

De nieuwe kleren van de Keizer: Opstelten en de politisering van veiligheid

Bob Hoogenboom.

Dit artikel is gebaseerd op vertrouwelijke achtergrondgesprekken met veertien hoofdrolspelers in de vorming van de nationale politie en open bronnen: een bestuurder, functionarissen van het departement, de top van de politie, vakbondsvoorzitters en stafleden van de nationale politie. Ik zegde anonimiteit toe. De reden hiervoor is om aan de ‘binnenkant’ van het besluitvormings- en uitvoeringsproces van de nationale politie te komen. Zonder deze toezegging wilde functionarissen niet on the record gaan.

Uitspraken zijn niet herleidbaar tot respondenten. Anonimiteit van de andere gesprekspartners staat haaks op ‘normal science’-uitgangspunten van reproduceerbaarheid, controleerbaarheid en validiteit.⁴ Laten we het daarom in wetenschap-filosofische termen een ‘exploratief’ onderzoek noemen.⁵ Ik heb triangulatie toegepast en open bronnen gebruikt om de analyse te onderbouwen.⁶ In paragraaf 1 ga ik in op de oorsprong van mijn gebruik van de beeldspraak van ‘de nieuwe kleren’ en duik ik in de biografie van Opstelten: waar komt hij vandaan en hoe kan hij worden gekarakteriseerd? Wat is zijn invloed geweest op de vorming van de nationale politie?

Vervolgens verbreed ik in paragraaf 2 het argument dat de vorming van de nationale politie een politiek proces is door het oppervlakteverhaal daarvan (*law & order*) te verbreden tot de bezuinigingspolitiek van de kabinetten Rutte 1 en 2. Het beleid van Opstelten kenmerkt zich door een gespletenheid tussen veiligheid propageren en veiligheid afbreken. De bezuinigingen treffen niet alleen de rechtspleging, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het OM.

Ook de reorganisatie van de politie zelf is bezuinigingsgedreven.

De *macher* Opstelten sluit in paragraaf 3 een verbond met de *macher* Gerard Bouman, de eerste korpschef. Zij sluiten een verbond om de nationale politie van de grond te trekken.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op de zich wijzigende verhoudingen in de top van de politie. De *macher*-houding van de minister en Bouman gaat zich verhouden tot politiechefs die in het regionale bestel zelf kleine ‘keizers’ waren. En onder het gezag van de burgemeester en het OM vallen. Het is hier dat de politisering van veiligheid gaat schuren.

In paragraaf 5 staat de relatie tussen Opstelten en Bouman centraal. Dit is geenszins een relatie van ‘u vraagt en wij draaien’. Deze paragraaf bevat ‘een boodschap’: in politiek-ambtelijke verhoudingen gaat het niet alleen om loyaliteit, maar ook om de *voice*-optie.

In paragraaf 6 wordt een aantal conclusies getrokken ten aanzien van de toekomstbestendigheid van de politie.

1. De nieuwe kleren

De nieuwe kleren van de keizer, de titel van een sprookje van Hans Christian Andersen, heb ik gebruikt als kop voor een vroegere column (WvdP, nr 1). De Keizer is minister Ivo Opstelten. Hij is een politieke duivelskunstenaar. Binnenskamers spreekt hij na de behandeling van de Politiewet in de Tweede Kamer over een gewonnen wedstrijd: “150-0.” Een ongehoord staaltje politie manoeuvreren. Na ruim 150 jaar ‘strijd’ over de nationalisering van de politie verzet hij grondig de bakens van het politiebestedel.⁷

In de loop van 2014 begint het echter door te dringen dat de vorming van de nationale politie piept en kraakt.⁸ Steeds meer mensen zien dat de Keizer naakt loopt, maar het duurt

Na het plaatsen van de webversie (<http://www.websitevoordepolitie.nl/nieuws/de-nieuwe-kleren-van-de-keizer-opstelten-en-de-politisering-van-veiligheid-1512.html> – augustus 2017) heb ik een aantal commentaren (inhoudelijk punten en feitelijke onjuistheden) in zowel de tekst als in een aantal voetnoten verwerkt. Online verwijzingen zijn te vinden onder: <http://www.websitevoordepolitie.nl/nieuws/webverwijzingen-de-nieuwe-kleren-van-de-keizer-1513.html>. In deze tekst wordt naar elke link die daaronder wordt vermeld, verwezen met WvdP, nr.... (etc.).

De totstandkoming van de nieuwe Politiewet en het reorganisatieproces worden in de context geplaatst van politieke belangen en de verpersoonlijking daarvan in minister Opstelten.² De vorming van de nationale politie is een politiek proces. Opstelten legt een onmogelijke tijdsdruk op dat proces en wil te veel tegelijkertijd: bezuinigingen, reorganiseren en criminaliteitsdoelstellingen. Bovendien bemoeit hij zich met operationele incidenten en legt druk op de nationale politie door te vragen naar aanhoudingen, in verzekeringstellingen en bijvoorbeeld de resultaten ten aanzien van high impact crime.

Net als in het sprookje van Hans Christian Andersen kan of durft zijn ambtelijke top noch de politietop lange tijd de naakte waarheid over deze microbemoeienis van de minister noch het stagneren van de reorganisatie op tafel te leggen.

Eind 2014 en begin 2015 verliest Opstelten in het parlement, binnen de VVD, de top van het departement

en binnen de politie gaandeweg zijn geloofwaardigheid. De naaktheid van de Keizer wordt nu bespreekbaar. Mede ingegeven door een stroom aan kritische evaluaties over de vorming van de nationale politie maar ook diverse affaires: de ‘bonnetjesaffaire’ en de Teevendeaal, de aanstelling van SG De Cloo en de Ordina-affaire (WvdP, nr. 2).

Het verhaal van Opstelten en de partijpolitieke belangen die daar dwars doorheen lopen is een waarschuwing voor de toekomst van de nationale politie. Omwille van diverse operationele belangen (nationale veiligheid, opschaling, flexibiliteit, criminaliteitsbestrijding en bijvoorbeeld bedrijfsvoering) is de nationale politie volgens menigeen (waaronder ikzelf) van belang. Maar doorgeslagen politisering van veiligheid tast het wettelijk gezag van burgemeesters en het OM aan. En de onafhankelijkheid van uitvoeringsorganisaties als de politie. Vergaande politisering van veiligheid staat haaks op de rechtsstaat.³

geruime tijd voordat zij stoppen met het aanprijzen van de nieuwe kleren. De top van het departement noch de top van de politie kan echt een weerwoord bieden. Ivo Opstelten veelt geen tegenspraak van zijn omgeving.

Opstelten heeft het vermogen te besturen. Van besturen zijn veel definities te geven, maar uit de achtergrondgesprekken springt deze er uit: “Het vermogen om zijn definitie van de werkelijkheid op te leggen aan zijn omgeving.” Hoe hij dat deed? “Door te ontregelen. Hij doet eigenlijk wat Trump sinds januari 2017 doet: niet welgevallige sprekers negeert hij. En daar bovenop brengt hij zijn eigen frame aan.”

‘Bassen’

Opstelten heeft in zijn lange carrière een karakteristieke stijl ontwikkeld. Hij praat met lage stem – door sommigen ‘bassen’ genoemd – en heeft een geheel eigen manier van praten en doen die door velen als charmant wordt ervaren. Deze stijl is gekoppeld aan de macht van zijn verschillende functies (topambtenaar BiZa, burgemeester en minister) en niet te vergeten aan zijn positie in de top van de VVD.

Al tijdens zijn burgemeesterstijd in Rotterdam maar ook tijdens zijn ministerschap maak ik vele tientallen momenten mee waarin politie- en justitiefunctarissen – van hoog tot laag – Opstelten imiteren. Zowel zijn ‘bassen’ als zijn mimiek. Het werkt in zijn voordeel. Gedurende lange tijd gebeurt dit niet neerbuigend of spottend. Men steekt niet de draak met Opstelten. Hij wordt niet uit-, maar toegelachen. Er is bewondering voor de bestuurder Opstelten. Het komt ook door zijn bestuurlijke ervaring. Opstelten heeft de air van de grote burgemeesters die vertellen, maar naar wie ook wordt geluisterd. Dit alles is door zijn Rotterdamse burgemeesterstijd vermengd geraakt met een *can-do*-mentaliteit.

Opstelten bouwt krediet op door de wijze waarop de stad is omgegaan met de maatschappelijke onrust in Spangen rond de eeuwwisseling, de prostitutieproblematiek en de moord op Pim Fortuyn (WvdP, nr. 3). Maar ook door gestalte te geven aan een *no nonsense*-veiligheidsbeleid in de stad, mede ingegeven door Leefbaar Rotterdam. Er hebben zich verschillende vernieuwingen voorgedaan zoals de benoeming van stadsmariniers en de bestuurlijke interventie-

teams. In Rotterdam zien we vanaf 1999/2000 de kiemen van sociaal protest ingegeven door onveiligheid. Er is een protestmars naar het stadhuis. Pim Fortuyn verwerft zeventien zetels in de Raad, onder andere op basis van het thema veiligheid. Opstelten leert de straat te ‘lezen’. Hij voelt de straat aan en gebruikt dat om het veiligheidsbeleid op een andere leest te schoeien (WvdP, nr. 4).

Twee gezichten

Opstelten wordt vaak omschreven in termen van een ‘law & order-mentaliteit’ en een ‘can do-houding’ inzake veiligheid (WvdP, nr. 5). Een rechtse houdegen die politie en Justitie naar zijn hand heeft gezet. Dit is deels correct. Maar Opstelten is ook de burgemeester die in Rotterdam begint met het oprichten van een bureau Veilig en de stadsmariniers en de bestuurlijke interventieteams. Hier liggen de kiemen van een bestuurlijk interventierepertoire dat later in andere steden wordt ingevoerd.

Naast de politie als instituut initiëren B&W een scala aan bestuurlijke interventies die niet in het traditionele law & order-patroon vallen. Die interventies hebben natuurlijk repressieve elementen in zich. Maar het zout van de repressie, het stopzetten of korten van uitkeringen en het opleggen van boetes wordt gecombineerd met het zoeken van het inschakelen van zorg- en welzijnsinstellingen, scholen, woningbouwcorporaties en buurtverenigingen. Rotterdam – en dus ook Opstelten – verdient ook *credits* voor het begin van de bestuurlijke integrale aanpak (WvdP, nr. 6).

Opstelten is niet alleen verantwoordelijk voor deze nieuwe richting in het veiligheidsbeleid. Het is beleid van B&W van Rotterdam. Het veiligheidsbeleid dat het zout en zoekt combineert is een vorm van stadsvernieuwing (WvdP, nr. 7). Dit nuanceert het beeld van Opstelten als een soort van Dirty Harry die eendimensionaal inhoud geeft aan de rechtse law & order-houding. Opstelten heeft twee gezichten.

Weg met de vrijblijvendheid⁹

Opstelten is een ‘macher’: een bestuurder die inhoud geeft aan de eendimensionale definitie uit de bestuurskunde over wat besturen is: *‘getting things done’*. Hij krijgt dingen voor elkaar in Rotterdam. Hij is trots op de bijnaam in zijn

Rotterdamse jaren: ‘Giuliani aan de Maas’. Rudy Giuliani is de burgemeester van New York die naam heeft gemaakt met de no nonsense-aanpak van criminaliteit in zijn stad (WvdP, nr. 8).

Opstelten bezoekt Baltimore, de zusterstad van Rotterdam. Hij is onder de indruk van de briefings die daar bij de politie worden verzorgd. Omdat die geen ruimte meer laten voor vrijblijvendheid. Dat spreekt Opstelten aan omdat hij als burgemeester in het regionale bestel als geen ander weet hoe stroperig de besluitvorming binnen de toenmalige Raad van Korpsbeheerders en de Raad van Korpschefs was.

Als besturen voor Opstelten ‘getting things done is’, zijn deze nieuwe sturingsconcepten een openbaring voor hem (WvdP, nr. 9). Hij importeert het briefingsmodel in Rotterdam, zowel in de driehoek als in het gemeentelijk overleg over veiligheid met de politie en verschillende gemeentelijke diensten. Rob Hessing, de voormalige hoofdcommissaris van Rotterdam zegt in de jaren negentig: “Enig verband tussen wat ik beslis en op straat wordt uitgevoerd berust op louter toeval.” Het is deze soort vrijblijvendheid die wordt geadresseerd. Opstelten ‘koopt scherpte in’. Betrokken ambtenaren “moesten wel met goede verhalen komen als de gemaakte afspraken niet waren nagekomen”. Opstelten geeft zelf het voorbeeld door op een persconferentie in Rotterdam te stellen: “Ik treed af als ik de targets niet haal.”

Veiligheid en ...

Burgemeester Opstelten is tegen de nationale politie, maar als hij ministeriabel wordt door zijn ervaringen en imago, als vertrouwenspersoon van Mark Rutte en als informateur van het kabinet-Rutte I, verandert hij van gedachten.¹⁰ Opstelten neemt de *can do*-mentaliteit (en het imago) mee naar Den Haag. Opstelten is een heer van stand die in Rotterdam gevoels is gaan krijgen voor de straat. Veiligheid scoort goed in electorale zin. De eendimensionale verhalen over onveiligheid doen het goed in dat tijdsgewricht. En wie kan deze verhalen beter vertellen dan Opstelten. Niet alleen de nationale politie maar ook de oprichting van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden in het regeerakkoord-Rutte I opgenomen.

Opstelten is in de aanloop naar de nieuwe politieke realiteit geen voorstander van de naam ‘ministerie van

Veiligheid’. Gortdroog legt hij besluitvormers voor dat in internationaal overleg en internationale contacten wordt verwacht dat een minister van Justitie het boegbeeld is. Hoe kan je in internationaal verband dan tussen ministers van Justitie rondlopen als minister van Veiligheid en Justitie? Veiligheid is een te algemene term. Als wordt nagedacht over de combinatie ‘veiligheid’ en ‘justitie’ pleit hij om ‘justitie’ als eerste te noemen. Dat wordt niet overgenomen.

De ‘police quaestie’ – de bestuurlijke strijd tussen het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt met een paar penstreken beslecht (WvdP, nr. 10). Het woord ‘stammenstrijd’ tussen Justitie en Binnenlandse Zaken heeft een lange en rijke geschiedenis. Zowel de nieuwe Politiewet als het nieuwe superministerie markeren een historische breuk in het politie- en Justitiebeleid. Het beheer over de politie – altijd een splijtzwaam dan wel een tegenmacht in het politiebestel – wordt nu uitgevoerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het beheer wordt gecentraliseerd.

Politieke steun

De ‘150-0’-uitspraak geeft aan dat Opstelten weliswaar als een politieke duivelskunstenaar kan worden gekarakteriseerd, maar mannen en vrouwen maken niet alleen geschiedenis omdat ze ‘groot’ zijn. Zij zijn ook een product van hun tijd. De ‘150-0’-uitspraak laat ondubbelzinnig grote politieke steun zien.¹¹ De PvdA-burgemeesters in de grote steden zijn lange tijd tegen de vorming van de nationale politie. Maar ook zij gaan op enig moment mee in de gevoelde politieke noodzaak om het politiebestel opnieuw op de schop te nemen.

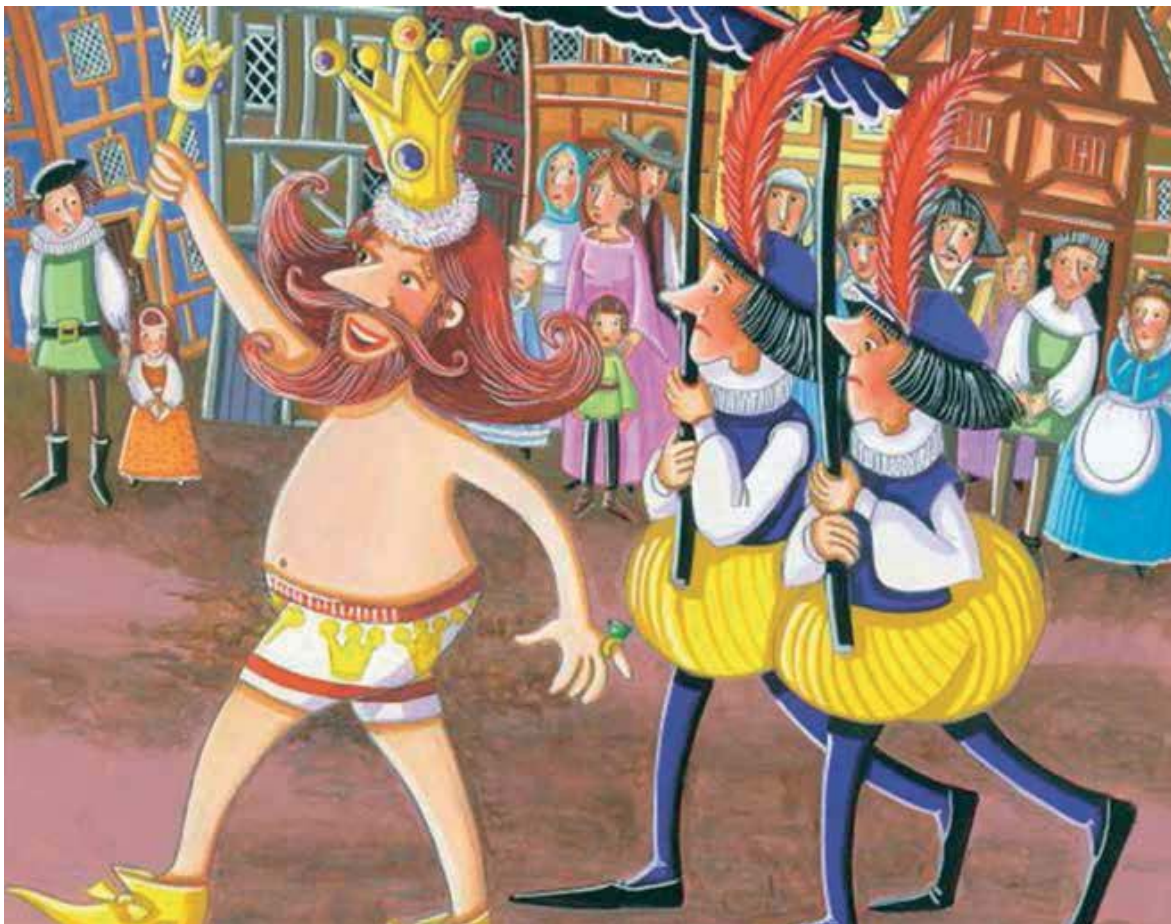
De verklaringen liggen deels in de persoon Opstelten. Maar ook in de maatschappelijke onrust over onveiligheid en de opkomst van populistische leiders en partijen die ‘de straat’ een stem geven. Pim Fortuyn doet dat landelijk in 2001 en de eerste maanden van 2002. Leefbaar Rotterdam doet dat in het gemeentebestuur van Rotterdam. En we zien de opkomst van Geert Wilders en de PVV. Onveiligheid en criminaliteit raken vermengd met onbehagen over internationale aanslagen, de nasleep van de moord op Theo van Gogh en de polariserende maatschappelijke discussie over de Islam en – de afgelopen jaren – de vluchtelingenstromen.

Het zijn stuk voor stuk verklaringen die vervlochten raken en elkaar versterken in een maatschappelijk en politiek klimaat dat het mogelijk maakt dat Opstelten ‘150-0’ scoort. Het kan gebeuren omdat langs het gehele politieke spectrum politieke partijen rondom veiligheid inmiddels naar elkaar toe zijn gegroeid. De verschillen tussen politieke partijen zijn gradueel geworden rond 2010 en 2011 (WvdP, nr. 11).

2. Bezuinigingen

Toch zijn deze verklaringen niet volledig. Ook bezuinigingen liggen ten grondslag aan het beleid van het kabinetten Rutte 1 en 2. Als gevolg van de economische crises na 2008

» *Aandacht voor
andere zaken verhult dat er
ongekend is bezuinigd*



wil de regering bezuinigen. Vanuit een financieel perspectief is de Politiewet 2012 en de oprichting van het ministerie van Veiligheid en Justitie ook een bezuinigingsoperatie. Een van de randvoorwaarden die Opstelten stelt voor de vorming van de nationale politie is dat het aantal fte's wordt gefixeerd op 49.500. Een andere is dat de vorming van de nationale politie 260 miljoen euro moet opleveren voor de schatkist. Dit bedrag is gebaseerd op verschillende business case-studies van consultancybedrijven in 2010. De schaalvergroting dient in het bijzonder te leiden tot efficiency in de bedrijfsvoering.

De aandacht in het maatschappelijk debat voor het VVD-smaldeel Opstelten/Teeven en de law & order-mentaliteit van beide politici verhult dat door de regeringen van Rutte 1 en 2 op een ongekende schaal is bezuinigd op Defensie, het Openbaar Ministerie, de gesubsidieerde rechtshulp, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en in mindere mate op de politie. Een deel is later weliswaar teruggedraaid (WvdP, nr. 12).

In achtergrondgesprekken wordt meermaals gesproken over 'een financieel gedreven motief' voor de vorming van de nationale politie. Het is een invalshoek die nog niet echt goed is uitgewerkt. We spreken de afgelopen jaren wel over de kritiek op de nationale politie dat zij door centralisering en schaalvergroting te ver van de burger aan het raken is. Allemaal thema's die relevant zijn. Maar ook hier is Opstelten en het kabinet niet in een hoek te drukken: law & order, nationalisering, medialogica, repressie en disciplineren van de politie. Al deze ingrediënten zijn aanwezig. Maar de kabinetten Rutte 1 en 2 gaan ook fors bezuinigen op veiligheid. De vorming van de nationale politie is daardoor ook een politiek proces, maar dan in een andere zin: mede een bijdrage leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën na de crises van 2008 en verder.

Invulling

In mei 2013 kondigt het ministerie van Veiligheid en Justi-

tie in een brief aan de Kamer aan de komende jaren tot ruim €1 miljard te gaan bezuinigen. De budgettaire opgave loopt op van bijna €400 miljoen in 2013 tot ruim €1 miljard in 2018.

Op de beleidsbudgetten van het bestuursdepartement wordt een derde gekort. Ook wordt bezuinigd op subsidies die door Veiligheid en Justitie worden verstrekt. De efficiëntaakstelling op het bestuursdepartement (8,9%) wordt versneld ingevoerd, wat een extra besparing oplevert. Ook de Dienst Justitiële Inrichtingen moet de komende jaren bezuinigen. Deze bezuiniging loopt op van €78 miljoen in 2013 tot €340 miljoen in 2018 op een totaalbudget van €2 miljard. Het Openbaar Ministerie dient 110 miljoen euro te bezuinigen (WvdP, nr. 13).

Verder wordt een doelstelling geformuleerd om vanaf 2025 € 76,5 miljoen per jaar op de huisvesting van de nationale politie te besparen. De hele strafrechtswet wordt door Opstelten op de schop genomen.¹²

De bouwtekeningen van de nationale politie (business cases) die in de aanloop van de reorganisaties zijn gemaakt, vermelden onder meer dat volgens KPMG er op de ondersteunende diensten – zoals personeelszaken, inkoop en ICT – jaarlijks makkelijk 230 miljoen bezuinigd kan worden. 'Je zou kunnen zeggen dat in Opstelten alle tegenstelde eisen die we aan de politie stellen samenkomen: het moet lokaal georganiseerd zijn, maar wél graag efficiënt en niet te duur', aldus Bart de Koning (WvdP, nr. 14). In evaluaties van de nationale politie zou aandacht kunnen worden geschonken aan de twee verschillende politieke opgaven (veiligheid/law&order en bezuinigen) die feitelijk op gespannen voet staan. Er wordt een dubbel verhaal verteld over veiligheid en de noodzaak van de nationale politie die door bezuinigen onder druk kan komen te staan.¹³

Een boekhoudkundige truc die Opstelten in de politieke onderhandelingen in 2011 heeft ingebracht, is om de 6000 aspiranten in opleiding die voor 0,4 op de loonlijst staan voor 1,0 in de boeken te zetten. Dit is een kunstmatige



manier om de sterkte op de beoogde 49.500 te brengen. Om te voorkomen dat extra investeringen in personeel zouden drukken op de bezuinigingsdoelstellingen.¹⁴

Het kabinet-Rutte bezuinigt ook op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In totaal 68 miljoen euro. In 2015 zal de Algemene Rekenkamer deze bezuinigingen kraken (WvdP, nr. 15). Maar al in 2013 wordt door experts grote vraagtekens gezet bij de voorgenomen bezuinigingen die als onverantwoord worden gekwalificeerd (WvdP, nr. 16).

3. Macher heeft macher nodig

De minister heeft een gelijkgestemde ‘macher’ nodig om de klus te klaren: Gerard Bouman. Zij verbinden hun lot aan elkaar. Opstelten heeft een politiek belang bij het welslagen van de vorming. Hetzelfde geldt voor Bouman. Gerard Bouman stelt in zijn eerste interview na zijn benoeming: “Ik kan niet falen.” Bouman past in het plaatje van Opstelten: een raudouwer uit de OM/AIVD/politiewereld (WvdP, nr. 17).

Bouman wordt in 2004 gevraagd deel te nemen aan een denkgroepje over de toekomst van de politie. Een jaar later publiceert deze groep *Politie in ontwikkeling*. Tot de groep behoren Bernard Welten, Leon Kuijs, Ruud Bik en Hans Vissers en een aantal politiewetenschappers (Van Dijk, Van der Vijver, Hoogenboom, Hogewoning). Op de eerste vergadering komt Bouman te laat en hij vertrekt na een uur. Hij heeft niets gezegd en nooit meer deelgenomen aan het project. Bouman wordt door insiders niet omschreven in termen van een denker of visionair. De discussies over de staat van de politie en de toekomst van de politie zijn in 2004 niet aan hem besteed.

De benoeming van Bouman is een welbewuste benoeming door Opstelten. Net als benoemingen in de top van VenJ. Opstelten benoemt mensen met een justitiële achtergrond. Niet ambtenaren met een veiligheid/preventie- of BZK-achtergrond, maar gepokt en gemazelde justitiegeesten nemen sleutelposities in. De loyaliteit aan Opstelten neemt hierdoor toe.

Ook dit verhaal is niet eenduidig. Er blijven hoge ambtenaren zitten die met het departement ‘vergroeid’ zijn: Demmink, Roes, Schoof en Gaastra. Maar oud en nieuw voegt zich naar de Keizer. Ambtelijke loyaliteit ten top. Het ministerie van Veiligheid en Justitie sluit de rijen, is loyaal aan de minister en zet de vorming van de nationale politie onder grote druk. Omdat het een politiek project is dat moet slagen. Aan alle randvoorwaarden voor het sprookje van Hans Christian Andersen wordt voldaan.

4. Eenheid in denken en doen binnen de top van de politie?

Hoe ontwikkelden de relaties zich binnen de top van de politie? In het Realisatieplan wordt gesproken over de noodzaak van ‘eenheid in denken en handelen’. Is dat zo? In mijn achtergrondgesprekken heeft men het ook over “het zoeken naar nieuwe omgangsvormen”.

Respondenten zijn niet eenduidig. In het eerste scenario is sprake van vertrouwen en loyaliteit binnen het Korps Management Overleg (KMO) en de politiechefs. De politietop gaat volgens deze stroming geleidelijk spreken met één stem. Bouman kan putten uit de kracht van zijn omgeving, zo wordt gesteld. Zeker de as Bouman-Bik wordt in dit scenario als sterk omschreven.

In het tweede scenario is sprake van veel minder *team-playing*. Bouman neemt soms eigenstandige beslissingen zonder daar collega’s altijd in mee te nemen. En tijdens zijn afwezigheid – vanwege het overlijden van zijn vrouw en op enkele andere momenten – genomen beslissingen van KMO-collega’s draait hij terug. Bouman is soms negatief over zijn directe omgeving. Staf noch de politieleiders in Den Haag of het land kunnen altijd zijn waardering wegdragen. Hij is cynisch over het soortelijk gewicht van een deel van de top-61 van de politie. Zijn externe oriëntatie op de burgemeesters is niet sterk ontwikkeld.

» De politie heeft zelf geen stem meer. “We zijn autoriteitsgevoeliger geworden”



Disciplineren van de politie

Tussen eind 2010 en 2012 – in de kwartiermakersfase – is lange tijd sprake van onzekerheid. Immers de wet is nog niet aangenomen, dus het is in theorie mogelijk dat er fundamenteel dingen veranderen of zelfs niet doorgaan. De kwartiermakers zijn blij dat zij zijn benoemd als toekomstige leidinggevend. De oude elite van het regionale politiebestedel wordt opnieuw ‘geschud’. Een aantal korpschefs en leidinggevend valt buiten de boot. Er ontstaat rancune bij de ‘overblijvers’. De keuze voor de kwartiermakers wordt door de een als doordacht omschreven en door anderen als min of meer willekeurig: “Wij zijn bij elkaar gescharreld.” Bouman spreekt of belt met de kwartiermakers en de meesten zeggen ja.

Onder de vleugels van de Raad van Korpschefs is nog vóór deze kwartiermakersfase een notitie geschreven over de nationale politie. Het plan wordt in zijn geheel ter zijde geschoven door de top van het departement. Net zoals Opstelten in zijn Rotterdamse tijd de vrijblijvendheid binnen de politie en het ambtelijk veiligheidsdomein wilde bijstellen, bestaat ook binnen de top van het departement een gevoel over de noodzaak van een zekere disciplineren van de politie. De vele problemen binnen het regionale bestel worden mede toegeschreven aan het niet goed functioneren van de politie (automatisering/bedrijfsvoering/financieel beheer/bovenregionale samenwerking/informatie-uitwisseling). Soms wordt gesproken over het falen van het regionale bestel als zodanig. Een deel van de schuld wordt toegeschreven aan de korpsbeheerders (waarvan Opstelten er een was), maar ook aan het functioneren van de politieleiding.

Naast eerder genoemde verklaringen voor de vorming van de Nationale politie speelt op de achtergrond ook onvrede over de eigengereidheid en vrijblijvendheid binnen de politie in het politieke, maar zeker ook het ambtelijke apparaat. Dit proces is ingezet onder minister Ter Horst, die op enig moment weigert om rechtstreeks met hoge politiefunctionarissen te praten. Dat was voorheen gebruikelijk, maar sinds de Machiavelli-prijs 1993 is toegekend aan de vier nimmer op hun mondje gevallen korpschefs Wiarda, Hessing, Nordholt en Brand, veranderen de verhoudingen. De uitspraak van Thorbecke: ‘Wij wensen een politie waarvan zo weinig mogelijk wordt gezien en waarvan zo weinig mogelijke wordt gehoord’, kan ook worden gebruikt voor de wijze waarop wordt gedacht over de plaats van de

politie in de samenleving: een uitvoeringsorganisatie. Het roeren van de stem in een maatschappelijk debat door de politietop wordt niet gewaardeerd.

Politiemensen zelf spreken soms over ‘klein maken en klein houden’ van de politie. Er is na ‘de grote vier’ niet een nieuwe generatie politieleiders opgestaan, aldus ingewijden. Al jaren hoor ik gelamenteer over het uitblijven van een gezaghebbende politiestem. Er wordt soms hunkerend gevraagd om een soort Benno Baksteen die gezaghebbend over de luchtvaartindustrie praat in de media. Ook de aanwezigheid van bondsvoorzitters in de media (en daardoor hun invloed op de medialogica richting de politiek) wordt van vragen voorzien. Er zijn politiemensen die het armoedig vinden dat de beroepsgroep zelf geen stem meer heeft. “Er is een tussengeneratie die niet de wil heeft om die rol te pakken. We zijn autoriteitsgevoeliger geworden.”

Tijdsdruk

De bouwtekeningen komen onder grote tijdsdruk tot stand en dienen te worden ingekleurd binnen de randvoorwaarden van de minister. Deze randvoorwaarden zijn financieel (220 miljoen bezuinigen) en organisatorisch van aard (er komen tien Eenheden die reeds waren aangegeven en een landelijke Eenheid). De randvoorwaarden zijn bepalend en daarbinnen krijgt de politie de ruimte om deze verder in te vullen.

Door de tijdsdruk waarin de kwartiermakers zitten komt men, naar eigen zeggen, niet toe aan het stilstaan bij het formuleren van richtinggevende visies over de rol en functie van de politie in de veranderende samenleving, noch het maken van een nieuw politieverhaal over het waarom van de Nationale politie.

Opstelten blijft drukken. In mei 2011 wordt hard gewerkt aan de plannen en de minister wil dat het korps op 1 januari 2012 op papier gereed is. Hij wil constant uitstralen dat ‘we op de goede weg zijn’. Dat ‘alles voorspoedig verloopt’. Het is een snelkookpan. Binnenskamers zegt Opstelten: “De eerste die zegt dat het niet kan, daarvan gaat z’n kop eraf.” Twijfel is verboden die eerste jaren. Het politieke project moet en zal slagen.

In december 2011 ziet iedereen intern dat de deadline onhaalbaar is. Bouman heeft dat dan al aangekaart bij de minister, maar zijn opmerkingen worden genegeerd. Er wordt een compromis gevonden: 1 juli 2012. Maar dat botst

» Incidenten worden breed uitgemeten; de Kamer is obsessief bezig met het stellen van vragen

met het ministerie van Financiën. Een boekjaar wordt niet afgesloten halverwege het jaar en omdat de Nationale politie een tweeledig politiek project is (law & order en bezuinigingen), ontstaan politieke spanningen.

Bouman neemt een groepje getrouwen uit zijn AIVD-tijd mee naar de Nationale politie. Zij hebben functies als zijn adviseurs. Hij leunt sterk op hen. Zij schrijven delen van het Realisatie en Inrichtingsplan. Zo is bijvoorbeeld het hoofdstuk over cultuur (en de als noodzakelijk geziene cultuurtransities niet door politiemensen geschreven maar door de Bouman-groep. En ook op het laatste moment erin gekomen.

Van de zijde van de bonden wordt gesteld dat de politietop niet echt betrokken was bij de totstandkoming van de plannen, maar dat lijkt wat kort door de bocht. Er zijn vele sessies geweest met politiemensen om de plannen te maken. Wel is vrijwel iedereen ervan overtuigd dat de tijdsdruk moordend was. Opstelten houdt vast aan de inwerkingtreding van de Nationale politie, maar de deadline wordt dus noodgedwongen steeds verschoven. Voor de laatste keer naar 1 januari 2013 en 'dat is eigenlijk nog te vroeg'.

Bouman en de politietop

Bouman stelt zich begin 2011 "buitengewoon bescheiden op". Hij is een van de kwartiermakers. Maar onmiskenbaar de leider. Langzaam vinden de kwartiermakers hun nieuwe rollen en onderlinge omgangsvormen. Verschillende betrokkenen vertellen over een bijeenkomst in Noordwijkerhout, waarin Bouman een tijdje luistert naar een discussie die maar voortduurt en dan zegt: "Als ik zo alles hoor, gaan we het zo doen." Ruud Bik reageert enthousiast. Hij gaat staan en zegt: "We hebben een korpschef." Ook andere kwartiermakers zijn enthousiast. In die eerste anderhalf jaar groeien de kwartiermakers naar elkaar toe.

De jaren 2011-2016 staan ook bol van de conflicten. Tijdens weer een crisis komt de vertrouwde groep adviseurs van Bouman naar zijn huis om kriegsraad te houden en wordt de top van de politie even buiten de deur gehouden. Politiemensen die ik spreek bekijken het met lede ogen. De KMO-leden verwonder zich over het gedrag van Bouman. Een staflid: "Soms waren ze bang voor hem." De relatie tussen Bouman en de top van de politie is volgens velen goed, maar ook wordt soms gesproken in termen van 'belet vragen' bij de korpschef door hoge politiefunctionarissen.

Een kwalificatie die in de directe omgeving van Bouman over zijn leiderschapsstijl wordt gegeven, is dat beslissingen zo nu en dan in "splendid isolation" worden gemaakt.

Als de Nationale politie op 1 januari 2013 een feit is, worden Nationale Briefings ingevoerd. Deze worden voorgezet door Bouman of Bik of Van den Berg. De sfeer en toonzetting van de Nationale Briefings in dat eerste jaar is 'ongemakkelijk'. Maar ook dit geldt weer niet voor alle politiechefs. Tot voor kort autonome korpschefs zijn in de nieuwe verhoudingen op zoek naar nieuwe omgangsvormen. Een politiechef vraagt aan een lid van de korpsleiding kort na het starten van de Nationale politie: "Moet ik bij jou mijn vakantie aanvragen?"

De briefings hebben soms een 'hard' karakter. De politiechefs wordt gevraagd naar allerlei cijfers en trends over bijvoorbeeld terugbellen na woninginbraken. Tijdens een briefing neemt de politiechef van een grote stad het woord en wijst op het gezag waaraan de politiechef ondergeschikt is: aan de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie. Niet de top in Den Haag. "Waarom moet ik hier verantwoording afleggen?"

De law & order-doelstellingen van Opstelten sijn door naar de briefings, maar de loyaliteit van de politiechefs aan de korpsleiding brokkelt af. Twee aanwezige politiemensen appen naar elkaar kort na de 'opstand' van een politiechef: 'Ik ben bij de geboorte van de Nationale politie geweest en nu ook bij het einde.' Deze tekst lijkt wat te veel van het goede, maar weerspiegelt wel de verandering in sfeer binnen de top van de politie. Er gaan middelpuntvliedende krachten ontstaan. De politiechefs – zeker van de grootste steden – gaan zich meer richten op hun burgemeesters.

Het is niet alleen de wettelijke gezagsgrond die tot discussies leidt. De politie bevindt zich in het grootste reorganisatieproces binnen het openbaar bestuur ooit, maar staat operationeel ook onder grote druk (Nuclear Security Summit in Den Haag waar ruim 11.000 politiemensen worden ingezet; het onderzoek naar MH17 en later de druk als gevolg van de migratiestromen en openbare-ordeconflicten in een aantal steden).

5. Bouman versus Opstelten

Bouman is niet louter een *puppet on a string* van Opstelten. Natuurlijk is er een politieke lotsverbondenheid en zijn er gedeelde belangen. Maar de beide karakters botsen ook regelmatig. Het zijn twee sterke ego's. Bouman zelf, maar ook (hoge) politiemensen en adviseurs zijn ervan overtuigd dat niemand anders dan hij in die eerste jaren weerwoord kan bieden aan de dominantie van Opstelten op een aantal belangrijke momenten.

De minister legt niet alleen tijdsdruk op het verandingsproces en stelt criminaliteitstargets op, maar bemoeit zich in de eerste jaren ook nogal eens met incidenten op straat. In het eerste jaar vraagt hij om cijfers over aanhoudingen en verzekeringsstellingen. En om cijfers over de aanpak van zogenaamde High Impact Crime. De media-logica rondom veiligheid werkt hier meedogenloos. In het



nieuws wordt een incident breed uitgemeten en de Kamer is obsessief bezig met het stellen van vragen over de meest onnozele gebeurtenissen. Het ambtelijk apparaat moet dan weer voor het vragenuurtje op dinsdag in de weer. Dit is politisering van veiligheid.

Bouman spreekt zich verschillende keren uit tegen de (tegenstrijdige) eisen van de minister. Bouman stelt de regel in dat hij alleen met Opstelten praat en niet met de ambtelijke top. Dat leidt tot irritaties bij de ambtenaren. Zij verliezen daardoor positie.

Enkele betrokkenen hebben het over gesprekken tussen Bouman en Opstelten die uit de hand liepen. Opstelten heeft zo zijn eigen stijl in confronterende gesprekken. Hij kijkt mensen die hij onder uit de zak geeft niet persoonlijk aan. Hij richt zich op een andere aanwezige en negeert het doelwit van zijn toorn. Betrokkenen voelen zich gekleinereerd. Bouman loopt een keer woedend weg. Later wordt dit weer bijgelegd. Opstelten en Bouman komen weer bijeen. Bouman zegt dat hij alleen wil spreken met de minister, zonder ambtenaren. Dat gebeurt. Bouman zegt tegen de minister dat “dit nooit meer zo moet gebeuren en als dat wel gebeurt stop ik er mee”. Overigens heb ik zelf in de vier gesprekken die ik met hen gezamenlijk heb gevoerd niets gemerkt van structurele animositeit over en weer.

De naaktheid van de Keizer

De relatie tussen Bouman en Opstelten, maar ook die tussen de departementsambtenaren en de politie en tussen Bouman en de politietop komen steeds meer onder spanning te staan in de loop van 2014.¹⁵ In dezelfde tijd dat het veranderingsproces onder druk komt te staan door tegenvallers, staan alle betrokkenen ook onder druk door affaires. De bonnetjesaffaire over de Teeven-deal hangt als een donkere schaduw boven het departement. De commissie-Oosting publiceert twee onderzoeken waaruit een beeld oprijft van het functioneren van het departement van Veiligheid en Justitie dat geen schoonheidsprijs verdient (WvdP, nr. 18).

Het departement en de Nationale politie zelf worden geconfronteerd met andere affaires. Rondom de door Opstelten aangestelde SG De Cloo; inkoopprocessen rondom ICT (Ordina) (WvdP, nr. 19) en auto's (Volkswagen) waarin vergaand wordt gelobbyd door het bedrijfsleven, en ambtenaren worden gefêteerd. Er ontstaat maatschappelijk ophef over het overlijden van de Arubaan Mitch Henriquez en enkele corruptiezaken binnen de politie (lekkende mollen). (WvdP, nr. 20).

De druk is constant en constant wisselend. In 2014 en een groot deel van 2015 is sprake van een bunkermentaliteit op zowel het departement als binnen de politie.

Maar de naaktheid van de Keizer wordt meer zichtbaar. Zijn topambtenaren schrijven in het voorjaar van 2014 een kritische notitie over de stagnatie in het reorganisatieproces. De top krijgt het nog niet op het netvlies van Opstelten. Het wordt besproken met de minister, maar deze blijft onverminderd op koers varen. Hij duldt geen tegenspraak. Het politieke project Nationale politie moet slagen. Hij is ‘not amused’ over de kritiek in diverse rapporten. De notitie wordt naar de Kamer gestuurd, maar staat bol van politiek-correcte taal. De harde waarheid wordt dan nog bemanteld.

Stagnatie

Maar in november van 2014 is dat niet meer mogelijk. Opnieuw gaat een brief naar de Kamer, dit keer met meer realiteitszin. Het robuuste bouwwerk van Opstelten begint te wankelen. Het veranderingsproces stagneert. De ambtelijke top is niet meer blind loyaal aan de minister. De *voice*-optie die topambtenaren kunnen hebben, krijgt meer inhoud. De eigen werkelijkheid van de Keizer verliest glans. Niet alleen door wat er binnen de politie gebeurt, maar ook door de verschillende affaires en incidenten. De Keizer verliest het vermogen te besturen, dat hij decennialang in de praktijk heeft gebracht.

Op 9 maart 2015 treden Opstelten en staatssecretaris Teeven af naar aanleiding van de bonnetjesaffaire. De



minister heeft de Kamer onjuist geïnformeerd over de overeenkomst die het Openbaar Ministerie heeft gesloten met de crimineel Cees H.

In augustus 2015 verschijnt de *Herijkingsnota. Herijking realisatie van de nationale politie*. Het proces wordt getemporeerd. De burgemeesters dienen meer in verbinding te komen met de politie. En er wordt gekozen voor een realistischer tijdpad en ambities. Maar niet alleen het veranderingsproces stagneert, ook worden harde noten gekraakt over de kwaliteit van de opsporing. In mei 2016 verschijnt het rapport *Handelen naar waarheid met een sterke/zwakte-analyse over de opsporing* (WvdP, nr. 21): er gebeuren mooie dingen, maar er is veel achterstallig onderhoud. In een reactie zegt de Nationale politie ‘nog grote uitdagingen te zien’.

6. Toekomstbestendigheid van de politie

Door politisering van veiligheid is met stoom en kokend water, onder andere door een politieke duivelskunstenaar van de eerste orde, niet alleen een superministerie Veiligheid en Justitie gecreëerd, maar ook de nationale politie. Het verhaal van Opstelten is het verhaal van politieke doelstellingen (law & order/bezuinigingen) die de overhand krijgen ten koste van de zorgvuldigheid van de bouwtekeningen en de zorgvuldigheid van de invoering van de Nationale politie. De politie is tussen 2011 en 2016 ‘overstrek’, doordat te veel tegenstrijdige eisen gelijktijdig zijn ingevoerd en doordat de druk om dit alles politiek te laten welslagen onverantwoord groot is geweest. Opstelten heeft te veel verwachtingen gecreëerd die hij niet heeft kunnen waarmaken.

Opstelten kan hiervoor echter niet alleen de ‘credits’ bijschrijven. In de jaren voorafgaand aan het kabinet-Rutte I neemt binnen het bestuur, het OM en de politie het draagvlak voor de nationale politie steeds meer toe. En de rol van de politievakbonden in dit consensusproces is vooralsnog ook onderbelicht. Consensus bestond er ook in het parlement. De politieke duivelskunstenaar had met andere woorden de wind mee.

Gezagsrelaties

Met veel aplomb heb ik het begrip ‘politisering’ gebruikt. In de kritieken in de loop van 2014 en 2015 van burgemeesters op de vorming van de nationale politie vinden we

empirische steun voor de meningen van mijn gesprekspartners over invloed en bemoeienis van de minister en het departement op de politie. Met meer precisie dient in de toekomst in (evaluatie)studies aandacht te worden besteed aan de verhouding tussen de formele gezagsrelaties zoals in de Politiewet opgenomen (burgemeester en het Openbaar Ministerie), en (in)formele invloeden op de politie door de minister en het ministerie van VenJ. Mijn onderbouwing van de politisering is anekdotisch ondanks de empirische basis van dit argument in bijvoorbeeld het onderzoek van Terpstra.

Met meer precisie kan bijvoorbeeld worden beschreven en geanalyseerd hoeveel Kamervragen (en waarover) zijn gesteld over politie en incidenten, en op welke wijze VenJ-ambtenaren en politiefunctionarissen tijd en energie hebben gestoken in de beantwoording daarvan. Een gedegen beschrijving en analyse hiervan kan inzicht geven in de mate van politieke gevoeligheid van de minister voor alledaagse incidenten en in hoeverre dit gevolgen heeft (gehad) voor de politieorganisatie.

Met meer precisie kan een beschrijving en analyse worden gemaakt van het wekelijks veiligheidsoverleg op nationaal niveau onder leiding van de minister-president waar bewindslieden, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de NCTV maar ook de korpschef aanzit: de Ministeriele Commissie Veiligheid. Het mag dan zo zijn dat in de Politiewet formeel is geregeld dat het gezag van de burgemeester en het Openbaar Ministerie onveranderd is, maar macht en gezag kunnen ook een informele gedaante hebben.

De aanwezigheid van de korpschef in dit nationale overleg betekent dat hij onderdeel uitmaakt van de discussies en politieke besluitvorming. Of dat er over en weer wederkerigheidsrelaties ontstaan tussen bewindslieden en uitvoeringsorganisaties. Nationale prioriteiten als vluchtelingenstromen, de bewaking en beveiliging van personen/locaties, terrorismedreigingen, het bezoek van een Turkse minister aan Rotterdam kort voor de Tweede Kamer-verkiezingen, het MH17-onderzoek of het incident rondom de door de nationale politie verkregen en verstrekte informatie (abusievelijk eerst toegeschreven aan de FBI en later aan de NYPD) ten tijde van de aanslag in Brussel... ze zijn stuk voor stuk politiek gevoelig. Een andere voorbeeld is de ophef die is ontstaan rond Volkert van der Graaf na zijn

vrijlating en de vraag of hij beveiliging diende te krijgen. De medialogica ook hier leidde onverbiddeijk tot rijksbemoeyenis.

Naast operationele belangen spelen (inter)nationale politieke belangen van Nederland een rol. Hierdoor kan heel goed spanning ontstaan tussen de formele zeggenschap over de politie en de meer directe informele ‘gezagsrelaties’. De korpschef is de enige functionaris in de Ministeriële Commissie Veiligheid die onder geen enkel gezag valt van de betrokken bewindslieden.¹⁶ Dat geldt bijvoorbeeld niet voor de NCTV dat een gezagsrelatie heeft met de minister van VenJ. Het ‘His-Masters-Voice’-argument over de functie en positie van de NCTV wordt door o.a. Edwin Bakker, hoogleraar (Contra)Terrorisme (WvdP, nr. 22) en Tjibbe Joustra, voorzitter van de Onderzoeksraad Veiligheid naar voren geschoven.

» De wil en veranderkracht is bij de top van de politie niet sterk ontwikkeld

Andere analyses

Met meer precisie kan een beschrijving en analyse worden gemaakt van de wijze waarop in het beheer (VenJ) keuzes worden gemaakt voor nieuwe middelen en projecten. Het aloude adagium ‘beheer volgt gezag’ dat onveranderd in de Politiewet staat, kan systematisch onderwerp van een evaluatiestudie worden omdat beheersbeslissingen (bewapening, uitrusting, technologie, HRM, werving/selectie en opleiding) in theorie verreikende consequenties kunnen hebben voor de wijze waarop de politie functioneert. De vraag in een dergelijke evaluatiestudie zou kunnen zijn: ‘Bepaalt het beheer het gezag?’

Met meer precisie kan ook onderzoek worden gedaan naar de wijze waarop operationele inzetbeslissingen worden genomen voor de Landelijke Eenheid. Deze bestaat uit een groot aantal gespecialiseerde eenheden (Dienst Infrastructuur, DSI, Dienst Bewaken en Beveiligen, Dienst Landelijk Operationeel Centrum e.a.). De vraag die hierbij aan de orde moet komen is in hoeverre het gezag wordt gekend en betrokken bij de besluitvorming van de inzet. En in hoeverre de regionale Eenheden worden geïnformeerd en afstemming van werkzaamheden plaatsvindt.

De politieke betekenis van Opstelten (en de kabinetten Rutte 1 en 2) voor veiligheid wordt mijns inziens te eenzijdig in het frame van law & order gedrukt. De financiële

gedrevenheid verdient meer aandacht in de politieke terugblikken. Onder de law & order-retoriek is tegelijkertijd bezuinigd op een kerntaak van de overheid. En dat in een periode van (inter)nationale maatschappelijke onrust (onderminning, cybercriminaliteit, terrorisme, polarisatie). Hierbij moeten we wel bedenken dat de tijdgeest tussen 2011 en 2016 wel een andere is geworden (aanslagen, polarisatie, vluchtelingenstromen etc.). En dat een deel van de bezuinigingen zijn teruggedraaid (AIVD) en de politie relatief is ontzien.

De les van Opstelten

Opstelten laat een erfenis achter van niet ingeloste verwachtingen en een politieorganisatie (en bredere veiligheidsorganisaties inclusief OM, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, gesubsidieerde rechtshulp en rechterlijke macht) die ondanks alle politieke druk primaire processen (nog) niet op orde heeft. De les van Opstelten is dat hij veranderingsprocessen in gang heeft gezet (politie, OM en de justitieketen) die volgens menigeen broodnodig waren (bedrijfsvoering, vrijblijvendheid in sturing, bureaucratisering). Dit kan in toekomstige evaluaties weleens als de verdienste worden bestempeld van het kabinet-Rutte 1.

Tegelijkertijd verdient de veranderstrategie geen hoofdprijs. De veranderingen in de vorming van de nationale politie spreken wat dit betreft boekdelen. Maar net als de totstandkoming van de nationale politie niet alleen op het conto kan worden geschreven van Opstelten, dient in toekomstig onderzoek ook de wil en de veranderkracht van de top-61 van de nationale politie te worden betrokken.

Ondanks de herschikking van het formele landschap in de vorm van een nieuwe organisatiestructuur, was (en is) de wil bij de top van de nationale politie niet over de volle breedte sterk ontwikkeld. De vorming van de nationale politie is in de eerste jaren in belangrijke mate gedragen door functionarissen die carrière hebben gemaakt in het regionale bestel. En die de verantwoordelijkheid voor het ‘faillissement’ daarvan mede dragen. Dat geldt overigens ook voor ambtenaren van het departement en de regioburgemeesters.

De strategische vraag voor de toekomst is, of betrokkenen zich voldoende bewust zijn geweest van de ‘immuniserende’ krachten in het bestel en binnen de politie zelf. Als een rode draad lopen door deze bundel kenmerken van de politiecultuur. Veel daarvan zijn functioneel voor de maatschappelijke opdracht van de politie, maar ook is gewezen op weerstand, vrijblijvendheid en een gebrek aan sturing. Het woord ‘disciplinerend’ is in het voorgaande gebruikt. De rol en functie van het strategisch leiderschap van de politie dient meer precies te worden beschreven en geanalyseerd.¹⁷

De les van Opstelten is dat politisering van veiligheid ten koste kan gaan van de kwaliteit en de legitimiteit van de politie en de rechtspleging in haar geheel. Maar deze conclusie op basis van een literatuurstudie en een aantal achtergrondgesprekken met betrokkenen dient meer precies te worden uitgewerkt. <<

Noten

1. <http://www.websitevoordepolie.nl/nieuws/de-nieuwe-kleren-van-de-keizer-opstelten-en-de-politisering-van-veiligheid-1512.html> (augustus 2017). Na het plaatsen van de webversie heb ik een aantal commentaren (inhoudelijk punten en feitelijke onjuistheden) in zowel de tekst als in een aantal voetnoten verwerkt. Online verwijzingen zijn te vinden onder: <http://www.websitevoordepolie.nl/nieuws/webverwijzingen-de-nieuwe-kleren-van-de-keizer-1513.html>. In deze tekst wordt naar elke link die daaronder wordt vermeld, verwezen met *WvdP, nr...* (etc.).
2. In mijn oorspronkelijke column uit 2014 over ‘De nieuwe kleren’ (WvdP, nr. 1) – en ook in de verdere uitwerking in dit hoofdstuk – staat Opstelten centraal. Ik ben historicus en gevormd in de maatschappijgeschiedenis waarin afstand wordt genomen van het idee in de geschiedwetenschap dat geschiedenis wordt bepaald door ‘grote mannen’ (en later ‘grote vrouwen’). Zij zijn alle in meer of mindere mate het ‘product’ van onderliggende politieke, sociale, economische en culturele processen. Dat geldt natuurlijk ook voor Opstelten. Voordat hij via het informateur- en later ministerschap de nationale politiek politiek agendeerde, was al langere tijd sprake van een toenemende consensus binnen het openbaar bestuur, de politie, het OM en de Tweede Kamer dat de houdbaarheid van het regionale bestel was overschreden. Dit vanwege de vrijblijvendheid in de bovenregionale samenwerking, de financiële deplorabele positie van een aantal regiokorpsen en de aanhoudende bedrijfsvoering problematiek waaronder natuurlijk de ICT-wanorde. Toen, en met de kennis van nu zeker, wordt wel gesproken van een faillissement van het regionale bestel en de brede (politieke) consensus die was ontstaan om de kogel door de kerk te jagen. Het verenigen van de agendering tot een (partij)politieke ‘coup’ doet geen recht aan deze werkelijkheid. Weliswaar besteed ik later in de tekst o.a. aandacht aan de politieke wens om de vrijblijvendheid binnen de politie en het bestel te disciplineren maar in de toekomst dient de rol van Opstelten meer precies in de wisselwerking met anderen te worden gezien. En ook de consensus bij veel betrokken actoren.
3. Onder politisering versta ik de bemoeienis van de minister met beleidsmatige en in het bijzonder ook operationele bemoeienis met de politie. Politisering dient (partij)politieke belangen (behoud dan wel versterking van de machtsbasis van een politieke partij, bewindspersonen van die partij en/of de coalitie. Politisering in deze zin dient niet het algemeen belang doch het (partij)politieke belang en/of de coalitie. Niet de veiligheid van burgers staat centraal in een gepolitiseerde veiligheidsdiscussie maar de politieke veiligheid van bewindslieden.
4. ‘Normal science, identified and elaborated on by Thomas Kuhn in *The Structure of Scientific Revolutions* is the regular work of scientist theorizing, observing, and experimenting within a settled paradigm or explanatory framework. Kuhn explained normal science as slowly accumulating detail in accord with established broad theory, without questioning or challenging the underlying assumptions of that theory.’
5. Van een *explorerende onderzoeksaanpak* is sprake wanneer de onderzoeker: van een brede probleemstelling uitgaat, die pas lopende het onderzoek leidt tot meer precieze probleemstellingen; zich *niet* expliciet laat leiden door van tevoren bekende theorieën, hypothesen, modellen en interpretatieschema’s; weinig beslissingen over de onderzoeksprocedure van tevoren vastlegt, maar zich bij de voortgang van het onderzoek in sterke mate laat leiden door zijn/haar ad hoc interpretaties van de verkregen data. Een explorerende onderzoek aanpak ligt voor de hand als weinig over het onderzoeksobject bekend is. Zo is meestal het te bestuderen fenomeen nog niet precies afgebakend ten opzichte van de context. Er is ook nog geen model van variabelen met hun onderlinge relaties bekend.
6. Het analyseren van een probleem vanuit verschillende invalshoeken, bijvoorbeeld door gebruik te maken van verschillende dataverzamelingstechnieken.
7. Fijnaut, C. *Het nationale politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen*. Uitgeverij Bert Bakker, 2012. Fijnaut, C. *200 jaar politiegiedenis*. Boom uitgeverij 2007.
8. De beschrijving en analyse hiervan opgetekend uit de mond van mijn gesprekspartners vindt empirische staving in de kritische rapporten van de Inspectie OOV; de Commissie Toezicht Beheer Politie; TNO; de Reviewboard en de Algemene Rekenkamer. En later in de Herijtingsnota. De *inside quotes* lopen in de pas met deze beleidsrapporten en verschillen alleen qua direct taalgebruik met de meer officiële rapporten. Zie: <https://nos.nl/artikel/2002546-grote-problemen-bij-voeding-nationale-politie.html>
9. Dit artikel is een bewerking van een hoofdstuk uit *mijn Politie en liefde in tijden van onveiligheid. Functie, Cultuur en waarden van de Nationale politie*, Boom uitgeverij najaar 2017. Vergelijk deze passage over vrijblijvendheid met de hoofdstukken in deze bundel over de Untouchables, cultuurkenmerken en de verschillende verwijzingen naar het Berenschot/In ’t Veld onderzoek ‘Rituele dans of regendans’ over het ‘immuniserend vermogen’ van politiemensen om loyaal tegen de nationale overheid en het gezag te zeggen dat de invoering van de landelijke planning- en beheeracyclus wordt ingevoerd maar in de praktijk toch een grote mate van autonomie weet te bewaren.
10. Zoals aangegeven was Opstelten niet de enige die op zijn schreden was teruggekeerd. Binnen het Korpsbeheerdersberaad (lange tijd met uitzondering van de PvdA-burgemeesters), de Raad van Hoofddcommissarissen, binnen het OM en politieke partijen was over een langere tijd een vruchtbare bodem ontstaan voor de nationale politiek.
11. De unanimitie in de Tweede Kamer geeft ondubbelzinnig aan dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van de nationale politiek veel breder ligt dan in de persoon Opstelten c.q. de VVD. Het CDA en de VVD en op de achterhand de gedoogsteun van de PVV zijn verantwoordelijk voor het regeerakkoord. Opstelten heeft daar een rol in gespeeld maar was onderdeel van een breder politiek proces van welwillende (politieke en operationele) stemmen en sentimenten.
12. Het op de schop nemen van de gehele strafrechtsketen kan wellicht ook (of mede) in de context worden geplaatst met inefficiënties van de keten zelf. Net zoals de wordingsgeschiedenis van de nationale politiek teruggaat naar de onvrede over het regionale politiebestedel (vrijblijvendheid, financiële wanorde en beheersproblemen), kan dit argument wellicht ook worden toegepast op een ‘disciplinerend’ van de strafrechtsketen vanwege beheersmatige problemen.
13. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat de afgesproken bezuinigingen worden ingehaald door financiële tegenvallers die geleidelijk aan duidelijk worden.
14. In de beschrijvingen en analyses van de vertragende invoering van de nationale politiek ontbreekt in dit hoofdstuk de rol van de politievakbonden. Hier dient m.i. in de toekomst meer aandacht aan te worden besteed.
15. In de webversie gebruik ik het woord ‘verzuurd’ dat is een te sterke term in ieder geval voor de relatie Opstelten-Bouman. Ondanks de momenten van wrijving lijken zij respect voor elkaar te hebben.
16. Overigens bevindt de korpschef zich in een ‘onmogelijke’ positie: hij is niet ondergeschikt aan het gezag van de bewindslieden maar hij heeft ook geen gezag over de politiechefs die onder het gezag van de burgemeester en het Openbaar Ministerie staan.
17. Onderdeel hiervan kan ook de School voor Politieleiderschap (SPL) zijn en de wijze waarop de elite van de politie in de periode 2000-2017 is onderwezen (en waarin) en door wie. In het TOLNP-rapport is hiertoe een eerste aanzet gegeven. Operationele processen noch veranderingsprocessen, zo blijkt, hebben hoog op de agenda gestaan van de SPL. De nadruk heeft gelegen op bestuurskundige en algemeen filosofische denkpistes met een groot aantal publicaties over leiderschap die eerder een negatieve dan een positieve invloed hebben gehad op (de ontwikkeling van) de bedrijfsvoering, de opsporing, informatieprocessen en bijvoorbeeld een strategische oriëntatie op de ‘police extended family’. Leiderschap bestaat binnen de politie in operationele processen (noodhulp-cultuur van hoog tot laag) maar (middel)lange termijn strategische vragen worden (nog) mondjesmaat geadresseerd.