

Resultaten uit het verleden bieden soms wel degelijk aanknopingspunten voor de toekomst. Bestuurs- en organisatiekundige wetmatigheden voor de inrichting van professionele uitvoeringsorganisaties als de NP

Ira Helsloot & Michiel de Vries

14.1 Inleiding

De beweging van een regionale politie naar een nationale politie doet veel stof opwaaien. Zoals bijvoorbeeld in de Call 2011 van de Commissie Politie & Wetenschap wordt beschreven, vergt deze beweging veel interne en externe organisatorische energie.

De CPW-call 2011 over de komst van de Nationale Politie

'De politie staat voor een paar belangrijke opgaven c.q. uitdagingen. In de eerste plaats is er de komst van de Nationale Politie, een ingrijpende reorganisatie die zijn schaduw vooruitwerpt, temeer omdat nu nog geen blauwdruk voorligt van de nieuwe organisatie. (...) Verschuivende verwachtingen en opvattingen vertalen zich periodiek in rol-, taak- en besteldiscussies, zoals heden ten dage aan de orde is. De vraag is in hoeverre de komst van de Nationale Politie in dit opzicht nieuw houvast en perspectief gaat geven. Een op zichzelf staande structuurwijziging lost, zoals bekend, weinig op. Zij biedt wel kansen, naast uiteraard bedreigingen. Kansen om weerbarstige vraagstukken en dossiers een stap verder te helpen en ruimte te creëren voor kritische reflectie en heroriëntatie als basis en opmaat voor betekenisvolle verandering.'¹

¹ Commissie Politie & Wetenschap, 2011: 7-8.

Vanuit een wat grotere afstand bezien, dat wil zeggen: vanuit bestuurskundig en organisatiewetenschappelijk perspectief, kan deze beweging van decentraal naar centraal niet verbazen. We hebben soortgelijke centraliserende bewegingen immers veel vaker gezien in situaties waarin decentrale organisaties verantwoordelijk worden gehouden voor efficiencyproblemen of jurisdictieoverschrijdende problematiek.

Wetsvoorstel Nationale Politie

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Nationale Politie wordt centralisatie gezien als een belangrijk middel om tot meer effectiviteit en efficiency te komen.

‘Een groot knelpunt in het huidige politiebesteding is het moeizame proces om met 26 korpsen tot een gezamenlijke aanpak te komen van de complexere criminaliteitsvormen waarvoor vergaande specialisatie noodzakelijk is. Voorbeelden zijn de bestrijding van de (middel)zware milieucriminaliteit, de financieel economische criminaliteit (onder meer fraude, witwassen en ontneming) en cybercrime.

Een ander belangrijk voorbeeld waaruit blijkt dat het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering tot problemen leidt, wordt gevonden in de informatiehuishouding van de politie. (...) Ook is er nog altijd niet voor gekozen om te komen tot één financieel systeem voor de korpsen. Gelijksortige knelpunten doen zich eveneens voor op het personele terrein.’²

Net zo vaak echter hebben we een tegenovergestelde beweging gezien: decentralisatie als oplossing voor de uitvoeringsproblemen van een centrale (overheids)organisatie.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 880, nr. 3: 5 en 7.

Bestuursakkoord 2011-2015

In het vorig jaar afgesloten bestuursakkoord tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk wordt decentralisatie gezien als een belangrijk middel om tot meer effectiviteit en efficiency te komen.

‘Om tot een doelmatige taakverdeling en dus een compacte en slagvaardige overheid te komen, wordt een aantal taken gedecentraliseerd.

De overheid is er voor de burger. Uitvoering van overheidstaken dicht bij de burger verdient de voorkeur. Dit omdat de lokale of regionale overheid de burger goed kent en de toegang tot de mede-overheden laagdrempelig is. Op diverse beleidsterreinen zijn daarom decentralisaties voorgenomen. Deze decentralisaties versterken het profiel van de diverse bestuurslagen. Bovendien stellen decentralisaties de overheden beter in staat om integraal, samenhangend beleid te voeren. Als de decentralisaties goed worden uitgevoerd, wordt de overheid daar als geheel krachtiger en kleiner van.’³

Voor de politie geldt net als voor veel andere domeinen dat er in de geschiedenis zowel centraliserende als decentraliserende bewegingen zijn gemaakt. Het is echter niet behulpzaam om van een onvermijdelijke ‘golfbeweging’ te spreken, zoals regelmatig berustend te horen is uit de mond van beleidsambtenaren op verschillende ministeries. Een dieper inzicht is gewenst om tot een effectiever, efficiënter en bestendiger stelsel te komen.

Wat wij in dit hoofdstuk zullen doen is de ‘stelselhistorie’ van de politie beschouwen in het licht van enkele bekende bestuurskundige en organisatie-wetenschappelijke principes uit de literatuur. We zullen betogen dat veel van de ‘verrassende’ ontwikkelingen in het politiebestedel in dat licht beschouwd voorspelbaar blijken te zijn. De huidige vorming van de Nationale Politie kan dan ook niet meer verrassen. De principes zouden diegenen die zich momenteel buigen over de precieze vormgeving van de Nationale Politie moeten helpen bij hun taak.

3 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk, 2011: 2 en 19.

Definitie stelsel of bestel

Onder een stelsel of bestel verstaan we het geheel van, al dan niet wettelijke, afspraken en regels dat een bepaald domein reguleert.

Dit hoofdstuk oordeelt daarmee niet, maar hoopt wel stof tot nadenken te geven aan iedereen die de (Nationale) politie een warm hart toedraagt.

Leeswijzer

We zullen in de volgende paragraaf de kerngedachte van het hoofdstuk beschrijven inclusief de principes die we gebruiken. Elk principe zal daarna in een aparte paragraaf worden toegelicht. In een korte 'slotsom' brengen we de betekenis van het gebruik van de principes dan samen.

14.2 De kerngedachte van dit hoofdstuk

We zullen de volgende bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke principes gebruiken die een voorspellende waarde hebben voor de veranderingen in het functioneren van een stelsel.

- Principe I: Financiering volgt gezag.
Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen, omdat anders geen evenwichtige belangenafweging kan plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie worden veroorzaakt.
- Principe II: Advies dient gezag.
Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat de integraliteit van advisering dan 'pas' op het bestuurlijke niveau moet worden bereikt.
- Principe III: Algemeen bestuur dwingt professionals tot effectiviteit.
Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren, ook al gaat dat ten koste van (zelfs) de effectiviteit. Directe aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen.

- Principe IV: Algemeen bestuur dwingt organisaties tot effectieve samenwerking.
Echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties is altijd beperkt omdat voor professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

De kerngedachte van dit hoofdstuk is nu dat een stelsel dat niet in voldoende mate voldoet aan deze principes, in de praktijk na kortere of langere tijd ontwricht zal raken, dat wil zeggen: zo ineffectief of inefficiënt zal worden, dat het maatschappelijk onaanvaardbaar of praktisch onwerkbaar wordt. Als gevolg hiervan zal het stelsel in de praktijk 'kantelen', dat wil zeggen dat informele tegenkrachten in het stelsel de onevenwichtigheden herstellen of dat er tot een stelselwijziging wordt besloten.

Definitie kantelen van een stelsel

Het is een bekend gegeven dat professionals in een bureaucratie onwerkbare regels in de praktijk omzeilen en vervangen door praktisch werkbare regels. Een dergelijk verschijnsel geldt ook op het niveau van de werking van een stelsel: ineffectieve of inefficiënte (wettelijke) regels en afspraken zullen in eerste instantie informeel worden omzeild en uiteindelijk formeel worden vervangen door meer effectieve of efficiënte regels en afspraken. We noemen dit verschijnsel het 'kantelen' van een stelsel.

Overigens geldt bij zo'n kanteling het volgende organisatiewetenschappelijke ervaringsfeit.

- Ervaringsfeit: Voor optimale verandering is altijd te weinig geld beschikbaar.
De beschikbare benodigde middelen voor een optimale stelselverandering zijn altijd geringer dan de noodzakelijke middelen, waardoor elke verandering een oplossing voor het dan geldende dominante probleem is, maar na verloop van tijd zelf nieuwe problemen zal oproepen.⁴

⁴ Zie bijvoorbeeld De Vries, 2010.

We zullen de verschillende principes een voor een langslopen en illustreren met een voorbeeld van binnen en van buiten het politiedomein. Vanuit elk principe kan dan een voorspelling gedaan worden over de betekenis van de nieuwe Nationale Politie voor het functioneren van de politieorganisatie op verschillende aspecten.

Voor de goede orde: de principes zelf zijn in een of andere vorm talloze malen beschreven in de wetenschappelijke literatuur voor vele domeinen. Ze lijken voor het eerst op een dergelijke wijze tezamen gebracht te zijn in een stelselanalyse uit 2011 van het domein van de fysieke veiligheid.⁵

14.3 Op je eigen centen pas je het best

Het principe: Betekenisvolle aansturing betekent altijd besluitvorming over middelen, omdat anders geen evenwichtige belangenafweging zal plaatsvinden en daarmee ineffectiviteit en inefficiëntie worden veroorzaakt.

Wie niet hoeft te betalen, is snel klaar met elk besluit dat op een of ander domein tot verbetering leidt: 'Aangenomen!' Pas wanneer het om de eigen middelen gaat, zal de vraag pregnant worden of met dat geld niet meer kan worden bereikt.

Hoewel dit principe veelal als triviaal wordt ervaren, past de inrichting van de Nederlandse overheid op veel domeinen hier niet bij en dat leidt tot voorspelbare problemen.

Als voorbeeld buiten het politiebesteding kijken we naar de aanleg van wagtunnels. Het Nederlandse bestel is zo ingericht dat gemeenten de bouwvergunning voor tunnels op hun grondgebied moeten verlenen. Dit geldt ook voor rijkstunnels, dat wil zeggen: tunnels voor het rijkswegennet waar door het rijk voor wordt betaald. Geheel voorspelbaar heeft deze constructie geleid tot een groot aantal dure, door gemeenten verplichte veiligheidsmaatregelen, waardoor rijkstunnels op dit moment bijna onbetaalbaar zijn en sowieso veelal jaren later dan gepland opengaan. Het stelsel is, met andere woorden, onwerkbaar geworden.

De 'kanteling' van het stelsel die nu is aangekondigd, is een nieuwe Tunnelveiligheidswet waarin de facto de bevoegdheid om tunnelveiligheid te beoordelen op rijksniveau wordt gelegd, het niveau dus dat moet betalen.

⁵ Helsloot e.a., 2011.

Tunnelveiligheid

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft onderkend dat het huidige proces van decentrale besluitvorming over nationale belangen en geld niet werkbaar is.

‘Het proces en de regelgeving rondom tunnelveiligheid [voor rijkstunnels] moeten herzien worden. Met deze herziening haal ik de regie over de tunnelveiligheid weer eenduidig naar het landelijke niveau, waarmee ik invulling geef aan de motie Koopmans. De decentrale overheden worden daarmee in de gelegenheid gesteld om hun daaraan gerelateerde verantwoordelijkheid voor de bouwregelgeving, rampenbestrijding en brandveiligheid goed op te pakken, zonder dat zij belast worden met vraagstukken die op nationaal niveau opgepakt dienen te worden. Op nationaal niveau dient de centrale afweging gemaakt te worden tussen een acceptabel veiligheidsniveau en de gevolgen om dat veiligheidsniveau te behalen. Dit betreft zowel de kosten als mogelijke gevolgen voor de beschikbaarheid van de tunnels. Net als bij andere veiligheidsvraagstukken is dit geen exacte wetenschap, maar een bestuurlijk vraagstuk.’⁶

Binnen het huidige politiebesteding was de spanning zichtbaar tussen de, formeel gesproken, korpsbeheerder en de werkelijke financier, het rijk. De korpsbeheerders beschouwden het regionaal budget niet als hun ‘eigen geld’ dat ze zo goed mogelijk moesten besteden, maar simpelweg als ‘rijksgeld’. De inspanningen van de korpsbeheerders leken daarom veelal eerder gericht op het verkrijgen van extra middelen uit ‘Den Haag’ dan op het optimaliseren van de eigen regionale bedrijfsvoering: ‘de normvergoeding is niet toereikend’ is een bekende hartenkreet.⁷ Overigens was zelfs voor de ministers van BZK de verleiding groot om onder het motto ‘meer blauw op straat’ extra middelen bij het parlement te verkrijgen, eerder dan in te grijpen in het regionale beheer. In 1996 werd immers al geconstateerd in een eigen onderzoek: ‘gelden die

⁶ Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011. IenM/BSK-2011-14488.

⁷ Zie bijvoorbeeld de brief van het Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofddoelcommissarissen aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs..

beschikbaar worden gesteld vanuit de politiek, hoeven niet automatisch te leiden tot een toename van de feitelijke sterkte'.⁸

Impliciete onderkenning van dit principe in regeerakkoord?

Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte kent een uitgangspunt dat goed past bij het behandelde principe.

'Het bestuur zal worden georganiseerd vanuit de principes "Je gaat erover of niet" en "Je levert tijdig". Alleen dan kan een krachtige, kleine en dienstverlenende overheid worden gevormd met minder belastinggeld, minder ambtenaren, minder regels en minder bestuurders.'⁹

Binnen de toekomstige Nationale Politie 'gaat de baas over het geld'. Het lijkt daarmee voorspelbaar dat binnen de toekomstige Nationale Politie een aanscherping van het beheer zal plaatsvinden vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency. Of die 'succesvol' zal zijn, zal onder andere afhangen van de vraag of het later te behandelen principe van de woekerende professionalisering in toom wordt gehouden.

Overigens is evenzeer voorspelbaar dat gemeenten in de voorgestelde beleidsplannen vooral om meer capaciteit zullen gaan vragen. Waarom zouden ze immers niet?

Het omgekeerde principe: wie bepaalt, betaalt ook graag een beetje meer

De regionalisering van de brandweer in de afgelopen jaren illustreert dat het principe ook andersom werkt: gemeenten hadden tot voor kort nooit problemen met de reguliere budgetoverschrijdingen van de gemeentelijke brandweren. Dit is tegenwoordig met de geregionaliseerde brandweer geheel anders: budgetoverschrijdingen leiden automatisch tot bezuinigingen in het volgend boekjaar.

In België en Engeland is iets soortgelijks zichtbaar als het gaat om het financieren door lokale overheden van (extra) politiezorg.

⁸ Mulock-Houwer, 1996.

⁹ 'Vrijheid en verantwoordelijkeheid. Regeerakkoord VVD-CDA', 30 september 2010.

Een manier (voor kwartiermakers) om dit principe ten goede te gebruiken, is het 'gebruik van' organisatie-eenheden, zoals de voorziene robuuste basis-eenheden, waarin gecombineerd wordt:

- een breed takenpakket waarbij directe feedback op die taken bestaat;
- een vast overalbudget waarbij een ruime bevoegdheid tot verdeling van middelen binnen de organisatie-eenheid bestaat.

14.4 Adviseurs dienen hun baas

Het principe: Adviseurs moeten 'in dienst' van het bevoegd bestuur zijn, omdat zij anders altijd eenzijdig zullen adviseren ten behoeve van het deelbelang waarover zij adviseren. Eenzijdige advisering leidt tot ineffectiviteit en inefficiëntie omdat integraliteit dan 'pas' op het bestuurlijke niveau kan/moet worden bereikt zonder dat een alle belangen afwegend advies beschikbaar is.

Een bekende observatie is dat adviseurs eenzijdig advies geven: zij concentreren zich in hun advisering op het deelbelang dat zij vertegenwoordigen. Hier moet 'adviseur' breed worden gelezen: ambtelijk, extern of wetenschappelijk.

Deze observatie bevat voor alle duidelijkheid geen negatief waardeoordeel over het functioneren van de adviseurs op zich; de 'opdracht' aan de adviseur is vaak zelfs expliciet vanuit het deelbelang geformuleerd.¹⁰

Wie moet besluiten over een afweging van verschillende belangen heeft daarmee 'niets' aan deeladviezen, die immers voorspelbaar alleen het deelbelang zullen verdedigen. Als integraal besluitvormer heb je je eigen 'brede' adviseurs nodig die je helpen om tot een deelbelang overstijgende afweging te komen.

Een voorbeeld: in de Wet veiligheidsregio's (art. 10) staat dat de gemeente haar adviestaak bij industriële veiligheid aan de veiligheidsregio moet overdragen en dat (adviseurs van) de veiligheidsregio vanuit het veiligheidsperspectief moet(en) adviseren. Het gevolg is echter dat een gemeente bij een ruimtelijke-orderingsbesluit altijd een advies van de veiligheidsregio krijgt dat gericht is op zo veel mogelijk industriële veiligheid. Dit advies hoeft geen

¹⁰ Hiermee nemen we in deze context dus afstand van bijvoorbeeld Downs (1967), die stelt dat ambtenaren gedreven worden door motieven van eigenbelang. Aangezien hun eigen positie hun voordeel oplevert, zullen adviezen volgens hem er altijd op gericht zijn om de eigen positie, afdeling of onderneming in stand te houden.

rekening te houden met kosten, zodat het veelal zeer kostbare veiligheidsverbeteringen aanbeveelt. De weging met andere belangen zoals sociale veiligheid en economie moet dan door de gemeentelijke bestuurder zelf worden gemaakt: de adviseur die hem/haar zou moeten helpen zit immers in de veiligheidsregio. De 'kanteling' die in de praktijk zichtbaar is, is dat gemeenten simpelweg geen of te laat veiligheidsadvies vragen aan de veiligheidsregio.¹¹

Als ander voorbeeld kan de opkomst en ondergang van de Commissie Tunnelveiligheid dienen. Deze commissie is ingesteld als 'hulp' voor gemeenten omdat geconstateerd was dat deze te weinig expertise zouden hebben voor de beoordeling van de bouwvergunning van tunnels. Vanuit haar ene tunnelveiligheidsbelang adviserend, leiden de adviezen van de commissie tot steeds veiligere maar ook duurdere, tunnels. De bredere afweging of nog meer tunnelveiligheid (de kans op een zwaar tunnelongeval is één op de miljoen) wel de inzet van al deze maatschappelijke middelen vergt, wordt niet door de commissie gemaakt. De 'kanteling' die is opgenomen in het aangekondigde voorstel voor de Wet tunnelveiligheid, is dat de commissie zal worden opgeheven. Het is conform ons principe dat de adviesfunctie terecht zal komen bij een veiligheidsbeambte die in dienst is van de tunnelbeheerder. In de brief van de minister wordt echter wel de nadruk gelegd op het garanderen van onafhankelijkheid van het veiligheidsadvies, waardoor mogelijk nog steeds een zelfstandig en daarmee eenzijdig veiligheidsadvies zal blijven bestaan.¹²

11 Deze beschrijving van de huidige situatie is bijvoorbeeld te vinden in de brief van de minister van I&M aan de Tweede Kamer, d.d. 1 maart 2011 (IenM/RB-2011-037932). De onjuiste aanname in het aangekondigde actieprogramma is dat betere voorlichting van bestuurders en opleiding van adviseurs tot een verandering zullen leiden.

12 Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011 (IenM/BSK-2011-14488).

13 Vereniging van gemeentesecretarissen (2011). *Greep op de (veiligheids)regio? Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van Verlengd Lokaal Bestuur*.

14 Zie bijvoorbeeld Van Tol e.a. (red.), 2011.

15 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2011. 5699056/11/6.

Onderkenning van het probleem van eenzijdige veiligheidsadvisering

De vereniging van gemeentesecretarissen heeft in 2011 het probleem van eenzijdige advisering vanuit de veiligheidsregio onderkend.

‘Mensen die begaan zijn met veiligheid, vinden dat thema het belangrijkste dat er bestaat. Net zoals onze gemeentelijke mensen dat van hún beleidsterrein vinden. Bij gemeenten bestaat een systeem van checks and balances om ambitieniveaus in verhouding te brengen met realisatiemogelijkheden, met de eisen die samenwerking stelt of met invalshoeken vanuit andere beleidsterreinen. In de samenwerking binnen een gemeente krijgt doorgeslagen enthousiasme van vakafdelingen aldus weinig kans. En als het over besluitvorming gaat, zorgen managementteams of concernstaven in gemeenten voor integrale adviezen aan de colleges, waarbij zij overaccentuering van vakafdelingen afremmen of verstandig inkaderen. Maar wie houdt, terwijl de hele veiligheidsregio moet focussen op veiligheid en daar alleen maar veiligheidsvakmensen werken, de proportionaliteit van het onderwerp veiligheid in de gaten?’¹³

Dit principe betekent dat bijvoorbeeld de politie als veiligheidsadviseur de neiging heeft om altijd voor meer handhavings- en opsporingsmogelijkheden te pleiten. Het maken van een afweging over bijvoorbeeld belangen van privacy is er niet een die van de politie (in ieder geval niet als daar niet specifiek om gevraagd wordt) verwacht mag worden. Na incidenten krijgt, volgens een geheel ander principe, namelijk dat van de risicoregelreflex,¹⁴ de mening van de veiligheidsadviseur altijd meer gewicht en dat zijn dan ook de momenten dat bijvoorbeeld zware bevoegdheden in het kader van terrorismebestrijding worden ingevoerd. De terroristische aanslagen aan het begin van deze eeuw hebben geleid tot bijvoorbeeld het voorstel voor de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid in 2006, waarvan de Raad van Hoofdcommissarissen een voorstander was. Het wetsvoorstel is in 2011 ingetrokken omdat de regering zelf constateerde dat ‘de noodzaak ervoor niet gebleken was’.¹⁵

Advies Raad van Hoofdcommissarissen over preventieve terrorismebestrijding

De RHC wilde nog meer mogelijkheden dan het voorstel voor de Wet bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid bood. Deze gingen de regering te ver.

‘De RHC suggereert [onder andere] de inzet van elektronische hulpmiddelen om te allen tijde locatiebepaling of bereikbaarheid te kunnen realiseren. Naar onze mening vormt een dergelijke inzet van elektronische hulpmiddelen door de politie, waarbij de bewegingen van een persoon 24 uur per dag gevolgd kunnen worden, een te vergaande inbreuk op het grondrecht van bescherming van de persoonlijke levenssfeer, indien deze inzet uitsluitend geschiedt met het oog op de handhaving van het onderhavige wetsvoorstel.’¹⁶

Binnen de huidige politieorganisatie lijkt het mechanisme van eenzijdige advisering op een andere wijze zichtbaar in de focus van korpschefs op hun ‘baas’, de korpsbeheerder. Hoewel de leden van de regionale driehoek het zelf niet herkennen, betekent dit volgens onderzoek van Huberts dat de centrumgemeente, ten minste in de perceptie van de overige bestuurders uit de regio, ‘beter af’ is dan de overige gemeenten.¹⁷

Overigens dient opgemerkt te worden dat het bekende politieadvies *Politie in verandering* deels een uitzondering is op het principe, in de zin dat het belang van preventie en de wens daar een deel van de politiecapaciteit aan te besteden, niet direct past bij het belang van betere opsporing.

Bij invoering van de Nationale Politie zal volgens dit principe voorspelbaar de nationale problematiek de overhand krijgen in de advisering van de dan nationale politiefunctionarissen in vergelijking met lokale of regionale problemen. Dit zal leiden tot een geleidelijke verschuiving van capaciteit van de beoogde basiseenheden naar centrale eenheden.

Wie hecht (als kwartiermaker of politicus) aan een sterke lokale binding

¹⁶ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2005–2006, 30 566, Nr. 3.

¹⁷ Huberts e.a., 2004, en Huberts in: Vlek e.a., 2004. Onderzoek dat ‘hard’ kan aantonen of de verdeling binnen de regio scheef is ten gunste van de centrumgemeenten (met een hogere criminaliteit) ontbreekt echter.

van de politie, zal dan ook lokale bazen moeten organiseren, bijvoorbeeld door gemeenten een eigen budget te geven waarmee zij bij de politie ‘taken’ kunnen inkopen.¹⁸ Gezien het voorgaande principe zullen gemeenten dan ook kritischer kijken naar de effectiviteit en efficiency van de politie-inzet, die immers betaald wordt met ‘hun’ centen.

14.5 Professionals professionaliseren tenzij je ze tegenhoudt

Het principe: Professionele organisaties willen altijd verder professionaliseren, ook al gaat dat ten koste van (zelfs) de effectiviteit. Directe aansturing door een breder verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om effectiviteit af te dwingen.

De ‘wet van de woekerende professionalisering’ stelt dat professionals en professionele organen de neiging hebben tot een steeds verdergaande kwaliteitsverbetering en -borging. Deze beweging vergt echter investeringen in de organisatie die niet per se tot meer of betere opbrengst leiden. Meer precies: professionalisering resulteert niet automatisch in meer effectiviteit. Deze mogelijkheid is een permanente blinde vlek van professionals en deprofessionalisering wordt daarom zelden vanuit de professie voorgesteld.¹⁹

In het taalgebruik van organisaties waar de professionalisering al langer woekert, wordt dan ook weinig gesproken over maatschappelijk rendement (opbrengst, output of outcome) maar veel meer over de noodzaak tot ‘borging’, ‘processturing’ en ‘continue verbetering’.²⁰

18 Deze aanbeveling pleit dus niet voor een nieuwe vorm van Gemeentepolitie als eigenstandige organisatie, maar wel voor een nationale politie die op lokaal niveau gedwongen wordt om naar lokale behoeften te luisteren in plaats van naar nationale bazen of de eigen onstuimige professionaliseringsdrang.

19 Meer abstract stelt Niskanen (1971) dat het handelen van de ‘bureaucraat’ leidt tot een productie die veelal niet in overeenstemming is met de vraag en de nood van de burgers. De overheid produceert op die manier meer goederen en diensten, en geeft dus te veel belastinggeld uit, dan voor de burgers nodig is. Overigens heeft professionalisering ook in de wetenschap vaak alleen maar een positieve connotatie. Zo schrijft Van Braam (1998): ‘als het gaat om kwaliteitsverbetering van het ambtelijk functioneren is professionalisering de tegenhanger van politisering’, en ‘onder professionalisering van bestuursambtenaren wordt verstaan: de versterking van de technische, professionele component (de “zakelijke deskundigheid”) in het functioneren van bestuursambtenaren’.

20 Van Reenen (2012) betoogt dat organisaties die problemen hebben met het aantonen van hun effectiviteit deze neiging om zich te richten op procedures en processen sowieso ook hebben.

Een voorbeeld dat de top van de betreffende professie zelf schokte, betreft de brandweezorg.²¹ Sinds 2000 zijn de kosten van de brandweezorg ruim verdubbeld, zonder een beter 'rendement', in termen van bijvoorbeeld geredde mensenlevens of het voorkomen van schade.²² De extra middelen zijn besteed aan beter materiaal, betere opleidingen en betere arbeidsvoorwaarden. Onder druk van de bezuinigingen vanwege de economische crisis komen er nu vooral voorstellen vanuit de professie die neerkomen op capaciteitsvermindering: minder brandweerkazernes en minder personeel op de voertuigen. De vraag of het niet wenselijk is weer wat te deprofessionaliseren wordt niet gesteld. Het aldus geadviseerde bestuur besloot de zeer dure brandweerdrukteams op te heffen, omdat iedere bestuurder de ineffectiviteit en inefficiency ervan sterk vermoedt, ondanks tegenovergestelde professionele adviezen.²³

Een politievoorbeeld van het woekerende professionaliseringsprincipe wordt beschreven in recent CPW-onderzoek naar de effectiviteit van het Programma Versterking Opsporing: alle geïnterviewde professionals waardeerden het programma omdat de opsporing 'professioneler' is geworden, maar recht op de man bevraagd, durft geen van de geïnterviewden te stellen dat hierdoor zaken 'extra' of 'beter' zijn opgelost of dat hierdoor opsporingsfouten zijn voorkomen. Wel onderkent iedereen dat de benodigde capaciteit per zaak is toegenomen. Overigens blijkt het programma helemaal niet zo nieuw als vaak gedacht: het is feitelijk een voortzetting van het al langer lopende en autonoom gestarte ABRIO. De commotie rondom de Schiedammer parkmoord kan daarmee niet aangewezen worden als de 'schuldige' voor deze professionaliseringsslag.²⁴

21 Projectteam Strategische Reis Brandweer, 2008.

22 Voor zowel kosten als baten zie CBS, 2011.

23 Zie de *Visie op waterongevallenbeheersing* van de Raad van Regionaal Commandanten (2010) en het *Bestuurlijk afwegingskader brandweerdrukteams* van de VNG en Veiligheidsberaad (2011).

24 Helsloot & Groenendaal, 2012a. Zo stelt het projectplan voor het PVO uit 2005 (p. 39-40) zelf al dat van de 40 miljoen benodigd voor de politie er slechts 6,5 miljoen 'direct gerelateerd' is aan de aanbevelingen van de commissie-Posthumus, het overige is er natuurlijk 'onlosmakelijk mee verbonden' om tot betere kwaliteit van de opsporing te komen.

Professionalisering als doel en middel?

In een bijdrage aan het Tijdschrift voor de Politie betogen Kouwenhoven en Van Bochove op onnavolgbare wijze dat professionalisering een eerste doel van het PVO is, maar ook een middel om fouten te voorkomen.

‘Met het verbeterprogramma tracht de politie twee zaken te bereiken. Zo dient de opsporing verder te professionaliseren, aangezien decennialang de investeringen in de professionaliteit van de opsporing zijn achtergebleven. Ten tweede wil de politie voorkomen dat er in de toekomst nog fouten worden gemaakt zoals in de Schiedammer parkmoord. Het is niet uit te leggen aan de samenleving dat onschuldige personen worden veroordeeld. De redenering is dat de verdere professionalisering een positief effect heeft op het voorkomen van fouten.’²⁵

Binnen de politie geldt, net als bij veel professionele organisaties, het adagium dat hoger opgeleid per definitie beter is. In het al genoemde PVO is bijvoorbeeld sprake van het streven minimaal 20 procent van de medewerkers in de opsporing op hbo-niveau te brengen. Een harde onderbouwing van de wenselijkheid van dit streven ontbreekt echter. Het kan ook niet verbazen dat het advies van de Politieonderwijsraad luidt om tot hogere opleidingsniveaus te komen; het onderliggende advies is immers voornamelijk gebaseerd op een enquête onder het politiekader.²⁶ Zo leidt de ‘woekerende professionalisering’ tot een continue opwaartse druk op scholing en arbeidsvoorwaarden.

De totstandkoming van de Nationale Politie op zich geeft geen enkele garantie voor het doorbreken van de steeds verdergaande professionalisering van de politie, ook op die plaatsen waar dat slechts ineffectief en inefficiënt is. Wij achten het zelfs waarschijnlijk dat de verdergaande politisering van de politiezorg vanwege de directere bemoeienis vanuit de Tweede Kamer (beoogd als oplossing van het democratisch deficit van de regionale politie) het moeilijker zal maken om tot deprofessionalisering te komen: politieprofessionals zullen makkelijker een frame van noodzakelijke kwaliteitsverbetering

²⁵ Kouwenhoven & Van Bochove, 2008: 10.

²⁶ Projectgroep herijken beroepsprofielen, 2010.

over het voetlicht kunnen brengen dan de minister de noodzaak van deprofessionalisering kan uitleggen. Het sneuvelen van het plan voor de aanstelling van 3000 toezichthouders in plaats van ‘volwaardige’ agenten lijkt hier een goede indicatie voor.²⁷

14.6 Professionele organisaties willen niet samenwerken

Het principe: Echte samenwerking tussen autonome professionele organisaties is altijd beperkt, omdat voor leidinggevende professionals autonomie zwaarder weegt dan efficiency. Overkoepelende aansturing door een integraal verantwoordelijk bestuur is daarmee noodzakelijk om efficiency af te dwingen.

(Professionals van) verschillende organisaties werken in het algemeen goed met elkaar samen als het gaat om het bereiken van een gelijk doel. Voorwaarde voor deze harmonie op organisatieniveau is echter dat geen van de professionele organisaties in haar autonomie wordt aangetast. Dus samen aan een taak werken lukt vaak goed, maar samenwerken in de zin dat autonomie wordt ingeruild voor effectiviteit en efficiency door het uitbesteden van taken, lukt professionele organisaties vrijwel nooit.

Een internationaal voorbeeld op het terrein van crisisbeheersing beschrijven Palm en Ramsell.²⁸ Zij laten zien dat gemeenten (en hun professionele veiligheidsorganisaties) vaak wel een gedeeld besef van de baten van samenwerking hebben, maar dat het delen van middelen en mankracht in de praktijk stukloopt op de angst lokale autonomie te verliezen over de organisatie en de inzet van de gemeentelijke middelen: ‘the willingness to protect one’s own services hinders co-ordination’.

Voor alle duidelijkheid, vaak is zichtbaar dat dit gevoel vooral in de top van een organisatie leeft. De operationele wil tot samenwerking op de werkvloer kan onder druk van de dagelijkse realiteit nog zo groot zijn, als deze door de leiding niet wordt ondersteund, zal ze mislukken: ‘In het bijzonder hebben ambtelijke bazen in het algemeen weinig behoefte om autonomie op

²⁷ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2011.

²⁸ Palm & Ramsell, 2007.

²⁹ Helsloot e.a., 2009. In dit onderzoek worden ook andere factoren genoemd die in de samenwerkingsliteratuur voorkomen, zoals cultuurverschillen en de aanwezigheid van gelijk voordeel voor beide organisaties. Zie bijvoorbeeld ook Stinchcomb & Ordaz, 2007.

te geven', bleek al uit eerder onderzoek van Crisislab naar de samenwerkingsmogelijkheden tussen politie en brandweer.²⁹

Een sprekend voorbeeld uit dat Crisislab-onderzoek is het project NoBra-Pol. Dit project was een initiatief vanuit het middenmanagement van de politie Utrecht. Het grondidee was om de drie hulpdiensten – politie, brandweer en GHOR – in één eenheid te laten functioneren. Nadat de GHOR was afgevallen, gingen brandweer en politie samen door met het in detail uitwerken van onder meer operationele taakbeschrijvingen, materieel en opleidingen. Het doel was dat politiemensen uiteindelijk ook bij een kleine brand moesten kunnen optreden, terwijl brandweermensen bij kleine verstoringen van de openbare en/of rechtsorde moesten kunnen helpen. Vanwege een gebrek aan draagvlak bij de hogere echelons vond de voorgestelde pilotstudy uiteindelijk geen doorgang. Met name de top van de politieorganisatie was niet overtuigd van de winst die het zou opleveren.

Voor de Nederlandse politieorganisatie geldt dat de samenwerking tussen de regiokorpsen in het huidige politiebestedel nooit optimaal is geweest. Dit betreft zowel het beheer als de samenwerking ten behoeve van bovenregionale opsporingstaken. Zelfs de evident noodzakelijke Nationale Recherche voor de bestrijding van zware criminaliteit werd door de korpschefs en korpsbeheerders niet noodzakelijk geacht.³⁰ Overigens gold de problematiek van samenwerking ook nadrukkelijk in het Gemeentepolitie-Rijkspolitiestelsel; bijvoorbeeld het project 'Intensivering samenwerking politie en bijzondere opsporingsdiensten' uit 1986-1988 kon daar geen verschil in maken.³¹

30 Zie de brief van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs.

31 Zo constateren Fijnaut en Van der Bunt (2000) dat in dit project slechts betere samenwerking bereikt werd tussen bijzondere opsporingsdiensten die onder hetzelfde departement vielen, hetgeen precies past bij ons principe.

Gebrek aan samenwerking het leidend frame voor vorming Nationale Politie

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Nationale Politie wordt het gebrek aan samenwerking tussen de regiokorpsen ge-framed als de primaire reden voor de vorming van de Nationale Politie.

‘Een groot knelpunt in het huidige politiestelsel is het moeizame proces om met 26 korpsen tot een gezamenlijke aanpak te komen van de complexere criminaliteitsvormen waarvoor vergaande specialisatie noodzakelijk is. Voorbeelden zijn de bestrijding van de (middel)zware milieucriminaliteit, de financieel economische criminaliteit (onder meer fraude, witwassen en ontneming) en cybercrime.

Een ander belangrijk voorbeeld waaruit blijkt dat het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering tot problemen leidt, wordt gevonden in de informatiehuishouding van de politie. De minister van BZK heeft samen met de korpsbeheerders begin 2000 al de ambitie geformuleerd om te komen tot het standaardiseren van ICT-voorzieningen en om de professionele kwaliteit van de ICT naar een hoger niveau te brengen. Deze gezamenlijke beleidsambitie heeft zijn weerslag gevonden in het toenmalige “ICT bestek”. Tussen de ministers en de korpsbeheerders heeft over dit onderwerp de afgelopen jaren intensief overleg plaatsgevonden. Bovendien zijn er ten laste van de begroting van het ministerie van BZK extra middelen voor dit doel uitgetrokken. Dit alles heeft echter niet geleid tot het gewenste resultaat, namelijk een betere afstemming van de informatiehuishouding tussen de regio’s.’³²

De invoering van de Nationale Politie zal aan verschillende samenwerkingsproblemen tussen politieorganisatieonderdelen een einde maken. De samenwerking die voorheen veelal op facultatieve basis kón plaatsvinden, zal in het nieuwe stelsel immers verplicht worden door de ene baas. Toch is de verwachting dat alle samenwerkingsproblemen bij de politie straks uit de wereld zullen zijn, niet terecht. Immers, de problematiek van professionele samenwerking zal straks tussen de districten van de Nationale Politie niet anders zijn dan tussen de afdelingen van een groot departement; ook daar geldt dat

³² Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 880, nr. 3: 5.

werkelijke samenwerking continu moet worden afgedwongen door de politieke en ambtelijke leiding, omdat afdelingen daar zelf nooit toe komen.

Belang samenwerking benoemd in Ontwerpplan Nationale Politie

In het Ontwerpplan Nationale Politie wordt het belang van samenwerken onderkend.

‘Het stimuleren van een sterkere samenwerkingscultuur vormt de komende jaren een van de belangrijke uitdagingen bij de vorming van de Nationale Politie. Op het hoogste abstractieniveau betekent samenwerking dat de politie nagenoeg niets alleen doet en bij vrijwel alle aspecten van haar taakuitvoering afhankelijk is van intensieve en vooral wederkerige samenwerking met andere betrokken partijen, zoals (individuele) burgers, bedrijven, instellingen, ketenpartners in binnen- en buitenland en politiek-bestuurlijke partners. (...) De ambitie om samenwerking te intensiveren geldt ook intern. Voor alle medewerkers moet samenwerking een tweede natuur zijn. Daarbij gaat het om samenwerking met en ondersteuning van directe collega’s en de bereidheid om van anderen te leren en over de grenzen van de eigen taken en processen heen te kijken. Dat vraagt nadrukkelijk ook om het consequent en zorgvuldig vastleggen van informatie en het actief delen van kennis en expertise. Bereidheid en vermogen tot samenwerken zijn eveneens van belang voor het kunnen realiseren van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering die optimaal bijdraagt aan de prestaties van de politie.’³³

Maar de problematiek van samenwerking beperkt zich niet alleen tot de samenwerking tussen politieonderdelen, ook de samenwerking met partijen buiten de politieorganisatie is aan dit principe onderhevig. In recent Crisislab-onderzoek is gekeken naar de ontwikkeling van het formele samenwerkingsbeleid van de Nederlandse politie met andere partners.³⁴ Deze

³³ Ontwerpplan Nationale Politie, d.d. 17 oktober 2011, ministerie van V&J, p. 13. Zie ook: Concept Inrichtingsplan Nationale Politie, dd. 25 juni 2012, p. 26.

³⁴ Helsloot & Groenendaal, 2012b.

samenwerking wordt in beleidsdocumenten continu beleden als essentieel (zie het citaat hierboven uit het Ontwerpplan Nationale Politie voor een recent voorbeeld). Zeker sinds de kerntakendiscussie is het formele beleid echter ook dat samenwerking dient om oneigenlijke politietaken ‘weg te zetten’. Theorie en praktijk van de ‘netwerken’ laten zien dat deze vorm van eenzijdige samenwerking kansloos is, maar het principe geeft aan dat de resulterende beperkte samenwerking tussen politie en externe partners niet vanuit de politieorganisatie zal worden doorbroken.

Voor de kwartiermakers zou dit inzicht aanleiding moeten zijn om zorgvuldig na te denken over de vormgeving van de Nationale Politie: er kan beter niet uitgegaan worden van (vanzelfsprekende) samenwerking tussen onderdelen van de Nationale Politie onderling en met externe partners, alleen omdat dit als wenselijk is benoemd.

14.7 Er is nooit genoeg geld voor verandering

Ervaringsfeit: De beschikbare middelen vereist voor een optimale kanteling van een stelsel zijn altijd geringer dan de noodzakelijke middelen.

Het is een opvallend gegeven uit veel onderzoek naar organisatieverandering: de vooraf door deskundigen geraamde middelen die noodzakelijk zijn voor een fundamentele organisatiekanteling komen vrijwel nooit beschikbaar.³⁵ Integendeel, zowel bij centralisatie- als decentralisatieoperaties worden efficiencyopbrengsten steevast ingeboekt in de begroting. Het gevolg is dat het nieuwe beleid weliswaar een ‘oplossing’ is voor het dan geldende dominante probleem, maar dat onvermijdelijk blijkt dat het nieuwe beleid een scala aan nieuwe problemen oproept en er geen middelen beschikbaar zijn om die op te lossen.

Een klassiek voorbeeld betreft de decentralisatie van de rampenbestrijding in 1985: de, tot dan toe, rijkstaak op het gebied van de rampenbestrijding werd op dat moment uitgevoerd door de organisatie Bescherming Bevolking,

³⁵ Zie voor deze claim De Vries, 2010. Net een nuance anders formuleren Hogwood en Peters (1985) het in hun klassieke boek: wie geld steekt in het aanpakken van een probleem, zal ontdekken dat de oplossing van het ene probleem weer leidt tot het ontstaan van een ander probleem. Hierdoor zullen de financiële middelen zelden of nooit toereikend zijn om de ideale situatie te creëren.

de BB, waarvan de effectiviteit sterk werd betwijfeld. Decentralisatie naar gemeentelijk niveau werd gezien als een noodzaak om tot een effectieve, bij de dagelijkse praktijk aansluitende rampenbestrijding te komen, waarvoor gemeentelijke beleidsvrijheid noodzakelijk was (een eerste kanteling). De decentralisatie was echter ook een bezuiniging ter grootte van ongeveer het budget van de BB, te weten 200 miljoen gulden. Het kan niet verbazen dat al snel vanuit de nieuwe rijksinspectie voor brandweer en rampenbestrijding in gebreke stellende rapporten verschenen over de gemeentelijke rampenbestrijdingsorganisatie, die immers zonder extra middelen een nieuwe taak moest vervullen. Onderzoek toonde aan dat de gemeenten meer geld dienden te besteden aan rampenbestrijding dan beschikbaar kwam via het Gemeentefonds. Uiteindelijk zijn in de Wet veiligheidsregio's zulke scherpe eisen aan de gemeentelijke rampenbestrijding gesteld, dat de Raad van State sprak van een de facto centralisatie (tweede kanteling). Het huidige dilemma voor rijk en gemeenten is dat er nog steeds niet voldoende middelen beschikbaar zijn om aan die eisen te voldoen.

De Nederlandse politie zelf zal zich de regionalisatie uit 1993 herinneren. De bekostiging hiervan moest komen uit efficiëntiewinst.³⁶ Dit bleek onmogelijk en leidde vervolgens tot allerlei problemen die als kanteling, in die periode van voldoende middelen op rijksniveau en politieke aandacht voor sociale veiligheid, weer leidden tot meer geld voor de politie (dat overigens volgens het derde principe weer vooral werd ingezet ten bate van meer professionaliteit).

Een meer recent voorbeeld is dat de kosten voor de 'professionalisering' van de opsporing naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord niet volledig gedekt zijn door structurele aanvullende middelen.³⁷ Het Project Versterking Opsporing zal daarom onontkoombaar leiden tot een lager oplossingspercentage: er worden immers hogere kwaliteitsstandaarden gehanteerd, zoals twee politiefunctionarissen bij elk verhoor en meer bijscholing, er is onvoldoende geld om de extra capaciteit die dit vraagt te compenseren, dus zal er simpelweg minder opsporingscapaciteit beschikbaar komen.

Ook in de huidige vorming van de Nationale Politie is de aanname dat al direct efficiencywinst valt in te boeken: 'Het Korps nationale politie moet leiden tot meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder

36 Rosenthal e.a., 1998.

37 Projectorganisatie PVO, 2010: 15.

bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectievere opsporing. De hiermee gepaard gaande efficiencywinst loopt op van €30 mln. in 2013 tot €230 mln. structureel vanaf 2019.³⁸

Voor kwartiermakers ligt hier de opgave om realiteitszin aan te brengen in de verwachtingen die bestaan over de kortetermijnopbrengst van de aankomende reorganisatie van de politie.

14.8 Slotsom

Wie met ons meegaat in de twee basisaannames dat ten eerste bestuurs- of organisatiekundige wetmatigheden die overal en altijd gelden, ook zullen gelden voor de Nationale Politie, en dat ten tweede alles wat scheef staat, vroeger of later kantelt, zal met ons concluderen dat de Nationale Politie zoals deze nu is bedacht ook onvermijdelijk een nationale politieorganisatie zal worden. Ten goede en ten kwade.

Voorspelbaar zal tot een efficiënter beheer van centrale PIOFACH-voorzieningen kunnen worden gekomen ('kunnen' omdat de meest storende factor de wet op de woekerende professionalisering is, die bijvoorbeeld steeds complexere ICT-voorzieningen vraagt). Even voorspelbaar zal de aanpak van nationale criminaliteit beter verlopen dan in het huidige stelsel.

Maar ook voorspelbaar is dat de Nationale Politie de neiging zal hebben zich terug te trekken uit de lokale en zelfs regionale problematiek. Dit betekent als kanteling dat gemeenten deze taak noodgedwongen zullen oppakken met meer 'lichtblauwe' inzet van gemeentelijke (of private) toezichthouders. Of dit een slechte ontwikkeling is vanuit het oogpunt van effectiviteit en efficiency valt nog te bezien, omdat hierdoor wel een belangrijke deprofessionalisering kan worden doorgevoerd.

Om het voorspelbaar 'goede' van centralisatie te verkrijgen op punten als beheer en nationale criminaliteitsbestrijding én het bewezen 'goede' van de lokale inbedding te behouden, is een zeer precieze vormgeving van het nationale politiebesteding nodig. We noemen hier slechts een (bekend) voorbeeld omdat nadere studie noodzakelijk is naar de complexe samenhang van de verschillende principes in de context van de Nationale Politie.

Het (al eerder in dit hoofdstuk aangestipte) voorbeeld betreft de lokale

³⁸ Rijksbegroting, 2012: 25.

politiefunctie. Om hier voldoende (aandacht voor en daarmee) sturing op te houden, is het wenselijk dat lokale actoren zoals gemeentebestuur en gemeenteraad een werkelijke sturingsmogelijkheid krijgen. Dat betekent dat zij o.a. via middelen zoals bijvoorbeeld een lokaal budget moeten kunnen sturen. Als bepalende 'klant' zouden ze ook kritisch naar de prijs-kwaliteitverhouding moeten kunnen kijken, dat wil zeggen dat ze vooral ook moeten kunnen bepalen welke 'extra accessoires' van de politiefunctie zij niet willen afnemen om hiermee de woekerende professionalisering te kunnen beheersen. De inrichting van min of meer autonome basisteams met een breed takenpakket en een vast budget is hierbij behulpzaam. Beseft moet dan wel worden dat de informatievoorziening vanuit de basisteams naar landelijke specialistische eenheden voor de basisteams altijd een secundaire prioriteit zal zijn.

14.9 Literatuur

- Braam, A. van (1998). *Leerboek bestuurskunde*. Bussum: Coutinho.
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 1 maart 2011. IenM/RB-2011-037932.
- Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 15 maart 2011. IenM/BSK-2011-14488.
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2011. TK 31 568, nr. 85.
- Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 10 juni 2011. 5699056/11/6.
- Brief van het Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen aan de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 3 januari 2003, getekend door dhr. Opstelten namens de korpsbeheerders en dhr. Beuving namens de korpschefs.
- CBS (2011). *Brandweerstatistiek 2010*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Commissie Politie & Wetenschap (2011). *Call 2011*.
- Downs, A. (1967). *Inside bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Fijnaut, C.J.C.F. & H.G. van der Bunt (2000). 'De toekomst van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten in het kader van een "goede politiezorg"', in: H.G. van der Bunt & J.M. Nelen (red.), *De toekomst van bijzondere opsporingsdiensten*. Den Haag: WODC.

- Helsloot, I., A. Scholtens, J.G.H. Bos & B. van 't Padje (2011). *Naar een optimaal stelsel van fysieke veiligheidszorg, een onderzoek in opdracht van de VNG*. Den Haag: VNG.
- Helsloot, I. & J. Groenendaal (2012a). *Op zoek naar de balans tussen daadkracht en voorzorg in de opsporing*, CPW-verkenning, in druk.
- Helsloot, I. & J. Groenendaal (2012b). *Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg*. Amsterdam: Reed Business.
- Helsloot, I., J. Groenendaal & E. Warners (2009). *Kan het samen? Verkenning naar de mogelijkheden van operationele samenwerking van politie en brandweer*. Commissie Politie & Wetenschap.
- Hogwood, B.W. & B.G. Peters (1985). *The pathology of public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel (2004). *Paradoxaal politiebesteding. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Kerkebosch.
- Kouwenhoven, R.M. & M.G. van Bochove (2008). 'Versterking van de opsporing in perspectief', in: *Tijdschrift voor de Politie* 70-3, 9-14.
- Mulock-Houwer, E.J. (1996). *De sterke arm gestuurd: Eindrapport interdepartementaal beleidsonderzoek financieringsstelsel van de politie*. Z.p.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Transaction.
- Palm, J. & E. Ramsell (2007). 'Developing local emergency management by co-ordination between municipalities in networks: experiences from Sweden', in: *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15-4.
- Programma Versterking Opsporing (2005). *Projectplan*. Z.p.
- Projectgroep herijken beroepsprofielen (2010). *Schakelen in verantwoordelijkheid: beroepen van de politie herijkt*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Projectorganisatie PVO (2010). *Eindrapportage PVO januari 2010. Landelijk beeld implementatie PVO bij de politie*. Z.p.
- Projectteam Strategische Reis Brandweer (2008). *De Brandweer over morgen*. Arnhem: NVBR.
- Raad van Regionaal Commandanten (2010). *Visie op waterongevallenbeheersing*, Arnhem: Nederlandse Vereniging voor Brandweertzorg en Rampenbestrijding.
- Reenen, P. van (2012). *Tot op heden is dergelijk onderzoek nog niet verricht*. Amsterdam: Reed Business.
- Rijksbegroting (2012). *Afdeling Veiligheid en Justitie*. Z.p.
- Rosenthal, U., G.J.N. Bruinsma, E.R. Muller, E.J. van der Torre & A.W. de Vries (1998). *Evaluatie Politiewet 1993: een diepte-onderzoek*. Den Haag: WODC.

- Stinchcomb, J.B. & F. Ordaz (2007). 'The integration of two "brotherhoods" into one organizational culture: a psycho-social perspective on merging police and fire services', in: *Public Organization Review* 7, 143-161.
- Tol, J. van, I. Helsloot & F. Mertens (red.) (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.
- Vereniging van gemeentesecretarissen (2011). *Greep op de (veiligheids)regio? Het belang van een ambtelijke rol in de vormgeving van Verlengd Lokaal Bestuur*. Z.p.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Veiligheidsberaad (2011). *Bestuurlijk afwegingskader brandweerdruk*. Z.p.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk (2011). *Bestuursakkoord 2011-2015*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Vlek, F., C. Bangma, C. Loef & E. Muller (red.) (2004). *Uit balans: politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*. Apeldoorn: Kerckebosch.
- Vries, M.S. de (2010). *The importance of neglect in policy making*. Houndmills: Palgrave MacMillan.