollen zal vervullen. Echter, met name de hoofden veiligheid en de twee burgemeesters van de kleinste gemeenten die onderdeel waren van deze studie gaven aan dat hij uiteindelijk toch zal functioneren als aanvoerder van de regio en de belangen van zijn burgemeesters zal behartigen. Hij is zelf een burgemeester, en hij zal handig moeten acteren in het nieuwe bestel om op regionaal niveau toch tot de vastgestelde taken te komen. Één van de burgemeesters is daar vrij duidelijk in: *“De regioburgemeester gaat nooit als verlengstuk van de minister functioneren. ... Volgens mij ligt de loyaliteit van geen enkele burgemeester op Rijksniveau.”* (Burgemeester C, r.319-322). De twee andere burgemeesters van de grotere gemeenten en één hoofd veiligheid waren wel van mening dat de regioburgemeester naast de rol van aanvoerder misschien soms toch ook wel door de minister wordt gebruikt als doorgeefluik. Het is een gemakkelijke weg om via hen de rest van de burgemeesters in Nederland te bereiken: *“... dat heeft de minister misschien ook wel heel handig georganiseerd. Dan is het gewoon een doorgeefluik. Hij heeft gewoon tien loketjes in het land.”* (Hoofdveiligheid B, r.145-146).

De beide wetenschappers hebben tijdens het gesprek ook de staatsrechtelijke constructie van de regioburgemeester benoemd. Zij hebben daarover aangegeven dat deze niet juist is. Er ontstaat een functionaris die nergens verantwoording hoeft af te leggen. Niet aan een gekozen orgaan, maar ook hiërarchisch niet aan een ‘baas’. Toch verwachten zij in praktijk geen grote problematiek rondom dit thema, dat blijkt uit het volgende citaat: *“Staatsrechtelijk vind ik het een monster. Echt een vreselijke constructie. Maar over het algemeen zijn burgemeesters handig. Die zijn niet uit op ruzie.”* (Wetenschapper A, r.227-228).

Komst van de regioburgemeester				
Over de regioburgemeester bestaat nog onduidelijkheid en onzekerheid.	Het wordt een nietszeggende functionaris met weinig echte bevoegdheden	Het zal voornamelijk aanvoerder van de regio zijn.	Hij wordt ook gebruikt als doorgeefluik van de minister.	Staatsrechtelijk is de functie een monsterlijke constructie.

Tabel 5.5. Verwachtingen van respondenten over de komst van de regioburgemeester

5.2.2. Grotere regio's en het opheffen van het regionaal college

Omdat de regio's groeien en er geen formeel orgaan meer bestaat op het regionale niveau is de manier waarop het regionale beleidsplan en ook de sterkteverdeling binnen de regio tot stand komt, nog onduidelijk. Daaraan mag door elke regio zelf invulling worden gegeven ten einde maatwerk te kunnen toepassen. Tijdens de interviews is gesproken over eventuele risico's die de onduidelijke situatie en groeiende regio's met zich mee zouden kunnen brengen. Hierover zijn de respondenten het onderling niet eens. Een aantal willekeurige respondenten, daarmee wordt bedoeld dat deze qua functie of gemeenten waar zij werkzaam zijn niet overeenkomen, is van mening dat er geen moeilijkheden zullen ontstaan binnen deze bestuurslaag. Er moet een regionaal beleidsplan komen en burgemeesters komen daar onderling wel uit, ook als het aantal burgemeesters groter is dan momenteel het geval is.

Deze verwachting wordt in het volgende citaat geschetst: *“Eens in de vier jaar heb je dan zo’n regionaal beleidsplan. Daar moeten dan lokaal alle beleidsplannen op aan sluiten. Nou, ik geloof dat allemaal wel, dat is allemaal wel gesneden koek.”* (Hoofd Veiligheid A, r.137-140).

Daarnaast wordt verteld dat de plannen nu, maar ook in de toekomst, dusdanig abstract (zullen) zijn dat er voor de lokale prioriteiten per gemeente altijd ruimte blijft bestaan: *“De plannen van het regionale bureau veiligheidsstrategie zijn dusdanig abstract, daar kunnen we allemaal nog ons eigen plaatje onder hangen. Of je het nou met 24 gemeenten, of met 38 of zo doet. Dat maakt denk ik niet zo veel uit.”* (Hoofd Veiligheid C, r.233-236). Volgens deze gedachtegang van de respondent zullen burgemeesters niet in een positie komen waarbij ze met elkaar moeten concurreren om hun prioriteiten in het regionale beleidsplan te garanderen.

De andere groep respondenten, ook willekeurig, vertelt echter dat het risico op een lastige discussie onderling in het nieuwe bestel wel degelijk bestaat. Het aantal gemeenten waarmee het gesprek over regionale prioriteiten en de sterkteverdeling gevoerd moet worden wordt groter en al die gemeenten hebben hun eigen problemen. Het wordt toch als een grote uitdaging gezien dat allemaal bij elkaar te brengen in de toekomst. Een van de hoofden veiligheid vraagt zichzelf af of dat in het nieuwe bestel nog wel voorspoedig zal lopen: *“Er staan hier straks ongeveer 43 gemeenten die ook weer hun eigen problemen hebben. En hoe krijg je dat in balans? Dat is echt een lastige discussie. We willen geen eenheidsworst worden.”* (Hoofd Veiligheid B, r.203-209).

Zeker in een dergelijke grote regio als Oost Nederland waar 81 burgemeesters overeenstemming moeten zien te vinden over de sterkteverdeling en over een beleidsplan waar zij allemaal mee uit de voeten moeten kunnen en waar hun prioriteiten allemaal in zijn opgenomen kan dat een problematische situatie op leveren. Een van de hoogleraren gelooft niet dat dat in de praktijk makkelijk zal verlopen: *“Hoe moet je nou met 81 burgemeesters een verdelingsprobleem van sterkte oplossen? ... Het gaat dus over vele provincies. Heel Gelderland en Overijssel. Dat zijn gigantische gebieden. Met een enorm aantal mensen en extreem uitlopende problemen. ... Ik denk dat een burgemeester gewoon gaat zeggen laat maar, ik begin er niet eens aan. Moet je nou met zo’n 81-en ruzie maken over 81 verschillende prioriteiten?”* (Wetenschapper A, 199-211).

Tot slot zijn er enkele respondenten die aangeven dat bovenstaande discussie er eigenlijk niet echt toe doet. Dan wel vanwege de verwachting dat het hele regionale niveau straks alleen voor de sier bestaat omdat in een nationaal politiebestedel op den duur alleen het nationale niveau er nog toe doet, dan wel vanwege het feit dat zij vinden dat het regionale beleidsplan er in praktijk niet zo toe doet. Een dergelijke opvatting wordt in het volgende citaat gedeeld: *“In de praktijk kijk ik nooit in dat plan. Ik kijk in mijn eigen jaarplan.”* (Burgemeester B, r.234-235).

Grotere regio's en het opheffen van het regionaal college		
Nieuwe situatie op regionaal niveau leidt niet tot moeilijkheden of problemen voor burgemeesters.	Door de nieuwe situatie zal onderlinge 'concurrentie' tussen burgemeesters groter worden en de discussie over het beleidsplan en de sterkteverdeling wordt lastiger.	Het regionaal niveau zal minder belangrijk worden en het regionaal beleidsplan speelt in de praktijk geen grote rol.

Tabel 5.6. Verwachtingen van respondenten over de grotere regio's en het opheffen van het regionaal college

5.3. Nationale consequenties van de nationale politie

Met de nationale consequenties van de nationale politie worden alle consequenties van de nationale politie bedoeld die op nationaal niveau ontstaan, of zich daar ontplooiën en vervolgens hun doorwerking hebben op het regionale en het lokale niveau. De consequenties die hier worden gegeven zijn alleen diegene die door de respondenten binnen dit onderzoek zijn genoemd. Het is wederom geen uitputtend overzicht van alle denkbare consequenties op basis van eerdere onderzoeken of basis van theorie en literatuur.

5.3.1. Een nationale focus ten aanzien van de prioriteitbepaling

De helft van de respondenten, met verschillende functies en uit verschillende gemeenten, geeft aan dat zij een verschuiving in de focus op prioriteiten verwachten: *“Wat er zal veranderen is dat er landelijker gekeken gaat worden naar de prioriteiten die gesteld gaan worden.”* (Hoofd Veiligheid A, r.69-70). Er wordt expliciet door hen aangegeven dat ze zich zorgen maken over hoeveel ruimte je in de toekomst op het lokale niveau overhoudt om je eigen prioriteiten te kiezen. Maatwerk en het aanpakken van problemen die binnen de desbetreffende gemeente spelen moet het belangrijkste zijn. Deze respondenten zijn bang dat thema's waarvan de nationale politiek bepaalt dat ze prioriteit moeten hebben, gaan overheersen in het nationale bestel en dat de ruimte op lokaal niveau verdwijnt. Dat blijkt onder andere uit de volgende citaten: *“Daar zitten zorgen. ... Echt de lokale problemen. Het gedoe in de buurten en wijken, hotspots die je in je stad hebt. Hoeveel ruimte krijg je daar? Want daar maken we wel het verschil voor de buurt, voor de inwoners. Daar zit de veiligheidsbeleving.”* (Hoofd Veiligheid B, r.125-130). En: *“Beleidsmatig vrees ik dat er heel weinig ruimte komt. Heel weinig ruimte om daar iets mee te doen.”* (Burgemeester B, r.309-310).

Er is echter ook een aantal respondenten, met name de burgemeesters en hoofden veiligheid uit de grootste gemeenten, die het verschuiven van capaciteit naar het nationale niveau wel onderschrijven maar die de verwachting over de landelijke focus op prioriteiten niet delen. Zij zien namelijk een grote mate van overlap tussen landelijke en lokale prioriteiten. In hun optiek verschillen deze uiteindelijk niet zo sterk van elkaar en zal dat ook in het nieuwe bestel dus geen problemen opleveren. Zo vertelt een burgemeester: *“De prioriteiten die het Rijk aangeeft zijn heel vaak toch gewoon dezelfde als die je lokaal hebt.”* (Burgemeester D, r.226).

Nationale focus t.a.v. de prioriteitbepaling	
Landelijke thema's en prioriteiten gaan overheersen en dat gaat ten koste van maatwerk op lokaal niveau.	Er bestaat grote overlap tussen nationale en lokale prioriteiten. Daardoor is de kans op beleidsmatig ruimte verlies op lokaal niveau niet heel groot.

Tabel 5.7. Verwachtingen van respondenten over de nationale focus t.a.v. de prioriteitbepaling

5.3.2. Een nationale focus ten aanzien van de capaciteitsverdeling

Alle respondenten, burgemeesters, hoofden veiligheid, districtchefs en wetenschappers zijn het eens ten aanzien van het thema capaciteitsverdeling. De verwachting die heerst, is dat zonder twijfel capaciteit door het nationale bestel meer naar boven zal schuiven. Daarmee wordt bedoeld dat men verwacht dat capaciteit in het nationale bestel steeds meer op landelijke thema's zoals bijvoorbeeld cybercrime en internationale criminaliteitsbestrijding ingezet zal worden.

Dat wordt onder andere kenbaar gemaakt in het volgende citaat: *“En de druk op landelijke prioriteiten zal zonder enige twijfel toenemen. ... Die druk kan de minister gaan vertalen, hij kan eigenlijk niet anders, in meer personeel. Hij gaat het gewoon uiteindelijk centraal inzetten.”* (Wetenschapper A, r.217-222).

Door de verwachting dat politiecapaciteit, iets wat altijd schaars is, in de toekomst veel meer op landelijk niveau ingezet zal worden ontstaat de grote zorg dat er voor het lokale niveau te weinig overblijft. Deze grote zorg wordt door iedere respondent gedeeld. Het volgende citaat geeft hier een beeld bij: *“Heb je daar dan nog wel je politiecapaciteit voor om dat nog gewoon te kunnen doen? En daar gewoon de nodige capaciteit op te zetten? Daar zit onze angst.”* (Hoofd Veiligheid B, r.137-139).

Er wordt echter door weinig personen een concrete argumentatie bij dit vooruitzicht gegeven. Het is niet zo dat bepaalde maatregelen of specifieke veranderingen in de wet tot deze zorg op het lokale niveau leiden. Het is voornamelijk een verwachting die gebaseerd is op het beeld van een minister en de Rijksoverheid die steeds vaker capaciteit naar boven zullen trekken binnen het nationale bestel omdat het nu eenmaal een meer nationaal georganiseerd systeem is waardoor het nationale niveau in de toekomst zal denken erover te gaan. Er worden ook enkele voorbeelden gegeven van concrete situaties waarvan verwacht wordt dat deze in het nationale bestel steeds vaker zullen voorkomen dan in de huidige situatie: *“Ik moet er toch echt niet aan denken dat wij onze capaciteit ook nog moeten gaan aanpassen op basis van het feit dat Koninginnedag in een andere gemeente wordt gehouden dit jaar. Dat hebben we hier al gehad, die discussie over of er in onze gemeente nog wel een groot Koninginnefeest gehouden kon worden omdat de Koningin dit jaar ergens anders op bezoek was. Dat zijn voorbeeldjes waarin plotseling de afweging elders gebeurt en waar je dus niet zo veel invloed op hebt.”* (Burgemeester B, r, 99-107).

Nationale focus t.a.v. de capaciteitsverdeling
Capaciteit verschuift binnen het nationaal bestel naar boven en het lokale niveau is daar de dupe van.

Tabel 5.8. Verwachtingen van respondenten over de nationale focus t.a.v. de capaciteitsverdeling

5.3.3. De rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer

Naast dat er tijdens de interviews door alle respondenten gesproken is over de verschuiving van capaciteit naar het nationale niveau en door de helft van de respondenten over een toenemende focus op landelijke prioriteiten die waarschijnlijk ten koste zal gaan van de ruimte voor het kiezen van lokale prioriteiten is er ook veel gezegd over de rol van de Tweede Kamer en de minister van V&J in een meer algemene zin. Zullen de Tweede Kamer en de minister zich (te veel) gaan bemoeien met lokale aangelegenheden die binnen de verantwoordelijkheid van de burgemeester vallen? Zo goed als alle respondenten zijn duidelijk in hun verwachting daarover en zijn vrij zeker dat de druk uit de Tweede Kamer zal toenemen en de minister zich meer dan in het huidige bestel gaat bemoeien met aangelegenheden die formeel buiten zijn verantwoordelijkheid of bevoegdheden vallen. Een burgemeester stelt duidelijk: *“Ontegengesteld zal gebeuren wat er bij dit soort dingen altijd gebeurt. De Tweede Kamer zal zich nog meer dan tot nu toe bemoeien met lokale aangelegenheden. Omdat ze vinden dat ze daarover gaan bij de nationale politie.”* (Burgemeester B, r.135-138).

Doordat er binnen het nationale bestel meer sturingsmogelijkheden bij de minister komen te liggen en er een duidelijke verantwoordingsrelatie tussen minister en Tweede Kamer bestaat ten aanzien van het beheer, vrezen de respondenten dat grenzen vervagen en de landelijke politiek over veel meer denkt te gaan dan alleen het beheer. Daardoor zal de Kamer vaker vragen stellen

en de minister in de positie brengen daarover iets te moeten vinden en er iets aan te moeten doen. Deze verwachting blijkt duidelijk uit de volgende uitspraak: “Nu hoor je de minister nog wel zeggen daar ga ik niet over, de burgemeester is daar verantwoordelijk voor. En die legt zijn verantwoording af aan zijn gemeenteraad. Maar als die minister daar straks staat als beheerder van de politie, dan lukt hem dat niet meer. Dan zeggen ze: Maar u bent toch de beheerder? Je kunt toch gewoon via die beheerslijn ingrijpen? Of niet? Dus dat betekent dat de minister het heel druk gaat krijgen. Naar de Kamer toe, omdat hij zich moet gaan buigen over allerlei lokale kwesties.” (Burgemeester A, r.107-112). Het nationale bestel leidt dus tot een grotere bemoeienis van de landelijke politiek op lokaal niveau: “Voordat je het weet gaat hij zich dan met de lokale situatie bemoeien. Terwijl hij daarvan gewoon moet zeggen, dat is lokaal. Dat is gezag. Daar ga ik niet over.” (Burgemeester D, r.89-91).

Er is naast de respondenten die vrijwel zeker zijn van dit effect ook een drietal geïnterviewden dat ziet dat het risico bestaat maar aangeeft dat ze niet verwachten dat het zo'n vaart zal lopen. Dat het risico bestaat wil volgens hen niet zeggen dat een minister ook op een dergelijke manier invulling zal geven aan zijn rol. Dat blijkt onder andere uit het volgende citaat: “Het is de vraag, als de minister er dadelijk over gaat, welke rol pakt hij? We kunnen er nu alleen maar over gissen. Ik ga er vanuit, of dat hoop ik heel erg, dat de positie van de burgemeester niet aangetast gaat worden. Maar daar kan wel een spanning ontstaan.” (Hoofd Veiligheid B, r.173-176). Er wordt ook aangegeven dat het voor een deel afhankelijk is van de persoonlijkheid van de op dat moment zittende minister: “Het kan wel zijn dat dat in de toekomst met een andere minister weer anders wordt. Dan zie je ook hierbij hoe ontzettend afhankelijk dat is van individuen.” (Wetenschapper A, r.153-155).

De rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer	
Bemoeienis vanuit de landelijke politiek zal toenemen. Druk vanuit de Tweede Kamer neemt toe en de minister zal vaker geneigd zijn te interveniëren op lokaal niveau terwijl dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester blijft.	Het risico op meer bemoeienis vanuit de landelijke politiek bestaat wel, maar het zal zo'n vaart niet lopen. De minister zal opletten dat hij zijn rol goed invult. De persoonlijkheid van een zittende minister wordt benoemd als bepalend hierbij.

Tabel 5.9. Verwachtingen van respondenten over de rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer

5.4. Organisatorische consequenties van de nationale politie

Met de organisatorische consequenties van de nationale politie worden alle consequenties van de nationale politie bedoeld die te maken hebben met de inrichting van de organisatie. Deze hebben niet direct met de aansturing van de burgemeester te maken, maar de mening van de respondenten erover beïnvloedt wel hun beeld over (de verschillende aspecten van) de nationale politie. De organisatorische consequenties worden door de geïnterviewde actoren als positief bestempeld. In dit kader werd gesproken over het opheffen van de 26 autonome korpsen, het centraliseren van de bedrijfsvoering en het flexibel open afschalen van de politiesterkte.

5.4.1. Het opheffen van de 26 koninkrijksjes

Over de huidige situatie waarbij het politiebestedel 26 losse korpsen kent zijn de respondenten het eigenlijk allemaal eens. Dat was geen werkbaar systeem meer. De autonomie van de 26 korpsen leidde tot nadelige effecten zoals grote verschillen in de werkwijze op de meest uiteenlopende gebieden: “Wat je merkt is dat die regio's soms wel heel erg gevangen zitten in hun eigen systemen. ... Dan zie je toch wel echt dat het 26 koninkrijksjes waren.” (Hoofd Veiligheid B, r.154-157). Zo is één van de meest bekende gebieden waarop verschillen ontstonden de bedrijfsvoering.

De volgende paragraaf (5.4.2.) zoomt hier op in. De 26 autonome korpsen kenden bijvoorbeeld verschillende ICT systemen, wat leidde tot slechte samenwerking ten aanzien van bovenregionale criminaliteit: *“Wat natuurlijk ook vreemd is dat je nog net doet of je grenzen hebt tussen regio’s terwijl criminelen ook van de één naar de andere bewegen.”* (Hoofd Veiligheid A, r.345-346). Een ander voorbeeld is dat er verschillen zijn ontstaan ten aanzien van het personeelsbeleid terwijl de Nederlandse politie als organisatie een eenheid zou moeten zijn: *“Een voorbeeld is dat je in de ene gemeente met 50 jaar gebruik kunt maken van het ouderenbeleid. Geen nachtdiensten meer draaien. Terwijl hier is dat met 55 jaar. Dat is natuurlijk wel vreemd.”* (Districtchef B, r.54-56).

De structuur waarin de korpsen zelfstandig waren leidde bovendien, wanneer aanpassing gewenst was op een bepaald terrein, tot 26 korpsen die afzonderlijk moesten instemmen en waarmee 26 keer afzonderlijke afspraken gemaakt moesten worden. De respondenten geven veelvuldig aan dat dit in het verleden heeft geleid tot nadelige gevolgen voor de werking van de politieorganisatie, zo blijkt het volgende citaat: *“Het gaat met 26 eigenwijze korpschefs en 26 eigenwijze burgemeesters er ook nog eens bij gewoon heel moeilijk. Dat gaat niet.”* (Wetenschapper A, r. 29-30).

Om die reden zijn ook eigenlijk alle respondenten het eens over dat de nationale politie ten aanzien van dit thema verbetering kan brengen. Het opheffen van de losse koninkrijkes wordt als een positieve en noodzakelijke ontwikkeling gezien en daarmee als een groot voordeel van de nationale politie: *“Door uniformiteit kun je veel meer bereiken. En kun je ook efficiënter werken en daardoor meer aanpakken.”* (Districtchef C, r.355-356). Er zit echter wel onderscheid in een aantal respondenten dat vrij zeker is van het feit dat de nationale politie op dit gebied goed uit zal pakken en een aantal geïnterviewden die wel voordelen verwachten, en het ook als positief en nodig bestempelen, maar nog wat sceptisch zijn over de mate waarin ze ook daadwerkelijk in de praktijk verbetering zullen zien. Er lijkt bij een aantal respondenten ten aanzien van dit beoogde doel van de nationale politie een ‘eerst zien, dan geloven’ houding te bestaan. Zo geeft één van de geïnterviewden het volgende aan: *“Het is nu toch wel vaak het eigen wiel uitvinden. Ik hoop dat dat minder wordt. Hoewel, het blijven toch wel eenheden die ook eigen dingen kunnen doen. Dus dat blijft toch een spannende denk ik. Maar ik verwacht daar wel verbetering.”* (Hoofd Veiligheid B, r.159-162).

Het opheffen van 26 koninkrijkes	
Verbetering is nodig en zal met de komst van de nationale politie ook bereikt worden.	Verbetering is nodig en met de komst van de nationale politie ook mogelijk. Maar: Eerst zien, dan geloven.

Tabel 5.10. Verwachtingen van respondenten over het opheffen van 26 koninkrijkes

5.4.2. Het centraliseren van de bedrijfsvoering

Over specifiek het aspect van bedrijfsvoering, waar het toekomstige nationale bestel grote verandering in moet brengen, vertellen respondenten eigenlijk hetzelfde als over het opheffen van de 26 koninkrijkes. De situatie in het verleden wordt als slecht en onwerkbaar beschouwd. Er wordt bovendien aangegeven dat de politieorganisatie en de korpsbeheerders de kans hebben gehad hierin zelfstandig verbetering te bewerkstelligen maar dat zij daarin niet hebben kunnen slagen. Het nationaliseren van dit aspect van de politieorganisatie wordt dan ook als positief gewaardeerd en door velen als enige optie beschouwd: *“Ik zie beheertechisch best wel voordelen. Op ICT vlak, op autovlak, op uniformvlak, op dat soort dingen. De bedrijfsvoering, de uniformiteit daarin, daar zie ik echt wel voordelen.”* (Hoofd Veiligheid A, r. 343-345).

Echter blijkt hier weer dat een deel van de respondenten echt overtuigd is van een verbetering in de toekomst doordat het nationale bestel wordt ingevoerd terwijl de andere geïnterviewden, met name alle burgemeesters en wetenschappers, de mogelijkheden daarvoor ook zien, en ook hopen op die verbetering, maar nog twifelen over in welke mate straks ook echt de effecten worden bereikt waarop nu wordt gehoopt en gestuurd. Dat blijkt uit onder andere de volgende uitspraken: *“Deels lost het wel een paar dingen op, het nationaliseren. We gaan niet meer op kleine niveaus allemaal eigen autootjes uitzoeken. Hoewel, als je kijkt naar de geschiedenis van de VtsPN dan is centraliseren niet altijd garantie voor verbetering. ... Dus zelfs over die aanschaf van die auto's moet ik eerst nog maar even zien of dat echt veel goedkoper en efficiënter kan.”* (Wetenschapper B, r.206-212). En: *“Dat is inderdaad wel de bedoeling, de belofte. Dat dat (verbeteren van de bedrijfsvoering) gaat gebeuren. Maar ik zou zeggen eerst zien, dan geloven.”* (Burgemeester A, r.26-27).

Het centraliseren van de bedrijfsvoering	
Grote verbetering is noodzakelijk. Centralisatie is daar de juiste oplossing voor.	Grote verbetering is nodig en centralisatie zou kunnen werken. Maar: Eerst zien, dan geloven.

Tabel 5.11. Verwachtingen van respondenten over de het centraliseren van de bedrijfsvoering

5.4.3. Het flexibel op- en afschalen in politiesterkte

Het flexibeler op- en afschalen dat met de nationale politie wordt beoogd wordt ook door respondenten als een voordeel van het toekomstige nationale bestel genoemd. Het is volgens verschillende respondenten in het nieuwe bestel, naar verwachting, gemakkelijker om ten tijde van een tekort aan capaciteit in een noodsituatie snel te kunnen schakelen en sneller over de extra capaciteit te beschikken: *“Wat nieuw is, is dat dat wat makkelijker georganiseerd kan worden. Met zo'n MKZ crisis, of met watersnood, of de Elfstedentocht Friesland, als die een keer door gaat. Dan is één druk op de knop genoeg om heel veel manschappen die kant op te krijgen. Dat is dan makkelijker.”* (Districtchef A, r.132-135). Met name alle districtchefs hebben hier een uitgesproken mening over. Verder hebben enkele burgemeesters, een hoofd veiligheid en één van de hoogleraren zich over dit thema uitgesproken. Zij sloten zich aan bij de opvattingen van de districtchefs.

Daarnaast wordt verwacht dat de toegenomen schaalgrootte in het nieuwe bestel specifiek ook voordelige effecten heeft ten aanzien van de vraag naar en het aanbod van specialistische activiteiten. Bepaalde specialismen zijn nu te veel versnipperd en niet voor iedereen even toegankelijk. Met de komst van de nationale politie moet een kwaliteitverbetering door de schaalvoordelen mogelijk zijn en zal de toegang tot het inzetten van de specialismen gemakkelijker worden: *“Het specialisme is nu toch vaak versnipperd. Daar kunnen we veel meer winst behalen. Betere samenwerkingsvormen en daardoor een betere beschikbaarheid.”* (Districtchef B, r.134-136).

Flexibel op- en afschalen in politiesterkte en specialistische politiediensten	
In het nationale bestel is gemakkelijker en sneller over extra capaciteit te beschikken.	Door het nationale bestel wordt kwaliteitsverbetering van specialistische politiediensten mogelijk en zal toegang tot het inzetten ervan gemakkelijker worden.

Tabel 5.12. Verwachtingen van respondenten over het Flexibel op- en afschalen in politiesterkte

5.5. De werking van een nationaal bestel

Tijdens de gesprekken hebben de respondenten over de komst van de nationale politie in zijn algemeenheid een verwachtingspatroon geschetst waarbij zij hun mening hebben gegeven over het totaalbeeld. Niet over de uitwerking van specifieke maatregelen of onderwerpen die zijn toe te schrijven aan een bepaald niveau, maar over de ontwikkeling van centralisatie, schaalvergroting en nationalisatie in zijn geheel. In dit paragraaf worden dergelijke verhalen beschreven.

5.5.1. Zorgen over nationalisatie en centralisatie

Ten eerste kan men uit de verhalen over de nationale politie in het algemeen opmaken dat geen enkele respondent de vorm waarvoor is gekozen beschrijft als een positieve, goede keuze. Nationale politie op zich wordt niet als problematisch gewaardeerd, wel de vorm van het bestel waar op dit moment sprake van is. Een van de hoogleraren zegt over de ontwikkeling naar een nationale politie: *“Ik weet niet of een nationale politie te voorkomen is. Maar ik vind in ieder geval deze vorm om een aantal redenen erg omverstandig.”* (Wetenschapper A, r.245-246). Hij noemt vervolgens onder andere het aansluiten van de politieregio's bij de gerechtelijke territoriale indeling, de staatsrechtelijke constructie van de regioburgemeester en het opheffen van checks and balances binnen het politiebestedel.

Daarnaast geloven veel respondenten niet in de werking van de nationale politie zoals deze door de kwartiermakers en de minister wordt voorspeld. Er bestaat grote twijfel over of alle beoogde doelen wel behaald zullen worden. Of de nationale politie uiteindelijk wel het gewenste effect zal hebben. Dat blijkt duidelijk onder andere uit deze uitspraken: *“Ik vind het wel een enorme exercitie. Waarvan ik me afvraag of de uiteindelijke effecten het gewenste effect hebben. Wat ze ermee beogen. Dat vraag ik me wel af”.* (Hoofd Veiligheid A, r.348-350). En: *“Het is een reorganisatie waarvan ik nog maar moet zien of het daadwerkelijk een betere veiligheidszorg in Nederland oplevert.”* (Burgemeester A, r.119-120). Een enkele burgemeester schetst dan ook de verwachting dat er op korte termijn, dat wil zeggen voor de grootschalige evaluatie die over vijf jaar gepland staat, al wijzigingen doorgevoerd moeten worden om een goed functionerend politiebestedel te hebben en te houden. De nationale politie kan niet de oplossing zijn voor alles. Een dergelijke voorspeling wordt in het volgende citaat gedaan: *“Maar ik voorspel dat er binnen drie, vier jaar, anders dan nu door de Eerste Kamer afgedwongen, reparatiewetgeving zal plaatsvinden.”* (Burgemeester B, r. 149-150).

Centralisatie en schaalvergroting als algemene trend is in de meerderheid van de interviews als apart thema aan bod gekomen. Geconcludeerd kan worden dat centralisatie en schaalvergroting in de ogen van de respondenten in het algemeen leidt tot negatieve consequenties voor het lokale niveau: *“Vanuit mijn lokale verantwoordelijkheid kan dat (centralisatie) negatieve consequenties hebben.”* (Hoofd Veiligheid B, r.347). Centralisatie leidt op den duur tot verstarring van de organisatie. Zo benoemt één van de hoogleraren specifiek: *“Het enige wat je weet is dat op het moment dat je gaat centraliseren en grotere eenheden maakt, dat het de neiging heeft om te verstarren. Ook als het in het begin niet zo is.”* (Wetenschapper A, r.142-143). Daarnaast betekent centralisatie voor veel respondenten dat mensen in een organisatie meer naar boven gericht zullen zijn in plaats van naar beneden (het lokale niveau) en naar buiten (de burgers en hun veiligheid). Een van de burgemeesters benoemt het letterlijk: *“Ik denk dat ze meer naar boven gaan kijken.”* (Burgemeester B, r.392). Tot slot bieden ervaringen uit het verleden bij respondenten weinig hoop op een geslaagde centralisatieslag: *“Er zijn allerlei andere grootschalige reorganisaties geweest waarbij centralisatie en nationalisering niet goed uitpakt hebben.”* (Burgemeester A, r.33-34).

Zorgen over nationalisatie en centralisatie		
Nationale politie op zich is niet problematisch. De gekozen vorm wel.	Er wordt getwijfeld over of alle beoogde doelen behaald zullen worden. De nationale politie kan niet de oplossing voor alles zijn.	Centralisatie en schaalvergroting leiden vaak tot negatieve gevolgen voor het lokale niveau, tot versterking en tot een naar boven gerichte blik binnen de organisatie.

Tabel 5.13. Verwachtingen van respondenten over nationalisatie en centralisatie

In het kader van de twijfel die door de geïnterviewde actoren wordt geuit over de werking van het nationale politie bestel wordt er door een aantal gesproken over alternatieve mogelijkheden. Uit een aantal van de genoemde opties blijkt duidelijk dat men liever een model of vorm van het bestel had gehad waarbij het beheer wel gecentraliseerd zou worden, en de voordelen op het gebied van bedrijfsvoering behaald zouden kunnen worden, zonder dat er te veel verandering in de bestuurlijke aspecten van het politiebestedel hadden plaatsgevonden. Daarnaast wordt aangegeven dat een meer organisch proces, meer door de politie zelf ingegeven, wellicht ook gewerkt zou hebben. Deze speculaties en opvattingen benadrukken het feit dat de verwachtingen van de respondenten over de werking van het toekomstige nationale bestel weinig positieve elementen kennen.

5.5.2. Het effect van het nieuwe bestel in relatie tot de grootte van een gemeente

Bij een aantal interviews is besproken of het effect van de nationale politie op een grote gemeente wezenlijk anders is dan het effect van de toekomstige bestelverandering op een kleine gemeenten. Een van de hoogleraren geeft aan dat kleine gemeenten ten tijde van de bestelverandering in 1993 al een stukje van de sturing moesten inleveren, en dat de rest van de gemeenten nu volgt. Dat zou betekenen dat op dit moment de grote gemeenten het effect het meest zullen voelen. Uit het volgende citaat wordt een dergelijke opvatting ook duidelijk: *“Ik vermoed dat er voor de kleine gemeente wellicht niet zo heel veel verandert. Want hun grip op de politie is in mijn beleving al niet heel erg groot.”* (Hoofd Veiligheid B, r.282-283).

Daartegenover benoemen respondenten de toekomstige basisteamindeling als een factor die er met name juist voor kleine gemeente voor kan zorgen dat het effect van de vorming van de nationale politie op de mogelijkheid die zij hebben om de politie aan te sturen groter is. Daarmee wordt bedoeld dat een grote gemeente een eigen basisteam tot zijn beschikking krijgt. De gemeente heeft alleen met dat basisteam te maken en het basisteam alleen met de desbetreffende gemeente. Ook qua capaciteit bestaat er geen onduidelijkheid. Een kleine gemeente zal echter een basisteam moeten delen met andere gemeenten. Dat leidt tot meerdere burgemeesters waarmee het basisteam een relatie kent en afspraken moet maken en tot capaciteit van het basisteam die niet helemaal tot de beschikking van één van die burgemeesters staat. Dit kan voor onduidelijkheden zorgen of tot spanningen leiden. Deze redenatie wordt in het volgende citaat gegeven: *“Wij krijgen een eigen basisteam. Dus dat betekent ook dat wij daar zelf toch heel veel invloed op kunnen hebben. Dat was anders geweest als je het moeten delen met een aantal andere gemeenten en daar minder grip op hebt.”* (Hoofd Veiligheid C, r.91-94). Daarbij is het risico onzichtbaar te worden in de groter wordende regio's voor kleine gemeenten groter.

Goed om te benadrukken hier is wel dat de respondenten met bovenstaande meningen over het algemeen allemaal uit grote of middelgrote steden komen. De enige respondent uit een echt kleine gemeente was juist helemaal niet gespannen of bezorgd over het effect van de nationale politie. Hij benoemde juist dat het eigenlijk heel simpel is voor hem. Hij houdt het overleg met zijn politiechef en samen zorgen ze dat alles voor de gemeente geregeld is en zal worden in de toekomst (Burgemeester D r.64-66).

Effect van het nieuwe bestel in relatie tot de grootte van een gemeente		
Het effect op grote gemeenten is het grootst. Burgemeesters van kleine gemeenten hadden al weinig grip op de politie.	Het effect op kleine gemeenten is het grootst door de basisteam-indeling. Zij moeten hun team delen met andere gemeenten. Daarbij is het groter worden van de regio's voor hen extra risicovol.	Voor kleine gemeente is en blijft het simpel en overzichtelijk. Ze zullen weinig effect merken van de nationale politie.

Tabel 5.14. Verwachtingen van respondenten over het effect van het nieuwe bestel in relatie tot de grootte van een gemeente.

6. AANSTURING VAN DE POLITIE BINNEN HET NATIONAAL BESTEL

In dit hoofdstuk wordt specifiek de rol en positie van de burgemeester in het nationale bestel besproken. Er wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk: Welke veranderingen in wetgeving, met betrekking tot de aansturing van de politie op lokaal niveau, kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993 en wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen?

In de eerste plaats wordt in dit hoofdstuk kort samengevat wat de veranderingen in wetgeving zijn (op basis van hoofdstuk 4). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de effecten van die veranderingen naar verwachting van de betrokken actoren. Hoofdstuk 5 geeft al uitgebreid zicht op welke consequenties de respondenten verbinden aan de nationale politie. In dit hoofdstuk worden die verwachtingen samengevat en vanuit een lokaal perspectief beschouwd.

Tot slot wordt ook een antwoord gegeven op de theoretische deelvragen van dit onderzoek. In paragraaf 6.4. wordt ingegaan op de wisselwerking tussen beheer, beleid, bestuur en gezag. In paragraaf 6.5. wordt een verbinding gelegd tussen de empirische resultaten en (de)centralisatie, NPM en schaalvergroting.

6.1. Veranderingen in wetgeving op een rij

Uit de wettekstvergelijking is gebleken dat er een aantal duidelijke veranderingen optreedt met betrekking tot de aansturing van de politie. De verschuiving van beheer, van regionaal naar nationaal niveau, is de meest in het oog springende. Zoals genoemd, is in het huidige bestel de korpsbeheerder verantwoordelijk voor het beheer en wordt hij daarbij gecontroleerd door het regionaal college. In het nieuwe nationale bestel wordt de minister van V&J verantwoordelijk voor het beheer, in samenwerking met de nationale korpschef. Hij moet verantwoording afleggen bij de Tweede Kamer.

Ook in de beleidscyclus treden grootschalige veranderingen op. Daar waar voorheen de korpsbeheerder en het regionaal college het regionaal beleidsplan opstelde en vaststelde is in het nieuwe bestel geen sprake meer van een formeel orgaan of een vastgelegde procedure. Wel wordt de functie van regioburgemeester ingevoerd en worden de regio's groter. Over het beleidsplan moet in het nieuwe bestel in unanimitieit besloten worden, lukt dit niet, dan hakt de regioburgemeester de knoop door. Verdere procesmatige afspraken of richtlijnen zijn er niet met als doel maatwerk toe te laten. Wel kan er door burgemeesters beroep worden aangetekend tegen het regionaal beleidsplan. Niet meer bij de Commissaris van de Koningin, maar bij de minister van V&J.

Zoals duidelijk is geworden, vindt er ten aanzien van bestuur ook een verandering in de wet plaats. In het huidige bestel is het regionaal college formeel bestuur van een politiekorps. In het nieuwe bestel wordt dit orgaan opgeheven. Daarvoor komt niets in de plaats.

Tot slot blijkt uit de wettekstvergelijking dat ten aanzien van het gezag geen veranderingen plaats vinden. In de nieuwe Politiewet wordt het gezag over de politie precies zoals bij de oude wetgeving weer bij de burgemeester gelegd. Er wordt een aantal maatregelen genomen die er mee in verband staan, zoals het wettelijk benoemen van de taken van de lokale driehoek. Maar in de wet is, ten aanzien van puur het gezag, geen sprake van een wijziging ten opzichte van het huidige bestel.

6.2. De te verwachten effecten van de nationale politie in lokaal perspectief

In het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 5) zijn de consequenties van de nationale politie besproken die door de geïnterviewde actoren worden verwacht. In deze paragraaf zijn die consequenties samengevat en vanuit een lokaal perspectief beschouwd.

6.2.1. Lokale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau

De respondenten hebben hun verwachting uitgesproken over de effecten van het verschuiven van het beheer. Over of deze verandering invloed heeft op de sturingsmogelijkheden van de burgemeester hebben de respondenten geen eenduidig beeld gegeven. Er werden twee verwachtingspatronen geschetst.

Het eerste is dat de verschuiving van beheer weinig effect heeft op de burgemeester en de lokale aansturing doordat een burgemeester die geen korpsbeheerder is in het huidige bestel ook nu al geen direct zeggenschap heeft over het beheer. De bevoegdheden die de burgemeesters via het regionaal college kunnen uitoefenen moeten niet overschat worden. Daartegenover wordt een tweede beeld gegeven wat meer sceptisch is. Namelijk, dat door de grotere afstand tussen de burgemeester en de besluitvorming over beheer wel degelijk het risico op het verliezen van invloed ontstaat. Een grotere afstand wordt door deze respondenten wel als een bedreiging gezien.

Een apart onderwerp dat besproken is en wat direct met de verschuiving van beheer in verband staat is de vraag of beheer en gezag een onderlinge relatie kennen. Geconcludeerd kan worden dat de meerderheid van de respondenten aangeeft gezag en beheer als communicerende vaten te beschouwen. Zij zijn van mening dat beheer gezag volgt, of omgekeerd. Dat betekent dat als je geen beheer hebt, de gezagsrol uitgehold wordt. Je kunt daar dan lastig invulling aan geven. In dit kader wordt de verschuiving van beheer naar de minister door het overgrote deel van de respondenten wel als problematisch en risicovol beoordeeld.

Hier is sprake van een opvallend verschil. Wanneer een groot deel van de respondenten spreekt over het feit dat de minister verantwoordelijk wordt voor beheer en zij zelf verder van de besluitvorming daarover af komen te staan, geven zij aan dat dit voor de aansturing van de burgemeester niet problematisch is. Echter, wanneer de verschuiving van beheer in het kader van de relatie tussen beheer en gezag aan bod komt, in een meer theoretische en abstracte vorm, zijn dezelfde respondenten van mening dat de verschuiving van beheer wel een groot negatief effect kan hebben op het gezag van de burgemeester en daarmee op zijn aansturing van de politie.

6.2.2. Regionale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau

Op het regionale niveau verdwijnt het regionaal college, worden de regio's groter dan dat ze nu zijn en wordt de regioburgemeester als nieuwe functionaris ingevoerd. Er bestaat veel onduidelijkheid over de nieuwe functie van de regioburgemeester en de verwachting is eigenlijk dat hij weinig betekenisvol zal worden in het nieuwe bestel. Hij heeft nauwelijks bevoegdheden, zal zijn burgemeesters in de regio toch te vriend moeten houden en de angst dat hij als verlengstuk van de minister zal gaan functioneren en daarbij binnen de verantwoordelijkheid van de 'gewone' burgemeesters treedt bestaat niet onder de geïnterviewde actoren. De komst van de regioburgemeester wordt dus niet als een bedreiging voor de positie en rol van de burgemeester gezien.

De grootte van de regio's in combinatie met het ontbreken van een overlegstructuur wordt wel door de helft van de respondenten gezien als een verandering die effect kan hebben op de mogelijkheden van een burgemeester zijn lokale doelen te bewerkstelligen. Er wordt door hen wel degelijk een risico op een lastige discussie over de sterktebepaling en het regionale beleidsplan voorspelt. Nu het aantal burgemeesters groter wordt, en gemeentelijke problematieken ver uit elkaar kunnen liggen, wordt het voor een individuele burgemeester lastiger de belangen van zijn gemeente te behartigen. Zijn positie en mogelijkheden om doelen te bereiken worden hierdoor, deze redenering volgend, beïnvloed. Met hoe meer mensen de taart van zeggenschap over het regionale beleidsplan en de sterkteverdeling gedeeld moet worden, hoe kleiner het stukje per persoon zal zijn.

6.2.3. Nationale consequenties voor de aansturing van de politie op lokaal niveau

Er is tijdens de interviews ook een aantal verwachtingen over effecten van de nationale politie gegeven die niet direct in verband staan met de wijzigingen in de wetgeving. Deze consequenties worden besproken omdat ze wel effect op de aansturing van de politie door de burgemeester hebben. Deze consequenties manifesteren zich in eerste instantie op het nationale niveau.

De respondenten verwachten allemaal dat capaciteit binnen het nationale bestel meer naar boven zal schuiven. Daarmee wordt bedoeld dat zij verwachten dat de politiecapaciteit, die altijd schaars is, in de toekomst meer voor nationale thema's ingezet zal worden. Voor een burgemeester zou dat betekenen dat hij straks minder capaciteit tot zijn beschikking heeft om in te kunnen zetten op lokaal niveau. Daarmee wordt zijn mogelijkheid lokale doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid te bereiken kleiner omdat het aantal agenten waaraan hij sturing kan geven, waarvan hij op basis van zijn gezag kan bepalen waar hij ze inzet, minder wordt.

Deze zelfde redenering geven respondenten die verwachten dat ook prioriteitbepaling een meer nationale focus krijgt. Door de nationale politie zullen landelijke thema's en prioriteiten meer de nadruk krijgen. Een burgemeester wordt daardoor in zijn ruimte die hij heeft om te kiezen waar hij politie inzet, beperkt. Zijn vrije ruimte in beleidsbepaling wordt kleiner. Volgens dit verwachtingspatroon heeft het nieuwe bestel ook op deze manier een negatief effect op de aansturing van de politie op lokaal niveau.

Tot slot wordt er gesproken over de rol en positie van de minister van V&J en de Tweede Kamer. Bij de meeste respondenten bestaat het beeld dat in het toekomstige nationale bestel de landelijke politiek zich vaker met lokale aangelegenheden zal gaan bemoeien. Men verwacht dat de Tweede Kamer vaker en meer druk zal uitoefenen op de minister om te zorgen dat hij intervenueert op lokaal niveau. De minister zal meer moeite hebben om voet bij stuk te houden en om aan te geven dat hij daar eigenlijk niet over gaat. Hij heeft immers in het nieuwe bestel wel mogelijkheid via de beheerslijn sturing te geven. Ten aanzien van dit effect van de nationale politie is duidelijk dat respondenten zorg hebben over dat de minister letterlijk binnen de verantwoordelijkheid van de burgemeester stapt, zich gaat bemoeien en wellicht zelfs het aansturen van de politie op lokaal niveau overneemt.

6.3. De aansturing van de politie door de burgemeester

De aansturing van de burgemeester wordt, zoals uit bovenstaande beschouwing is gebleken, door een aantal veranderingen die gepaard gaan met de komst van de nationale politie beïnvloed. In de eerste plaats zorgt de verschuiving van beheer, in ieder geval volgens een deel van de respondenten, voor een risico op het kwijtraken van invloed. In de tweede plaats zorgt die verschuiving van beheer naar verwachting van het grootste deel van de respondenten voor een uitholling van het gezag. In de derde plaats kan het vergroten van de regio's en het ontbreken van een formeel orgaan met een vaste overlegstructuur op het regionale niveau invloed hebben op de positie en de rol van een burgemeester. Daar waar de zeggenschap over de sterkteverdeling en het regionale beleidsplan met steeds meer burgemeesters moet worden gedeeld, blijft er per persoon een steeds kleiner stukje over. Tot slot leiden de nationale focus op de capaciteitsverdeling en de prioriteitbepaling en de grotere bemoeienis van de minister van V&J en de Tweede Kamer ook tot een beperking van de mogelijkheden van een burgemeester om zijn lokale doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid te bereiken. De aansturing van de politie op lokaal niveau wordt door de komst van de nationale politie, volgens deze verwachtingspatronen, beïnvloed. De mogelijkheden en ruimte voor een burgemeester om aansturing te geven worden minder en kleiner.

In het kader van deze bevindingen die zijn gedaan is een viertal opvallendheden of concluderende opmerkingen, als aanvulling op dat wat tot nu toe gezegd is, op zijn plaats.

Ten eerste valt op dat uit deze studie is gebleken dat de wijzigingen op het regionale niveau die gepaard gaan met de komst van het nationale politiebestedel een veel kleiner effect op de aansturing door de burgemeester hebben dan de wijzigingen op lokaal of nationaal niveau. Alleen de toekomstige grootte van de regio's wordt door een aantal respondenten beoordeeld als risicovol regionaal aspect. Echter, bijvoorbeeld de regioburgemeester, waar wel veel kritiek op is in het maatschappelijke debat, wordt niet als bedreiging voor de aansturing op lokaal niveau gezien. Wel worden andere kritische punten ten aanzien van de functie genoemd zoals de staatsrechtelijke constructie ervan. Het regionale niveau blijkt voor de respondenten maar een kleine rol te spelen.

De gematigde verwachting over de consequenties op het regionale niveau staat in schril contrast met het beeld wat over de effecten op nationaal niveau is geschetst. Daarover is een veel eenduidiger en stelliger beeld gegeven door vrijwel alle respondenten. Ook de consequenties op lokaal niveau worden door veel meer geïnterviewden actoren duidelijk gewaardeerd als mogelijke oorzaken van een vermindering of verkleining van de mogelijkheden en ruimte voor een burgemeester om aansturing te geven aan de politie binnen het nationale bestel.

Ten tweede kan geconstateerd worden dat de effecten op het lokale en regionale niveau volgens respondenten direct het gevolg zijn van veranderingen in de Politiewet. Voorbeeld hiervan is dat een beperking van de aansturing van de burgemeester het gevolg is van de verschuiving van beheer. Echter, de door de respondenten genoemde effecten op het nationale niveau zijn niet het gevolg van wetswijzigingen. De respondenten kunnen geen concreet aan te wijzen veranderingen benoemen die de nationale effecten op de aansturing van de burgemeester veroorzaken. De verwachtingen die de respondenten daarbij hebben zijn meer gebaseerd op een gevoel. Op een soort van overtuiging dat wanneer bevoegdheden en verantwoordelijkheden op nationaal niveau belegt worden, het lokale niveau daar vaak de dupe van is. Dit blijkt een groot zorgpunt te zijn dat de mening van de respondenten in grote mate vormt.

Ten derde blijkt er een duidelijk onderscheid te zijn in de manier waarop respondenten de effecten van de nationale politie waarderen wanneer zij daarover spreken in een abstracte en theoretische zin, of op een meer concreet en praktisch niveau. Ten aanzien van de verschuiving van beheer is al beschreven dat wanneer op een concreet niveau over de aansturing die via beheer loopt werd gesproken een groot deel van de respondenten het niet zo problematisch vond dat een burgemeester geen verantwoordelijkheden meer heeft op dit terrein. Echter zodra de relatie tussen beheer en gezag op een meer abstract en theoretisch niveau aan bod kwam, bleek de verschuiving wel grote gevolgen te hebben voor de aansturing van de politie op lokaal niveau.

Ditzelfde gebeurde wanneer de aansturing van de burgemeester direct onderwerp van gesprek was ook. Daar waar concrete incidenten werden verteld, en vervolgens werd gevraagd of de verwachting is dat dergelijke situaties in de toekomst qua sturing anders zullen lopen werd altijd ontkennend geantwoord. In praktijk zal het toch wel goed komen, dat was de strekking. Echter wanneer de nieuwe wet- en regelgeving werd aangehaald, los van praktijk voorbeelden, was het risico op negatieve gevolgen voor het lokale niveau en de burgemeester wel degelijk op meerdere terreinen aanwezig.

Een vierde constatering is dat binnen dit onderzoek niet duidelijk geworden is of het 'soort' burgemeester invloed heeft op de mate waarin een effect van de nationale politie op de aansturing zal plaatsvinden. Daarmee wordt bedoeld dat niet gebleken is dat de burgemeesters uit de grote gemeenten, die in het huidige bestel wel korpsbeheerder zijn, stelselmatig een ander verwachtingspatroon hebben dan de burgemeesters uit de kleinere gemeenten., die geen korpsbeheerder zijn. Weliswaar is hier en daar sprake van specifieke respondentengroepen die een mening delen over een bepaald thema, zoals bijvoorbeeld de districtchefs die meer expliciet dan de rest van de respondenten het flexibel op- en afschalen in het toekomstige bestel als groot voordeel beschouwen of de wetenschappers die specifiek de staatrechtelijke constructie van de regioburgemeester hebben aangekaart, maar overtuigend bewijs van bepaalde verwachtingspatronen in relatie tot functiegroepen of gemeenten is niet gevonden. Ook uit de uitspraken van de respondenten zelf over het effect van de nationale politie in relatie tot de grootte van een gemeente is geen eenduidig beeld gekomen. Een deel verwacht dat de bestelverandering op grote gemeentes meer effect zal hebben, een ander deel juist het tegenovergestelde.

Al met al kan gesteld worden dat uit deze studie blijkt dat burgemeesters binnen de toekomstige nationale politie een verkleining van hun ruimte om de politie aan te sturen zullen ervaren. Het lijkt erop dat de daadwerkelijke vermindering in de praktijk wel minder heftig zal uitpakken dan waar een groot deel van de respondenten nu, op basis van de plannen op papier, bang voor is. Het verschil in opvattingen van respondenten tussen wanneer zij spreken over concrete, praktische situaties of over abstracte, theoretische scenario's ondersteunt deze bevinding.

Het afnemen van de aansturing van de politie op lokaal niveau wordt voornamelijk veroorzaakt door consequenties van de nationale politie op het lokale en nationale niveau. Het regionale niveau blijkt daarin in minder grote rol te spelen. De effecten op het lokale en regionale niveau worden door de respondenten voorspeld op basis van veranderingen in de Politiewet. Echter, de effecten op het nationale niveau worden verwacht op basis van een opvatting over centralisatie en schaalvergroting in zijn algemeenheid. Die effecten hebben geen directe relatie met veranderingen in wet maar met het gevoel dat nationalisatie en centralisatie over het algemeen nadelig zijn voor het lokale niveau.

Bovenstaand leidt tot de constatering dat bestuurlijke veranderingen die gepaard gaan met de nationale politie door veel respondenten als negatief of onnodig gewaardeerd worden. Dat blijkt ook uit de interviews. Het beeld wat hierbij ontstaat, is dat als er sprake was geweest van een overtuigende organisatieverandering op het gebied van de bedrijfsvoering, maar de bestuurlijke aspecten en aansturinglijnen met rust waren gelaten, een groot deel van de respondenten minder sceptisch was geweest over de komst van de nationale politie. Er worden namelijk wel degelijk ook voordelen van de nationale politie genoemd en erkend, met name op organisatorisch gebied. Over de beoogde doelen met betrekking tot een beter georganiseerde en goedkopere bedrijfsvoering, minder bureaucratie en meer effectiviteit en efficiency zijn respondenten, hoewel ook soms wat sceptisch, overwegend positief gestemd.

6.4. De voorwaardelijke relatie tussen beheer, beleid en gezag

In deze paragraaf wordt de eerste theoretische deelvraag beantwoord. Dat is: Wat betekenen de wettelijke veranderingen en te verwachten effecten daarvan voor de betekenis en definiëring van de begrippen beheer, beleid, bestuur en gezag en voor hun onderlinge relatie? Twee overkoepelende thema's komen daarbij aan bod. Ten eerste het herdefiniëren van aansturing. Ten tweede de wisselwerking tussen beheer, beleid en gezag.

6.4.1. Het verdwijnen van bestuur

Uit deze studie is gebleken dat bestuur, gedefinieerd in hoofdstuk 2 als *“lichaam dat de dagelijkse gang van zaken leidt, college dat de leiding heeft”*, in het toekomstige bestel geen plaats meer krijgt. Waar in het regionale bestel het bestuur als sturingslijn expliciet werd onderscheiden in de wet en het regionaal college als bestuur van een politiekorps in het leven is geroepen, verdwijnt het met de invoering van het nationale bestel weer. Echter, de taken van het regionaal college (op het gebied van beheer en beleid) verdwijnen niet. De beheersaspecten verschuiven naar de minister van V&J en het vaststellen van een regionaal beleidsplan blijft een regionale aangelegenheid.

Men moet bestuur zoals hier bedoeld dan ook niet verwarren met besturen als activiteit. Het besturen van de politieorganisatie als activiteit, de taken die het regionaal college had, verdwijnt niet, die verschuiven. Alleen het formele orgaan op regionaal niveau wordt opgeheven.

Het lijkt nu eigenlijk bijzonder dat het bestuur in eerste instantie, in de Politiewet van 1993, zo expliciet werd onderscheiden van beheer en beleid. In hoofdstuk 2 bleek eigenlijk al dat bestuur van een andere orde is als beheer, beleid en gezag. Bestuur gaat over wie sturing geeft, de andere drie begrippen over waar de sturing zich op richt. Bestuur overlapt wel met gezag, beheer en beleid, immers, degene die sturing geeft moet zich ook ergens op richten. Het is echter niet met de overige begrippen te verenigen als zijnde een vergelijkbare sturingslijn.

Uit de resultaten van de interviews blijkt ook dat het opheffen van het bestuur van een korps, het regionaal college waar de burgemeesters lid van waren, als verandering op zich zelf geen consequenties voor de aansturing van een burgemeester heeft. Geen enkele respondent heeft hierover gesproken. Het zijn alleen de consequenties met betrekking tot beheer, beleid en gezag die de mogelijkheden en ruimte van de burgemeester om de politie aan te sturen beïnvloeden.

Bovenstaande bevindingen leiden tot de conclusie dat bestuur geen onderdeel hoort te zijn van de definitie van aansturing. Aansturen van de politieorganisatie, is het gericht beïnvloeden om bepaalde doelen te bereiken, mogelijk via drie sturingslijnen: beheer, beleid en gezag.

6.4.2. De wisselwerking tussen beheer, beleid en gezag

In hoofdstuk 2 is aandacht besteed aan het debat over hoe sterk de koppeling of verhouding tussen beheer, beleid en gezag is. Daaruit bleek dat een aantal deskundigen en actoren zoals de VNG een sterke mening hebben, namelijk dat met name beheer en gezag communicerende vaten zijn en dat ofwel het beheer het gezag volgt, ofwel gezag het beheer. Er zijn echter ook een aantal deskundigen en actoren zoals het ministerie van V&J die het daar niet mee eens zijn. Zij vinden dat de begrippen niet voor niets worden onderscheiden binnen het politiebestedel, en dat de bevoegdheden ten aanzien van aansturing ook niet voor niets losgekoppeld en bij verschillende organen of ambtsdragers belegd zijn. De sturingslijnen hebben in hun optiek een relatie, maar er is geen sprake van een wisselwerking waarbij meer van het één automatisch leidt tot minder van het ander.

Uit de empirische resultaten van dit onderzoek is gebleken dat voor de grote meerderheid van de respondenten de begrippen niet te onderscheiden zijn. Gezag en beheer worden als communicerende vaten beschouwd. Daar waar de één leidend wordt gemaakt, kan de andere niet anders dan volgen. Als beheer als uitgangspunt wordt gekozen zal gezag worden beïnvloed, wordt gezag als uitgangspunt gekozen zal beheer worden beïnvloed. Echter, ten aanzien van deze conclusie is enige nuance op zijn plaats.

Het eerder gemaakte punt over dat de mening van respondenten kan verschillen afhankelijk van of er over concrete, praktische situaties wordt gesproken of over abstracte, theoretische thema's speelt ook in dit kader een rol. Daar waar in abstracte vorm over de relatie tussen beheer en gezag werd gesproken gaf de meerderheid van de geïnterviewden aan dat het beheer bij de minister zal leiden tot uitholling van het gezag van de burgemeester. Daarmee een sterke relatie tussen beide erkennend. Echter, uit verhalen over concrete incidenten blijkt dat veel respondenten niet verwachten dat de positie van de burgemeester ten opzichte van de politie op lokaal niveau verandert. Er wordt niet duidelijk waar die eventuele uitholling van gezag in concrete praktische situaties dan tot uiting komt.

De bovenstaande constatering maakt de genoemde empirische conclusie dat gezag en beheer sterke communicerende vaten zijn toch wat minder stellig. Er was ook sprake van twee respondenten, een hoofd veiligheid en een districtchef, die een relatie tussen beheer en gezag waarbij beide een sterke invloed op elkaar uitoefenen erkenden, maar die de wisselwerking tussen beide niet als extreem sterk beschouwden. Daarmee wordt bedoeld dat zij stelden dat waar in de praktijk rekening wordt gehouden met dat beheer en gezag elkaar beïnvloeden en ervoor wordt gezorgd dat beheer dan wel gezag niet extreem leidend wordt ingevuld, een echt negatieve werking van de één op de ander beperkt of uit zal blijven. In hun opvatting combineren zij als het ware de theoretisch, abstracte relatie tussen beheer en gezag met de uiteindelijke relatie in de praktijk.

Het schommelen van de minister van V&J en het departement tussen dat de sturingslijnen aan de ene kant verschillende knoppen zijn waaraan gedraaid kan worden, en ze tegelijkertijd aan de andere kant ook wel een bepaalde relatie kennen, is in het kader van dat verschil tussen de praktische uitwerking en een theoretische beschouwing te verklaren.

Op basis van bovenstaande bevindingen is tot de volgende uiteindelijke conclusie gekomen over de relatie tussen beheer, beleid en gezag. Geen enkele bevinding ondersteunt het compleet losstaan van beheer, beleid en gezag ten opzichte van elkaar. Het zijn wel degelijk aansturingslijnen die een overlap en wisselwerking kennen. Echter, met name het verschil in opvattingen van

respondenten afhankelijk van of zij over theorie of praktijk spreken, leidt tot de conclusie dat uiteindelijk, in de praktijk beheer, beleid en gezag een voorwaardelijke relatie kennen. Pas als extreem de nadruk wordt gelegd op beheer, zonder dat er rekening wordt gehouden met de ruimte voor het gezag, zal beheer een uitholling van gezag veroorzaken. Echter, in de praktijk waar weliswaar tussen de bestuurlijke niveaus sprake kan zijn van een verschil in belangen of opvatting, wordt de uiteindelijke hoofddoelstelling, zorgen dan de veiligheid in Nederland gewaarborgd is, door iedere actor gedeeld. Daardoor zal er altijd naar een werkbare balans gezocht worden door de betrokken partijen van de verschillende bestuurlijke niveaus.

6.5. Het nationale bestel in het licht van (de)centralisatie, NPM en schaalvergroting

In deze paragraaf wordt de tweede theoretische deelvraag beantwoord. Dat was: Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting? In hoofdstuk 2 is theorie en literatuur over (de)centralisatie, en in dat kader ook over de New Public Management (NPM) stroming, en schaalvergroting behandeld. Hier worden de empirische resultaten van dit onderzoek gekoppeld aan die theorie om een verdieping van die resultaten te bewerkstelligen en daarmee tot extra inzichten te komen.

De mate waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het politiebestedel in Nederland centraal dan wel decentraal zijn belegt is in de loop der tijd aan verandering onderhevig geweest. Het politiebestedel van Nederland voor het huidige regionale bestel kende een splitsing. Er werd onderscheid gemaakt in de Rijkspolitie en de Gemeentepolitie waarbij de bevoegdheden verdeeld waren over het nationale en het lokale niveau. Er was sprake van centralisatie en decentralisatie. Met het regionale bestel werd in 1993 de focus verschoven naar de regionale bestuurslaag waar de verbinding tussen centraal en lokaal niveau gelegd moest worden. Nu, 20 jaar later wordt met de komst van de nationale politie duidelijk voor centralisatie gekozen.

In de bestel-discussie die vooraf gaat aan de invoering van de nationale politie zijn veel aspecten van de New Public Management stroming, of gedachte, te onderscheiden. De uitgangspunten van de stroming zijn onderdeel van de discussie en ook de paradoxale spanningen die het met zich mee brengt spelen een grote rol.

De uitgangspunten van NPM, meer effectief en efficiënt werken en een betere coördinatie binnen de organisatie zijn beide belangrijke doelen die binnen het toekomstige nationale bestel bereikt moeten worden. De focus op deze doelen komt voort uit de tekortkomingen die het huidige bestel kent. Tot nu toe is de politieorganisatie zoals hij op dit moment is inricht niet in staat geweest die tekortkomingen aan te pakken. Tegelijkertijd kwam er steeds meer media, en ook politieke, aandacht voor incidenten waardoor de druk tot verandering toenam.

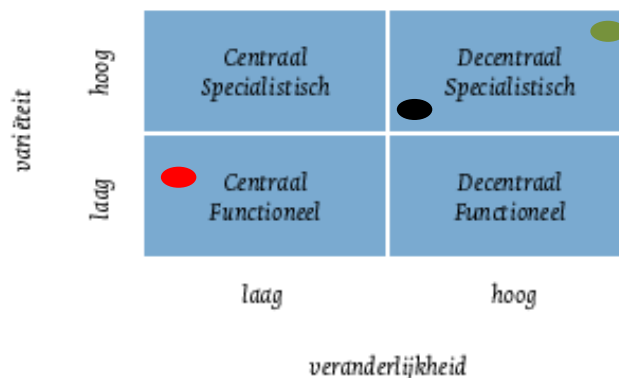
Daar waar sprake is van decentralisatie en een afstand tussen het ministerie en de uitvoeringsorganisatie ontstaat tegelijkertijd een sturingsprobleem. In het huidige bestel staat de politieorganisatie op afstand van het nationale niveau, van de verantwoordelijke minister en het ministerie. Beide zijn zelfstandig, maar toch afhankelijk van elkaar. Het ministerie is tegelijkertijd eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder van de politieorganisatie. Hij is ondertussen afhankelijk van diens kennis en prestaties. De politiekorpsen zijn op hun beurt voor het uitoefenen van hun taken in grote mate afhankelijk van het ministerie, maar dienen tegelijkertijd zelfstandig en het liefst perfect die taken uit te voeren.

De zelfstandigheid in de relatie pleit voor een verdeelde en niet hiërarchische sturing. Echter door de afhankelijkheid blijft ook een drang op grip en naar controle bestaan. Doordat de Tweede Kamer steeds meer vragen stelde aan de minister over incidenten, en de tekortkomingen van het huidige bestel niet werden opgelost, werd de noodzaak tot meer sturingsmogelijkheden op centraal niveau steeds groter. Zo bleek ook uit de verschillende evaluaties van het huidige bestel. De hiërarchische relatie weer versterken door de aansturing op het lokale en regionale niveau te verschuiven naar de nationale bestuurslaag wordt door Noordegraaf de verticale reflex genoemd.

Overigens is interessant dat binnen de bestel-discussie slagvaardigheid en het streven naar effectiviteit en efficiency zowel als argument voor centralisatie als voor decentralisatie wordt gebruikt. Decentraal zou meer efficiënt en effectief zijn omdat het lokale niveau beter en sneller in staat is op een juiste en passende manier te reageren op problemen. Maatwerk is mogelijk. Centraal zou meer efficiënt en effectief zijn door de sterke sturing en coördinatie, eenduidigheid, uniformiteit en schaalvoordelen.

Zoals in hoofdstuk 2 aan de orde is gekomen kan schaalvergroting grote voordelen hebben zoals grote kostenbesparingen, wat in de huidige economische situatie vaak een aansprekend argument is, en een verbetering van kennis en expertise binnen de organisatie. Zoals uit de interviews is gebleken is de verwachting bij respondenten dat dit inderdaad het geval zal zijn. Toch heeft het ook beperkingen. Het organiseren van werkzaamheden op een kleine schaal biedt vaak meer mogelijkheden tot maatwerk. Zowel de keuze tussen centralisatie en decentralisatie als de keuze over de schaalgrootte zijn trade-offs.

Als men kijkt naar de beweging van het politiebestedel ten aanzien van centralisatie en schaalvergroting aan de hand van de richtlijnen gegeven door Posseth en Vloer (2011) levert dat een interessant inzicht op. Posseth en Vloer stelde dat het uitgangspunt bij het inrichten van een organisatie centraal en functioneel waar mogelijk, decentraal en specialistisch waar nodig, zou moeten zijn. Op basis daarvan is in hoofdstuk 2 een grafische weergave gegeven van hun ordeningsprincipes voor een organisatie-inrichting. Datzelfde figuur is hieronder weergegeven. Daarin zijn door middel van stippen de plekken van het huidige bestel, het nationale bestel en daar waar, naar de mening van de onderzoeker, het politiebestedel zou moeten staan, aangegeven.



Figuur 6.1. De verschillende politiebestedel ge-positioneerd

De zwarte stip geeft het huidige regionale bestel weer. Ten aanzien van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden zit het tussen centraal en decentraal in. De focus in het regionale bestel ligt op die regionale bestuurslaag om daar een verbinding tussen het lokale en het centrale niveau te leggen.

Echter, met het oog op het gebrek aan sturingsmogelijkheden voor de minister waar op het moment sprake van is staat de stip iets meer richting decentraal niveau. Qua functionaliteit versus specialisme is het politiestel meer specialistisch inricht dat functioneel. Uitgangspunt in het huidige bestel zijn de diensten en gebieden, niet de functionaliteit.

De rode stip geeft de nationale politie weer. De nationalisering van het bestel kent een veel centralere aansturing dan het huidige bestel. De minister krijgt meer sturingsmogelijkheden, de burgemeester minder dus is de stip veel meer naar links komen te staan. Bij de inrichting van de organisatie kent functionaliteit een veel hogere prioriteit dan momenteel het geval is waardoor het bestel in het figuur iets naar beneden zakt.

Tot slot geeft de groene stip aan waar het bestel, volgens de onderzoeker, uit zou moeten komen. Deze mening is tot stand gekomen door antwoord te geven op de vragen (1) in welke mate de politieorganisatie zich in een veranderlijke omgeving bevindt, en (2) in welke mate sprake is van variëteit in producten en diensten. De omgeving waar de politieorganisatie deel van uitmaakt is complex en wordt steeds complexer. De maatschappelijke aandacht voor en zorg over veiligheid neemt de laatste jaren toe, het aantal actoren, organisaties en partners die actief zijn binnen de omgeving neemt toe en maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering en informatisering hebben voor de politieorganisatie enorme gevolgen. De complexiteit en veranderlijkheid van de omgeving is hoog.

De variëteit in producten en diensten die de politie levert is ook hoog. De organisatie kent een veelheid aan verschillende taken. Dat begint al met dat er een onderscheid wordt gemaakt in de strafrechtelijke en de hulpverlenende taak. Daarnaast is het aantal diensten dat een politieorganisatie de burgers levert groot en veelzijdig.

Als men volgens deze twee uitgangspunten het politiestel positioneert in het figuur blijkt dat het bestel decentraal en specialistisch ingericht moeten worden. Deze constatering is wat kort door de bocht, voor een echt gedragen en genuanceerd beeld zal veel meer onderzoek gedaan moeten worden. Echter geeft dit beeld wel aanleiding om kritisch bij de bestelverandering en het effect daarvan op de aansturing op lokaal niveau, namelijk een sterke beperking daarvan, stil te staan. Volgens bovenstaande redenering is het verminderen van de aansturing op decentraal niveau niet passend bij de politieorganisatie.

Daarnaast geeft het ook aanleiding om stil te staan bij wat men wilt bereiken met de bestelverandering. Welke problematiek wil men aanpakken en wat is daarvoor de beste oplossing? Het verkleinen van bestuurlijke drukte of het vergroten van de sturingsmogelijkheden voor de minister moeten geen op zich zelf staande doelen zijn. Dat moet bereikt willen worden om een bovenliggende reden.

Docters van Leeuwen (o.a. plaatsvervangend directeur politie, plaatsvervangend directeur-generaal voor openbare orde en veiligheid en oud hoofd van de binnenlandse veiligheidsdienst) stelt op het symposium over de nationale politie het volgende: *“Je moet jezelf altijd blijven afvragen: waarom doen we het eigenlijk? Willen we efficiency om vertrouwen te vergroten of is het losgeslagen efficiency?! Ik ben er niet gerust op. Vertrouwen, dat moet centraal staan. ... Bovendien, je moet niet ergens vanaf organiseren, maar ergens naar toe! Als men vanuit fouten en falen blijft werken loopt men achter de zaken aan.”* (Docters van Leeuwen, symposium Politie & Wetenschap).

Heeft 'de vlucht naar voren' zoals Niessen (2001) deze omschrijft een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van de nationale politie? Hebben de problemen binnen de politieorganisatie tot een vlucht in de structuur en een vlucht in versterkte controle en toezicht geleidt? Is ondertussen uit het oog verloren of de uitgangspunten van de nationale politie nog wel aansluiten op de context?

Of blijken de nadelige effecten van het nationale bestel die nu worden voorspeld in de praktijk mee te vallen? Zal de uitwerking van het nationale bestel in de praktijk inderdaad anders blijken te zijn dan de veranderingen op papier doen vermoeden? Of is het verlies van aansturing door de burgemeester en meer verantwoordelijkheden bij de minister inderdaad onderdeel van een kapitale blunder waar Fijnaut het kabinet voor gewaarschuwd heeft...

SLOT

In dit onderzoek heeft het inzichtelijk maken van de veranderingen en effecten die de nationale politie op de aansturing van de politie door de burgemeester zal hebben, centraal gestaan. Dat is gedaan aan de hand van twee empirische deelvragen: Welke veranderingen die betrekking hebben tot de aansturing van de politie op lokaal niveau kent de nieuwe Politiewet ten opzichte van de Politiewet 1993? & Wat zijn de te verwachten effecten van die veranderingen in de praktijk?

In dit kader kan geconcludeerd worden dat de wettekstvergelijking een aantal duidelijke veranderingen met betrekking tot aansturing van de politie inzichtelijk heeft gemaakt. De verschuiving van verantwoordelijkheid en bevoegdheden ten aanzien van beheer van regionaal naar nationaal niveau en de veranderingen in bestuur en de beleidscyclus zoals het opheffen van het regionaal college en de komst van regioburgemeester zijn de meest in het oog springende. Ten aanzien van gezag is geen sprake van een wettelijke wijziging ten opzichte van het huidige bestel.

Deze veranderingen hebben effect op de aansturing van de politie door de burgemeester. In de eerste plaats leidt de verschuiving van beheer volgens een deel van de respondenten tot het risico op een vermindering van invloed van de burgemeester. In de tweede plaats wordt het gezag van de burgemeester door die verschuiving van beheer uitgehouden. In de derde plaats kan op regionaal niveau het ontbreken van een formeel orgaan met een vaste overlegstructuur in combinatie met het groter worden van de regio's invloed hebben op de positie van een burgemeester. En in de vierde plaats leiden de nationale focus op de capaciteitsverdeling en de prioriteitbepaling en de grotere bemoeienis van de minister van V&J en de Tweede Kamer ook tot een beperking van de mogelijkheden van een burgemeester om zijn lokale doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid te bereiken.

De aansturing van de politie op lokaal niveau wordt door de komst van de nationale politie, volgens deze verwachtingspatronen, beïnvloed. De mogelijkheden en ruimte voor een burgemeester om aansturing te geven worden minder en kleiner. In het kader van deze bevinding zijn een viertal aanvullende conclusies getrokken:

1. Ten eerste valt op dat de wijzigingen op het regionale niveau die gepaard gaan met de komst van het nationale politiebestedel een veel kleiner effect op de aansturing door de burgemeester hebben dan de wijzigingen op lokaal of nationaal niveau.
2. Ten tweede kan geconstateerd worden dat de effecten op het lokale en regionale niveau volgens respondenten direct het gevolg zijn van veranderingen in de Politiewet terwijl zij concreet aan te wijzen veranderingen die de nationale effecten op de aansturing van de burgemeester veroorzaken niet kunnen benoemen. De verwachtingen die de respondenten daarbij hebben zijn meer gebaseerd op een gevoel bij en opvattingen over centralisatie en schaalvergroting.
3. Ten derde blijkt er een duidelijk onderscheid te zijn in de manier waarop respondenten de effecten van de nationale politie waarderen wanneer zij daarover spreken in een abstracte en theoretische zin, of op een meer concreet en praktisch niveau.

4. Ten vierde is binnen dit onderzoek niet duidelijk geworden of het 'soort' burgemeester of de grootte van een gemeente invloed heeft op de mate waarin een effect van de nationale politie op de aansturing zal plaatsvinden. Er is geen overtuigend bewijs van eenduidige verwachtingspatronen in relatie tot functiegroepen of gemeenten gevonden.

Samengevat blijkt uit deze studie dat burgemeesters binnen de toekomstige nationale politie een verkleining van hun ruimte om de politie aan te sturen zullen ervaren. Echter, lijkt de kans op een beperkende vermindering na de daadwerkelijke invoering in de praktijk iets minder groot dan waar de respondenten nu, op basis van de plannen op papier, bang voor zijn.

Naast het empirische deel van dit onderzoek is ook antwoord gegeven op twee theoretische deelvragen: Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, voor de betekenis en definiëring van de begrippen beheer, beleid, bestuur en gezag en voor hun onderlinge relatie? & Wat betekenen de wettelijke veranderingen, en te verwachten effecten daarvan, in het kader van (de)centralisatie en schaalvergroting?

Ten aanzien van de eerste vraag is gebleken dat in de eerste plaats bestuur geen onderdeel hoort te zijn van de definitie van aansturing. Het begrip is van een andere orde dan beheer, beleid en gezag en valt in de het nieuwe bestel weg. Dat heeft geleid tot een nieuwe definitie, namelijk: Aansturen van de politieorganisatie is het gericht beïnvloeden om bepaalde doelen op het gebied van openbare orde en veiligheid te bereiken, mogelijk via drie sturingslijnen: beheer, beleid en gezag.

In de tweede plaats kan geconcludeerd worden dat beheer, beleid en gezag wel degelijk een overlap en een wisselwerking kennen. Echter, met name het verschil in opvattingen van respondenten afhankelijk van of zij over theorie of praktijk spreken, leidt tot de conclusie dat uiteindelijk, in de praktijk tussen beheer, beleid en gezag sprake is van een voorwaardelijke relatie. Pas als extreem de nadruk wordt gelegd op beheer, zonder dat er rekening wordt gehouden met de ruimte voor het gezag, zal beheer een uitholling van gezag veroorzaken.

Ten aanzien van de tweede vraag is geconcludeerd dat de mate waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen het politiebestedel in Nederland centraal dan wel decentraal zijn belegt in de loop der tijd aan verandering onderhevig is geweest en dat in de bestel-discussie die vooraf gaat aan de invoering van de nationale politie veel aspecten van de New Public Management stroming, of gedachte, te onderscheiden zijn. Met de invoering van de nationale politie is er sprake van een duidelijke centralisatie slag. De voordelen die schaalvergroting kan hebben, meer effectiviteit en efficiency, grote kostenbesparingen en een verbetering van kennis en expertise binnen de organisatie spelen een grote rol binnen de bestelverandering en worden door respondenten beoordeeld als een positief aspect van de nationale politie.

Positionering van het huidige politie bestel en de nationale politie binnen de ordeningsprincipes voor organisatie-inrichting van Posseth en Vloer (2011) en de beoordeling van de onderzoeker over wat de meest passende inrichting voor het bestel zou zijn op basis van de omgeving van de politieorganisatie en de mate van variëteit in producten en diensten hebben een nieuw inzicht opgeleverd. Namelijk dat de invoering van het nationale bestel een verschuiving richting een meer gecentraliseerde en functionele inrichting betekent, terwijl een verschuiving richting een meer gedecentraliseerde en specialistische inrichting passender lijkt te zijn.

Deze conclusie roept de vraag op of de bestelverandering en het effect daarvan op de aansturing op lokaal niveau, namelijk een sterke beperking daarvan, in het kader van de veranderlijke omgeving en hoge mate van variëteit in producten en diensten die de politieorganisatie kent wel wenselijk is. Er zijn echter in de politieke wereld veel meer factoren die de besluitvorming rondom de bestelbesluitvorming beïnvloeden dan alleen ordeningsprincipes voor een goede organisatie-inrichting. De besluitvorming over, en ook het verandertraject ten aanzien van de nationale politie is dusdanig complex (en daardoor ontzettend interessant) dat meer onderzoek naar de algehele werking van de nationale politie en de voor- en nadelen daarvan nodig is om daarover een volledig beeld te kunnen krijgen.

Ten aanzien van de aansturing op lokaal niveau binnen de nationale politie, een onderdeel van de werking van de nationale politie, kan op basis van dit onderzoek in ieder geval gesteld worden dat de verwachting is dat de mogelijkheden en ruimte voor de burgemeester om die aansturing te geven minder en kleiner worden. De mate waarin dit daadwerkelijk het geval zal zijn, of de uitwerking van de maatregelen op papier in praktijk toch anders is dan verwacht wordt, moet vanaf 1 januari 2013 gaan blijken.

BRONVERMELDING

- Raad van State, (2011). *Advies over de Nota van Wijziging*. Den Haag.
- Baarda, B. D., & De Goede, M. P. M., (2006). *Basisboek Methoden en Technieken: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Wolters-Noordhoff.
- Boeije, H., (2006). *Analyseren in Kwalitatief Onderzoek: Denken en Doen*. Den Haag: Boom uitgevers.
- Bogt, ter, H., (2006). Ambities en werkelijkheid van New Public Management. De moeizame managementvernieuwingen bij lagere overheden in Nederland. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfsconomie*, april 2006, p.170-179.
- Boogers, M., et. al., (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid, 1993-2008*. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Bouwmans, H.,(2011). Samen zijn we één politie. *Binnenlands Bestuur*, oktober 2011, p.9-11.
- Bovens, M. A. P., 't Hart, P. & Twist, van M, (2007). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- NGB & VNG, (2011). *Brief betreft reactie Politiewet 200X 30 880, 15-09-2011*. Den Haag.
- NGB & VNG, (2011). *Brief betreft consultatie concept ontwerpplan nationale politie, 04-11-2011*. Den Haag.
- Cachet, A., et al., (2009). Het politiebestedel betwist: ontstaansgeschiedenis bestellen & Het politiebestedel betwist: lessen geleerd. *Het Tijdschrift voor de Politie*, Vol.71, No.8.
- CBS, (2012). CBS StatLine. Geraadpleegd via: <http://statline.cbs.nl/> (8 juli 2012).
- Elzinga, J., (2010). Deconcentratie als alternatief. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/opinie/columns/deconcentratie-als-alternatief.181407.lynkx> (20 mei 2012).
- Fijnaut, C. J. C. F., et al., (2007). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer.
- VVD, PPV en CDA, (2010). *Gedoogakkoord VVD-PPV-CDA*. Den Haag.
- Gewijzigd voorstel van wet, (2011). *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 30 880*. Den Haag.
- Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, (1815).
- Hennekes, H. Ph. J. A. M., et al., (1990). *Decentralisatie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- In 't Veld, R. J., (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.

- Interdepartementaal beleidsonderzoek, (2004-2005). *Beheer beheerst: Rapport van de werkgroep modellen voor beheer van de politie*. Den Haag.
- Koopman, J., (2012). Het nationale politiebestedel: een wankel kaartenhuis? *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, januari 2012, p.4-28.
- KNP, (2011). *Nationaal politiebericht*, nr.1.
- KNP, (2011). *Nationaal politiebericht*, nr.6.
- Korsten, A. F. A. & Tops. P. W., (1998). *Lokaal Bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Linck, R., (2012). Schaalvergroting een bewuste keuze? *Recht, Bestuur en Organisatie van Hulpdiensten*, Vol.2012, No.2, p.63-67.
- Memorie van antwoord, (1992). *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet) 22 562, Memorie van antwoord*. Den Haag.
- Michiels, F. C. M. A., (2009). *Hoofdzaken van het bestuursrecht*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Mintzberg, H., (1991). *Organisatiestructuren*. Schoonhoven: Academic Service.
- Nadere memorie van antwoord, (2012). *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politwet 200.) 30 880, Nadere memorie van antwoord*. Den Haag.
- Noordegraaf, M., (1999), Publiek ondernemen, maar zonder ondernemen? De verticale reflex. *Bestuurswetenschappen*, Vol.1999, No.5, p.371-391.
- Nota van wijziging, (2011). *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 30 880, Nota van Wijziging*. Den Haag.
- Nederlandse Politie Bond, (2011). *Tweede Kamer kiest voor Nationale Politie*. Geraadpleegd via: www.politiebond.nl (15 maart 2012).
- Niessen, C. R., (2001). 'Vluchten kan niet meer...' *Iets over beleids- en beheersproblemen en hun oplossing*. Rede, in verkorte vorm uitgesproken bij het openlijk aanvaarden van het ambt van bijzonder hoogleraar.
- NRC, (2012). *De top van onze politie is incapabel: Politiedeskundige Fijnaut vindt plan nationale politie slecht en ondoorzichtig*. 10 februari 2012.
- Olson, K., (2011). *Essentials of Qualitative Interviewing*. California: Left Coast Press.
- Politiewet, (1993). *Wet van 9 december, tot vaststelling van een nieuwe Politiewet*. Den Haag.
- Posseth, J., & Vloet, H., (2011). Het bestel op stellen? Over de haalbaarheid van de ambities van een nationale politie. *TPC, tijdschrift voor public governance, audit en control*, april 2011, p.14-19.
- VNG, (2005). *Manifest VNG, een sterke politie vraagt een sterke basis*.
- VVD en CDA, (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD en CDA*. Den Haag.

- Rijksoverheid, (2012). *Nationale Politie*. Geraadpleegd via: www.rijksoverheid.nl (23 februari 2012).
- Rousseau, D. M., (2005). Is there such a thing as “Evidence-based Management”? *Academy of Management Review*, Vol.31, No.2, p.256-269.
- Spelier, R., (2011). *Onderweg naar de nationale politie?! Een reconstructie van de besluit- en beleidsvorming in de periode 1993-2010 over het politiebestedel in Nederland*. Utrecht: Kennispunt Recht, Economie en Bestuur en Organisatie, Universiteit Utrecht.
- Stuurgroep evaluatie Politieorganisatie, (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht.
- Terpstra, J., (2002). *Sturing van politie en politiewerk*. Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT): Enschede.
- Terpstra, J., (2011). Afstand tot beheer nationale politie wordt groter. *Het Tijdschrift voor de Politie*, Vol.73, No.10.
- Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, (2011). *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, een startdocument*. Den Haag.
- Van Dale, (2012). Geraadpleegd via: www.vandale.nl (2 maart 2012).
- Volkskrant, (2005). *Gezag zonder beheer wordt een lege huls*. 12 september 2005.
- Thiel, van, S., (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: Een Methodologische Inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thiel, van, S., (2004). Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies. *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*.
- Thiel, van, S., (2003). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisatie door kerndepartementen*.
- Voorlopig verslag vaste commissie V&J Eerste Kameroverleg, (2012). *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) 30 880, voorlopig verslag van de vaste commissie voor veiligheid en justitie*. Den Haag.

BIJLAGE I; TOPICLIJST

Opening:

Introductie onderzoek
Inhoud interview
Duur interview
Vervolg na interview

Functie geïnterviewde
Rol/verhouding geïnterviewde ten aanzien van sturing politie

Algemene vragen:

Kunt u één of twee belangrijke momenten van sturing op de politie aangeven en daarbij vertellen hoe dat verliep?

Hoe zullen die momenten na invoering van de nationale politie verlopen?

Welke kansen en ruimte biedt het nationale bestel de burgemeester ten aanzien van sturing?

Welke beperkingen en onmogelijkheden biedt het nationale bestel de burgemeester tav sturing?

Minister Opstelten zegt dat schaalvergroting en meer eenheid niet ten koste zal gaan van het lokale niveau. De lokale inbedding wordt zelfs versterkt met de komst van de nationale politie. Hoe kijkt u daar tegen aan?

Topics:

Verschuiving beheer, regionaal naar nationaal niveau

Gezag blijft ongewijzigd

De beleidscyclus

Rol en positie van de regioburgemeester

Verantwoording ten aanzien van uitvoering regionaal beleidsplan

Opheffen regionaal college en korpsbeheerders

Slotvraag:

Zou u de verandering naar de nationale politie bestempelen als een positieve ontwikkeling of een minder positieve ontwikkeling? En wat zijn daarvoor u redenen?

Slot:

Afsluiting
Vervolg

BIJLAGE II; OVERZICHT RESPONDENTEN

Interviews:

Programmamanager doorontwikkeling politieorganisatie, ministerie van V&J,
Hubert-Jan Albert

Bestuurslid NGB, Burgemeester Midden-Drenthe en lid actiegroep 'lokale
inbedding van de Nationale Politie', *Jan Broertjes*

Burgemeester Haarlem, *Bernt Schneiders*

Burgemeester Almere, *Annemarie Jorritsma*

Burgemeester Amersfoort, *Lucas Bolsius*

Hoofd veiligheid Haarlem, *Maaïke Patist*

Hoofd veiligheid Almere, *Mark van Kooten*

Hoofd veiligheid Amersfoort, *Anne Brommersma*

Districtchef Kennemerland, *Anne Marie Feije*

Districtchef Almere, *Caroline Bonekamp*

Districtchef Amersfoort, *Yvonne Hondema*

Hoogleraar besturen van veiligheid, *Ira Helsloot*

Emeritus hoogleraar politiestudies, *Kees van der Vijver*

Lezingen/bijeenkomsten:

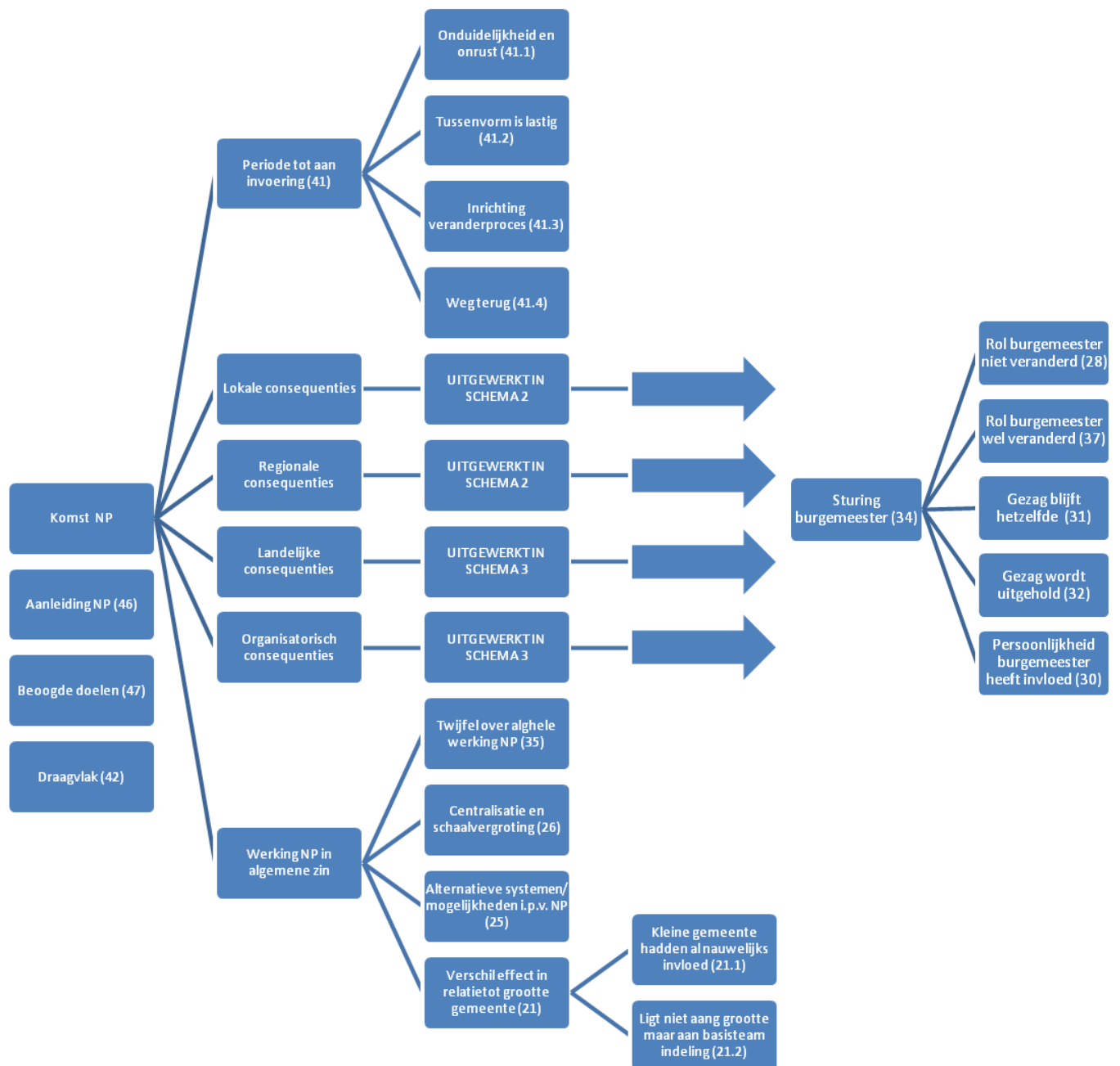
Jan Terpstra, hoogleraar Criminologie op bijeenkomst Twynstra Gudde en politie,
19 maart 2012, Amersfoort

Janine van de Berg, Nationale kwartiermaker op bijeenkomst Twynstra Gudde en
politie, 20 maart 2012, Amersfoort

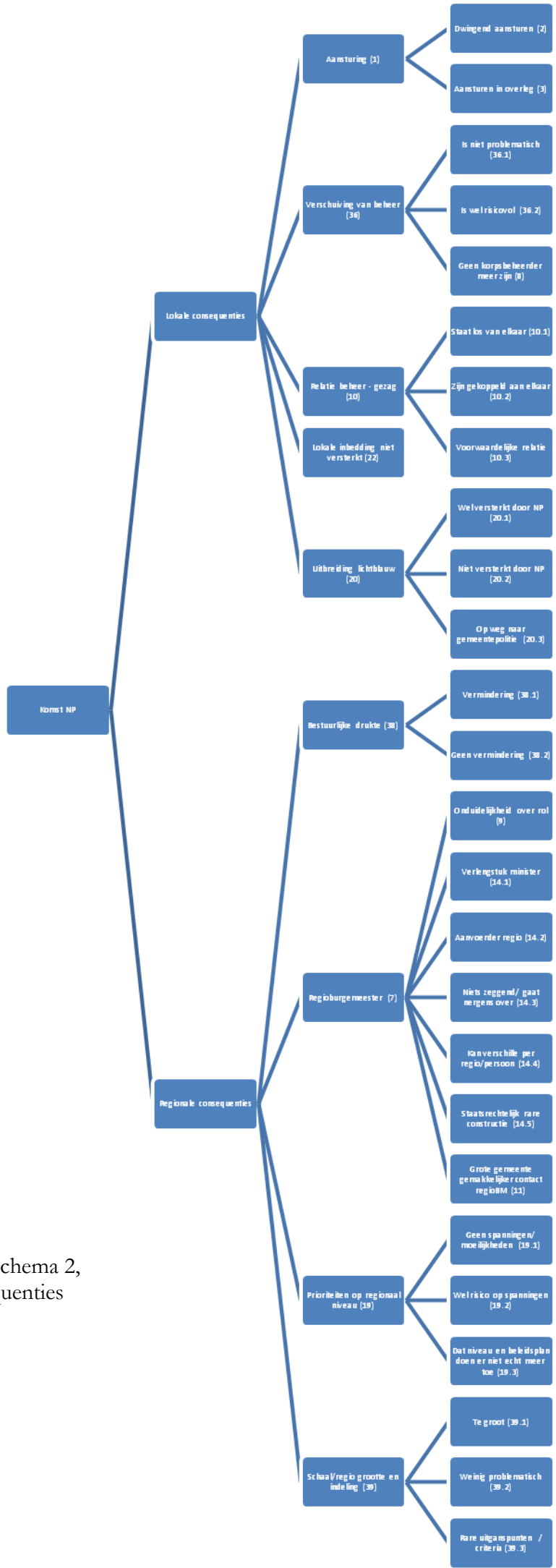
Leen Verbeek, Commissaris van de Koning Flevoland, portefeuillehouder 'Politie'
op het symposium 'Voer voor kwartiermakers' van Politie en Wetenschap, 20
april 2012, Amsterdam

Fijnaut, Hennekes, van de Kamp, Terpstra, Koopman en Lamers op de informatie
bijeenkomst vaste commissie voor V&J van de Eerste Kamer, 15 mei 2012, Den
Haag

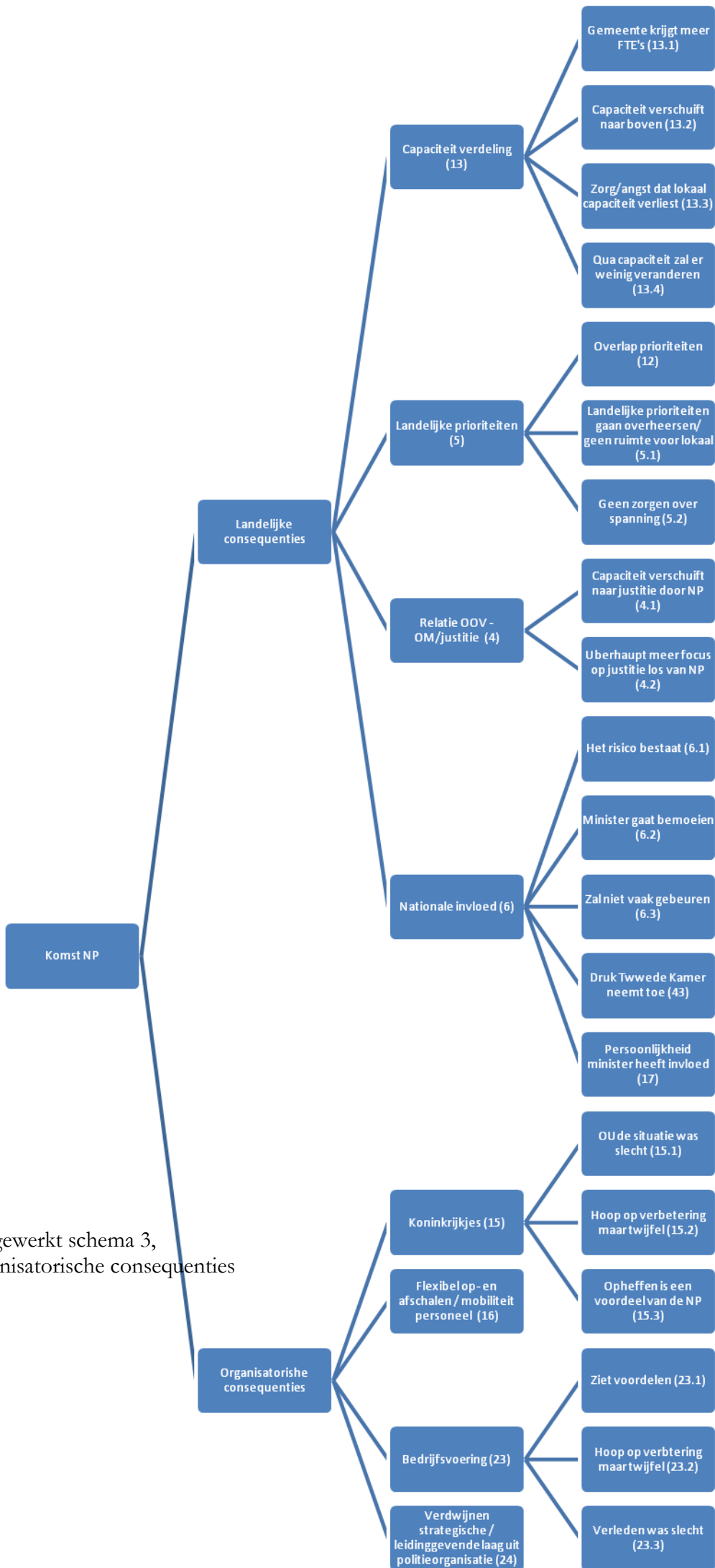
BIJLAGE III; CODERINGSBOOM



Figuur III.1.: Codeboom 1, Algemeen overzicht



Figuur III.2.: Uitgewerkt schema 2, lokale en regionale consequenties



Figuur III.3.: Uitgewerkt schema 3, landelijke en organisatorische consequenties

