



*#politiestaking op #prinsjesdag en #vvd #PvdA gaan #overstag dus
#onderwijs #staking op Prinsjesdag #telegraaf #AOB*

jelle hiemstra 007 @jellehiemstra7

13 **De invoering van de Nationale Politie: hoe het middel tegen alle kwalen zelf een probleem werd**

*Lex Cachet*¹⁵⁵

13.1 Inleiding

Op 8 april 2015 reikt koning Willem-Alexander met veel ceremonieel vertoon een vaandel uit aan de eerste korpschef van de Nationale Politie, Gerard Bouman. De plechtigheid op het Binnenhof moet de verbondenheid markeren van het Huis van Oranje met de nieuwe politieorganisatie. Na de plechtigheid is er een receptie in de Ridderzaal. Later diezelfde middag trekken duizenden ontevreden politiemensen in een lange stoet van het Malieveld, langs de Tweede Kamer, naar het ministerie van Veiligheid en Justitie, om te protesteren tegen het uitblijven van een nieuwe cao. De demonstratie is de zoveelste protestactie in een lange reeks.

Op 1 oktober 2015 kondigt Bouman zijn vertrek aan als korpschef. Hij benadrukt dat het ‘voor honderd procent’ zijn eigen beslissing is. ‘[M]aar we komen nu in een andere fase. En die fase kan beter worden gedaan door een ander type leider.’¹⁵⁶ Dat minister Van der Steur van Veiligheid en Justitie, die nog maar net enkele maanden voordien minister Opstelten is opgevolgd, een wat andere verklaring voor Bouman’s vertrek geeft (hij vertrekt ‘omdat hij wist dat hij de voltooiing van de reorganisatie van de politie niet meer kon afronden vanwege zijn

¹⁵⁵ Met dank aan Wil Nuij en Arie van Sluis voor hun commentaar op een eerdere versie.

¹⁵⁶ NOS, 1 oktober 2015. Nieuws: Binnenland: Korpschef Bouman van Nationale Politie stapt op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://nos.nl/artikel/2060575-korpschef-bouman-van-nationale-politie-stapt-op.html>.

pensionering')¹⁵⁷ versterkt in de media juist de indruk dat de korpschef niet uit vrije wil vertrekt.

De vaandelceremonie en het vertrek van Gerard Bouman markeren een bewogen 'politiejaar' waarin de problemen rond de invoering van de Nationale Politie zo zichtbaar werden, dat met recht van een crisis kan worden gesproken. Grote onvrede bij velen – zowel binnen als buiten de politie – over niet alleen de voortslepende reorganisatie, de vakbondsacties, herijking en bijstelling van ambities, het vertrek van de korpschef, maar ook over de financiële problemen en het optreden van de minister. Het kwam allemaal voorbij in 2015. De opeenhoping van problemen en kritische geluiden typeerde – in negatieve zin – de voortgang van de invoering van de Nationale Politie.

13.2 Voorgeschiedenis

Het kabinet-Rutte I (VVD, CDA, met de PVV als gedoogpartner) legde in oktober 2010 in zijn Regeerakkoord vast dat er een nationale politie moest komen. Ook werd bij de vorming van dat kabinet besloten om alle verantwoordelijkheden van de rijksoverheid voor de politie bij het nieuw te vormen ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) neer te leggen. Het besluit tot reorganisatie van de politieorganisatie steunde in belangrijke mate op politiek-bestuurlijke onvrede over het dan bestaande regionale bestel en op de overtuiging dat één nationale politie efficiënter en effectiever zou zijn. De ergernis over het regionale politiebesteding – dat in 1994 van start ging – had alles te maken met het feit dat de 25 regionale korpsen zich een grote mate van zelfstandigheid hadden verworven. De (dan nog) verantwoordelijke ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie hadden daardoor – naar hun mening – weinig greep op de politie. Het betekende ook dat de samenwerking tussen de verschillende korpsen maar mondjesmaat en uiterst moeizaam tot stand kwam. Ook het vaak eigengereide optreden van een aantal regionale korpschefs (dat zich onder meer uitte in de jaarlijkse nieuwjaarstoespraken) droeg ertoe bij dat de regiopolitie anno 2010 niet veel krediet meer had.¹⁵⁸ In 'Den Haag' leefde de heilige overtui-

¹⁵⁷ Nu.nl, 1 oktober 2015. Algemeen: Binnenland: Korpschef Nationale Politie Gerard Bouman stapt op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4136558/korpschef-nationale-politie-gerard-bouman-stapt.html>.

¹⁵⁸ Zie voor een meer extreme verwoording Fijnaut, 2012.

ging dat één grote politieorganisatie niet alleen de oplossing zou zijn voor de samenwerkingsproblemen, maar ook efficiënter en effectiever zou opereren. In organisatiewetenschappelijke literatuur wordt er juist op gewezen dat niet extreem kleine of grote organisaties, maar de middelgrote organisaties vaak het beste scoren.¹⁵⁹

Bezuinigingen speelden eveneens een belangrijke rol. De kabinetten-Rutte I en II moesten als gevolg van economische tegenspoed drastisch bezuinigen. Een nationale politie die niet alleen beter, maar – zo werd verondersteld – ook goedkoper zou zijn, paste daar uitstekend bij. Een bezuiniging van € 230 miljoen (ruim 4,5 procent van het totale budget in 2013) werd alvast bij voorbaat ingeboekt.¹⁶⁰

De eerste minister van het nieuwe ministerie van VenJ, oud-burgemeester Ivo Opstelten, nam de taak op zich om de Nationale Politie zo snel mogelijk te realiseren. Snelheid stond bij deze mega-operatie duidelijk voorop. Kennelijk leefde nog iets van de les van de vorige reorganisatie (uit 1992), namelijk dat een dergelijke operatie in Nederland alleen kans van slagen heeft binnen het verloop van één kabinetsperiode.¹⁶¹ Een periode van verkiezingen en een nieuwe kabinetsformatie vormen een hoog afbreukrisico. Om snel te kunnen handelen, grepen Opstelten en zijn departement terug op een oud wetsvoorstel dat het kabinet-Balkenende II in 2006 vlak voor zijn val nog indiende. Onder minister Ter Horst verdween het ontwerp in 2008 alsnog in de kast toen de regiokorpsen – onder grote druk – toch stappen zetten om hun samenwerking te verbeteren, onder meer door de oprichting van de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN, het toenmalige samenwerkingsverband van de regiokorpsen).¹⁶² Het ontwerp Politiewet 2012 vertoonde alle sporen van het eerdere wetsvoorstel, en ook van haast. Aanpassingen betroffen vooral de positie van de minister van VenJ en van de (nu nationale) korpschef. In het voorstel, zoals

¹⁵⁹ Gebaseerd op het klassieke boek van E.F. Schumacher (1973). *Small is beautiful. Economics as if people mattered.*

¹⁶⁰ Korpschef Bouman zou daar later bij zijn vertrek over zeggen: ‘Dat vond ik tamelijk curieus: weten wat het kost, als je nog niet weet wat je gaat maken’. Bron: Nu.nl, 1 oktober 2015. Algemeen: Binnenland: Korpschef Bouwman stapt op. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/binnenland/4136558/korpschef-nationale-politie-gerard-bouman-stapt.html>.

¹⁶¹ Zie voor de besluitvorming over de Politiewet 1993: Peters, 1999 (m.n. hoofdstuk 6).

¹⁶² Zie voor de wetsgeschiedenis van de Politiewet 2012: Fijnaut, 2012; Muijen, 2013 en vooral ook Naeyé, 2014.

dat aan het parlement werd voorgelegd, valt verder vooral op hoe veel nog nader geregeld moest worden bij allerlei ministeriële regelingen en besluiten. Het wetsvoorstel stond er vol mee. Opvallend genoeg was de ruime mate van vaagheid die het wetsvoorstel kenmerkte voor de Tweede Kamer geen reden tot kritiek, laat staan voor een afwijzend oordeel. Hoewel in het wetsvoorstel een duidelijke visie op nut en noodzaak van een nationale politie volledig ontbrak (zie Fijnaut, 2014; Naeyé, 2012), werd het voorstel op 6 december 2011 unaniem door de Tweede Kamer aangenomen. Onduidelijk was en is waarom ook politieke partijen die zich altijd tegen een nationale politie hadden uitgesproken nu toch akkoord gingen.

In het voorjaar van 2012 kwam het kabinet-Rutte I onverwacht ten val. Het bleef toen enige tijd onduidelijk of de Eerste Kamer het wetsvoorstel zou behandelen met een inmiddels demissionair kabinet. Uiteindelijk bleek dat wel het geval. In tegenstelling tot de Tweede Kamer stelde de Eerste Kamer fundamentele vragen, die eerder nog niet gesteld of beantwoord waren. Minister Opstelten werd zelfs gedwongen een aantal wijzigingen toe te zeggen, voordat op 10 juli 2012 de Eerste Kamer in meerderheid met de (nog aan te passen) wet akkoord ging. Het ministerie van VenJ versnelde vervolgens de al eerder in gang gezette voorbereidingen, opdat de vorming van de Nationale Politie vijf maanden later, per 1 januari 2013, van start zou kunnen gaan. Sleutelfunctionarissen (onder wie de nationale korpschef, de nationale korpsleiding en de chefs van de eenheden) werden op 3 januari 2013 tijdens een plechtigheid in de Ridderzaal geïnstalleerd.

13.3 Nationale Politie van start

Van meet af aan was het duidelijk dat de Nationale Politie niet van het ene op het andere moment volledig kon worden ingevoerd.¹⁶³ Dit heeft alles te maken met de omvang en complexiteit van de reorganisatie en

¹⁶³ Dat besef blijkt onder meer uit de vele stukken die onder regie van de (beoogd) korpschef in 2012 zijn opgesteld. Zie voor een overzicht van relevante documenten de website Regioburgemeesters: Thema's: Inrichting Nationale politie (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/organisatie-beheer/inrichting-nationale>).

met het besef dat tijdens het proces het normale werk gewoon door zou moeten gaan, en dan liefst zonder een productiviteitsdip zoals bij de vorige reorganisatie (1992) het geval was. Er werd dus een gefaseerd traject ingezet dat op 1 januari 2013 startte (althans formeel, feitelijk eerder) en naar werd verwacht in totaal vijf jaar zou beslaan.

Vanaf de start in 2013 werden van de Nationale Politie enkele megaklussen gevraagd die globaal goed zijn volbracht: de inhuldiging van koning Willem-Alexander in april 2013, de NSS-top in Den Haag eind maart 2014 en de afwikkeling van de MH17-ramp, met alles wat daarbij kwam kijken. Toch nam in de samenleving, maar vooral ook in en rond de politie, het ongenoegen over de reorganisatie snel toe. In de samenleving ontstond een groeiende onrust over adequate lokale politiezorg; binnen de politie nam eind 2014 de irritatie toe over de traagheid van met name de personele reorganisatie (het nieuwe functiehuis en de herplaatsing op basis van de reorganisatie) en het uitblijven van een nieuwe cao.

De hardste kritiek in het eerste jaar van de reorganisatie was afkomstig van twee Brabantse burgemeesters. ‘Nationale politie laat platteland in de steek’, kopte *Trouw* op 6 december 2013 naar aanleiding van een ingezonden brief van Boelhouwer (Gilze en Rijen) en Hamming (Heusden).¹⁶⁴ De burgemeesters constateerden dat de aanpak van de drugscriminaliteit in grote Brabantse steden zo succesvol was, dat de problemen zich naar kleinere gemeenten verplaatsten. Zij deden een beroep op de minister ervoor te zorgen ‘dat de politie de middelgrote en kleine gemeenten niet uit het oog verliest’. De burgemeesters keerden zich in dit verband ook tegen de sluiting van politiebureaus in kleinere gemeenten. Opvallend is dat het ministerie van VenJ (toen nog) categorisch ontkende dat daar sprake van was: ‘In de Tweede Kamer is afgesproken dat er geen politiebureaus dicht gaan.’¹⁶⁵

¹⁶⁴ *Trouw*, 6 december 2013. Archief: Nationale politie laat platteland in de steek. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/3557232/2013/12/06/Nationale-politie-laat-platteland-in-de-steek.dhtml>.

¹⁶⁵ Omroep Brabant, 6 december 2013. Nieuws: ‘Brabantse burgemeesters: Aanpak drugscriminaliteit in kleinere gemeenten onder druk’. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.omroepbrabant.nl/?news/203415622/Brabantse+burgemeesters+Aanpak+drugsriminaliteit+in+kleinere+gemeenten+onder+druk.aspx>.

De kritiek van Boelhouwer en Hamming kreeg aanvankelijk weinig weerklank; velen vonden het kennelijk nog te vroeg om al te oordelen. In 2014, het jaar waarin de contouren van de Nationale Politie steeds duidelijker werden, bleek de sluiting van politiebureaus echter een onderwerp dat veel onrust veroorzaakte. Vermindering van de huisvestingslasten was een belangrijk onderdeel van de bezuinigingen op de politie en dus werden veel kleine bureaus gesloten of vervangen door steunpunten waar burgers (soms een beperkt aantal uren per week) terecht kunnen. Het sluiten van bureaus leidde, net als bij de vorige reorganisatie, in veel (vooral kleinere) gemeenten tot onrust en acties om bureaus open te houden.¹⁶⁶ Terecht of niet maakte men zich grote zorgen over de gevolgen voor bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie op lokaal niveau. Ondanks de sluiting van veel bureaus kwam de Rekenkamer later, in 2015, met een uiterst kritisch rapport over het niet halen van de bezuinigingstaakstelling op huisvesting.¹⁶⁷

Het invoeringstraject ging verder gepaard met een groot aantal commissies, onderzoeken en voortgangsrapportages.¹⁶⁸ Uit de opeenvolgende halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer werd al snel duidelijk dat het invoeringstempo te hoog lag. In zijn Voortgangsbrief van 10 juni 2014 stelde de minister: 'Tevens bleek dat de ambitie inhoudelijk goed was, maar qua planning en volgorde der dingen aanpassing behoeft.' De politieorganisatie leek het tempo niet waar te kunnen maken, zo volgde uit diezelfde brief: 'De Korpschef ziet de doelstelling om de basisteams en districtsrecherches per 1 januari 2015 en de overige onderdelen per 2016 inwerking te brengen als realistisch, maar niet gemakkelijk.' In de daaropvolgende Voortgangsbrief van 6 november 2014 werd wederom een actualisatie van het realisatieplan aangekondigd. Het blijkt nodig 'keuzen te maken' wat betreft 'de

¹⁶⁶ Zie bijvoorbeeld de Facebookpagina *Behoud politiebureau Serooskerke-W* en de verwijzingen op de betreffende pagina naar acties elders. Op 26 augustus 2016 geraadpleegd via <https://www.facebook.com/Behoud-politiebureau-Serooskerke-W-803082686467593>.

¹⁶⁷ Rekenkamer, 8 juli 2015. Nieuws: Persberichten: Vastgoed portefeuille stevige uitdaging voor Nationale Politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Persberichten/2015/07/Vastgoed_portefeuille_stevige_uitdaging_voor_Nationale_Politie.

¹⁶⁸ Zie voor een goed overzicht de website Regioburgemeesters: Thema's: Inrichting Nationale politie: Onderzoeken vorming Nationale politie (<http://www.regioburgemeesters.nl/thema/organisatie-beheer/onderzoeken-vorming>).

volgorde en fasering waarin de resterende delen van het realisatieplan worden uitgevoerd. Soms is dat temporiseren, soms is dat versnellen.’ In de zomer van 2015 werd duidelijk dat het *vooral* temporiseren moest worden.

13.4 Waar(om) ging het mis?

In 2015 cumuleerden veel van de in- en externe spanningen tot een ware crisis rond de Nationale Politie. Wat ging er mis en waarom? Om dat beter te begrijpen, kijken we eerst naar de doelstellingen achter de invoering van de Nationale Politie. Vervolgens gaan we in op de ontwikkelingen die volgden.

13.4.1 *Weinig visie; veel ambitie*

Aan de invoering van de Nationale Politie lag geen fundamentele visie op de rol van de politie ten grondslag. Wat zich – zij het met enige moeite – laat reconstrueren is een drieledige doelstelling:

- verhogen van het probleemoplossend vermogen van de politie;
- vergroten van de efficiency in de bedrijfsvoering;
- snelheid bij het realiseren van de reorganisatie.

Het voornemen tot de vorming van een nationale politie lijkt vooral gebaseerd op (politek) optimisme en ambitie en minder op welk wetenschappelijk inzicht of welke ervaringskennis dan ook. De Nationale Politie werd, in het bijzonder door minister Opstelten van VenJ, steeds gepresenteerd als een middel tegen alle kwalen van het regionale politiebestedel. Dat leidde van meet af aan tot torenhoge ambities; Terpstra telde ooit meer dan 40 doelen.¹⁶⁹ Aan de doorgesloten autonomie van de korpsen en aan coördinatie- en samenwerkingsproblemen zou een einde komen; ook de bedrijfsvoering en ICT zouden snel op orde

¹⁶⁹ Geciteerd in: *De Correspondent*, 6 juni 2015. De zeven plagen van de Nationale Politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/2926/De-zeven-plagen-van-de-Nationale-politie/400359658468-9aco252b>.

kunnen worden gebracht. Aan eventuele (negatieve) neveneffecten van de Nationale Politie lijkt geen enkele aandacht te zijn besteed.

Verondersteld werd ook dat één landelijke politieorganisatie aanzienlijk voordeliger zou zijn dan het regionale politiebestedel. Bij voorbaat werd daarom een aanzienlijke bezuiniging van bijna een kwart miljard euro structureel ingeboekt.

Ten slotte was de Nationale Politie bedoeld als een fundamentele breuk met het verleden; ook in de zin van een cultuuromslag. Maar tijd om die omslag daadwerkelijk te bewerkstelligen werd niet voorzien. Verondersteld werd dat de invoering van de Nationale Politie binnen een relatief beperkte periode van enkele jaren gerealiseerd zou kunnen worden.

De aanpak lijkt daarmee sterk geïnspireerd door het *New Public Management*-denken. De overheid wordt daarin vaak als traag, stroperig en inefficiënt (duur) gezien. Impliciet of expliciet wordt daarmee ook aangenomen dat het allemaal (veel) sneller en voordeliger zou kunnen. Het bedrijfsleven wordt dan – terecht of onterecht – als voorbeeld gesteld. Klassieke overheidswaarden als zorgvuldigheid, evenwichtigheid, rechtvaardigheid en legaliteit wijken dan gemakkelijk voor meer bedrijfsmatige waarden. De invoering van de Nationale Politie laat als geen andere recente casus, maar zeker niet als enige,¹⁷⁰ zien wat er allemaal mis kan gaan, als snelheid, overtrokken ambities en een behoorlijke bezuinigingsdruk de overhand krijgen binnen het openbaar bestuur. Met dit steeds verder opgeschroefde verwachtingspatroon en een weinig ontwikkelde visie, nam natuurlijk de kans toe dat sommige van deze problemen niet zomaar opgelost konden worden met één grote politieorganisatie.

13.4.2 *Vele kleine crises maken één grote: het jaar 2015*

Het crisisjaar 2015 wierp zijn schaduwen al in 2014 vooruit. Her en der waren er kritische geluiden. Intern over de lange duur van de reorganisatie en het uitblijven van duidelijkheid over het functiehuis en plaatsing van het personeel. Extern ontstond er steeds meer onrust over met

¹⁷⁰ Mislukte of uit de hand gelopen overheidsprojecten zijn talrijk. Van grote ICT-projecten tot de Fyra en de Amsterdamse Noord/Zuidlijn-tunnel.

name de borging van de lokale politiefunctie. Het laat en traag op gang komen van de robuuste basisteams speelde daarbij een belangrijke rol (Nuij, 2015). De sluiting van veel kleine politiebureaus vergrootte de onrust. In november 2014 kondigde minister Opstelten in een debat met de Tweede Kamer aan dat hij voornemens was het realisatieplan vóór mei 2015 bij te stellen. Hij liet daarbij doorschemeren dat vooral het tempo bijgesteld zou moeten worden: 'kwaliteit gaat voor snelheid'.¹⁷¹

De volle omvang van de problemen bij de reorganisatie van de politieorganisatie drong in de loop van 2015 pas echt door. Een rode draad vormden de politieacties die gedurende het jaar plaatsvonden. Het is te gemakkelijk de acties af te doen als louter een 'cao-conflict'. Dat was het ook (politiemensen willen beter betaald worden), maar het was vooral een uiting van grote onvrede over de onzekerheid waarmee de meeste politiemensen te maken hadden. Ten eerste vanwege het uitblijven van overeenstemming over het nieuwe (veel simpeler) functiehuis;¹⁷² en ten tweede het – mede daardoor – uitblijven van herplaatsing van het politiepersoneel in de nieuwe functies binnen de politieorganisatie. Pas in december 2015 kregen 54.000 politimedewerkers eindelijk bericht over hun voorgenomen (her)plaatsing. De behandeling van 7000 bezwaren tegen die besluiten liep nog tot ver in 2016 door.¹⁷³

Voor Nederlandse begrippen hadden de politieacties, na een voorzichtig begin (met estafetteacties), een ongekend hard karakter. Politie-mensen hinderden op vele manieren het verkeer, het maatschappelijke leven, de wetshandhaving en tal van evenementen. Her en der moest de rechter eraan te pas komen om de acties in goede banen te leiden; onder meer bij de start van de Tour de France en het begin van de voetbalcompetitie. De hardheid van de acties maakte duidelijk hoe hoog de frustraties bij veel politiemensen waren opgelopen.

¹⁷¹ Nu.nl, 17 november 2014. Algemeen: Politiek: Opstelten gaat aan de slag met kritiek op politie. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.nu.nl/politiek/3931014/opstelten-gaat-slag-met-kritiek-politie.html>.

¹⁷² Meer dan 7000 functieomschrijvingen worden teruggebracht tot niet meer dan 92.

¹⁷³ TK 2015–2016, 29 628, nr. 603, 20 januari 2016.

Al die interne strubbelingen en onzekerheden zouden natuurlijk al voldoende reden zijn om vraagtekens te zetten bij deze grootschalige reorganisatie. Organisatiekundigen hadden vanaf de start al hun bedenkingen bij het feit dat deze grootste reorganisatie uit de geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur vrijwel volledig door de politie zelf werd verricht. Terwijl er zeker deskundigen zijn die in het verleden betrokken zijn geweest bij grote reorganisatie- en fusietrajecten, ging de politie ervan uit overwegend alles zelf te kunnen doen. Sommigen noemen dat zelfvertrouwen, anderen misplaatste arrogantie.

Het voornaamste probleem was dat het daar niet bij bleef en er nog een groot aantal zaken bijkwam die – deels zeker onterecht – bijdroegen aan een beeld van een falend proces. De minister en het departement van VenJ lagen geregeld onder vuur vanwege blunders van het OM in heden (de affaire Bart van U.)¹⁷⁴ en verleden (de opnieuw opblaiende discussie over de zogenoemde Teevendeal).¹⁷⁵ Het zijn vraagstukken die niet direct met de invoering van de Nationale Politie te maken hebben, maar die wel de positie van de minister en het departement in diskrediet brachten. De minister zag zich in maart 2015 zelfs gedwongen af te treden, toen het zoekgeraakte bonnetje, dat de kern van de Teevendeal vormde, alsnog boven water kwam, nadat hij het eerder onvindbaar had verklaard. Met zijn aftreden verstomde de kritiek op het ministerie van VenJ allerm minst. Misgrepen rond de vrijlating van Volkert van der Graaf ('de foto'), de 'kwestie Maat' (over de MH17-identificaties) en een vernietigend rapport van de Commissie-Oosting over de Teevendeal en later zelfs weer een reprise leidden tot discussie over de vraag of de vorming van dit megadepartement wel een goede zaak was.

Meer en meer gingen in 2015 de invoeringsperikelen rond de Nationale Politie, de politieacties en het afkalvend vertrouwen in de minister en het departement van VenJ een onontwarbare kluwen vormen, ook na het aftreden van Opstelten. Moest – zo werd gaandeweg steeds vaker hardop afgevraagd – een deel van de verantwoordelijkheid voor

¹⁷⁴ Zie Commissie-Hoekstra, 2015.

¹⁷⁵ Zie voor een beknopte schets: *De Volkskrant*, 16 december 2015. Nieuws: Wat hield de Teevendeal precies in? Op 26 augustus 2016 ontleend aan <http://www.volkskrant.nl/binnenland/wat-hield-de-teevendeal-precies-in-a4208851>.

de politie niet terug naar Binnenlandse Zaken?¹⁷⁶ In oktober 2015 nam de Eerste Kamer zelfs een motie van deze strekking aan.¹⁷⁷

De problemen van de Nationale Politie leken er niet kleiner op te worden toen Michiel Princen, een journalist die een aantal jaren als financieel rechercheur heeft gewerkt, een uiterst kritisch boek publiceerde over het functioneren van de recherche (Princen, 2015). Wat binnen de lopende reorganisatie een paradepaardje zou moeten zijn, blijkt een zorgenkind. Op basis van gebrek aan kwaliteit, onwrikbare routines, weerzin tegen de inbreng van hogeropgeleide recherchekandiden en niet-politiële specialisten schetst hij een werkelijk onluisterend beeld.

Uiteindelijk ligt een combinatie van interne en externe factoren aan de basis van de hier beschreven crisis. Zoals dat bij dergelijke grote veranderingsprocessen vaker gebeurt, moest de winkel natuurlijk wel gewoon blijven draaien. Het gaat dan om al die reguliere zaken waarmee de politie dagelijks te maken heeft (noodhulp, ordehandhaving, opsporing e.d.), maar daar kwamen ook nog eens een paar grote ‘klappers’ bij die een grote politie-inzet of betrokkenheid van de politie vereisten. Bijvoorbeeld de NSS-top in Den Haag, waar niets mis mocht gaan en waarvoor zo’n 13.000 agenten werden ingezet (naast honderden die maanden met de voorbereiding bezig waren). Bij elkaar leidde dat tot een groot aantal kwetsbare dossiers waarvan een deel rechtstreeks het gevolg was van de reorganisatie, terwijl een deel er niet of slechts zijdelings mee te maken had. Dergelijke nuanceringen werden alleen al lang niet meer gemaakt, wat leidde tot een dominant negatief beeld ondanks zeker ook een aantal goede initiatieven, aantoonbare successen en knappe staaltjes van politieoptreden. De minister en korpschef Bouman, die aanvankelijk de grote aanjagers waren van het proces en waarbij het woord ‘doorpakken’ voorin de mond lag, werden gaandeweg de brekebenen die juist bijdroegen aan het verslechterende imago.

¹⁷⁶ Zie bijvoorbeeld Berndsen, 2015 en *De Correspondent*, 6 juni 2015, ‘De zeven plagen van de Nationale Politie’. Op 26 augustus 2016 ontleend aan <https://decorrespondent.nl/2926/De-zeven-plagen-van-de-Nationale-politie/400359658468-9aco252b>.

¹⁷⁷ Zie Handelingen EK 2015-2016, nr. 4, item 8, Stemmingen moties Algemene Politieke Beschouwingen d.d. 13 oktober 2015.

13.4.3 *Herijking*

Geleidelijk werd duidelijk dat ingrijpen in de voortgang van het reorganisatieproces niet langer kon uitblijven. Het vertrek van Opstelten leek daarvoor ruimte te creëren. Zijn opvolger – Van der Steur – had weliswaar te maken met de vele toezeggingen die zijn voorganger had gedaan, maar stond toch op een wat grotere afstand daarvan. Daarmee leek een ‘policy window’ te ontstaan voor het drastisch bijsturen van de reorganisatie. Kort na zijn aantreden (in april 2015) is dat ook wat Van der Steur doet. Dat de plannen van de nieuwe minister van VenJ voor herijking van het invoeringstraject al voor de zomer vrijwel integraal uitlekten, lijkt geen toeval. Kennelijk moesten de geesten rijp worden gemaakt voor een ingrijpende bijstelling. Toch was de schok er niet minder om. Reorganisatie van de politieorganisatie ‘twee keer zo lang en twee keer zo duur’, luidden de berichten in de media. Ook in de politiek en de publieke opinie leidden de uitgelekte plannen tot veel beroering, zij het van korte duur. De beroering werd gesmoord door het aanbreken van het zomerreces. Toen de minister vervolgens eind augustus met de nauwelijks afwijkende definitieve plannen kwam, leidde dat vrijwel niet meer tot rumoer. Inmiddels was iedereen gewend aan het feit dat het langer zou gaan duren, prioriteiten gesteld moesten worden (‘de basis op orde’) en de ooit ingeboekte bezuiniging van bijna een kwart miljard wel eens een illusie zou kunnen zijn. Voorlopig vergt de invoering twee keer zoveel geld.

Kern van de herijking is een verlenging van het invoeringstraject, het prioriteren van de vele ambities en het versterken van de lokale invloed op de politie en het politiebeleid. Hoewel de plannen in menig opzicht nog weinig concreet zijn, lijken ze toch aanvaard te worden als oplossing voor een door veel partijen ervaren ‘crisis’ rond de invoering van de Nationale Politie. Hoewel de reacties gemengd zijn en her en der kritisch is gereageerd, overheerst toch het gevoel dat het inderdaad anders moet en dat de voornemens van minister Van der Steur een verstandige stap in die richting zijn.

Gedurende 2015 kwamen mondjesmaat ook de eerste onderzoeken beschikbaar naar het functioneren van de Nationale Politie. Ze kwamen eigenlijk te vroeg (gegeven de vertraging die de reorganisatie heeft opgelopen), maar zijn niet onverdeeld negatief, al laten ze wel enkele

zorgpunten zien. Bijvoorbeeld rond de positie van burgemeesters van middelgrote en kleinere gemeenten (zie Terpstra et al., 2015; Van der Torre et al., 2015; Jacobs et al., 2015). Een deel van die burgemeesters lijkt het vertrouwen in de Nationale Politie min of meer te hebben opgegeven.

‘[D]e ruimte om hun gezag over de politie te kunnen uitoefenen, is verminderd. (...) Bij een deel van de burgemeesters lijkt inmiddels enig fatalisme zichtbaar over de mogelijkheden hun gezag over de politie waar te maken.’ (Terpstra 2015, p. 46 en 47)

13.5 Afronding

Uit de crisis rond de invoering van de Nationale Politie – wat voor het Nederlandse openbaar bestuur een ongekend grote veranderoperatie was en is – zijn zeker lessen te trekken. We beperken ons hier tot een enkele.

Allereerst laat de crisis zien dat het onbeperkt stapelen van ambities een negatieve uitwerking heeft op een reorganisatieproces. Het belast het veranderproces zodanig, dat het wel in de problemen moe(s)t komen. Dat bijvoorbeeld grote en hardnekkige ICT-problemen met de reorganisatie – welhaast terloops – opgelost zullen worden, is niet realistisch. Hetzelfde geldt voor de combinatie van het veranderproces met een forse bezuinigingstaakstelling, zeker als het uitgangspunt daarbij is dat de operationele sterkte van de politie niet mag dalen.

Ronduit ongelukkig bleek ook de samenloop van de reorganisatie met de strijd over een nieuwe cao. Omwille van de snelheid is die samenloop lange tijd genegeerd, totdat dit niet langer ging. Hoewel er politiek-bestuurlijk goede argumenten zijn voor snelheid bij de besluitvorming en invoering van de Nationale Politie, lijken de mogelijkheden voor snelheid toch ook begrensd. Meer en meer bleek bijvoorbeeld hoe weinig er eigenlijk, zeker voor het subnationale niveau, in de Politiewet 2012 geregeld is. De in alle haast tot stand gekomen en summiere wetgeving leidde tot – niet-beoogde – diversiteit op subnationale niveaus (Terpstra et al., 2016).

In de praktijk bleek het ook onmogelijk om alles tegelijkertijd even goed te ontwikkelen. Van verschillende kanten is zorg uitgesproken

over de trage, achterblijvende, ontwikkeling van de basisteams (Nuij, 2015; Terpstra et al., 2016). Op andere punten, zoals de rol van de regio-burgemeesters en hun overleg met de minister van VenJ (het Landelijk Overleg Veiligheid Politie) moet nog blijken of gekozen oplossingen levensvatbaar zijn (zie bijvoorbeeld Jacobs et al., 2015).

Ten slotte dringt zich de vraag op hoe fundamenteel op korte termijn met het verleden kan worden gebroken. De Nationale Politie is als een dergelijke breuk gepresenteerd. Bij de uitwerking en invoering lijkt echter eerder continuïteit te overheersen. Eenheden delen districten in langs de lijnen van voormalige regiokorpsen, eerdere werkwijzen en terminologie zijn nog aantoonbaar aanwezig. Het nationale bestel toont ook elders nog vele sporen van het regionale (Terpstra et al., 2016; Van Sluis et al., 2016). Het is te verwachten (en te wensen) dat er de komende jaren weer meer ruimte zal komen voor deconcentratie en de greep vanuit het Haagse bolwerk weer wat zal verminderen. Daarnaast zal ook de minister – in lijn met het pleidooi van In 't Veld (2015) – weer meer naar de achtergrond moeten verdwijnen, het lokale bestuur het veiligheidsbeleid meer moeten gaan sturen en moet de politie de professionele ruimte krijgen die vanaf het begin zo sterk werd gepropageerd ('geef de professional zijn professionaliteit terug').

