

Gevraagd: Plan B voor VenJ en politie

Bob Hoogenboom

Ik vraag VenJ-ambtenaren en politiemensen: is er een plan B? De minister heeft het veld geruimd. Hij heeft een politiek huzarenstuk geleverd: de nieuwe Politiewet. Na ruim 150 jaar politieke strijd over het politiebestedel is de vorming van de nationale politie een feit. Dat was plan A. De minister is met vlag en wimpel geslaagd. Maar nu, twee jaar verder, zijn onderdelen van het realisatieplan vertraagd. Is er een plan B voor het knarsen en piepen van de daadwerkelijke invoering van de nationale politie?



Departement

In de terugblikken op het politieke drama van 9 maart jl. – het aftreden van de minister en de staatssecretaris – is gewezen op de steeds groter geworden kloof tussen hun ferme

woorden en de weerbarstige en rauwe werkelijkheid. De rechtsstaat kan niet alleen functioneren op basis van ondoordringbare mistaal van een minister.

De mantra van *tough on crime*, het automatisme van bezuinigingen, rendementsdenken en een bestuursstijl die niet open stond voor maatschappelijke kritiek – ze zijn ijl geworden. Onwrikbare standpunten over legalisering van softdrugs, de bewaarplicht van internetproviders, brisante politieke dossiers (Demmink, Ordina, diverse inkoopprocessen, Van Rey) en onderhandelingen met de politiebonden zijn niet langer in beton gegoten.

Ik kan me niet aan de indruk onttrekken dat de afgelopen jaren niet alleen sprake is geweest van *words that succeed, and policies that fail*, maar ook dat kluitjesvoetbal is gespeeld. De stress van incidenten heeft tot een neerwaartse spiraal geleid van management op de vierkante millimeter. Van incident naar incident. *Damage control* in afzonderlijke dossiers. Een strategische horizon van drie keer niets. Het smoren van vrijmoedig spreken intern en door relevante derden. De grondhouding 'Ik durf jouw nek uit te steken'. De slagschaduw van de minister blindeerde tegenspraak. Het politiek-ambtelijke systeem raakte daardoor inhoudelijk steeds leger.

'Jouw' minister moet aftreden – niets is erger voor ambtenaren, zo leert de bestuurskunde ons. Tegelijkertijd is het een kans. Met het vertrek kan een einde komen aan het groepsdenken in de top van het departement. Nadat de wonden zijn gelikt en dan geheeld, is er ruimte voor Plan B. Maar is die ruimte er? Als ik het ambtenaren en politiemensen vraag, krijg ik niet direct antwoord.

Politie

Op hoofdlijnen is hetzelfde gebeurd binnen de top van de politie. De minister stelde een korpsleiding aan om een Hercules-achtige verandering uit te voeren. Vriend en vijand van de nationale politie zagen in die korpsleiding aanvankelijk de nodige 'veranderkracht'. De eerste jaren heeft de NP tucht en discipline nodig, zo hoorde ik alom. Daar viel en valt veel voor te zeggen. De vrijblijvendheid in het regionale bestel was te groot, evenals de verscheidenheid in functies, taakstellingen, bedrijfsvoering en operationele processen.

Maar ook hier zit de 'veranderkracht' in veel (geschreven) woorden. En net als de bestuursstijl van de minister geleidelijk contraproductief is geworden, doet zich dit ook voor binnen de politie. Dirigerend, controlerend en confronterend. Die stijl is op zijn eigen grenzen gestuit. Eind vorig jaar verscheen een aantal kritische rapporten over haperingen. Kern daarvan: te veel tegelijkertijd; te weinig focus op de bedrijfsvoering en conflicterende doelstellingen. *En* bezuinigen. *En* reorganiseren. *En* criminaliteitstargets. *En* grote operationele druk door de Nuclear Security Summit. *En*, meer recent, de operationele druk als gevolg van de discussie over jihadisme.

Gaandeweg ontstaat bij de top van de politie het gedeelde inzicht dat het anders moet.

Disfunctioneel

Er is politiek gezien een vacuüm ontstaan. De politiek-ambtelijke verhoudingen – en het bredere aanzien van ambtelijk VenJ binnen het openbaar bestuur – hebben deuken opgelopen. Een strijdhouding kenmerkte de bestuursstijl van de minister en bijgevolg het ambtelijk apparaat. De korpsleiding spiegelde zich aan deze bestuursstijl. De vorming van de Nationale Politie zat in een kwaadschikse stand. IJzer kan echter niet met de handen worden verbogen.

De droom van het realisatieplan bestond onder meer uit meer professionele ruimte, minder bureaucratie, meer vertrouwen geven aan uitvoerders. De werkelijkheid is anders. De droom van het loslaten: minder dirigistisch, minder *command and control*, bleek moeilijk. Er kwam méér controle. Op alle niveaus werd over kleine en grote zaken in alle dossiers strijd geleverd. Omdat niets menselijks de hoofd- en bijrolspelers vreemd is, sneuvelt door deze bestuursstijl de inhoud nogal eens door ego's, karakters, sympathieën, maar zeker ook antipathieën. Het zakelijke is daarmee niet zelden persoonlijk geworden. Dit wordt in toenemende mate disfunctioneel.

» Gaandeweg ontstaat bij de politietop het inzicht dat het anders moet

Bob Hoogenboom kwam na het vertrek van minister en staatssecretaris van VenJ op verzoek van *Het Tijdschrift voor de Politie* met bijgaande vraag, die we plaatsten op de website. Guus Meershoek kwam in reactie met een diagnose en een suggestie voor een uitweg. Piet van Reenen zag daarin reden om van zich te laten horen met zijn oproep. Uiteindelijk maakte dat een fraaie bundeling die we in het Tijdschrift graag publiceren. Drie prominente publicisten in de politiewereld over een onderwerp dat ons allen aan het hart gaat: hoe verder met de nationale politie?

Crisis is kans

Op VenJ is nu ruimte om de bunkermentaliteit ('wij tegen de rest omdat wij het beter weten') bij te stellen. De nieuwe minister dient het regeerakkoord uit te voeren. Maar er is nu ruimte voor een andere bestuursstijl.

Maar ook de politie zal een plan B moeten hebben. Ook binnen de politie wordt gesproken over de bestuursstijl en de wens om daarin accenten bij te stellen. Anders zal de grootste reorganisatie binnen het openbaar bestuur nog meer averij oplopen.

"Is er een Plan B?" vroeg ik in februari aan een hoge politiefunctionaris. Wat als de minister wegvalt? Wat als de door hem aangestelde korpsleiding volgt – vanwege leeftijd, vanwege lotsverbondenheid met de minister, vanwege nog

meer zand in de machine van de reorganisatie, of als de groeiende interne wens om een meer collegiale bestuursstijl te gaan gebruiken niet meer kan worden ingetoomd?

Er is geen plan B. Noch inhoudelijk noch qua oormerken van een nieuwe lichte politiebazen die reeds nu worden gecoacht en meegenomen in de toekomst van het korps. Een plan dat zou moeten voorzien in het selecteren en laten groeien van een nieuwe lichte leidinggevendenden die minder door de erfenis van het regionale bestel is belast.

Crisis is kans, leerde een van mijn promotores, Uri Rosenthal, mij en velen anderen. Plan A – de aansturing van het veranderingsproces – nadert zijn houdbaarheidsdatum. Er is nu ruimte gekomen voor bijstelling. <<

Guus
Meershoek

Een betere rolverdeling, weerbare eenheidschefs en zichtbare basisteams



Het gaat niet goed met de Nationale Politie. De reorganisatie is nu twee jaar gaande, een weg terug is er niet en steeds minder betrokkenen zien nog een weg vooruit. Uit rapporten van de Inspectie Veiligheid en Justitie valt op te maken dat de omvormingspro-

cessen niet meer synchroon lopen, dat daardoor stagnatie is opgetreden en dat hardnekkige problemen worden gecamoufleerd. De democratische verantwoording stelt nog weinig voor. Op lokaal niveau ontruimt de politie haar vooruitgeschoven posten, ze trekt zich terug in de hoofdbureaus en vervreemdt van haar decentraliserende maatschappelijke partners. Op nationaal niveau is de korpsleiding de trechter waardoor alle wensen en verlangens de politie in worden gepropt. Ergens halverwege de hiërarchie verdwijnen ze in het niets. Gelukkig blijft de criminaliteit dalen, zij het niet zo sterk als elders.

De afgetreden minister van Veiligheid en Justitie kondigde een herziening van het Realisatieplan aan. Wordt dat het plan B waar Bob Hoogenboom om vraagt of gewoon meer van hetzelfde? Ik zou het niet durven zeggen. Hoogste

tijd dus om met een eigen diagnose van de problemen te komen en op een uitweg te wijzen. In de hoop dat het de publieke deliberatie over de toekomst van onze politie stimuleert en wellicht de nieuwe minister inspireert.

Twee mechanismes

Mijns inziens wordt de politie nu in alle hevigheid geconfronteerd met de gevolgen van de nalatigheid om in het nieuwe politiebestedel *checks and balances* aan te brengen. De oorspronkelijke plannen barstten van de suggesties dat eenwording alle slepende problemen (verbrokkeld beheer, beperkte slagkracht op nationaal niveau) zou oplossen. De nieuwe politie zou goedkoper, efficiënter en effectiever zijn.

Een illusie. Niet bedacht werd dat er ook nadelen waren, onvermijdelijk, en hoe deze te accommoderen. Politie is altijd en overal een ongemakkelijke constructie, zit altijd midden in een spanningsveld tussen politiek, bestuur, samenleving en media. Daar hoort zij ook te zitten. Bij de inrichting van een politiebestedel is daarom een belangrijke vraag waar je die spanningen tot uiting laat komen zodat ze beheersbaar blijven. Dat kan buiten de politieorganisatie, zoals in het oude bestel overwegend het geval was, en dan mag het bevoegd gezag ermee dealen. Maar je kunt die spanningen ook in de organisatie incorporeren zodat het politiemangement ze mag bezweren. Vanwege de genoemde onachtzaamheid is dat laatste in de Nationale Politie het geval. De leiding wordt er nu door verlamd.

Twee *checks and balances*, twee mechanismes om spanningen te reguleren zouden moeten worden aangebracht om het politieapparaat weer aan de praat te krijgen. Het eerste betreft de scheiding tussen beheer en gezag; het tweede de scheiding tussen de managementlagen.

1. Bij de verdediging van het realisatieplan werd met verve gesteld dat het gezag over de politie ongewijzigd zou blijven, dat alleen het beheer werd gecentraliseerd en dat dus niemand zich druk hoeft te maken. Bovendien werd de al anderhalve eeuw oude mantra herhaald dat beheer het gezag dient te volgen. In de praktijk is meestal het omgekeerde het geval. (Daarom is het ook een bezweringsformule.)

Ook nu weer. De beheerders zijn razend druk met het top-down opleggen van eenvormigheid aan de organisatie, zijn voortdurend bezig de eenheidschefs, van wie leiding zou kunnen uitgaan, om te vormen tot midden-managers die ook alleen maar druk zijn met beheer en geen tijd hebben om over de schutting van het eigen tuintje te kijken. Er wordt steeds minder sturing gegeven. Het gezag van het bevoegde gezag wordt uit de politie gedrongen. Om dat gezag te herstellen moet in het politiemangement geen complete, maar wel een heldere scheiding tussen de gezags- en beheerslijn worden aangebracht.

» Gebrek aan checks and balances

2. Een moderne politie kent wel hiërarchische verhoudingen, maar geen piramidale structuur. De managementlagen in de organisatie moeten aparte, aan het functioneren van het korps dienstbare functies hebben zodat chefs elkaar kunnen gehoorzamen én respecteren. De ervaring, ook die uit het buitenland, leert dat een goed functionerende politieorganisatie drie lagen leidinggevenden met aparte rollen heeft. Een operationele leiding die zorgt voor de optimale dagelijkse inzet van de politie, een strategische leiding die de grote lijnen uitzet en de operationele eenheden ondersteunt en een korpsleiding die het management van de strategische leiding beoordeelt en verantwoording aflegt aan het bevoegd gezag. De Nationale Politie heeft vier lagen die bovendien niet goed te onderscheiden zijn en waarvan de afbakening door de slogan ‘operationeel leiderschap’ telkens wordt

vertroebeeld. Zo kunnen chefs elkaar moeilijk respecteren.

Vijf ingrepen

De politie heeft dus inderdaad een plan B nodig, een plan dat zijn vertrekpunt heeft in de behoefte aan politie die nu in samenleving en bestuur bestaat. Mijns inziens is dat een politie die terugtreedt uit domeinen die aan anderen kunnen worden overgelaten, zoals de leefbaarheid in middenklassebuurten; die meer capaciteit inzet bij de aanpak van georganiseerde misdaad en ondermijning van het openbaar bestuur; die voorbereid is op spanningen en openlijke conflicten in de volksbuurten van onze grote steden; en die in staat is potentiële plegers van aanslagen vroegtijdig te detecteren. Zo’n politie krijgen we niet door met nog meer kracht top-down eenheid af te dwingen. Dat leidt slechts tot verdere groei van de leemlaag in de organisatie, tot verder verlies aan slagkracht. Vijf ingrepen lijken mij onontbeerlijk.

Herstel drie lagen in het management. Politiechefs functioneren het beste als zij de ruimte krijgen, als zij eigen, onderling herkenbare en een voor het goed functioneren van de organisatie passende rol spelen. Schaf het districtsniveau af en, mocht de *span of control* te groot worden, breid dan het aantal eenheden iets uit.

Geef de eenheidschefs meer beheersverantwoordelijkheid, zodat zij de basisteams kunnen ondersteunen. Beheer is er om de uitvoering te ondersteunen en om die ondersteuning zo te verstrekken dat de strategische doelen worden gehaald. Eenheidschefs horen daarom een groot deel van het beheer te verzorgen. Laat hen daarover verantwoording afleggen aan een hoger niveau waarin de gezagslijn afwezig is en professionele maatstaven de overhand hebben.

Stel daarom een Raad voor de Politie in. Om de gezagslijn te ontdoen van oneigenlijke beheerselementen is een apart forum nodig waarin die eenheidschefs jaarlijks verantwoording afleggen over hun beheersrol: een Raad voor de Politie, waarvan de minister de leden benoemt zodat hij er op afstand sturing aan kan geven, maar die verder zelfstandig functioneert.

Beperk de beheersrol van de korpschef, zodat deze een heldere gezagsrol krijgt. In der *Beschränkung* zeigt sich erst der *Meister*. Laat de korpschef de eenheidschefs benoemen, de Raad voor de Politie van advies dienen over hun jaarplannen en geef hem een beperkte eigen beheersrol, zodat hij vrij is om toezicht op de eenheidschefs te houden en het gezag van de minister kan waarmaken.

Laat de basisteamchefs zichtbaar worden. Er is pas Nationale Politie als deze een publiek gezicht heeft: een chef die kan vertellen wat er in de leefwereld van burgers gaande is, wat de politie doet en dat de politie het gezag van de burgemeester en officier van justitie volgt. Zodat burgers de overtuiging krijgen dat er politie is die er toe doet. Voor die rol komt slechts één persoon in aanmerking: de basisteamchef. <<

Eerst een gezaghebbende inventarisatie

Piet van Reenen

Het past in een column om te vereenvoudigen en te verscherpen. Maar de tegenstelling plan A versus plan B is een te grote versimpeling. Waarover dat plan B zou moeten gaan is niet duidelijk en dus wat gratis.

Gevoelig

Iedere reorganisatie en zeker een die zo groot is en die zo het hart van de overheid raakt, ontmoet onderweg complicaties. Wie verwacht iets anders? Deze was te optimistisch gepland. Wellicht is het naïviteit van de ontwerpers geweest dat ze daar te weinig oog voor hebben gehad, misschien ook was er een gevoelde politieke noodzaak klaar te zijn in één regeringsperiode en zijn er daarom te weinig reflectiemomenten of tussentijdse evaluaties ingebouwd. De dynamiek van veranderaars is er een van voortvarendheid, niet van scepsis. Maar wie terugkijkt naar de reorganisatie van 1991-1993 – niet naar de officiële evaluaties maar naar de pijn van de korpschefs, de afvallers en de velen die zich afvroegen waar ze terecht zouden komen en wanneer het nu over was – zal gewaar worden wat een slagveld dat toen was en welke mislukkingen die reorganisatie gekend heeft. Het hoort erbij, maar een groter bewustzijn van de voetangels zou welkom geweest zijn.

De gevoeligheid van deze reorganisatie ligt mede daarin, dat hij door de centrale positie van de minister zeer politiek is, altijd. Dat betekent dat niet kan worden teruggekeken op het proces en op de fouten, zonder dat dat potentieel politiek nadeel oplevert. Vanuit de oppositie gezien is immers het slaan van munt uit verdragen en fouten in de reorganisatie een voor de hand liggend doel of in ieder geval mooi meegenomen. Het maakt het tegelijkertijd ook moeilijk om integer naar een aantal knelpunten te kijken en om te voorkomen dat politieke discussie en onrust over het verloop van de reorganisatie terugslaat op die reorganisatie of op groepen mensen die nu al lang in onzekerheid leven.

Een tweede complicatie vormt het gegeven dat het ontwerp voor een nieuwe politie een compromis (het is nagenoeg altijd een compromis) is tussen betrokken partijen. Burgemeesters bijvoorbeeld hebben steeds bezwaar gemaakt tegen het verlies van invloed op de politie in hun gemeente, het compromis heeft hen benadeeld.

Dat compromis is tijdsgebonden. Vijf jaar later kan het anders in elkaar zitten. Een voorstel voor plan B voedt de angst voor een reorganisatie van de reorganisatie en het

verlies van controle over een nu al te complex proces.

Hetzelfde geldt – die gevoeligheid bedoel ik – voor de vakbonden; die hebben inhoudelijke bezwaren en commentaar, maar tegelijkertijd een strategisch belang: hun eigen positie en de cao-onderhandelingen en voorwaarden voor de personele reorganisatie.

Gevoelig dus en een mijnenveld. Dat verklaart veel van de sensitiviteit van de politietop.

Technische review

De wisseling van de ministerswacht is ondanks deze gevoeligheid een mooi moment van reflectie op de gang van de reorganisatie tot nu toe, en die reflectie kan verschillende elementen van de reorganisatie betreffen. Een belangrijk onderscheid in die elementen is de mate waarin ze politiek van aard zijn en dus tot politieke onderhandelingen zouden moeten leiden. Die zouden vermeden moeten worden om grote vertraging te voorkomen.

Een technische (in de zin van zo apolitiek mogelijke) review verdient dus de voorkeur en zou zo veel mogelijk intern gehouden moeten worden en geen inzet van politieke strijd moeten zijn. Hoe stiller hoe liever. Het gegeven dat er een nieuwe SG wordt/is benoemd, maakt het gemakkelijker om een review te doen. De vraag is of Bouman zo'n initiatief zou accepteren, gegeven zijn verantwoordelijkheid voor de voortgang. Het zou hem sieren. Dat intern houden zal overigens niet lukken in de nieuwe constellatie, maar ik bedoel eigenlijk dat de mogelijkheid om de politieke discussie zo veel mogelijk te beperken moet worden aangegrepen, hoe weinig democratisch dat ook klinkt.

Waar het in ieder geval aan ontbreekt tot nu toe, is een gezaghebbende inventarisatie van problemen die de reorganisatie ontmoet. De meeste mensen roepen dus dingen zonder een goed overzicht te hebben en ook zonder beeld van de oorzaken en dus van de remedies. Ik kom veel gepraat tegen van oude korpschefs waarvan soms het gehalte te wensen overlaat. Stuur lui aan wal.

Het verhaal van een plan A of plan B is dus te simpel, creëert een te grote afstand tot wat er tot nu toe is gebeurd, heeft onvoldoende oog voor de complicaties, en zou, als het al B zou moeten heten, de uitkomst moeten zijn van een assessment of review die gezaghebbend is en misschien ook met politieke of bestuurlijke partijen (burgemeesters) moet worden uitonderhandeld. Die review zou moeten zijn gebaseerd op het uitgangspunt van het behoud van continuïteit van het huidige proces. Want er is ontzettend veel werk verzet tegen vele klippen op. Hij zou ook moeten worden gegrond op draagvlak binnen de nationale politie. Veranderen staat of valt met draagvlak. Er zijn dus een groot aantal complicaties die goed moeten worden overdacht, wil het gevolg ervan zijn dat het beter gaat met de reorganisatie.

Ik had mezelf beloofd om niet mee te zingen met het koor van oud-politiefchefs die het allemaal maar niks vinden wat er nu gebeurt. Ik heb toch meegezongen nu. Met verontschuldiging daarvoor. <<

»» *Ik kom veel gepraat tegen waarvan soms het gehalte te wensen overlaat*

