

# Het Ministerie van Veiligheid

Stratego op het Binnenhof



**Afstudeerscriptie ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science in Public Administration aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen/Opleiding Bestuurskunde/Parttime programma avond**

Student: S.E. Planken  
Studentnummer: 303226

Begeleiders: Dr. P.L. Hupe  
Prof.dr. J. Colijn

# Het Ministerie van Veiligheid Stratego op het Binnenhof

**Afstudeerscriptie ten behoeve van het behalen van de titel Master of Science in Public Administration aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen/Opleiding Bestuurskunde/Parttime programma avond**

Student: S.E. Planken

Studentnummer: 303226

Begeleiders: Dr. P.L. Hupe  
Prof.dr. J. Colijn

Breda, september/oktober 2008

Trefwoorden:

Ministerie van Veiligheid, Agendavorming, Barrièremodel, Pleitcoalitiemodel, Politiek, Kabinetsformatie

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	5
Samenvatting .....	6
Hoofdstuk 1 Inleiding .....	7
1.1 Inleiding en centrale vraagstelling .....	7
1.2 Deelvragen .....	7
1.3 Bestuurskundige relevantie .....	8
1.4 Methodologie.....	8
1.5 Opbouw scriptie.....	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader: agendavorming in de beleidscyclus .....	11
2.1 Inleiding.....	11
2.2 Agendavorming als begrip .....	11
2.3 De politieke kringloop in het politieke systeem.....	12
2.4 Het barrièremodel van Bachrach en Baratz .....	13
2.4.1 Participanten.....	13
2.4.2 Het “Channel of Policy Choices” .....	14
2.4.3 Beslissingen en non-beslissingen .....	17
2.4.4 Kritiek op het model.....	18
2.5 Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en Jenkins-Smith .....	19
2.5.1 Basiselementen van het ACF.....	19
2.5.2 Grondslagen van het ACF.....	21
2.5.3 Uitwerking ‘policy belief system’ .....	22
2.5.4 Recente aanpassingen van het model .....	23
2.5.5 Kritiek op het model.....	24
2.6 Operationalisering.....	25
2.6.1 Operationalisering barrièremodel .....	25
2.6.2 Operationalisering Advocacy Coalition Framework.....	25
Hoofdstuk 3 Schets van het politieke en maatschappelijke landschap rondom het thema veiligheid tussen 2001 en 2007 in Nederland.....	26
3.1. Inleiding.....	26
3.2 Shockeffecten.....	26
3.3 De staat van Nederland.....	26
3.4 Samenstelling van de Tweede Kamer .....	27
3.5 Veiligheid als thema in verkiezingsprogramma’s.....	28
3.6 Formaties tussen 2002 en 2006.....	28
3.7 Veiligheid als thema van Kabinetsbeleid.....	29
3.8 Adviezen aan het Kabinet .....	30
3.9 Focus op een Andere Overheid.....	30
3.10 Opdracht aan de Commissie Brinkman.....	31
Hoofdstuk 4 Het Ministerie van Veiligheid: een reconstructie .....	33

4.1 Inleiding.....	33
4.2 De eerste poging richting een nieuw ministerie .....	33
4.3 Een “Andere Overheid” als vliegwiel .....	33
4.4 De Commissie Veiligheid en Rechtsorde.....	35
4.5 De instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding .....	36
4.6 De Commissie adviseert een Ministerie van Veiligheid .....	36
4.7 De Kabinetsreactie op de Commissievoorstellen.....	39
4.8 Parlementaire reacties op het voorstel van de Commissie.....	40
4.9 Het rapport wordt openbaar.....	41
4.10 De val van Balkenende II .....	42
4.11 Het tweede rapport Brinkman .....	43
4.12 De formatie 2006-2007 Balkenende IV: geen Ministerie van Veiligheid .....	45
Hoofdstuk 5 Analyse.....	47
5.1 Inleiding.....	47
5.2 Analyse via het barrièremodel .....	47
5.2.1 Participanten .....	47
5.2.2 Barrières.....	49
5.2.3 Non-beslissing .....	52
5.2.4 Conclusie .....	53
5.3 Analyse via het Advocacy Coalition Framework .....	53
5.3.1 Beleidssubstelsysteem.....	53
5.3.2 Externe en interne effecten .....	54
5.3.3 Pleitcoalities .....	54
5.3.4 Deep core beliefs .....	55
5.3.5 Policy beliefs.....	56
5.3.6 Secondary aspects.....	56
5.3.7 Hulpbronnen .....	56
5.3.8 Pleitcoalities en de formatie .....	58
5.3.9 Conclusie binnen het pleitcoalitiemodel.....	59
5.4 Conclusie .....	59
Hoofdstuk 6 Conclusies.....	60
6.1 Centrale vraag .....	60
6.2 Algemene beschouwing .....	60
6.3 Tot slot .....	61
Geraadpleegde literatuur en bronnen.....	63
Bijlage 1 Lijst geïnterviewden .....	67
Bijlage 2 Standpunten politieke partijen bij de verkiezingen van 2003.....	68
Bijlage 3 Standpunten politieke partijen bij de verkiezingen van 6 november 2006 .....	69
Bijlage 4 Overzicht zetelverdeling in de Tweede Kamer 1977/2006 .....	70

## Voorwoord

Toen ik eind 2007 een verkennend gesprek voerde met Peter Hupe over een mogelijke scriptie over het Ministerie van Veiligheid, had ik geen idee waaraan ik zou gaan beginnen. Scripties had ik al eerder geschreven maar een wetenschappelijk onderzoek was nieuw voor mij. Het heeft mij dan ook de nodige hoofdbreken gekost om er uiteindelijk een punt achter te zetten en ik ben tevreden met het eindresultaat.

Deze scriptie vormt de afronding van een tweejarige avondstudie Bestuurskunde. Het resultaat van twee jaar lang iedere week twee avonden in de collegebanken zitten, laat thuis, veel lees- en huiswerk en ook nog een volledige baan. Van tijd tot tijd best een zware opgave maar toch sluit ik deze periode met een goed en vooral verrijkt gevoel af. Gelukkig heb ik alle ruimte gekregen van mijn leidinggevenden om de studie ook binnen de tijd af te ronden. Bestuurskunde heeft mij geraakt en er liggen nog stapels boeken op me te wachten om gelezen te worden en mij verder in mijn denken te ontwikkelen.

Mijn respondenten wil ik bedanken voor hun openhartigheid in de gesprekken en de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt.

Mijn dank gaat uit naar dr. Peter Hupe die mij de afgelopen maanden heeft begeleid. Ik hoop dat de uitkomst van deze scriptie antwoord geeft op een aantal vragen die bij hem zelf leven rond dit onderwerp. Prof. dr. Ko Colijn dank ik voor zijn bijdrage als tweede lezer.

Een scriptie schrijven is een solistisch proces. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar Misha, die als mijn steun en toeverlaat mij de afgelopen twee jaar op vele terreinen heeft bijgestaan en gestimuleerd.

Sven Planken  
Breda, september/oktober 2008

DEZE UITGAVE VAN DE SCRIPTIE BETREFT EEN OPENBARE VERSIE. EVENTUELE VERWIJZINGEN NAAR GEÏNTERVIEWDEN ZIJN UIT DEZE VERSIE VERWIJDERD.

## Samenvatting

De kern van dit onderzoek gaat over de vraag hoe de idee voor de vorming van een Ministerie van Veiligheid in de periode 2005-2007 de (politiek-bestuurlijke) agenda bereikte en welke factoren vervolgens van invloed zijn geweest op deze discussie en het verloop daarvan. Deze scriptie geeft geen antwoord op de vraag of er een Ministerie van Veiligheid moet komen maar richt zich op de discussie die in die periode is gevoerd en het proces dat daarbij doorlopen is. Dit alles gekoppeld aan het leerstuk van de agendavorming.

De discussie over de vraag of er in Nederland een Ministerie van Veiligheid moet komen, is niet nieuw. Al in de jaren '80 en in de kabinetsformaties daarna is deze discussie aan de orde geweest. In de kabinetsperiode Balkenende II is er voor het eerst gesproken over en serieus onderzoek gedaan naar de vorming van dit ministerie. Ingegeven vanuit enerzijds de toegenomen dreiging van terrorisme in Nederland. Anderzijds de gebeurtenissen in ons land zoals de moord op Fortuyn en Van Gogh, de rampen in Volendam en Enschede en het falende overheidsoptreden, werd duidelijk dat het aansturingvraagstuk rondom veiligheid beter georganiseerd moest worden. Een Commissie onder leiding van oud-minister Brinkman kreeg de opdracht van het kabinet dit vraagstuk te onderzoeken. In de opdracht werd eveneens de vraag gesteld een onderzoek te doen naar een Ministerie van Veiligheid.

Hoewel het vraagstuk breder van opzet was, richtte het advies en de daarop volgende discussie zich vooral op de instelling van een Ministerie van Veiligheid en de bestrijding van terrorisme. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er een grote politieke component aan de discussie heeft gezeten en in zekere zin nog steeds zit. Politici hebben zich al vroegtijdig bemoeid met de discussie en via allerlei kanalen hun mening hierover gegeven. Datzelfde gold ook voor de tegenstanders. Burgemeesters, politiecommissarissen, hoge ambtenaren van het OM en de AIVD hebben op gezette momenten publiekelijk en intern laten weten geen heil te zien in een Ministerie van Veiligheid.

Toen de Commissie Brinkman haar bevindingen presenteerde had het Kabinet Balkenende II inmiddels een aantal maatregelen getroffen, zoals de instelling van de NCTb, en een begin gemaakt tot verdere samenwerking van politie, brandweer en hulpdiensten in de regio. Daarnaast was de dreiging van terrorisme niet minder geworden maar had het Kabinet dit wel beter onder controle. Ondanks de positieve houding van enkele leden van het Kabinet bij de voorstellen van Brinkman, besloot het Kabinet toch anders. Brinkman kreeg een vervolgoopdracht en een beslissing werd overgelaten aan een volgend kabinet. Een non-beslissing waarmee het Kabinet de discussie in feite terug bij af bracht. Aan de andere kant bleken compromissen over de aanpak van terrorisme tussen leden van het Kabinet goed uit te pakken. De Kamer schikte zich in deze aanpak. Er was daarmee dus in wezen geen reden meer om tot de oprichting van een Ministerie van Veiligheid over te gaan. De nieuwe samenstelling van de Kamer na de verkiezingen van 2006 legt haar focus meer op preventie en het werken vanuit de bestaande structuur. Het Kabinet Balkenende IV is dezelfde weg ingeslagen, zij het met een meer preventieve inslag. In de aansturing beheren BZK en Justitie samen het terrorismedomein met de minister van Justitie als coördinerend minister.

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Inleiding en centrale vraagstelling

**“We will lead the unified national effort to secure America. We will prevent and deter terrorist attacks and protect against and respond to threats and hazards to the nation. We will ensure safe and secure borders, welcome lawful immigrants and visitors, and promote the free-flow of commerce”** (Strategic Plan, US Department of Homeland Security).<sup>1</sup>

Is Nederland beter beschermd tegen terrorisme? Wordt rampenbestrijding beter? Voelen burgers zich veiliger? Neemt de criminaliteit af als er een Ministerie van Veiligheid zou zijn? Zou de overheid dan echt beter functioneren? Of kunnen deze vragen ook op een andere manier en met andere middelen worden beantwoord? Deze discussie speelde in de Kabinetsperiodes Balkenende I, II en III en hield de politiek in Den Haag vooral in de periode 2005-2006 bezig.

De discussie over de vorming van een Ministerie van Veiligheid is een langlopende. Wanneer zich ernstige rampen, aanslagen of andere gewelddadigheden voordoen of onderdelen van de veiligheidsorganisatie in Nederland niet voldoende of niet goed met elkaar samenwerken, laait deze discussie op. Lang is gedacht dat het integreren van onder andere justitie, politie en veiligheidsdiensten dit zou kunnen oplossen. Althans dat is de technocratische oplossing van menig politicus en ambtenaar.

Met de aanslagen in New York, Madrid en Londen in het achterhoofd en de moorden op Fortuyn en Van Gogh nog vers in het geheugen, is rond 2005 in politiek Den Haag de discussie over het vormen van een Ministerie van Veiligheid opnieuw opgelaaid. De druk om te komen tot een oplossing voor de problemen die in de veiligheidsketen werden ervaren en de onmacht van diezelfde overheid om terrorisme of aan terrorisme verwante activiteiten te kunnen bestrijden, heeft gezorgd voor een politiek draagvlak om een commissie onder leiding van oud-CDA politicus Elco Brinkman te laten nadenken over de inrichting van het veiligheidsdomein en de bijbehorende sturingsvragen. Daarbij werd expliciet gevraagd een antwoord te geven op welke wijze een Ministerie van Veiligheid daarin zou passen.

Tot 2005 werd er veel gesproken over deze gedachte. In de formatie Balkenende I was er een mogelijkheid om daadwerkelijk een dergelijk ministerie te vormen. Het ontbrak echter aan politiek draagvlak.

Deze scriptie gaat in het bijzonder over de periode 2005-2007 waarin de idee voor het vormen van een Ministerie van Veiligheid als serieuze optie opkwam, de politieke agenda haalde en vervolgens van die agenda verdween. Vervat in een probleemstelling en centrale vraag, luidt deze:

*Hoe bereikte het voorstel voor een Ministerie van Veiligheid in de periode 2005-2007 de politiek-bestuurlijke agenda en wat gebeurde er vervolgens met dat voorstel? Met welke factoren hangen het verloop en de afloop van dit proces samen?*

In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik achtereenvolgens enkele deelvragen stellen bij de centrale vraag, ingaan op de bestuurskundige relevantie, beschrijven wat de methodologie is achter het onderzoek en tot slot de indeling van de scriptie toelichten.

### 1.2 Deelvragen

Om een meer helder en completer beeld te krijgen van de casus, zal de centrale vraag opgedeeld worden in een aantal deelvragen. Deze vragen komen in de loop van dit onderzoek terug en helpen om aan het eind van deze scriptie een gefundeerd antwoord te geven op de centrale vraag.

1. Vanuit welke achtergrond is het denken over een minister of Ministerie van Veiligheid gestart?
2. Op welke wijze en wanneer is een poging/zijn pogingen gedaan om het idee voor een Ministerie van Veiligheid op de agenda te plaatsen?
3. Welke actoren en factoren zijn belangrijk geweest bij het proces van agendavorming?

<sup>1</sup> <http://www.dhs.gov/xabout/strategicplan/>

4. Op welke manier hebben actoren zich in het proces rondom het Ministerie van Veiligheid opgesteld en wat zijn de redenen voor die opstelling?
5. Op welk moment in de tijd is er een politiek besluit genomen over de toekomst van een Ministerie van Veiligheid?
6. Wat is de invloed van de val van het Kabinet Balkenende II (2003-2006) geweest op het verdere verloop van het proces?
7. Welke standpunten zijn door leidende politieke partijen ingenomen op het thema veiligheid in aanloop naar, tijdens en na de verkiezingen van 6 november 2006?
8. Welke afwegingen zijn er gemaakt ten tijde van de informatie Hoekstra en de informatie Wijffels?
9. Heeft het denken over een Ministerie van Veiligheid geleid tot een andere kijk op de organisatie van veiligheid binnen de rijksoverheid?

### 1.3 Bestuurskundige relevantie

In de afgelopen twee jaar is mij duidelijk geworden dat bestuurskunde meer is dan de relatie tussen overheid en burgers. Allerhande aspecten uit andere studies zoals politicologie, rechten, economie en sociologie maken de studie bestuurskunde tot een multidisciplinaire wetenschap. Een wetenschap die zich dus op meer richt dan overheid en burgers alleen. Deze scriptie is een beschrijving en een analyse van een politiek proces rondom een verandering van sturing op het veiligheidsdomein waarbij (partij)politieke en ambtelijke belangen door elkaar heen lopen. Over het Ministerie van Veiligheid is nog geen uitgebreide analyse geschreven. Deze scriptie is in dat opzicht een eerste aanzet om inzicht te geven in dat proces. Dat is dan ook de beoogde bijdrage in bestuurskundig opzicht die met deze scriptie wordt geleverd.

### 1.4 Methodologie

Wetenschappelijk onderzoek vraagt om een goed methodologisch raamwerk waarbinnen het onderzoek moet plaatsvinden. Dit raamwerk helpt de onderzoeker om tot resultaten te komen die verklaarbaar zijn, door anderen te verifiëren zijn en daarmee wetenschappelijk onderbouwd zijn.

Volgens Van Thiel kan onderzoek verschillende doelen dienen (Van Thiel, 2007:23). Zo kan onderzoek antwoord geven op praktische problemen maar ook dienen als kennisvergarig. Van Thiel deelt de doelstelling van onderzoek in, in verschillende categorieën: exploratie, descriptie, verklaring, toetsing, diagnose, ontwerp en evaluatie. Dit onderzoek heeft vooral het karakter van descriptief en verklarend onderzoek. Van Thiel (2007:23) omschrijft dit als volgt:

Descriptie	Onderzoek waarin bijvoorbeeld gebeurtenissen of kenmerken van het onderwerp worden <i>beschreven</i> . Een beschrijving kan empirisch zijn (bijvoorbeeld een gebeurtenis in chronologische volgorde), maar kan ook aan de hand van theoretische begrippen worden geordend (bijvoorbeeld actoren en factoren). Niet te verwarren met het opschrijven van onderzoekresultaten.
Verklaring	Onderzoek waarin <i>oorzaken</i> van een bepaald probleem worden gezocht of onderzocht. Verklarend onderzoek kan theorieën gebruiken bij het zoeken naar oorzaken, maar het is ook mogelijk dat op basis van empirische bevindingen nieuwe theorie wordt ontwikkeld.

Ik merk op dat de wijze waarop Van Thiel kijkt naar methodologie slechts één van de manieren is om het onderzoek vorm te geven. In mijn onderzoek ga ik op zoek naar de oorzaken om het verloop van de casus te verklaren: dus niet in causaal kwantitatieve zin. Het gaat daarbij meer om het "verstehen": begrijpen wat er gebeurd is en welke gedachten daar achter zitten. De socioloog Max Weber zegt hierover "*Sociologists can understand the meaningfulness of others' actions either through 'rational understanding' (...) or through 'intuitive' or 'empathic' understanding, which refers to the comprehension of 'the emotional context in which the action (takes) place'*" (Kalberg, 2006:10). Het ontwikkelen van een nieuwe theorie is binnen deze scriptie niet mijn opzet.

### Theoretisch kader

Bij de keuze voor de theoretische benaderingen uit de bestuurskundige literatuur is aangesloten bij wat al langer in de sociale wetenschappen gemeengoed is geworden: meerdere theoretische benaderingen toepassen op één casus. Hier is gekozen om twee benaderingen toe te passen en daarmee de casus te analyseren. De keuze voor de benaderingen wordt in hoofdstuk twee nader toegelicht. Bij het opstellen van het theoretisch kader is gekeken of aan de vier criteria voor een goed theoretisch kader is voldaan. Deze criteria zijn dat het kader consistent is, toetsbaar, accuraat en eenvoudig (Van Thiel, 2007:47).

### *Methoden en technieken*

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. Het literatuuronderzoek is vooral gebruikt voor het beschrijven van de casus, het geven van een overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen en het staven van uitspraken van de geïnterviewden. Daarnaast zijn uit het literatuuronderzoek naast feiten ook inzichten naar voren gekomen over de houding van personen in de discussie, opinies van personen en partijen die bij deze discussie betrokken waren. De interviews zijn als methodiek ingezet om een goede en waarheidsgetrouwe empirische beschrijving van de casus te kunnen geven. Beide methodes zijn elementen uit de kwalitatieve analysemethoden (zie ook Hakvoort 1995:133).

Voor het operationaliseren van de theoretische benaderingen is aangesloten bij de vaak gebruikte volgorde van definiëren, indiceren en operationaliseren (Hakvoort 1995:129). Begrippen uit de theorie zijn zo nauwkeurig mogelijk beschreven, vervolgens is gekeken op welke manier daaraan criteria te koppelen zijn waarbij voor de operationalisering enkele vragen opgesteld zijn. Met dit geoperationaliseerde kader wordt als het ware een bril gevormd waarmee vanuit verschillende invalshoeken gekeken kan worden naar de empirie. Op basis van de uitkomsten van deze vergelijking kunnen dan conclusies getrokken worden.

### *Casestudy*

Bestuurskundig onderzoek kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Hier is gekozen voor de casestudy. Hakvoort (1995:90) beschrijft een casestudy als een onderzoek naar complexe situaties bijvoorbeeld een besluitvormingsproces. De casestudy leent zich goed voor het toetsen van theorie. Hakvoort geeft aan dat casestudy onderzoek geen statistische generaliserende pretenties heeft maar je wel in staat stelt om theoretische generaliserende uitspraken te doen. Hij bedoelt daarmee dat onderzocht of beproefd kan worden of de theorie ook in dat ene geval opgaat. Bij zowel het onderdeel over literatuuronderzoek (het gebruik maken van bestaand materiaal) als bij interviews is een aantal nadelen genoemd. Deze nadelen kunnen worden tegengegaan door gebruik te maken van meerdere bronnen en door deze bronnen ook met elkaar te confronteren zodat er validiteit ontstaat. Hakvoort (1995:133) schrijft hierover dat het gebruikmaken van meer dan één techniek van materiaalverzameling in principe hetzelfde is als triangulatie (het toetsen aan meerdere bronnen). Voorts geeft Hakvoort aan dat een casestudy per definitie een methode is waarbij altijd meerdere technieken van materiaalverzameling nodig zijn om tot een afgewogen resultaat te komen.

### *Literatuuronderzoek*

Literatuuronderzoek heeft als voordeel dat er, mede door het gebruik van internet, veel informatie in korte tijd beschikbaar is. Het helpt de onderzoeker om verschillende kanten van een casus te bekijken en dus om *bias* te voorkomen. Veel literatuur heeft ook een nadeel omdat het de focus van het eigenlijke onderzoek kan vervagen en er interpretatie op interpretatie kan plaatsvinden. De informatie is dan minder of zelfs niet bruikbaar voor het onderzoek of zorgt ervoor dat de onderzoeker niet meer bezig is met de centrale vraag van het onderzoek.

Over het Ministerie van Veiligheid is nog weinig tot zeer weinig geschreven in kranten en tijdschriften. De artikelen die verschenen zijn, hebben veelal een informatief karakter en zijn vooral geschreven in het licht van de Kabinetsformatie. Enkele artikelen waren nuttig omdat deze de meest betrokken spelers aan het woord lieten. In veel gevallen kon daarin ook een bevestiging worden gevonden voor uitspraken van respondenten. In enkele gevallen leidde het zelfs tot een heel nieuw inzicht. Ik heb er voor gekozen om informatie uit kranten en tijdschriften vooral te zoeken in de belangrijkste Nederlandse kranten en tijdschriften zoals NRC Handelsblad, Volkskrant, Trouw, Elsevier en Vrij Nederland. Dit zijn de in Nederland meest gerenommeerde kranten en tijdschriften. Daarnaast verrichten zij in vergelijking met andere (landelijke) kranten vaak onderzoeksjournalistiek wat de betrouwbaarheid vergroot. Uit een analyse van het beschikbare materiaal is mij gebleken dat de andere dagbladen vooral ANP berichten of elkaars berichten publiceren en daarmee dus geen extra toegevoegde waarde bieden. Een belangrijk ander onderdeel van het literatuuronderzoek bevindt zich in de parlementaire geschiedenis. Het aantal Kamerstukken (afkomstig uit de Handelingen van de Tweede Kamer) was beperkt maar gaf voldoende inzicht in de verschillende opvattingen en discussies van en tussen actoren. De partijprogramma's van de belangrijkste politieke partijen zijn bij het onderzoek betrokken.

### *De interviews*

Het grote voordeel van het afnemen van interviews is dat de informatie rechtstreeks of zo dicht mogelijk bij de bron wordt gehaald. Een nadeel is dat niet altijd zeker is of de geïnterviewde al zijn informatie wil verstrekken of soms niet altijd beschikt over de volledige informatie. Bij het doen van interviews is het dan ook goed te

beseffen dat je altijd te maken hebt met de interpretatie van de persoon die geïnterviewd wordt: *“it is all in the eyes of the beholder”*.

Dit onderzoek kent een afgebakende scope in termen van de personen die betrokken zijn geweest bij deze discussie. Van Thiel noemt dit een eliteonderzoek (Van Thiel, 2007:109). Daarin schuilt het gevaar dat niet iedereen wil meewerken. De casus is voor veel geïnterviewden een politiek dossier. De keuze voor de geïnterviewden kan worden teruggevoerd op een analyse van de belangrijkste spelers in het proces. In totaal zijn 25 personen aangeschreven en 14 interviews afgenomen. De lijst bestond uit leden van het toenmalige Kabinet, leden van de Tweede Kamer (Kamerleden van alle politieke partijen), (top) ambtenaren en andere (in)direct betrokkenen. Geprobeerd is om uit elke groep meerdere personen te spreken. Die opzet is ook geslaagd. Ik ben in de gelegenheid geweest de belangrijkste spelers te spreken. De meesten waren ook zeer openhartig in de beantwoording van vragen en hebben daardoor een goed beeld kunnen neerzetten van de casus zoals deze zich in werkelijkheid heeft voltrokken. Een beperkt aantal personen heeft aangegeven niet bereid te zijn hun medewerking aan het onderzoek te verlenen. Drie oud-ministers en een drietal Kamerleden wilden om hun moverende redenen niet meewerken. Dit had verschillende oorzaken zoals het feit dat het voor de betreffende partij geen issue was en is of omdat de geheimhouding hem of haar niet toestond te spreken. In twee gevallen was het wel mogelijk om met de betrokken beleidsmedewerker een gesprek te voeren.

De interviews zijn afgenomen op een semigestructureerde wijze. Dat wil zeggen dat de interviewer een aantal basisvragen heeft en vervolgens op basis van de antwoorden van de respondent verder gaat vragen. Met de geïnterviewden<sup>2</sup> is de afspraak gemaakt dat van het interview een gespreksverslag op hoofdlijnen wordt gemaakt en dat zij niet bij naam in de tekst van de scriptie worden genoemd. De interviewverslagen zijn uitsluitend ter methodologische verantwoording aan de Examencommissie ter hand gesteld.

### *1.5 Opbouw scriptie*

Deze scriptie is opgebouwd uit zes hoofdstukken. In de inleiding is inzicht gegeven in de wijze waarop het onderzoek heeft plaatsgevonden (methodologische verantwoording). In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader uiteengezet aan de hand van een tweetal theoretische benaderingen rond het leerstuk van de agendavorming. Hoofdstuk drie beschrijft de casus in het licht van de periode 2001-2007 waarin diverse Kabinetten hebben gesproken over het Ministerie van Veiligheid. Mede aan de hand van artikelen uit dagbladen, gegevens uit sociologisch en politicologisch onderzoek, de Handelingen van de Tweede Kamer en partijprogramma's is getracht de casus te beschrijven. In het vierde hoofdstuk wordt deze casus afgerond door ook de resultaten uit de interviews te betrekken die met direct en indirect betrokken actoren zijn gehouden. Hierdoor ontstaat een zo volledig mogelijke beschrijving van de casus "Ministerie van Veiligheid". Hoofdstuk vijf vervolgens is een analyse van de casus aan de hand van het in hoofdstuk twee ontwikkelde theoretische kader en de daarbij behorende operationalisering. In hoofdstuk zes wordt antwoord gegeven op de centrale vraag. Deze scriptie wordt afgesloten met enkele conclusies.

---

<sup>2</sup> In de bijlage is een lijst opgenomen met de namen en functies van de geïnterviewden.

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader: agendavorming in de beleidscyclus

### 2.1 Inleiding

Agendavorming is het bestuurskundige leerstuk bij de gekozen vraagstelling bij deze scriptie. Het gaat daarbij om de vraag hoe en op welke wijze het idee voor de vorming van een Ministerie van Veiligheid op de publieke, politieke en beleidsagenda (zie 2.2) is gekomen en welke factoren van invloed zijn geweest waarom het onderwerp nu niet meer op de agenda staat. Dit is een vraag die ogenschijnlijk eenvoudig is te beantwoorden maar in de praktijk toch lastiger is. Bij deze politieke vraagstukken geldt dat het antwoord vaak divers is en per gesprekspartner van een andere kant bekeken kan worden. Bestuurskundige theorie kan helpen bij het geven van een antwoord op deze vragen. Met de theorie rondom het leerstuk agendavorming kan als het ware een kader of bril gevormd worden om naar het probleem of vraagstuk te kijken.

Agendavorming maakt deel uit van het beleidsproces. Dit leerstuk richt zich op de vraag hoe beleid tot stand komt en welke fasen worden doorlopen. Binnen het leerstuk van de agendavorming hebben diverse (Amerikaanse) bestuurskundigen en politicologen theoretische benaderingen uitgewerkt. Gekozen is om in deze scriptie twee theoretische benaderingen te behandelen en toe te passen. Allereerst is dit het barrièremodel van Bachrach en Baratz (1970). Het model is interessant om als theoretische kader te gebruiken omdat het de verschillende obstakels zichtbaar maakt die een beleidsonderwerp moet zien te overwinnen om te komen tot beleidsuitvoering (beleidsimplementatie). De tweede benadering is het Advocacy Coalition Framework (ACF) of pleitcoalitiemodel van Sabatier en Jenkins-Smith (1993). De benadering van Sabatier en Jenkins-Smith legt de verschillende coalities en hun zichtbare en niet-zichtbare drijfveren bloot en de manier waarop zij deze gebruiken in het beleidsvormingsproces. Beide theoretische benaderingen zijn goed bruikbaar op de casus waarbij het zowel gaat om het adresseren van het onderwerp op de politieke agenda als om de werking van het krachtenveld rondom die agenda.

In de methodologische verantwoording is aangegeven dat bij single casestudies het gebruikelijk is om meerdere theoretische benaderingen toe te passen om de uitkomsten uit de casus te analyseren en op basis daarvan conclusies te formuleren. Door het probleem vanuit meerdere invalshoeken te bekijken kan tot een meer volledige analyse worden gekomen (vgl. o.a. Allison (1999) in zijn onderzoek naar de Cuba-crisis in "Essence of Decision").

In dit hoofdstuk zullen allereerst de begrippen agendavorming en politiek systeem nader worden omschreven. Een verduidelijking van deze begrippen helpt om de uitwerking van het barrièremodel en het ACF beter te begrijpen. Na een korte introductie van de twee benaderingen worden, per benadering, de belangrijkste elementen uitgewerkt en aan het einde van dit hoofdstuk voorzien van een operationalisering. Door het operationaliseren van de belangrijkste begrippen vorm ik de brillen waarmee in een later stadium naar de casus kan worden gekeken.

### 2.2 Agendavorming als begrip

Wie de media en politiek volgt, hoort vaak dat een probleem op de agenda wordt geplaatst. Soms is dit een omvangrijk beleidsprobleem, soms een niemendalletje dat benut wordt voor politieke aandacht. Problemen komen even snel op de agenda als dat ze er vanaf worden gehaald. Het leerstuk van de agendavorming bestudeert dat proces en het krachtenveld dat daarbij zichtbaar en niet zichtbaar een rol speelt. In de kern gaat het om de vraag of eisen en wensen uit de samenleving omgezet kunnen worden in beleid (implementatie). Deze problemen spelen voornamelijk in het overheidsdomein.

Diverse wetenschappers hebben geprobeerd een definitie of omschrijving te geven voor het begrip "agendavorming". Volgens Hoogerwerf (2003:73) moet dit gezien worden "als het proces waardoor maatschappelijke problemen de aandacht van het publiek of de beleidsbepalers krijgen". Van de Graaf en Hoppe (2004:88) plaatsen agendavorming meer in de context van afwegingen. Door deze afwegingen van normatieve en ideologische concepties van burgers en beleidsbepalers in de politieke arena, ervaart men situaties als problematisch en vormt zich een gedeelde opvatting van wat urgent is en wat niet, en welke oplossingen daarvoor kunnen worden aangedragen. Dunn schrijft in zijn standaardwerk "Public Policy Analyses" (2004:45): "Elected and appointed officials place problems on the public agenda. Many problems are not acted on at all, while others are addressed only after long delays". Agendavorming heeft dus te maken met aandacht, concepties en de kracht van actoren om een onderwerp zodanig te positioneren dat het aandacht krijgt. Individuele actoren en maatschappelijke organisaties zullen proberen invloed uit te oefenen om hun probleem op de agenda te krijgen. Deze agenda is echter niet eenduidig. Van de Graaf en Hoppe (2004:182)

onderscheiden drie soorten agenda's: de beleidsagenda die alle onderwerpen omvat waar beleidsmakers mee bezig zijn en oplossingen voor aandragen; de publieke agenda waar onderwerpen op staan die binnen de samenleving leven en waarvan men vindt dat deze aandacht behoeven van politici en beleidsmakers; en de politieke agenda die onderwerpen bevat die de aandacht van bestuurders en politici hebben. De verschillende agenda's vormen geen hiërarchisch geheel maar overlappen elkaar met identieke onderwerpen. Het is volgens Van de Graaf en Hoppe (2004:183) ook niet duidelijk op welke agenda een onderwerp als eerste zal opkomen. Het uiteindelijke doel is dat onderwerpen op de beleidsagenda komen. Dat proces heet het agendavormingsproces. Dit proces richting de beleidsagenda kan verlopen via verschillende paden waarbij de politieke en publieke agenda in vrijwel alle gevallen worden gepasseerd: soms opvolgend, soms alleen politiek of publiek en in een enkel geval gewoon rechtstreeks richting de beleidsagenda. Afhankelijk van de actor die het probleem oppakt, wordt bepaald wat het startpunt is van het agendavormingsproces. Van de Graaf en Hoppe (2004:183) geven hiervoor een overzicht dat verwerkt is in onderstaande tabel. Daarbij wordt uitgegaan van ideaaltypische agendavorming. In de praktijk lopen trajecten soms in een andere volgorde of wordt een tussenstap overgeslagen.

Tabel 1: Agendavormingsproces

Werkwijze	Middel	Agendavorming
Extern initiatief	Zorgen voor aandacht in de samenleving en vragen om politieke aandacht	Publiek – Politiek – Beleid
Politieke mobilisatie	Het probleem wordt geplaatst op de agenda, daarna wordt steun gezocht in de samenleving	Politiek – Publiek – Beleid
Interne beïnvloeding	Een actor kan het onderwerp direct op de beleidsagenda plaatsen.	Beleid

Bron: naar Van de Graaf en Hoppe (2004:183)

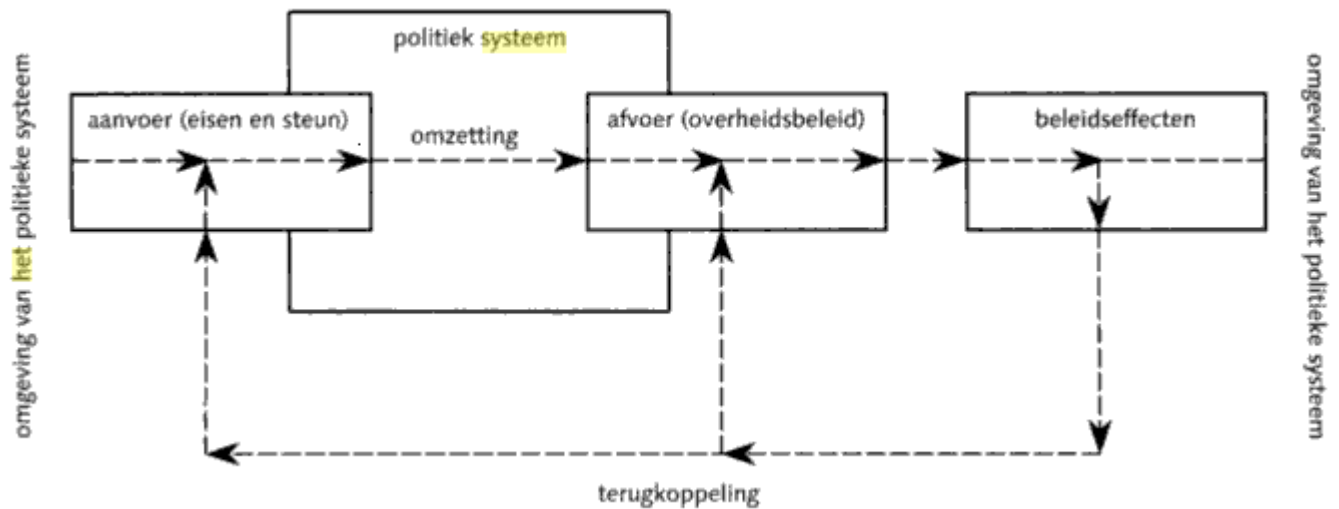
Het proces van agendavorming kan op verschillende manieren worden beschouwd waarbij de manier waarop gekeken wordt naar de kenmerken van maatschappelijke problemen en de mate waarin actoren invloed hebben op dat proces verschilt. Media, persoonlijke invloed van leidende actoren, het al dan niet hebben van politieke steun en consensus zijn enkele van de factoren die Hoogerwerf (2003:74) als verklaring geeft voor de verschillen in de theoretische benaderingen. Op welke wijze er gekeken wordt naar het agendavormingsproces; het gaat actoren om invloed, de mogelijkheid om te kunnen reageren op het proces en de mogelijkheid om het proces actief te kunnen beïnvloeden?

Conclusie is dat een onderwerp alleen maar tot beleid of implementatie komt wanneer het op de beleidsagenda komt te staan. Het is daarbij nodig dat vooral in het politieke domein men aandacht krijgt of heeft om hierover een beslissing te nemen. Duidelijk is dat veel onderwerpen succesvol de publieke of politieke agenda kunnen bereiken maar lang niet allemaal de beleidsagenda halen (Van de Graaf en Hoppe, 2004:184).

### 2.3 De politieke kringloop in het politieke systeem

Agendavorming vindt plaats binnen het politieke domein. Het overheidsbeleid wordt bepaald in dat domein. Binnen het politieke domein of systeem zijn vele actoren te onderkennen: politieke partijen, politici (in en buiten de Kamer), het parlement, ambtenaren, belangengroepen maar ook media en adviescommissies. Samen vormen zij het politieke systeem (Hoogerwerf 2004:24). Dit stelsel is onderhevig aan allerlei invloeden van zowel binnenuit als van buitenaf. Het stelsel zelf oefent ook invloed uit op de omgeving. Binnen het systeem worden eisen en wensen vanuit de verschillende actoren ingebracht en al dan niet omgezet in beleid (plaatsen op de beleidsagenda) met als doel om effect te hebben op ontwikkelingen in de samenleving of om problemen te voorzien van oplossingen. Als voorbeeld kan genoemd worden de wijkaanpak van het huidige Kabinet ('Vogelaarwijken'). Het is een politieke en publieke wens (vanuit coalitiepartijen en vanuit gemeenten) om meer aandacht te geven aan de leefbaarheid en de problemen in bepaalde wijken (eisen en wensen). Via de formatie (omzetting) is hierop geantwoord door een speciale programmaminister te belasten met de wijkaanpak via een beleidsplan en (financiële) middelen (beleid). Aan het einde van de Kabinetsperiode dient de leefbaarheid in deze wijken aanzienlijk te zijn verbeterd (effecten). Het systeem is zodanig ingericht dat er ook terugkoppeling en bijsturing plaatsvindt. Schematisch geeft de politieke kringloop in het politieke systeem het volgende beeld:

Schema 1: De politieke kringloop in het politieke systeem



Bron: Hoogerwerf, 2003:24

#### 2.4 Het barrièremodel van Bachrach en Baratz

Het barrièremodel is een theoretische benadering die in de jaren zestig van de vorige eeuw ontwikkeld is door de Amerikaanse onderzoekers Bachrach en Baratz. Het model sluit aan bij het fasenmodel en legt de nadruk vooral op de barrières die overwonnen moeten worden wil een probleem een in volgende fase van het beleidsvormingsproces terecht komen. Bachrach en Baratz onderzochten in de jaren zestig een gemeentelijk besluitvormingsproces en keken daarbij vooral naar de krachten die binnen dit proces een rol speelden. Hun bevindingen legden zij neer in het artikel "Two fases of power" (1962) en "Decisions and Nondecisions" (1963) dat later in uitgebreide vorm ook als boek verscheen onder de titel "Power and Poverty; Theory and Practice" (1970). Tenzij anders gemeld, wordt in deze paragraaf verwezen naar het boek "Power and Poverty". Voor de opzet van deze paragraaf heb ik dezelfde structuur gekozen als Anne Marie Bakker in Vergunningen op hoofdlijnen<sup>3</sup>.

Het barrièremodel geeft inzicht in de macht van actoren in de politieke arena om een bepaald beleidsvoorstel al dan niet in de implementatiefase te krijgen. Het barrièremodel is in wezen een reactie op de gedachten van o.a. Dahl over macht (power) en de strijd tussen elitisme en pluralisme. Bachrach en Baratz schrijven hierover in hun artikel "Theories of Power" in The American Political Science Review (1962:947) dat er eigenlijk twee gezichten aan macht zitten. Het gaat om de vraag "wie is de baas" (elitistische benadering) of "heeft iemand de macht?" (pluralistische benadering). Het gaat volgens Bachrach en Baratz om de vraag hoe deze macht wordt ingezet, wat onderliggende gronden daarbij zijn, wat de regels van het spel zijn en wie daar baat bij heeft en wie niet. Bachrach en Baratz hebben met hun benadering de gehele beleidsontwikkeling onderzocht waarbij zij vier barrières hebben onderscheiden. Kenmerkend aan het barrièremodel is dat bij elke barrière strijd moet worden geleverd tussen actoren. Het gaat daarbij om de strijd tussen het behouden van staand beleid of het veranderen van dat beleid. Actoren zullen in deze strijd hun macht aanwenden om te voorkomen dan wel te forceren dat beleid verandert. Macht is dus het doorslaggevende middel in het barrièremodel. Het onderdeel macht komt later in deze paragraaf terug.

##### 2.4.1 Participanten

Zoals in de inleidende paragraaf over agendavorming is aangegeven, kan beleidsverandering alleen plaatsvinden wanneer het op een of andere manier de aandacht krijgt van de samenleving en/of de politiek. Wanneer een bepaalde groep overtuigd is van het belang van het onderwerp, heeft zij de mogelijkheid het onderwerp te agenderen via de drie manieren die in de voorgaande paragraaf zijn beschreven. Actoren of groepen van actoren staan dan ook centraal in de benadering van Bachrach en Baratz (1970:54 e.v.): de "people and groups seeking re-allocation of values" (de veranderingsgezinden) en de "people and groups committed to existing values" (door Bachrach en Baratz expliciet aangeduid met de term "status-quogroep").

<sup>3</sup> Bakker, Anne Marie, Vergunningen op hoofdlijnen, scriptie Bestuurskunde 2005

Deze groepen zijn niet uniform maar veelzijdig. De status-quo-groep kenmerkt zich echter door het feit dat deze alles in het werk zal zetten om de wijzigingsgroep dwars te zitten in het hele proces. Daarbij steken zij het verzet in vanuit onder andere bestaande waardepatronen en overtuigingen (*mobilisation of bias* (1970:43)). De veranderingsgezinden kunnen (1970:53 ev.) onderverdeeld worden in een aantal soorten groepen. Als eerste kan genoemd worden de groep die is samengesteld uit actoren (en hun organisaties) die blij hebben gegeven het beleid te willen veranderen. Deze groep heeft ook de beschikking over macht en invloed om dit ook te doen. De tweede groep bestaat uit vertegenwoordigers die bepaalde belangen over het voetlicht brengen. De derde en laatste groep is samengesteld uit groepen die op het moment niet geïnteresseerd zijn of niet bij machte zijn om invloed uit te kunnen oefenen op de beleidsbepalers. Zij zijn echter wel een interessante groep omdat zij wel in de toekomst actief kunnen worden en invloed kunnen gaan uitoefenen op de beleidsbepalers. De groepen van primair geïnteresseerden en promotors spelen een belangrijke rol bij het overwinnen van de eerste barrière. Bij deze barrière spelen de gevestigde waardepatronen en ideologieën een cruciale rol. Om die te overwinnen is dus een verandering in denken en waardepatronen bij de status-quo-groep noodzakelijk om nieuw of veranderd beleid tot stand te brengen.

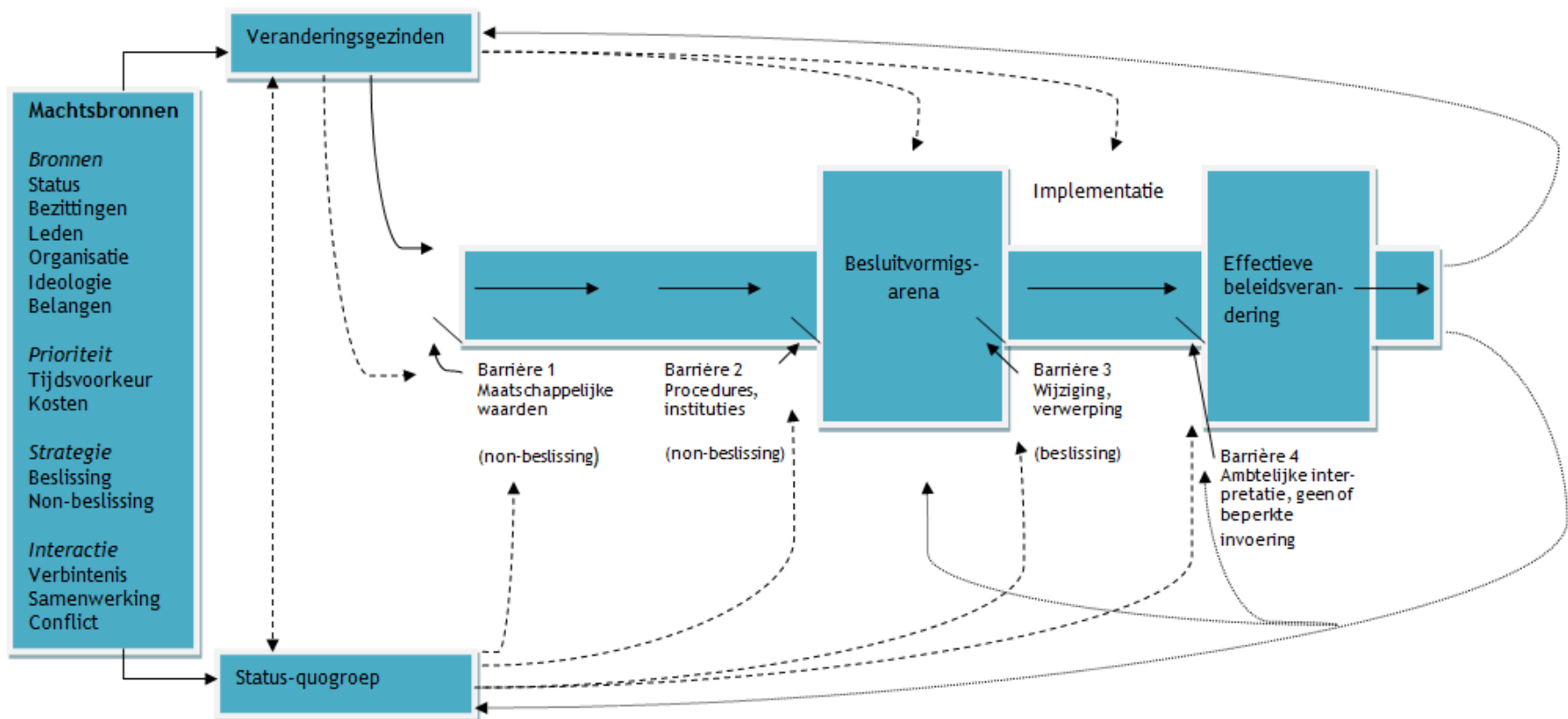
#### 2.4.2 Het "Channel of Policy Choices"

In het zogenaamde *Channel of Policy Choices* (beleidskeuzekanaal) onderkennen Bachrach en Baratz (1970:52) vier barrières. Dit kanaal is de kern van het model zoals Bachrach en Baratz dit hebben beschreven. Zoals al is aangegeven dienen deze barrières overwonnen te worden om tot beleidsverandering te komen. Daarbinnen gebeurt zich het proces van agendavorming. De hiervoor genoemde status-quo-groep en de veranderingsgezinden hebben elk de beschikking over bepaalde machtsmiddelen die zij kunnen aanwenden in het proces (1970:55). Samen vormt dit het barrièremodel (schema 2).

Elke barrière is dus een fase in het proces om tot effectieve beleidsverandering te komen. Telkens wanneer een barrière wordt overwonnen, verschuift het probleem ook naar een volgende agenda. Dit is te vergelijken met het hiervoor behandelde kringloopsysteem in het politieke systeem. De in het schematisch weergegeven model genoemde besluitvormingsarena is het politieke conversiesysteem (het omzetten van eisen en wensen) uit de kringloop. In de daaraan voorafgaande fasen vindt de feitelijke strijd plaats van het uiten van wensen tot en met het zorgen dat een besluit ook echt genomen kan worden. Barrières zijn niet altijd direct te herkennen in een proces. Hieronder volgt een korte uiteenzetting van de vier barrières zoals deze door Bachrach en Baratz zijn beschreven.

##### Barrière 1 → waarden en ideologieën

Om deze barrière te overwinnen zal de groep van veranderingsgezinden proberen om bestaande waarden en ideologieën te veranderen (1970:57). Daarvoor heeft zij de beschikking over de middelen (machtsbronnen) die in het linkerdeel van schema 2 zijn genoemd. Het doel is om via een juiste inzet van die middelen de status-quo-groep zodanig te beïnvloeden dat deze wordt verslagen. Het resultaat is dan een gewijzigde set van waardepatronen en ideologieën. Afhankelijk van de sterkte van de status-quo-groep zullen de veranderingsgezinden slagen in hun opzet. Lukt het de veranderingsgezinden niet om deze barrière te doorbreken, dan is dit het einde van de pogingen om verder te komen in het beleidskeuzekanaal. Het doel van de eerste barrière is om eisen en wensen om tot verandering te komen, te toetsen aan de heersende normen en waarden die in een samenleving gelden. De status-quo-groep zal dit proberen te voorkomen door een *mobilisation of bias* (1970:43). Bachrach en Baratz bedoelen daarmee de geldende set van regels, gebruiken, waarden in een samenleving. Zij voegen daar nog aan toe dat deze set vooral van belang is voor degene die er baat bij hebben. Volgens de schrijvers is dit vaker wel dan niet een kleine minderheid of een bepaalde elite binnen de samenleving die deze set bepaalt (1970:43). Door vast te houden aan de *rules of the game* wordt voorkomen dat eisen en wensen die van het patroon afwijken toch in een besluitvormingsfase terecht komen. Bij het inzetten van middelen gaat het niet alleen om materiële middelen. Immateriële middelen als status in de samenleving zijn van een even groot zo niet groter belang in dit proces. Het hebben van veel middelen is zeker geen voorwaarde voor succes.



Legenda	
→	Issue-Policy Flow
- - - →	Power-Authority-Influence Flow
→	Feedback Flow

Schema 2: Barrièremodel volgens Bachrach en Baratz (1970:54)

### Barrière 2 → Procedures en instituties

De tweede fase in de benadering van Bachrach en Baratz is dat de volgende barrière draait om het overwinnen van bestaande procedures en instituties. Het te veranderen beleid kan in strijd zijn met de wijze waarop de samenleving is georganiseerd. Opnieuw zullen actoren of groepen van actoren binnen de status-quo-groep proberen hun middelen in te zetten om de verandering alsnog te blokkeren of om invloed uit te oefenen op de wijze waarop het nieuwe beleid wordt vormgegeven. Dat geldt vooral voor de actoren in het overheidsdomein (1970:57). Alleen als de veranderingsgezinden opnieuw een sterkere positie in weten te nemen, kan de tweede barrière overwonnen worden. Wanneer zijn daarin slagen, heeft dat gevolgen voor de bestaande structuren, procedures en instituties. Bachrach en Baratz laten zien dat deze fase is te analyseren via een viertal vragen (1970:60/61):

1. Wie nemen de beslissing(en)? Welke actoren of groepen van actoren hebben een rol in dit proces?
2. Wat worden door de beleidsmakers als belangrijke factoren en voorwaarden gezien die de keuzes in het proces beïnvloeden?
3. Is er sprake van een begrenzing van de beleidsmakers in de besluitvorming als gevolg van niet volledige informatie, hiaten in het netwerk van actoren, de prioriteiten van partijen, de percepties die men heeft van het probleem en de beschikbaarheid van de machtmiddelen?
4. Wat bepaalt het gedrag van de actor. In welke mate worden keuzes van actoren bepaald door regels van het spel (met wie spreek je wel, met wie niet), door opinies over hoe beleid gevoerd moet worden, enzovoorts.

Deze vragen komen ook terug in hoofdstuk 5 waarin de analyse van de casus wordt gemaakt aan de hand van het theoretische kader.

### Barrière 3 → Wijziging of verwerping

Met het passeren van barrière twee belandt het probleem in de besluitvormingsarena. Dit is de fase waarin besloten wordt of het beleidsvoorstel dat voor het probleem is gedefinieerd en waarbij de veranderingsgezinden het pleit tot dusver hebben gewonnen, ook wordt geïmplementeerd. In deze fase moet worden voorkomen dat eerder behaalde successen alsnog worden gewijzigd of verworpen door de status-quo-groep. Opnieuw zal de status-quo-groep proberen om zowel binnen als buiten het domein van de overheid, macht uit te oefenen op het politieke systeem (d.w.z. het beleidskeuze-systeem) (1970:61). Met de bij barrière twee opgenomen vragen, kan ook barrière drie worden geanalyseerd.

### Barrière 4 → Ambtelijke interpretatie

De bereidwilligheid van het ambtelijk apparaat (1970:61/62) is bepalend of de laatste barrière kan worden overwonnen. De zogenaamde *administrative interpretation* is cruciaal om te komen tot een effectieve beleidsverandering. De ambtenaar heeft volgens Bachrach en Baratz vaak veel vrije ruimte om macht, gezag en invloed uit te oefenen op het verdere verloop van het proces. Soms zo sterk dat sprake is van het verwezenlijken van eigen politieke voorkeuren door ambtenaren in dat nieuwe beleid. Het welslagen van nieuw beleid en de vraag of die wel of niet of slechts gedeeltelijk wordt uitgevoerd, is dus zeer afhankelijk van de wil van ambtenaren om dit nieuwe beleid te accepteren. Dit hiaat biedt de status-quo-groep opnieuw de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het beleid. Daarbij heeft zij zelfs de mogelijkheid het gehele proces terug bij af te brengen (1970:63). Interessant hierbij is het effect of de invloed van bureaupolitiek. De ambtelijke inmenging kan verklaard worden aan de hand van Allison. Geveke schrijft hierover (Bestuurskunde 1996, no.7): "In het bureaupolitieke model wordt de overheid niet langer voorgesteld als een unitaire besluitvormer, maar als een grote verzameling actoren als 'spelers', die met elkaar zijn verwickeld in reeksen van competitieve, dynamische en elkaar deels overlappende 'spelen'. Deze spelers handelen elk op basis van de Wet van Miles: 'Where you stand depends on where you sit' (Allison, 1971: 176). Dit geeft ruimte voor conflicten die niet simpelweg via de hiërarchie kunnen worden opgelost. Spelers delen macht, zodat geen van hen zijn wil zomaar en eenzijdig aan anderen kan opleggen. Tegelijkertijd zijn zij van elkaar afhankelijk: spelers hebben elkaar nodig voor het bereiken van de door henzelf gewenste resultaten. Om toch tot oplossingen te komen is daarom onderhandeling vereist, met andere woorden 'the pulling and hauling that is politics' (Allison, 1971: 144). Daarmee is de kern van het bureaupolitieke model aangeduid: besluitvormingsuitkomsten worden in dit perspectief niet

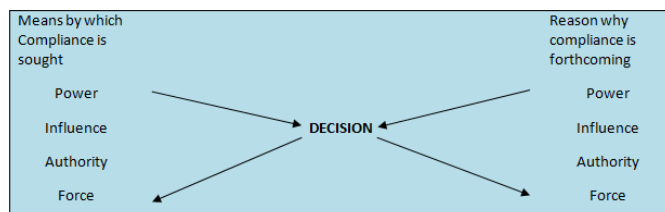
opgevat als het product van een rationele keuze, noch als de output van gevestigde routines, maar als de (politieke) resultante van complexe interactieprocessen binnen de overheidsbureaucratie. Deze kenmerken zich door politiek-strategische onzekerheden en verwarring, conflict en competitie, machtsuitoefening via onderhandelingen en de noodzaak tot wils- en compromisvorming. Met dit model heeft men een bepaalde besluitvormingsuitkomst 'verklaard' wanneer men de zetten en tegenzetten van de spelers heeft achterhaald en duidelijk is gemaakt 'who did what to whom that yielded the action in question' (Allison, 1971: 7)".

De verschillende barrières en de paden die daarbij doorlopen moeten worden laten zien dat het proces van agendavorming tot en met beleidsuitvoering lijkt op een "Echternach-processie": drie stappen voorwaarts, twee terug. Het biedt beide partijen telkens opnieuw een mogelijkheid om middelen in te zetten om beleidsverandering te voorkomen, te beïnvloeden of opnieuw ter discussie te stellen. Het barrièremodel kent een aantal gebeurtenissen die in dit theoretische kader van belang zijn te benoemen. Het gaat hierbij om de begrippen "beslissing" en "non-beslissing". In de benadering van Bachrach en Baratz wordt ook uitdrukkelijk stil gestaan bij de middelen die partijen tot hun beschikking hebben zoals geweld, macht, invloed en autoriteit. Deze begrippen worden in het kader van deze scriptie niet nader uitgewerkt.

#### 2.4.3 Beslissingen en non-beslissingen

*Decisions* en *Nondecisions* (in deze scriptie worden hierna de vertaalde begrippen "beslissing" en "non-beslissing" gebruikt) zijn belangrijke onderdelen uit het model van Bachrach en Baratz. Zij vormen keerpunten in het politieke systeem dat het barrièremodel in feite is. Een beslissing wordt gedefinieerd als *a set of actions related to and including the choice of one alternative rather than another* (1970:39). Eenvoudiger gezegd: een keuze tussen alternatieven. Bachrach en Baratz verschillen daarmee van andere wetenschappers. Deze stellen dat beslissingen enkel en alleen door de machtsuitoefening tot stand komen (zie o.a. paragraaf 2.1 en de kritiek die Bachrach en Baratz hebben op o.a. Dahl). Bachrach en Baratz zijn echter van mening dat macht nooit het enige of de meest dominante factor is in het besluitvormingsproces. Zij stellen dat macht in sommige gevallen niet eens van toepassing is. Factoren als autoriteit, dwang/geweld of invloed zijn in die gevallen juist bepalend. De schrijvers noemen twee punten om hun stelling te ondersteunen (1970:40). Als eerste wordt genoemd dat elke beslissing, zeker maatschappelijke beslissingen, een interactie is tussen een of meer personen met een gegeven doel en andere personen van wie instemming (het woord *compliance* wordt gebruikt) benodigd is om dat doel te realiseren. Als tweede wordt genoemd dat deze *compliance* gevonden kan worden door het inzetten van de vier kernbegrippen *power, force, influence en authority*. Dat zegt nog niets over de wijze waarop deze *compliance* is verkregen. Schematisch ontstaat het volgende beeld:

Schema 3: Diagram van impuls en respons



Bron: Bachrach en Baratz, 1970:41

Er bestaat ook nog het fenomeen van het besluitloze besluit. In het kader van de scriptie wordt hierop niet ingaan. Besluitloze besluiten zijn besluiten die gewoon genomen worden omdat het moet of omdat het gewoon gebeurt. In het besluitvormingsproces en in de verschillende fasen van het model zijn er keerpunten te benoemen. GO en NO-GO beslissingen in moderne termen. In aanloop naar dergelijke beslismomenten worden in politieke systemen en subsystemen voor- en tegenstanders gemobiliseerd. Daarnaast is er de *mobilisation of bias* (1970,43). Zoals eerder aangegeven is dit een set van dominerende waarden, overtuigingen, rituelen en spelregels (*rules of the game*) die wordt opgezet om de eigen mening duidelijk over het voetlicht te brengen. Non-beslissingen worden gezien als besluiten die resulteren in een onderdrukking of *thwarting* (belemmering) van een latente of

manifeste mogelijkheid van de waarden en belangen van de besluitvormer. Of meer expliciet: non-beslissing is een manier om de wens tot verandering van de bestaande situatie te voorkomen, zelfs voordat deze al is uitgesproken. Maar ook het onder de pet houden of zelfs afvoeren (het woord *killed* wordt gebruikt) voordat het idee überhaupt de besluitvormer of de besluitvormingsarena heeft bereikt. Bachrach en Baratz onderkennen vier vormen van non-beslissingen in de wijde range van vormen waarin dit zich kan voordoen en waar zij ook te herkennen zijn (1970:44 e.v.). De vormen zoals hier beschreven lopen van de meest directe tot de meest indirecte vorm van non-beslissing. De vormen komen terug in het analysehoofdstuk waarbij gekeken zal worden in welke mate deze ook voorkomen in de casus.

- Voorkomen dat wensen de besluitvormingsarena benaderen door middel van dwang/geweld.  
Dit is de meest extreme vorm van non-beslissing waarbij dwang/geweld wordt gebruikt als middel om de wens tot verandering tegen te gaan en te voorkomen dat deze wens het politieke proces binnenkomt. Als voorbeeld kan worden genoemd de wijze waarop Mugabe probeert de oppositie in zijn land te onderdrukken dus de stembusgang te frustreren.
- Het gebruik maken van macht door bijvoorbeeld bedreiging.  
Bachrach en Baratz noemen deze vorm *just as direct but less extreme* (1970:44) als het gebruik van dwang/geweld. Door de dreiging met sancties tegen de veranderingsgezinden probeert de status-quogroep veranderingen tegen te gaan. Deze dreiging kan verschillende vormen hebben die lopen van intimidatie tot coöptatie (overhalen om mee te gaan met de status-quogroep bijvoorbeeld via het geven van beloningen). Uitsluiting van overige besluitvorming hoort ook tot de mogelijkheden.
- Gebruik maken van een bias in het politieke systeem.  
Door in te steken op bestaande normen, regels en procedures hoopt de status-quogroep het idee af te buigen. Dit doet zij bijvoorbeeld door het idee an sich of de groep die het voorstel doet, te bestempelen als “socialistisch” of niet vaderlandslievend (1970:45). Daarmee wordt een bepaald gevoel opgewekt dat er toe kan leiden dat een deel van de samenleving zich keert tegen het voorstel. Een andere vorm van het gebruik maken van een bias in het systeem is een meer tactische. Hierbij wordt het voorstel ingebracht in een commissie voor nadere uitwerking. Dit kost vaak veel tijd en gaat ook gepaard met de nodige rituele dansen zoals opdrachtverlening, verantwoording en politieke discussie;
- Het herschikken en verstevigen van de regels van het spel (zie ook *mobilisation of bias*).  
Deze laatste en meest indirecte vorm van non-beslissing is het bijstellen van de regels om te voorkomen dat veranderingen plaatsvinden. Ook hoort hierbij het opwerpen van nieuwe barrières (niet zoals bedoeld in het model van Bachrach en Baratz). Als voorbeeld kan genoemd worden het vragen om extra financiële dekking of het alsnog vragen om een milieueffectrapportage.

Beslissingen zijn eenvoudig te herkennen. Er ligt een besluit, uitgesproken of opgeschreven. Maar non-beslissingen, juist omdat deze zich in de schimmigheid van het proces afspelen, zijn niet altijd even eenvoudig te herkennen. Bachrach en Baratz besteden in hun uitleg hier uitvoering aandacht aan (1970:47). Zeker omdat het rechtstreeks vragen aan de beslissers van op een non-respons uitloopt maar ook omdat non-beslissers zich zelf vaak niet eens bewust zijn van hun actie. Dit is volgens Bachrach en Baratz alleen te onderzoeken door te analyseren welke besluiten er genomen zijn, wie welke rol heeft gespeeld en wat de onderliggende waarden zijn geweest van deze actor en waarom deze ook op die manier gehandeld heeft. Met die informatie kan het barrièremodel als theoretische bril ingevuld worden om op die manier een analyse van de betreffende casus te maken en zo gefundeerde uitspraken te kunnen doen.

#### 2.4.4 Kritiek op het model

In de wiskunde geldt dat een model een vereenvoudiging is van de werkelijkheid. In de bestuurskunde is dit niet anders. Het barrièremodel is een vertaling van het proces maar is niet de agendavormingstheorie zelf. Het zegt ons bijvoorbeeld niets over welke wensen en behoeften nu wel en welke niet kans maken om omgezet te worden in eisen, strijdpunten en beslissingen. Cobb en Elder (1972) geven ons die verklaring wel. Zij zien het ontstaan van politieke strijdpunten als een

escalatieladder van conflicten. Met de overheid als hoogste escalatieniveau. Partijen strijden, komen er niet uit en zoeken het hoger op. Dat vraagt wel om min of meer gelijkwaardige partijen om het spel zuiver te spelen. Een zwakke speler zal echter proberen het conflict te verbreden door medestanders te zoeken waardoor er escalatie ontstaat. Brede maatschappelijke steun is nodig om de politieke agenda te behalen. Massamedia is daarbij een belangrijke beïnvloedende factor. De hypothese van Cobb en Elder luidt dan ook dat hoe groter de publieke steun is voor een bepaald strijdpunt, des te groter de kans dat het strijdpunt de politieke en vervolgens de beleidsagenda bereikt. Dat vraagt wel om het profileren van strijdpunten als conflict. Een ander punt van kritiek is dat het model dusdanig staccato is van opzet, dat het net lijkt alsof de ene fase pas kan worden ingegaan als de andere fase gesloten is. Hier ligt ook een duidelijke relatie met het al eerder besproken fasemodel. De kritiek op het fasenmodel geldt dus ook in grote mate op het barrièremodel. Dit gaat voorbij aan het feit dat in beleidsontwikkeling vaak al wordt geanticipeerd op wat komen gaat. Beleidsmakers en ambtenaren beïnvloeden daarmee feitelijk al het proces van agendavorming. Zij zullen het bevorderen op een manier waarvoor het voor hen handelbaar is. Daardoor wordt niet alleen de vraag belangrijk of het strijdpunt tot stand komt maar veel meer in welke formulering het punt op de agenda komt. Ter illustratie: de mogelijke komst van een Ministerie van Veiligheid heeft bij verschillende ministeries tot discussie geleid: hoe kunnen taken bij het departement zelf blijven?

### 2.5 Het Advocacy Coalition Framework van Sabatier en Jenkins-Smith

Het advocacy coalition framework (ACF) is *“a policymaking framework developed by Sabatier and Jenkins-Smith (1993, 1999, 1988) to deal with “wicked” problems – those involving goal conflict, technical disputes, and multiple actors from several levels of government”* (Sabatier 2005: 189). Hieronder volgt een uitwerking van de gedachten zoals die door Sabatier en anderen in de loop van de jaren zijn gevormd. Hoewel het ACF een model is waaraan verschillende wetenschappers hebben meegedacht en –gewerkt, is het toch vooral Sabatier die als geestelijk vader van het model gezien mag worden. Het model zoals het hier besproken wordt, is het model/benadering zoals uitgewerkt door Sabatier en Jenkins-Smith<sup>4</sup>. De benadering is niet eenvoudig. Het model bestaat uit een groot aantal elementen die niet allemaal behandeld kunnen worden. Fenger heeft in 2003 in de serie *“Klassieke studies in de bestuurskunde”* in het blad *Bestuurskunde*<sup>5</sup> een toegankelijk inzicht geboden in het ACF. Het ACF is in wezen een model ter verklaring van langetermijnbeleiddynamiek (zie ook Lulofs en Hoppe in *Beleidswetenschap 2006 nr.2*). Het geeft een antwoord op de vraag waarom beleid soms stabiel en soms veranderlijk is. Om dit te kunnen verklaren wordt vaak een termijn genomen van tien jaar waarin diverse parameters betrokken worden om een goede analyse te kunnen maken. In deze scriptie betreft de tijdspanne slechts twee a drie jaar. Toch is het ACF als analysemodel bruikbaar omdat de belangrijkste kernbegrippen uit het model niet per definitie alleen op de lange termijn beschouwd hoeven worden.

#### 2.5.1 Basiselementen van het ACF

Het ACF komt voort uit een drietal basiselementen of fundamenteën:

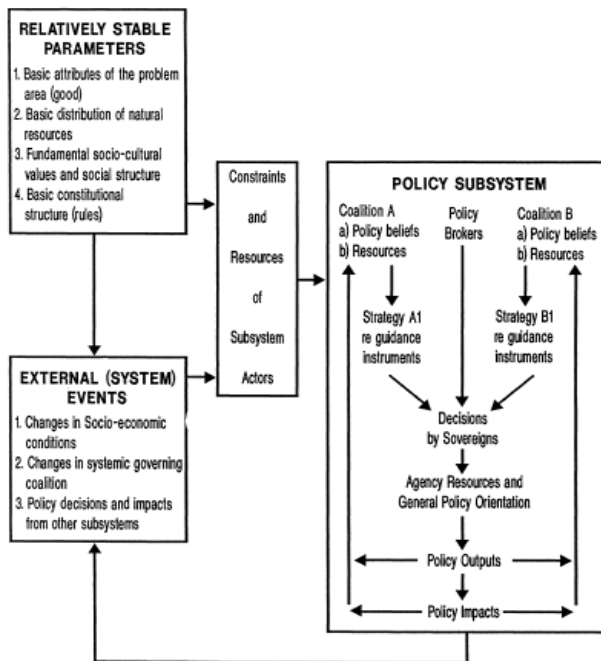
- een poging om een alternatief te geven voor de jarenlange dominantie van het fasenmodel van beleidsprocessen;
- een poging om te komen tot een synthese van ‘top down’ en ‘bottom up’ benaderingen van de uitvoering van beleid; en
- een poging om technische informatie een prominentere plaats te geven in de theorievorming.

---

<sup>4</sup> Aan dit deel van het theoretische kader ligt het standaardwerk van Sabatier en Jenkins-Smith: *“Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach”* uit 1993 ten grondslag. Korthedshalve worden verwijzingen naar dit boek altijd aangeduid met *“Sabatier”*

<sup>5</sup> Fenger, H.J.M., Over implementatie en beleidsverandering, *Bestuurskunde*, jaargang 12, nummer 3, p123-133

Figuur 1: Het Advocacy Coalition Framework



Bron: Sabatier en Jenkins-Smith 1993:18

Sabatier probeert dit alles weer te geven in een model om daar vervolgens grip op te krijgen. Modellen zijn niet de waarheid maar vereenvoudigde weergaven van de werkelijkheid zoals die door de wetenschapper worden gezien. Sabatier onderscheidt in het zijn model vier hoofdonderdelen die ik in dit theoretisch kader nader uitwerk, namelijk 1) beleidssystemen, 2) actoren binnen het beleidssysteem en hun overtuigingen, 3) de omgeving en 4) de effecten op die omgeving. Daar worden de hulpbronnen (*resources*) aan toegevoegd. Dit is een belangrijke aanvulling die Sabatier in 2007 in zijn benadering heeft toegevoegd. Figuur 1 schetst het oorspronkelijke ACF<sup>6</sup>:

### Het beleidssysteem

Wanneer Sabatier spreekt over een beleidssysteem dan wordt bedoeld: een verzameling van actoren die betrokken zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem (1993: 24). Het gaat hierbij om twee tot vier zogenaamde advocacy coalitions (hierna wordt de term 'pleitcoalitie' gebruikt die voor een specifiek (beleids)onderwerp hun belangen nastreven. Wat kenmerkend is aan een dergelijke pleitcoalitie is dat dit een groep van actoren is die aan elkaar verbonden zijn via gemeenschappelijke en gezamenlijk gedeelde waarden en opvattingen. Zij spelen via debat en strijd met andere pleitcoalities het spel en sluiten op enig moment een compromis. Een spel kan niet zonder scheidsrechter. Daarom zijn er volgens Sabatier beleidsmakelaars in dat proces te onderkennen. Deze worden *policy brokers* genoemd. Een term die we vaker terug zien in de bestuurskunde. Onder meer Kingdon spreekt hierover wanneer hij het heeft over de *policy entrepreneurs*. De taak van deze brokers is om de strijd tussen de coalities in goede banen te leiden. Niet omdat men vreest dat partijen er niet uit komen maar uit puur eigen belang omdat men baat heeft bij een besluit of bij harmonie in het beleidssysteem. Beleidssystemen zijn er niet vanzelfsprekend maar ontstaan als daartoe aanleiding is. Bijvoorbeeld omdat een groep ontevreden is over een beleidsaanpak bij een probleem. Wanneer het probleem van dien aard wordt dat daarmee ook de onvrede groeit, zien we beleidssystemen ontstaan (1993:24).

### Actoren

Wanneer beleidsveranderingen worden geanalyseerd dan wordt duidelijk dat er zeer veel zowel individuele als groepen (al dan niet in een meer geïnstitutionaliseerde vorm) bij de verandering

<sup>6</sup> Het afgebeelde model is onder andere terug te vinden in het artikel "Toward Better Theories of the Policy Process" dat door Sabatier in juni 1991 werd gepubliceerd in Political Science and Politics, volume 24, no.2

betrokken zijn. Ook zien we dat dit soort processen, processen van jaren zijn. Een pleitcoalitie bestaat volgens Sabatier (1993:25) vaak uit een grote groep van actoren. Een groep die veelal niet uniform is maar juist zeer gevarieerd. Sabatier gaat er daarbij van uit dat de groep kan bestaan uit wat hij noemt officiële (bij de overheid horende) actoren en uit niet-officiële actoren. Die laatste groep kan dus ook bestaan uit journalisten, bedrijven en onderzoeksinstellingen.

### Omgeving

Interacties in het beleidssubstelsysteem alleen zijn volgens Sabatier niet de enige verklaringen voor beleidsveranderingen. De omgeving speelt ook een belangrijke rol. Sabatier beziet de omgeving als een samenspel tussen relatief stabiele parameters en dynamische gebeurtenissen. De stabiele parameters heten stabiel omdat het voor actoren zeer moeilijk is deze te veranderen. Sabatier gaat er ook van uit dat actoren die ook niet snel zullen proberen (1993:20). De constitutie is een voorbeeld van een stabiele parameter. Één actor is niet in staat hier enige verandering in aan te brengen. De dynamische gebeurtenissen zijn gebeurtenissen die ons overkomen maar ook veranderingen in de regeringscoalitie, de publieke opinie of het sociaaleconomische klimaat.

### Effecten

In de oorspronkelijke benadering van Sabatier werd alleen stil gestaan bij externe effecten die van invloed zijn op het beleidssysteem. Het gaat daarbij om vier soorten van externe effecten: veranderingen in de sociaaleconomische condities, veranderingen in de publieke opinie, veranderingen in de dominante coalitie (bijv. als gevolg van verkiezingen) en beleidsbeslissingen die invloed hebben op en veranderingen in andere subsystemen (Sabatier 2007:204). Sabatier zelf noemt het voorbeeld van de revolutie in Iran in 1979 en de daarop volgende olieboycot die leidde tot de verkiezing van de republikein Reagan als president van de VS. Veranderingen buiten het systeem kunnen tot grote gevolgen leiden in de bestaande verhoudingen. Sabatier geeft aan dat het alleen focussen op externe effecten te beperkt is. Ook interne effecten (dus binnen het subsysteem) kunnen tot grote veranderingen leiden. Genoemd wordt een ramp met olie in Santa Barbara die tot grote veranderingen leidde binnen de oliesector. Het is dus van belang om interne effecten een even grote stem te geven als aanleiding tot verandering in het ACF. Dit leidt tot een tweetal stellingen over wat er gebeurt met een pleitcoalitie wanneer ook interne effecten een rol gaan spelen (Sabatier 2007:204-205).

Allereerst kan gesteld worden dat interne en externe effecten zorgen voor een herverdeling van kritieke politieke hulpbronnen. Door deze effecten (Sabatier noemt dit *shocks*) wordt het probleem dat is ontstaan in de spotlights van de publieke aandacht geplaagd. Dat kan er in potentie toe leiden dat er nieuwe of opnieuw verdeelde hulpbronnen ontstaan (genoemd worden steun van de bevolking of steun in geld). Het effect op de pleitcoalitie is dat de dominante coalitie versterkt wordt, dat er aan elkaar gelijkgestelde coalities ontstaan, dat de minderheidscoalitie de dominante coalitie wordt of dat er een totaal nieuwe pleitcoalitie ontstaat die de bestaande coalities op een achterstand zet. Als tweede stelling wordt genoemd het feit dat interne effecten de *policy core beliefs* (zie volgende paragraaf) in minderheidscoalities bevestigen en het vertrouwen in de dominante coalitie doet afnemen. Wanneer monumentale fouten worden gemaakt door de dominante coalitie die ingaan tegen de overtuigingen van hun deelnemers, dan kan dit leiden tot het afnemen van het vertrouwen in de coalitie. Voor de minderheidscoalitie is dit veelal een bevestiging van de eigen waarden of de manier waarop tegen het probleem wordt aangekeken. Voor leden van de minderheidscoalitie wordt opnieuw helder dat zij zich in het goede kamp bevinden. De dominante coalities krijgen te maken met twijfel over de gekozen weg en ook de effecten van hun beleid zullen in twijfel worden getrokken. Belangrijk is om te onderstrepen dat er een belangrijk verschil zit in het effect dat interne en externe effecten hebben op coalities. Externe effecten kunnen leiden tot versteviging van de dominante coalitie maar dat verandert niets in de opvattingen van deze coalitie. Dat terwijl bij interne effecten juist de *policy beliefs* van de dominante coalitie in twijfel worden getrokken en zij daardoor dus zwakker wordt in vergelijking met de minderheidscoalitie (Sabatier, 2007:205).

#### 2.5.2 Grondslagen van het ACF

Aan het model van Sabatier ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag die een nadere verklaring vragen. Allereerst is dat de veronderstelling dat een beleidsverandering alleen kan worden begrepen als men er van uit gaat dat hiermee veel tijd gemoeid gaat. Als tweede wordt genoemd dat

beleidsverandering zich laat verklaren door beleidsgericht leren. Het is daarbij van belang te beseffen dat actoren verschillende beleidsvisies hebben (1993:30). Deze visies bestaan uit een drietal niveaus die lopen van zeer abstract naar specifiek. In een wat aangepaste vorm en samengevat in steekwoorden, geeft dit het volgende beeld:

Tabel 2 Beleidsvisies

Belief	Karakteristiek
Deep core beliefs	Grondhoudingen/principiële overtuigingen
Policy beliefs	Beleid en voorkeuren
Secondary aspects	Beleidsinstrumenten

Bron: Sabatier 1993:31

Sabatier gaat er in zijn benadering van uit dat de leden van een pleitcoalitie het meestal met elkaar eens zijn over die zaken die de fundamentele overtuiging raken. Dat houdt niet in dat men het ook eens is over de wijze waarop deze diepere kern bereikt kan of moet worden. Velen zijn er van overtuigd dat de veiligheid vergroot moet worden en dat de sturing op veiligheid beter moet. Maar dat zegt nog niets over de manier waarop je dit gaat doen. De meningen daarover, zo zal uit de casus blijken, verschillen vaak fundamenteel. Wat voor de ene partij een acceptabele keuze is, kan voor de ander juist een gruwel zijn ondanks dat zij het beiden over de kern eens zijn.

Hoe abstracter de beleidsvisie, des te stabielere de visie zal zijn. Veranderingen van beleidsvisies zullen ook eerder voorkomen bij de *secondary aspects* dan bij de *deep core beliefs*. Een ander punt van stabiele beleidsvisie is dat daarmee ook de weerstand toeneemt. Men is steeds meer overtuigd van het eigen gelijk. Sabatier geeft aan dat als er toch beleidsveranderingen plaatsvinden deze vooral te wijten zijn aan beleidsgericht leren. Dit leren kan zowel individueel als collectief in coalities voorkomen. Sabatier geeft vier punten waardoor beleidsgericht leren kan plaatsvinden:

- veranderingen in de opvattingen van individuen;
- verspreiding van nieuwe opvattingen of inzichten;
- toetreding van nieuwe leden in een coalitie; en,
- groepsdynamiek (o.a. conflicten in de coalitie).

Dit leren is een zeer belangrijke bron van beleidsverandering. Het beleidsgericht leren zal in het kader van deze scriptie niet nader worden uitgewerkt.

### 2.5.3 Uitwerking 'policy belief system'

Het *belief system* vormt een belangrijk onderdeel in het kunnen verklaren waarom pleitcoalities reageren in bepaalde situaties. In de vorige paragraaf zijn de verschillende vormen van *beliefs* kort aangestipt met een Nederlandstalige benaming. Sabatier geeft zelf een structuur om het *belief system of policy elites* (stelsel van overtuigingen) beter te begrijpen. Tabel 3 geeft dit overzicht schematisch weer met gebruikmaking van de Engelstalige begrippen.

Tabel 3: structuur van het *policy belief system*

	Deep (Normative) Core	Near (Policy) Core	Secondary Aspects
<b>Defining characteristics</b>	Fundamental normative and ontological axioms	Fundamental policy positions concerning the basic strategies for achieving normative axioms of deep core.	Instrumental decisions and information searches necessary to implement policy core.
<b>Scope</b>	Part of basic personal philosophy. Applies to all policy areas.	Applies to policy area of interest (and perhaps a few more).	Specific to policy area/subsystem of interest.
<b>Susceptibility to change</b>	Very difficult; akin to a religious conversion.	Difficult, but can occur if experience reveals serious anomalies.	Moderately easy; this is the topic of most administrative and even legislative policymaking.

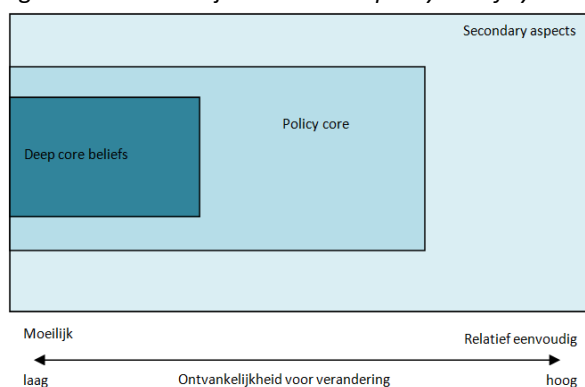
Bron: Sabatier 1993:31

Het *policy belief system* (Sabatier en Weible, 2007:194 e.v.) kan gezien worden als een set van opvattingen van een actor over zijn visie op het beleid. Deze opvattingen hebben betrekking op de huidige situatie, over de gewenste situatie en zij bestaan uit opvattingen over hoe naar concrete

situaties gekeken moet worden. Zoals uit de tabel blijkt, bestaat het *policy belief system* uit drie lagen of niveaus. Allereerst zijn er de *deep core beliefs* die bestaan uit fundamentele en normatieve ontologische axioma's (dat zijn grondhouding/principiële overtuigingen) die deel uit maken van een persoonlijke filosofie van een actor. Deze grondslagen of fundamentele overtuigingen zijn in elk beleidssysteem waarin een actor participeert gelijk en zeer moeilijk te veranderen. Daarbij moet gedacht worden aan levensbeschouwelijke overtuigingen. De tweede laag betreft de *policy beliefs* of *near (policy) core*. Om de principiële overtuigingen in een bepaald subsysteem te kunnen doorvoeren of te laten standhouden zijn beleidsstrategieën – en voorkeuren nodig. Sabatier noemt dit fundamentele beleidsovertuigingen. In feite zijn dit ook een soort *deep core beliefs* maar dan enkel voor het specifieke subsysteem. Het gaat er daarbij om te kijken naar drie vragen: waar moet het beleid om draaien, hoe kijkt men naar het probleem en welke oplossing is er beschikbaar? Deze laag vormt vaak de basis voor coalitievorming in het subsysteem. De derde en laatste laag gaat over de vraag welke beleidsinstrumenten ingezet moeten worden om de beleidsverandering te implementeren.

De verschillende *beliefs* zijn niet eenvoudig te veranderen. Er is een nauw verband tussen de grondhoudingen van actoren en hun beeld van de maatschappij/wereld. Sabatier en Weible schrijven hierover (2007:194): "*Deep core beliefs are largely the product of childhood socialization and, thus, very difficult to change.*" Daar kunnen ook ideeën over het gewenste wereldbeeld, de organisatie van de samenleving, democratie en staat aan worden toegevoegd. Het onderstaande figuur laat zien wat de mate van ontvankelijkheid is van de verschillende lagen in het *policy belief systeem*.

Figuur 2: ontvankelijkheden in het *policy belief system*



#### 2.5.4 Recente aanpassingen van het model

Het ACF is een Amerikaanse benadering die past binnen de pluralistische context van de Verenigde Staten. Het model is daardoor minder geschikt voor de Europese context. Twee oorzaken zijn daarvoor aan te wijzen (Sabatier 2007:200): de mate van consensus die in Europa nodig is om tot beleidsverandering te komen en de openheid van het politieke systeem. Het hebben van de meerderheid in de VS betekent dat de verandering doorgaat. In Europa is er echter zeer sterke consensuspolitiek: er wordt gezocht naar een modus die voor iedereen zo acceptabel mogelijk is. In Europa zijn de politieke systemen minder open voor actoren. Coalities zullen dan ook vaker bestaan uit een beperkt aantal actoren. Dit in tegenstelling tot de VS waarbij vrijwel iedereen toegang heeft tot het politieke systeem.

In zijn oorspronkelijke benadering staat Sabatier vooral stil bij de factor *policy belief system* als verklaring voor de wijze waarop pleitcoalities acteren. In de herziene uitgave van "Theories of the Policy Process" (Sabatier, 2007) voert Sabatier enkele wijzigingen door in zijn benadering. Sabatier geeft aan dat onderzoek naar het ACF in de afgelopen jaren zich vooral heeft gericht op de factor *policy beliefs* maar vrijwel niet naar de *resources* van coalities. Deze *resources* zijn de middelen die coalities tot hun beschikking hebben om hun pleitkracht bij te zetten en beleidsverandering te bewerkstelligen dan wel te verhinderen. De set van bronnen die Sabatier noemt, zijn afkomstig uit onderzoek van diverse andere Amerikaanse wetenschappers. In Nederland hebben o.a. Fenger en Klok in 2001 al gekeken naar de toepassing van hulpbronnen in het ACF. Ook Lulofs en Hoppe

herhalen dit in 2006 in *Beleidswetenschap* (2006, nr. 2). In de onderstaande tabel is, analoog aan Sabatier, de typologie van hulpbronnen opgenomen (Sabatier 2007:201 e.v.).

Tabel 4: Typologie van hulpbronnen

Type hulpbron	Omschrijving
<b>Formele autoriteit bij het maken van beleidsbeslissingen</b>	Het ACF ziet actoren die beschikken over wettelijke macht als potentiële leden van een pleitcoalitie. Daarbij kan gedacht worden aan ambtenaren (streetlevel bureaucrats), politici, wetgevers, rechters. Deze groep kan binnen een pleitcoalitie een machtsfactor van belang zijn. Volgens Sabatier (2007:203) is het hebben van een groot aantal van dit type actoren één van de belangrijkste kenmerken van een succesvolle en dominante coalitie. Door <i>allies</i> (bondgenoten) op cruciale posities te hebben zitten, is het mogelijk om eenvoudiger te lobbyen, benoemingen door te drukken, enz.
<b>Publieke opinie</b>	De steun die een coalitie heeft, kan worden gemeten door opiniepeilingen. Zij vormen een belangrijke bron. Wanneer in de samenleving instemming is voor bepaalde veranderingen, zal het ook in de lijn van de verwachting liggen dat vertegenwoordigers van de verandering gekozen worden op posities waarin zij deze verandering kunnen bewerkstelligen. Een ander doel van steun in de opiniepeiling is om ook in tijden waarin geen verkiezingen zijn, een dominante coalitie te bewegen het beleid te veranderen. Typisch aan pleitcoalities is dat zij veel tijd besteden aan het verkrijgen van publieke steun.
<b>Informatie</b>	Informatie is een zeer belangrijke bron voor pleitcoalities. Het gaat daarbij om allerlei typen van informatie: over de zwaarte van het probleem, de kosten en baten. Tenzij er sprake is van een padstelling/impasse, gaat het ACF er van uit dat informatie door pleitcoalities vooral wordt gebruikt om de ander in een debat ( <i>political battle</i> ) te kunnen verslaan. Informatie wordt in dat geval vooral ingezet om te laten zien welke verkeerde ideeën iemand heeft, welke goede uitwerkingen het voorstel van de pleitcoalitie heeft en welke negatieve uitwerkingen het voorstel van de opponent heeft. Sabatier wijst op de rol die stakeholders hebben in het gebruiken van informatie. Zij zullen altijd proberen de informatie naar hun eigen hand te zetten. Dat bevestigt de rol van onderzoekers in een pleitcoalitie.
<b>Te mobiliseren hulptroepen</b>	Politieke elites hebben vaak een schare van leden die hun overtuigingen delen en dat uiten door actief mee te werken aan het uitdragen van deze overtuigingen. Deze mensen worden op verschillende manieren ingezet via publieke demonstraties of sponsoringacties voor campagnes. Pleitcoalities met geringe financiële middelen maken vaak gebruik van deze methoden en hebben daardoor vaak een potentieel aan krachten die hen niets kosten.
<b>Financiële bronnen</b>	Geld kan gebruikt worden om andere middelen te verkrijgen. Zo kan een coalitie met veel geld eigen onderzoek laten doen, denktanks organiseren, adverteren en informatie analyseren. De kracht van een verkiezingscampagne in de VS is daarbij een voorbeeld. Wie meer geld ter beschikking heeft, maakt betere kansen.
<b>Succesvol leiderschap</b>	Hij die met een visie en een goed verhaal komt, kan zijn pleitcoalitie in een dominantere positie brengen of houden. Daarbij hoort ook het optimaal inzetten van alle bronnen.

Bron: Sabatier 2007:201-203

Het is redelijk eenvoudig om deze zes bronnen te begrijpen en te visualiseren. Sabatier (2007:203) schrijft zelf dat het operationaliseren en abstraheren van deze bronnen lastig is gebleken. Daarvoor is het noodzakelijk om meer te weten over bijvoorbeeld studies die ingaan op het meten van informatiebronnen of die in kwalitatieve zin iets kunnen zeggen over leiderschap. Toch worden deze begrippen meegenomen in dit theoretisch kader omdat het aantoont dat pleitcoalities niet alleen op basis van hun overtuigingen hun dominante positie verkrijgen of behouden maar dat daar meer voor nodig is. Deze begrippen zeggen namelijk ook iets over de macht van een pleitcoalitie of de verhoudingen in de coalitie.

### 2.5.5 Kritiek op het model

Sabatier en Weible geven zelf de nodige kritiekpunten op het ACF die door diverse andere wetenschappers (waaronder Nederlanders als Hoppe, Fenger en Lulofs) zijn geuit (Sabatier 2007:207). Enkele van die punten wil ik noemen. Als eerste kan genoemd worden dat het ACF erg uit gaat van het vanzelfsprekende. Ieder politiek debat wordt op deze manier gevoerd. Als tweede wordt genoemd dat het model voortdurend aan verandering onderhevig is. Zelf heb ik dat ook ondervonden en heb ook besloten mij vooral te focussen op het meest recent aangepaste ACF uit 2007. Het is wel zo, en daar hebben Sabatier en Weible gelijk in, dat het ACF ten opzichte van het oorspronkelijke framework sterk verbeterd is door ook onderwerpen als hulpbronnen, interne effecten en de Europese bruikbaarheid mee te nemen. Het model sluit ook niet aan op de steeds populairder wordende netwerktheorie waarbij pleitcoalities meer en meer ook in elkaars coalities participeren.

Persoonlijk is mij opgevallen dat het ACF in tegenstelling tot het barrièremodel niet stil staat bij het besluitvormingsproces als zodanig. Het ACF is een benadering die vooral uitgaat van een systeem waarbij de meerderheid beslist ongeacht wat de minderheid daarvan vindt.

## 2.6 Operationalisering

Hakvoort (1995:129) schrijft dat binnen de empirisch-analytische benadering begrippen, modellen en theorieën vooraf door een onderzoeker worden vastgesteld. Vervolgens gaat hij deze vertalen naar tastbare verschijnselen door deze te definiëren, te indiceren en te operationaliseren. Het wetenschappelijk ambitieniveau van deze scriptie is dat van het beschrijven en analyseren; hier blijft het dus beperkt tot begrippen. In de voorgaande paragrafen zijn twee theoretische benaderingen behandeld: het barrièremodel en het ACF of pleitcoalitiemodel. Diverse onderdelen uit deze benaderingen zijn nader beschreven en uitgewerkt. Daarmee heeft in feite het definiëren plaatsgevonden. Indiceren is het vaststellen hoe het theoretische begrip gemeten kan worden. De operationalisering is de wijze waarop dit gemeten gaat worden. Dit samen vormt de theoretische bril waarmee in hoofdstuk 5 gekeken wordt naar de onderzochte casus. Voor de goede orde beschrijf ik de begrippen niet opnieuw in dit deel maar beperk ik mij tot het operationalisering hiervan. De elementen uit de twee benaderingen worden niet tot een geheel gesmeed maar als “concurrerende” benaderingen gebruikt. Op deze manier kan de casus ook via twee brillen worden bekeken.

### 2.6.1 Operationalisering barrièremodel

Begrip	Indicator
Actoren	Aard Samenstelling Opvattingen
Barrières	Formuleren probleem Besluitvormingsarena Acceptatie beleid Ambtelijke inmenging/Bureaupolitiek
Non-beslissing	Wie betrokken Keerpunten

### 2.6.2 Operationalisering Advocacy Coalition Framework

Begrip	Indicator
Beleidssysteem	Beleidsprobleem
Externe en interne effecten	Aanleiding
Pleitcoalitie	Samenstelling Machtsbasis Acties
Deep core beliefs	Principiële overtuiging Aard
Policy beliefs	Oplossingsrichting
Secondary aspects	Instrumenten
Hulpbronnen	Wijze van inzet Effectiviteit

### **Hoofdstuk 3 Schets van het politieke en maatschappelijke landschap rondom het thema veiligheid tussen 2001 en 2007 in Nederland**

#### *3.1. Inleiding*

In dit hoofdstuk wordt een algemene beschrijving gegeven van de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen rondom het thema veiligheid in Nederland tussen 2001 en 2007. Daarbij is gebruik gemaakt van diverse bronnen zoals het Sociaal Cultureel Planbureau, gezaghebbende media en partijprogramma's. Het hoofdstuk is opgebouwd uit een aantal paragrafen waarin van macroniveau (Nederland als geheel) wordt afgezak naar het mesoniveau (de instelling van de Commissie Brinkman en haar opdracht). Ik behandel achtereenvolgens de algemene staat van Nederland, de veranderingen in het politieke landschap, veiligheid als thema in verkiezingsprogramma's, de daaraan gekoppelde formaties en de vragen die vooral het Kabinet Balkenende II te verwerken kreeg. In hoofdstuk vier volgt dan een meer gedetailleerde beschrijving van de casus op basis van onder andere de interviews.

#### *3.2 Shockeffecten*

In de periode 2000-2005 vinden er diverse incidenten plaats die voor shockeffecten in de samenleving zorgen. Allereerst zijn er in 2000 de vuurwerkkramp in Enschede en de brand in "Het Hemeltje" in Volendam. Vervolgens wordt op 11 september 2001 de wereldgemeenschap en de Verenigde Staten in het bijzonder opgeschrikt door een aantal aanslagen op Amerikaanse doelen. Twee gekaapte vliegtuigen vlogen in de torens van het World Trade Centre in New York. Andere vliegtuigen troffen onder andere het Pentagon. Kort hierna bleek dat deze aanslagen gepleegd waren door het terreurnetwerk Al-Qaida dat haar basis in Afghanistan had. Op 27 september 2001 worden in Nederland de Coen- en Zeeburgertunnel en de Beneluxtunnel afgesloten omdat er vermoedens zijn van een terroristische aanslag. De dreiging bleek loos alarm. In de VS besloot president Bush tot oprichting van een Homeland Security Office; een Ministerie van Veiligheid.

In aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 wordt op 6 mei 2002 de populaire politicus en lijsttrekker Pim Fortuyn doorgeschoten. Wanneer enkele dagen later de verkiezingsuitslag bekend wordt, komt zijn partij de LPF met 26 zetels in de Tweede Kamer. Tweeënhalf jaar na de aanslagen in New York ontploffen diverse treinstellen in het station van Madrid. Ruim 190 mensen komen daarbij om het leven. Opnieuw is het terreurnetwerk Al-Qaida verantwoordelijk voor de aanslagen. Begin november 2004 wordt in Amsterdam de cineast Theo van Gogh vermoord. Deze moord heeft een fundamentalistisch islamitische achtergrond. In juni 2005 vindt een terroristische aanslag plaats in het openbaar vervoer van Londen. Wederom door Al-Qaida.

#### *3.3 De staat van Nederland*

In de "Sociale Staat van Nederland 2003", een tweejaarlijks onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP), stelt het SCP dat deze gebeurtenissen geen effect hebben gehad op de tevredenheid van de Nederlanders over hun eigen situatie (SCP, 2003:280). Het SCP concludeert dat deze zelfs gestegen is. Het oordeel over de samenleving wordt volgens het SCP waarschijnlijk wel beïnvloed door deze gebeurtenissen. Dit oordeel daalde van 6,6 in 2000 naar 6,4 in 2002 (SCP, 2003:281). Sociale klasse maakt hierbij geen verschil. De ontevredenheid over de regering en de overheid nam in die periode wel af (SCP, 2003:304). In de periode 2000-2002 nam het vertrouwen in het Kabinet af van 77% naar 59%. Over het functioneren van de overheid was de Nederlander nog kritischer. Dit vertrouwen nam in dezelfde periode af van 65% tot 35%. In het bijzonder de linksgeïntereerde kiezers waren minder tevreden. De oorzaak daarvan kan gevonden worden in de rechtse samenstelling van het toenmalige Kabinet Balkenende I van CDA, LPF en VVD (SCP, 2003:305). In de verkiezingscampagnes voor de Tweede Kamer in 2002 is het asielbeleid een belangrijk onderwerp geweest. Het SCP-onderzoek laat zien dat de Nederlander zijn mening over het aantal buitenlanders in de jaren 1991 tot en met 2002 nauwelijks heeft bijgesteld. Bijna de helft van de Nederlanders is van mening dat er teveel buitenlanders zijn (SCP, 2003:308). Het pessimisme over de slagingskans van inburgering is eveneens groot: in 2002 is 56% van mening dat inburgering veel tijd zal gaan kosten. Ook vindt men dat buitenlanders de taal moeten leren en zich minder moeten vasthouden aan de eigen cultuur. Deze opvattingen kunnen gerelateerd worden aan de wijksamenstelling in voornamelijk de grote steden. Wat betreft sociale samenstelling van laagscorende wijken (o.a. leefomgeving) blijkt dat hier vooral uitkeringsgerechtigden en niet-westerse

allochtonen wonen (SCP, 2003:328). Bewoners zijn vaak ontevreden over de fysieke condities in hun wijk, voelen zich niet meer thuis in de wijk en het gevoel van onveiligheid en het criminaliteitscijfer neemt toe (SCP, 2003:328). Uit de Politie-monitor Bevolking (2001:31) over 2001 blijkt dat bijna 30% van de bevolking zich wel eens onveilig voelt. De hier genoemde factoren zijn slechts enkele van de factoren die genoemd kunnen worden als oorzaken voor het toegenomen gevoel van onbehagen over de maatschappij (SCP: 2003,336) dat zich uiteindelijk ook heeft geuit in politieke onvrede bij vooral de laagopgeleiden, ouderen en uitkeringsgerechtigden. Volgens het SCP speelt het verval van de zuilenmaatschappij en het daaraan gekoppelde politieke systeem een rol. Hierdoor komen kiezer en gekozenen verder van elkaar te staan. Hierin kan volgens J.E. Ellemers in het jaarboek 2002 van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNNP:2002,58) ook een verklaring worden gezocht voor de opkomst van iemand als Pim Fortuyn die vooral deze groep kiezers aan zich wist te binden met dit soort thema's. Ter vergelijking: Het SCP geeft in "De Sociale Staat van Nederland 2007" aan dat de cijfers in dit onderzoek (over 2006) ten opzichte van enkele jaren terug wel verbeterd zijn maar deze niet één op één te vergelijken zijn. Nederlanders lijken minder meegaand richting de samenleving, zijn veranderd in de manier van omgaan met elkaar en reageren scherper op ongunstige gebeurtenissen (SCP, 2007:9). Het gevoel van onveiligheid is echter significant gedaald naar ruim 21% (CBS, 2007:31). Dit heeft volgens het SCP voor een deel te maken met het feit dat burgers vaker risicovolle situaties uit de weg gaan. De tevredenheid met de samenleving is ongeveer gelijk gebleven en komt in 2006 uit op 6,5 (SCP, 2007:293). Opvallend is dat de mening over de aantallen buitenlanders in Nederland neerwaarts is bijgesteld. In 2006 vindt 41% van de Nederlanders dat dit aantal te hoog is (SCP, 2007:57). Ook ziet het SCP een opwaartse beweging in de wijken die als problematisch te boek staan nadat in 2002 een dieptepunt in het vertrouwen werd geregistreerd. Het SCP kan niet aangeven of de negatieve aandacht voor wijken, de opkomst van Fortuyn, de aanslagen in New York of de slechte economische omstandigheden de oorzaak voor deze dip waren (SCP, 2007:269). De Nederlander is meer waarde gaan hechten aan handhaving van wet- en regelgeving, is minder tolerant geworden en vindt dat er meer eigen verantwoordelijkheid moet zijn voor het handelen van burgers (SCP, 2007:304). Politieke partijen hebben dit soort thema's ook opgepakt: openbare orde en veiligheid en waarden en normen staan steeds vaker centraal in het debat (SCP, 2007:304).

### 3.4 Samenstelling van de Tweede Kamer

Uit het hierboven geschetste beeld van onder andere het SCP blijkt dat enerzijds sprake is van politieke (sic) onvrede onder de Nederlanders over het gevoerde beleid en de aanpak van problemen en anderzijds dat gevestigde patronen, mede als gevolg van maatschappelijk ontzuiling, doorbroken worden. Het kiesgedrag van Nederlanders in de periode 2000-2007 bevestigt dat beeld (bron: CSB). In de bijlage is een overzicht opgenomen van de uitslagen van de Tweede Kamerverkiezingen in de afgelopen 35 jaar. Opvallend is dat de traditionele partijen in de loop der jaren terrein verliezen ten gunste van nieuwe partijen en bewegingen. De Twentse politicoloog Aarts bevestigt in zijn oratie in 2005 over vergelijkend electoraal gedrag, de bevindingen van het SCP. In 2002 veranderde 30% van de Kamerzetels van kleur (Aarts, 2005:8). Aarts haalt ook aan dat kiezers steeds vaker (40% in 2003 (Aarts, 2005:8)) hun keuze pas kort voor de verkiezingen maken. Kiezers zijn dus minder voorspelbaar. Partijen als de LPF, de SP, de ChristenUnie en de Partij voor de Vrijheid hebben in de afgelopen periode kunnen rekenen op een forse toename van het aantal Kamerzetels. Dit ten koste van de traditionele partijen CDA, PvdA en VVD. Tijdens de verkiezingen van 2003 wisten PvdA en VVD de verloren zetels weer terug te winnen om deze bij de verkiezingen van 2006 weer in te leveren. Naar aanleiding van de verkiezingen van 2002 en 2003 hebben Pennings en Keman in Acta Politica (2003, nr. 38, p64) een analyse gegeven van de oorzaken van fluctuatie in het kiezersgedrag. Zij dragen verschillende oorzaken aan. Zo spreken zij over het gedrag van PvdA en VVD (de strijd wie het grootste kon worden), de onverwachte populariteit van de persoon Pim Fortuyn (en dat in het bijzonder VVD en PvdA daar onvoldoende rekening mee hebben gehouden) en tot slot het gedachtegoed van Fortuyn dat zeer aansprekend was voor een groot deel van de bevolking. Bélanger en Aarts schrijven in 2005 in Acta Politica over deze oorzaak: "*prior to the arrival of the LPF on the Dutch electoral scene, there existed an important pool of voters that already felt negatively towards asylum seekers, and that responded positively to Fortuyn's campaign message*" (Acta Politica, 2005, nr. 41, p15). Volgens Pennings en Keman hebben de traditionele partijen duidelijk geleerd van de vorige verkiezingen en is dat ook zichtbaar geworden in de wijze van campagne voeren en de thema's die onderdeel zijn van de verkiezingsstrijd in 2003 (Acta Politica, 2003, nr. 38, p65). De doorwerking

van de verschuiving in 2002 is ook bij de verkiezingen van 2006 nog merkbaar. Op het CDA na verliezen PvdA, VVD en D66 veel zetels (zie bijlage 4). De “buitenstaanders” SP, PVV en CU winnen opnieuw zetels ten koste van deze partijen.

### 3.5 Veiligheid als thema in verkiezingsprogramma's

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de verkiezingsuitslag van 2002 voor een verschuiving in de bestaande verhoudingen heeft gezorgd. Daarnaast hebben partijen andere thema's in hun campagnes geïntroduceerd. Was het in 2002 alleen de LPF die het asielprobleem en de islam ter sprake bracht, in 2003 maakt ook de VVD dit onderdeel van haar campagne. Veiligheid werd zowel in de verkiezingen van 2002 als in 2003 als een belangrijk onderwerp gezien door vrijwel alle partijen. Deels als reactie op Fortuyn en post-Fortuyn maar ook als gevolg van 9/11. In bijlage 2 is een korte programmavergelijking opgenomen op basis van het thema veiligheid van de partijprogramma's van de partijen die toen in de Kamer vertegenwoordigd waren. Bij deze vergelijking is gekeken of de volgende onderwerpen voorkomen in het programma: meer aandacht voor handhaving, investeren in politie en justitie, meer samenwerken in de veiligheidsketen en de organisatie van veiligheid. Voor deze thema's is gekozen omdat deze raken aan de problemen die in de keten worden ervaren en waar ook in het politieke debat op is ingegaan.

Het valt op dat in de korte periode die tussen de verschillende verkiezingen heeft gezeten (2002-2006) het thema veiligheid in de partijprogramma's een andere teneur heeft gekregen. Stond in 2002/2003 repressie nog centraal (dat wil zeggen straffen, law-and-order), in 2006 is veel aandacht voor preventie en sociale veiligheid. Ook is te zien dat partijen, op de VVD en PVV na, tegen een superministerie van Veiligheid zijn. In de programma's voeren andere thema's de boventoon: gratis kinderopvang, liberalisering van de huurmarkt, behoud van de hypotheekrenteaftrek en betaalbare vergrijzing (zie o.a.: DNPP, 2003:23).

### 3.6 Formaties tussen 2002 en 2006

#### Formatie 2002: Balkenende I

De verkiezingen van 2002 kende grote winnaars (CDA en LPF) en grote verliezers (PvdA en VVD). Als grootste partij kreeg het CDA het initiatief in de Kabinetsformatie. Als informateur werd de CDA-er en staatsraad<sup>7</sup> P.H. Donner benoemd. Uit de eerste gesprekken van de informateur bleek dat de enige werkbare meerderheid bestond uit CDA, LPF en VVD; de overige partijen hadden een duidelijke voorkeur voor de oppositie (DNPP 2002, 31). De VVD wilde alleen meewerken wanneer veel van haar programmapunten overgenomen zouden worden (DNPP 2002,32; *NRC Handelsblad* 24 mei 2002). Als motto kreeg het nieuwe Kabinet: “Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken”. Het Kabinet viel op 16 oktober 2002. Voornaamste oorzaak van deze snelle val ware interne strubbelingen binnen de LPF-fractie en tussen LPF-bewindslieden. Fractievoorzitters Zalm (VVD) en Verhagen (CDA) zagen vervolgens geen toekomst meer voor het Kabinet. Balkenende bood daarop vervolgens zijn ontslag aan (DNPP, 2002:35). Het Kabinet bleef, zonder de ministers Heinsbroek en Bomhoff (beiden LPF), demissionair haar werk vervolgen. Nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven op 22 januari 2003.

#### Formatie 2003: Balkenende II

De verkiezingen van 2003 lieten een herstel zien voor de traditionele partijen (zie 3.3). Vooral de PvdA hernam haar positie als tweede partij van het land. De LPF verloor fors en hield 8 van de 26 zetels uit 2002 over. Het CDA nam als grootste partij opnieuw het initiatief in de formatie. Wederom werd Donner aangesteld als informateur (Donner was al Minister van Justitie). Later werd hier de PvdA-er Leijne als informateur toegevoegd. Met de PvdA werd snel tot overeenstemming gekomen om een serieuze poging te doen tot het formeren van een Kabinet. Op verschillende punten werd overeenstemming gevonden. De oorlog in Irak zorgde voor een verschil van mening tussen de partijen dat niet eenvoudig oplosbaar bleek (DNPP, 2003:20). Uiteindelijk werd er een akkoord gesloten voor een nieuw te vormen Kabinet. Bij doorrekening door het CBP bleek echter dat de cijfers tegenvielen van onder andere koopkracht en economische groei (DNPP, 2003:21). Dit leidde tot weerstand bij de vakbeweging (DNPP, 2003:21). Het sluiten van enkele corrigerende compromissen had echter geen effect. Balkenende zelf gaf vervolgens aan dat er onvoldoende vertrouwen was om door te gaan met de besprekingen met de PvdA. Kort na deze breuk volgde een tweede poging om een Kabinet te

<sup>7</sup> Een staatsraad is een lid van de Raad van State. Het hoogste adviesorgaan van de regering.

vormen. Deze poging werd georganiseerd vanuit een kern van CDA en VVD waarbij er gezocht werd naar een derde partner om een parlementaire meerderheid te halen (DNPP, 2003:22). Dit was mogelijk met de steun van D66. Op 28 mei 2003 werd het Kabinet beëdigd. Het Hoofdlijnenakkoord<sup>8</sup> streefde naar meer begrotingsevenwicht, meer mensen aan het werk, een strenger migratiebeleid en een strenger veiligheidsbeleid. Na drie jaar viel het Kabinet op 30 juni 2006; CDA en VVD regeerden door onder de noemer van "Balkenende III" tot aan de verkiezingen van 22 november 2006. De formatie 2006-2007 wordt behandeld in hoofdstuk vier.

### 3.7 Veiligheid als thema van Kabinetsbeleid

#### Balkenende I

Over het thema veiligheid als onderdeel van het kabinetsbeleid van Balkenende I, kan niet veel worden gezegd. Wel werd er op het Ministerie van Binnenlandse Zaken een staatssecretaris benoemd voor openbare orde en veiligheid. Deze post werd vervuld door de LPF-er Hessing. In zijn portefeuille had Hessing ook het politiedossier. De echte verantwoordelijkheid voor politie, rampenbestrijding en veiligheid bleef echter bij de minister van Binnenlandse Zaken, de VVD-er Remkes. In het regeerakkoord van Balkenende I<sup>9</sup> staat over veiligheid onder meer:

*Veiligheid, zorg, onderwijs en integratie vormen de vier centrale aandachtsgebieden voor het Kabinet. Burgers een groter gevoel van veiligheid geven, vergt een beter veiligheidsklimaat. Criminaliteitsbestrijding is daarvan niet het enige maar wel een centraal aspect. Om die te verbeteren wordt de capaciteit van de politie en van andere schakels in de justitiële keten uitgebreid en doelmatiger benut, de bevoegdheden van opsporing uitgebreid, en de organisatie van de politie doelmatiger gemaakt.*

Om dit doel te bereiken wilde het Kabinet onder andere de politie onder het beheer van de minister van BZK brengen en zorgen voor meer coördinatie binnen de veiligheidsketen. Door de korte regeerperiode van dit Kabinet zijn er geen visies of standpunten op dit thema uitgewerkt.

#### Balkenende II

In het Hoofdlijnenakkoord stellen de coalitiepartners onder andere dat de slagvaardige overheid zich moet kenmerken door minder bureaucratie en regelzucht en meer concrete doelstellingen. Over de veiligheidsketen schrijft men dat:

- Verbetering van efficiency in de justitieketen noodzakelijk is;
- Het functioneren van de politie effectiever en efficiënter kan;
- Er een evaluatie zal plaatsvinden in 2004 naar het functioneren van de politie om te kijken of er verdergaande organisatorische maatregelen getroffen moeten worden;
- Er ingezet wordt op strakkere handhaving van wetten en regels; en,
- Er zowel preventief als repressief ingezet wordt op vermindering van de criminaliteit.

Van een wijziging van de structuur is in het Hoofdlijnenakkoord geen sprake zoals er ook geen sprake is van grootschalige herindelingen van ministeries. Er komt geen minister van Veiligheid; de veiligheidstaak blijft bij de minister van BZK. De intenties van Balkenende I werden door Balkenende II overgenomen.

In één van de interviews kwam naar voren dat het Kabinet Balkenende II (en de politiek in het algemeen) de boodschap van Fortuyn duidelijk heeft begrepen. Het regeerakkoord begint dan ook met een tekst waaruit dat bewustzijn blijkt:

*De burgers zijn zich meer dan ooit bewust van de gebreken die onze samenleving vertoont en van de noodzaak de kwaliteit van onze democratie, de publieke dienstverlening, de veiligheid, het onderwijs en de zorg te verbeteren. (...) Het nieuwe Kabinet wil daarom hard aan de slag voor een beter Nederland. (...)*<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Hoofdlijnenakkoord "Meedoen, meer werk en minder regels", Tweede Kamer, 2002-2003, 28367, nr.19

<sup>9</sup> Strategisch akkoord "Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken", Ministerie van Algemene Zaken, 3 juli 2002

<sup>10</sup> Zie voetnoot 3

### 3.8 Adviezen aan het Kabinet

In de periode 2004/2005 ontving het toenmalige Kabinet vele adviezen die betrekking hadden op de sturingsvragen in het veiligheidsdomein. Al deze adviezen werden uitgebracht naar aanleiding van diverse gebeurtenissen zoals het toenemende gevoel van onveiligheid, de aansturing van veiligheidsdiensten en politie en de misstanden bij de Koninklijke Marechaussee. Een zevental Commissies/raden gaven uitvoerige aanwijzingen voor het verbeteren van het werk van justitie, politie, AIVD en de Koninklijke Marechaussee. Deze adviezen zijn meegewogen in de resultaten van de Commissie Brinkman (zie hoofdstuk vier). De samenvattende teksten van de genoemde Commissies zijn integraal overgenomen uit het tussenrapport van de Commissie Brinkman. Dit levert het volgende beeld op:

- De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) adviseert de overheid een strategie te kiezen van herkenbaarheid in de publieke ruimte. Dit gaat verder dan pure criminaliteitspreventie en –bestrijding. Een vertaling naar concrete acties zal van tijd tot tijd en van plaats tot plaats verschillen. Maatwerk is nodig. Maar de kernboodschap aan de burgers die zich onveilig voelen moet zijn dat de overheid hen niet in de steek laat (RMO, december 2004);
- De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) adviseert de regering om sociale problemen samen met de buurt(bewoners) aan te pakken maar tegelijkertijd niet terug te deinzen voor de strakke hand. Burgers en bestuurders moeten samen de buurt ‘sociaal heroveren’ en daarna de heroverde sociale cohesie bestendigen. Dit laatste is kwetsbaar door de dynamiek van de politieke agenda (WRR, Vertrouwen in de buurt, 2005).
- De Commissie Leemhuis (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie) adviseert om de Nederlandse politie niet verder regionaal door te ontwikkelen omdat dit nog onvoldoende tegemoet komt aan de geconstateerde spanning tussen centraal en lokaal niveau enerzijds en regionaal niveau anderzijds. Bovendien leidt dit tot zelfsturing door de politie, waardoor de democratische inbedding van de politie nog verder onder druk komt te staan. De Commissie Leemhuis beveelt de introductie van een concern Nederlandse Politie aan.
- De Commissie Havermans (AIVD) beveelt aan om de sturing van de AIVD eenduidiger te maken en ook om de controle te versterken. De samenwerking met de ketenpartners moet worden geïntensiveerd, in het bijzonder in de CT-infobox<sup>11</sup> waar operationele informatie wordt uitgewisseld.
- De Commissie Hermans (ACIR) beveelt aan om per discipline (openbaar bestuur, politie, brandweer en medische hulpdiensten) een landelijke organisatie op te richten die de kennisbehoefte voor de eigen kolom (het eigen taakveld van organisaties) inventariseert. Daarnaast komt er een bestuursraad voor het vaststellen van de gezamenlijke informatiebehoefte.
- Prof. dr. C. Fijnaut adviseert om de specialistische eenheden met (onder andere) anti-terreurtaken van politie, krijgsmacht en mariniers samen te voegen tot een Dienst Speciale Interventies (DSI). Aldus ontstaat een structuur waarbinnen eenheid van inzet kan worden bereikt.
- De Commissie Staal (Onderzoek Cultuur en Integriteit Koninklijke Marechaussee) beveelt aan om in overleg met Defensie, BZK en Justitie te zoeken naar een takenpakket voor de KMar op het terrein van de veiligheid. Het verschil in arbeidsvoorwaarden tussen politie en KMar moet worden verkleind om te komen tot een betere personele uitwisseling.

Uit al deze adviezen is op te maken dat zij zich vooral richten op specifieke onderwerpen en in het bijzonder gedeelten daarvan. Wel vragen alle Commissies om heldere aansturing en om minder bestuurlijke of beleidsdruk. Helder moet zijn wie de doorzettingsmacht heeft in het veiligheidsdomein. Nieuwe organisaties zijn volgens de Commissies niet nodig wel is het te overwegen om onderdelen waar mogelijk samen te voegen en beter te laten werken met meer bevoegdheden.

### 3.9 Focus op een Andere Overheid

Één van de voorwaarden van D66 om deel te nemen aan een Kabinet van CDA en VVD was de invoering van een aantal langgekoesterde wensen van deze partij. Naast de gekozen burgemeester,

---

<sup>11</sup> De CT-infobox is een systeem waarin informatie over terrorisme en radicaliseren kan worden gekoppeld en uitgewisseld.

het kiesstelsel en het referendum pleitte D66 al langer voor een reorganisatie van de overheid en het vormen van een kernkabinet. D66-leider Thom de Graaf schreef hierover op zijn weblog in december 2001<sup>12</sup> (in aanloop naar de verkiezingen) het volgende:

*“De afgelopen jaren is er meer dan genoeg reden geweest om de organisatie van de overheid op de schop te nemen. In theorie voelden ministers als De Vries en Peper zelf wel wat voor een nieuwe overheidsorganisatie met een kernkabinet, maar in de praktijk ging er geen spade de grond in. (...) Als mogelijke coalitiepartner in een volgend Kabinet wil D66 daden zien, en niet alleen maar woorden”.*

Ook VVD en CDA komen op dit punt terug in hun programma's. Zo schrijft de VVD dat de overheid terug moet treden waar zaken ook door anderen tot stand gebracht kunnen worden<sup>13</sup>. Het CDA pleit voor een krachtige overheid die zich richt op kerntaken. Het CDA gaat niet zover om expliciet te spreken over een terugtrekkende overheid<sup>14</sup>. Het Kabinet laat deze wensen terugkomen in het regeerakkoord<sup>15</sup>:

*Effectiviteit, slagkracht en 'luisterend vermogen' van de overheid moeten worden vergroot. Een takenoperatie, waarin regelgeving, staand beleid en organisatie van de rijksdienst ter hand worden genomen is nodig.*

Dit uitgangspunt is later vertaald in het Programma Andere Overheid<sup>16</sup> dat onder leiding van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) en vicepremier De Graaf van de grond is gekomen. Dit programma voorziet in een overheid die zich richt op kerntaken en een betere uitvoering van deze taken. In het bijbehorende Actieprogramma Andere Overheid<sup>17</sup> werden de aangekondigde lijnen uit het regeerakkoord uitgeschreven. Dit programma werd op 1 december 2003 aangeboden aan de Tweede Kamer. Naast een analyse van de verhoudingen tussen burgers en overheid, is in het Actieprogramma ook een viertal concrete actielijnen opgenomen om tot die verbetering te komen:

- Verbetering van de dienstverlening naar de burger;
- Minder regels en anders regelen (o.a. 25% minder administratieve lasten);
- De overheid gaat zichzelf beter organiseren;
- De relaties met gemeenten en provincies wordt verbeterd.

Voor deze scriptie is vooral het derde punt interessant. Hierin stelt de rijksoverheid dat zij zichzelf beter gaat organiseren: vermindering van overlap en betere coördinatie tussen departementen, een herbezinning op de taken van de centrale overheid en een nieuwe inrichting van de rijksdienst aan de beleidmatige kant. Aan de uitvoeringskant werkt men aan meer efficiency in de uitvoering, bundeling van taken, beter toezicht en striktere handhaving. Als instrument wordt gekozen voor een takenanalyse. Waar het de organisatie van de rijksdienst betreft is primair de minister van BVK eindverantwoordelijk voor de analyses. De vakministers zijn eindverantwoordelijk voor de takenanalyse binnen het eigen beleidsveld. De operaties worden gecoördineerd door de secretarissen-generaal van de ministeries.

### 3.10 Opdracht aan de Commissie Brinkman

Op 18 oktober 2004<sup>18</sup> informeert de minister van BVK de Tweede Kamer over de in te stellen Commissies ter uitvoering van de rijksbrede takenanalyses. In maart 2005<sup>19</sup> bericht De Graaf de Kamer over de samenstelling en opdracht van de diverse gemengde Commissies die de rijksbrede takenanalyses gaan uitvoeren. Hieronder valt eveneens de Commissie voor Veiligheid en Rechtsorde. Met gemengde commissies wordt in dit kader bedoeld een commissie die uit zowel ambtenaren als

<sup>12</sup> Weblog Thom de Graaf, 21 december 2001, [www.d66.nl](http://www.d66.nl)

<sup>13</sup> VVD verkiezingsprogramma 2003-2007, “De VVD maakt werk van Nederland”

<sup>14</sup> CDA Verkiezingsprogramma 2002, “Betrokken samenleving, betrouwbare overheid”

<sup>15</sup> Hoofdlijnenakkoord “Meedoen, meer werk en minder regels”, Tweede Kamer, 2002-2003, 28367, nr.19

<sup>16</sup> Bij het doen van dit onderzoek werd geconstateerd dat het historisch geheugen van het Programma Andere Overheid beperkt is tot een enkele vermelding op websites en een afrondende flyer op de website van het ministerie van BZK.

<sup>17</sup> Tweede Kamer 2003-2004, 29362, nr.1 “Modernisering van de overheid”, brief van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwingen van 1 december 2003.

<sup>18</sup> Tweede Kamer 2004-2005, 29362, nr. 22, brief van de minister van BVK

<sup>19</sup> Tweede Kamer 2005-2006, 29362, nr. 30, brief van de minister van BVK

uit externe leden bestaat. De Commissie Veiligheid en Rechtsorde stond onder voorzitterschap van de CDA-er Elco Brinkman<sup>20</sup> en was samengesteld uit vertegenwoordigers van diverse directoraten-generaal van BZK en Justitie en twee externe leden. De opdracht van de Commissie had vooral betrekking op de organisatie-inrichting op rijksniveau voor veiligheid en rechtsorde. In het eindrapport<sup>21</sup> van de Commissie Brinkman is deze opdracht als volgt geformuleerd:

*Ontwikkel voorstellen voor de organisatie-inrichting op rijksniveau van die (onderdelen van) organisaties, welke betrokken zijn bij het beleidsterrein (nationale) veiligheid, leidend tot een slagvaardige, effectievere en efficiëntere inrichting en meer eenduidige aansturing op rijksniveau.*

Het Kabinet gaf de Commissie een viertal onderzoeksvragen mee, waarvan de laatste vraag in het licht van de vraagstelling van deze scriptie interessant is (zie noot 21):

*Ontwikkel alternatieven voor de organisatie-inrichting en analyseer daarbij de voor- en nadelen (sturing, politieke verantwoordelijkheid, effectiviteit, transparantie, evenwichtigheid in samenhang met omvang en zwaarte van andere portefeuilles/ministeries, checks and balances in ons veiligheidsstelsel). Daarbij wordt ook ingegaan op de voor- en nadelen van een minister(ie) van of voor Veiligheid. De alternatieven moeten mede gebaseerd zijn op het rijksbeleid in de veiligheidssector, zoals de veiligheidsregio's, alsmede voor zover nodig op lopende en recent afgelopen evaluaties.*

Met deze opdracht legt het Kabinet feitelijk de basis voor het denken over een minister(ie) van of voor Veiligheid. Op de discussie rondom de opdracht en samenstelling van de Commissie en het vervolg wordt in hoofdstuk vier nader ingegaan.

---

<sup>20</sup> De meeste rijksbrede takenanalyses stonden onder leiding van oud-politici zoals Wolfensperger, Brinkman en De Grave.

<sup>21</sup> "Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukte", tussenrapportage van de gemeente Commissie veiligheid en rechtsorde, Den Haag 6 september 2005

## Hoofdstuk 4 Het Ministerie van Veiligheid: een reconstructie

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is vooral stil gestaan bij het algemene beeld van Nederland in de periode 2002-2006, de verkiezingen en formaties in die periode en wijze waarop het thema veiligheid daarin een plaats heeft. Aan het einde van hoofdstuk 3 is ingegaan op het project *Andere Overheid* en de opdracht aan Elco Brinkman. Hoofdstuk 3 vormt de opmaat naar dit hoofdstuk waarin vooral aan de hand van schriftelijke bronnen (informatie uit de al eerder genoemde dagbladen, tijdschriften en Kamerstukken) een beeld is geschetst over de periode 2002-2006: de periode waarin de discussie over de mogelijke vorming van een Ministerie van Veiligheid zeer actueel was. Daarbij ligt de focus vooral op de periode 2005-2006. In deze periode werd het onderzoek gedaan naar de haalbaarheid van zo'n ministerie en vond de belangrijkste (politieke) besluitvorming plaats. In dit hoofdstuk gaat ook in op de formatie 2006-2007 (Balkenende IV). Personen die in dit hoofdstuk worden geciteerd aan de hand van diverse bronnen zijn actoren die van belang zijn geweest voor het starten, voeren en afsluiten van de discussie. Enkele van hen zijn ook geïnterviewd. Geïnterviewden worden in dit hoofdstuk standaard aangemerkt als "respondent".

### 4.2 De eerste poging richting een nieuw ministerie

De roep om een Ministerie van Veiligheid bestaat al langer. Één van de respondenten omschreef het als een "vingeroefening" die de afgelopen 10 tot 15 jaar bij elke formatie terugkomt. Telkens is er om onbekende reden geen besluit genomen om een Ministerie van Veiligheid op te richten. Met de komst van de LPF in het Kabinet (2002) komt de discussie opnieuw terug. De LPF heeft een duidelijke voorkeur voor een minister van Veiligheid. Met name het Kamerlid Eerdmans is de vertolker van deze voorkeur: "De versnippering moet weg. Die twee departementen vechten elkaar de tent uit" (*ANP Nieuws*, 2 juli 2002). In hetzelfde artikel meldt het ANP Nieuws dat er een compromis is over de vorming van een Ministerie van Veiligheid: het Ministerie van Justitie wordt omgedoopt tot Ministerie van Veiligheid indien na twee jaar (2004) de criminaliteit niet voldoende zou zijn afgenomen. Volgens het ANP Nieuws is het CDA voor dit compromis en de VVD tegen. NRC meldt echter dat CDA en VVD "niets (voelen) voor een 'superministerie' van Veiligheid" (*NRC Handelsblad*, 2 juli 2002). Het Parool bevestigt op dezelfde datum dit beeld en voegt daar nog aan toe dat naast LPF en mr. Pieter van Vollenhoven ook D66 voorstander is van een Ministerie van Veiligheid. In de Volkskrant staat hierover: "Het Kabinet-Balkenende krijgt geen minister voor Veiligheid. CDA en VVD leggen vooralsnog dat plan van LPF naast zich neer. Zij voelen er nog niks voor de politie onder te brengen bij één minister. 'Griezelig, je komt al gauw bij Big Brother', zei VVD'er Zalm'. 'Nederland moet veiliger. Hoe je dat doet, is minder belangrijk', oordeelde CDA'er Balkenende" (*Volkskrant*, 2 juli 2002). In *NRC Handelsblad* (2 juli 2007) zegt Balkenende dat het gaat om een "juiste aansturing" en niet om de vraag hoe dit tussen de ministeries wordt verdeeld. Daarmee wordt door CDA en VVD de wens van de LPF uit het coalitieakkoord gehouden. In hoofdstuk 3 is al aangegeven dat als compromis een staatssecretaris voor Openbare Orde en Veiligheid werd benoemd.

### 4.3 Een "Andere Overheid" als vliegwiel

In hoofdstuk 3 is stil gestaan bij het Programma *Andere Overheid* en de verschillende takenanalyses. Ruim anderhalf jaar na het aantreden van het Kabinet Balkenende II wordt de Kamer (op 18 oktober 2004, Kamerstuk 29 362 nr. 22) geïnformeerd over de in te stellen Commissies die deze takenanalyses gaan uitvoeren. Een halfjaar later maakt de minister van BVK bekend wie de Commissies gaan leiden en bemensen (Kamerstuk 29 362 nr. 30). Er komt ook een "Gemengde Commissie voor Veiligheid en Rechtsorde"; een Commissie die het Kabinet moet adviseren over de aansturing in het veiligheidsdomein van Justitie en BZK. Diverse respondenten geven aan dat minister De Graaf een dubbele agenda voor ogen had met de takenanalyses. Door te starten met Justitie en BZK (BZK was de thuisbasis van De Graaf) ging de minister er van uit dat andere departementen zouden volgen met het starten van hun eigen takenanalyses (een hefboomeffect). Het Programma *Andere Overheid* (die de coördinatie had over de analyse) had volgens een respondent een belangrijk probleem: men kon geen financiële prikkels uitdelen. Ministers dienden de analyse binnen de eigen organisatie zelf op te pakken. Voor de takenanalyse Veiligheid en Rechtsorde kon daarom ook alleen het eigen departement als breekijzer worden ingezet. Verschillende respondenten gaven aan dat De Graaf

persoonlijk geen voorstander was van een Ministerie van Veiligheid. Dit in tegenstelling tot zijn eigen partij D66, die zich via Kamerlid Van der Ham een voorstander toonde<sup>22</sup>.

Respondenten geven aan dat de verschillende betrokken ministers en Ministeries (JUS, BZK en AZ) ieder verschillend in de discussie zijn gestapt. Donner zag volgens hen kans zijn eigen departement een sterkere positie te geven, Remkes had geen extra doel om voor of tegen te zijn, Balkenende was een duidelijke voorstander. Het ministerie van AZ was ook de voortdurende strijd tussen Justitie en BZK "zat". Overigens wordt dit laatste niet door alle respondenten zo gezien. Over deze strijd is geen consensus in de beeldvorming.

De Graaf was zelf als minister van BVK niet positief over wending die de discussie over een minister voor Veiligheid rond de Kerst van 2004 kreeg. Hij noemde deze discussie voorbarig en waarschuwde voor "simpele oplossingen voor complexe problemen" (*Volkscrant*, 8 januari 2005). De Graaf gaf in dit artikel ook aan dat er meerdere bestuurlijke mogelijkheden zijn om het veiligheidsvraagstuk aan te pakken. Bovendien verbaast De Graaf zich in het artikel over de opmerkingen van burgemeesters, juristen en oud-bestuurders (o.a. in *Volkscrant*, 4 januari 2005). "Veel mensen doen uitspraken zonder dat het hen helder is waar zij het over hebben", aldus De Graaf. De opmerkingen van De Graaf waren een reactie op een artikel in *De Telegraaf* waarin de premier aangaf vóór een Ministerie van Veiligheid te zijn (*De Telegraaf*, 24 december 2004). De stelling van premier Balkenende en de diverse reacties daarop vanuit de politiek, maar ook van de Amsterdamse burgemeester Cohen, die zich in zijn Nieuwjaarsrede tegen deze gedachte uitsprak<sup>23</sup> en het opiniestuk van Opstelten en Nijpels in *De Volkscrant* (4 januari 2005) waarin zij schrijven dat een "Ministerie van Veiligheid of een nationale politie (is) geen goed middel voor verbetering van het veiligheidsbeleid. Beter is het bestaande stelsel te versterken", zijn te plaatsen in de gebeurtenissen van die maanden. Volgens een respondent sprak de premier enkel zijn zorg uit over manier waarop het veiligheidsdomein is georganiseerd. Anderhalve maand daarvoor (november 2004) werd de cineast Theo van Gogh vermoord. De veiligheidsdiensten, politie en het OM ondernamen geen actie ondanks dat zij wisten wie de dader was en waar hij toe in staat kon zijn. Bovendien lagen de aanslagen in New York en Madrid nog vers in het geheugen en was de terreurdreiging in Nederland nog niet geweken.

De urgentie die op dat moment kabinetsbreed werd gevoeld, is mede de aanleiding geweest om een Commissie voor Veiligheid en Rechtsorde in het leven te roepen. Dit wordt door alle betrokken respondenten bevestigd. In het bijzonder de terreurdreiging en de effecten van Fortuyn op de politiek (daadkracht, doen wat je zegt) maakten dat de optie "Ministerie van Veiligheid" op de agenda kwam. In plaats van een analyse over taken werd het onderwerp een politieke discussie. De discussie kan ook niet losgezien worden van de vorming van een landelijke politie<sup>24</sup> en de oprichting van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb).

Meerdere respondenten geven aan dat in het toenmalige Kabinet verschillend werd gedacht over de vraag of een Ministerie van Veiligheid een oplossing zou zijn. Eén van de respondenten geeft aan dat het probleem dat door een Ministerie van Veiligheid moest worden opgelost, niet duidelijk was. Anderen vertelden dat rekening gehouden moest worden met het feit dat het gaat om complexe vraagstukken met verstrekende gevolgen zoals het onder één dak brengen van AIVD en OM. Bovendien was de verhouding tussen de betrokken ministers Donner en Remkes prima. Fricties tussen departementen met een ongeveer gelijk takenpakket horen daarbij, aldus een geïnterviewde. Niet iedere respondent deelt dit beeld. Dat de relatie tussen de ministers prima was, wordt niet ontkend. Maar het probleem zit in de ambtelijke organisatie. Respondenten gebruiken termen als "slecht samenspel", "competentiestrijd" en "stammenoorlog".

Respondenten geven aan dat de discussie in het Kabinet over het instellen van de Commissie Veiligheid en Rechtsorde, en daarmee impliciet de vraag of er een Ministerie van Veiligheid moet komen, niet eenvoudig is geweest. Volgens de respondenten waren er meerdere opvattingen waarbij de ministers Donner en Remkes (de verantwoordelijke ministers voor veiligheid) zich niet onverklaard voorstander noemden. Zij bleven met de vraag zitten wat het probleem was dat moest worden

<sup>22</sup> Ministerie van Veiligheid is een optie, 27 augustus 2004 ([www.archief.nieuws.nl](http://www.archief.nieuws.nl))

<sup>23</sup> Elsevier, 2 januari 2005, : Cohen: geen Ministerie van Veiligheid ([www.elsevier.nl](http://www.elsevier.nl))

<sup>24</sup> Balkenende II hechtte zeer aan een landelijk politiekorps waarin de 25 korpsen en de KLPD zouden worden geïntegreerd.

opgelost en over wat voor type veiligheid ging het dan? Een belangrijk en fundamenteel punt voor Donner en Remkes was de scheiding van machten. De beide ministers zetten vraagtekens bij de rechtsstatelijkheid: opsporing en vervolging zouden nooit in één hand mogen komen. De premier en de andere ministers waren voorstander van een Ministerie van Veiligheid. De Graaf, trekker van de takenanalyse, bleef persoonlijk tegenstander. Ook de fractievoorzitters van CDA en VVD waren het eens met deze richting. Het CDA vond dat de minister van Justitie (een CDA-er) minister van Veiligheid moest worden, de VVD bij monde van Van Aartsen vond dit een taak voor de minister van BZK (een VVD-er)<sup>25</sup>. Een respondent gaf aan dat het in deze discussie feitelijk niet ging om de vraag of er een Ministerie van Veiligheid moest komen. Donner zag het als een manier om de positie van het eigen Justitiedepartement te versterken. Remkes had echter geen specifiek doel om voor of tegen te zijn maar heeft ook niet de behoefte gehad het idee tegen te houden. Ondanks deze vraagtekens en de tegenstand van Donner en Remkes heeft het Kabinet toch besloten door te gaan met de takenanalyse Veiligheid en Rechtsorde.

Hoe Donner en Remkes dachten over een Ministerie van Veiligheid blijkt uit het debat over Terrorismebestrijding van 9 februari 2005. Dit debat vond plaats naar aanleiding van een brief waarin beide ministers het operationeel worden de organisatie van de NCTb (de coördinator was al enige maanden aan het werk) en enkele andere maatregelen aankondigden. Minister Donner geeft aan dat terrorismebestrijding vooral een taak van het OM is omdat hierlangs ook de lijnen richting politie lopen. Hij betoogt dat het gaat om bestrijding van criminaliteit en niet om openbare orde. Voor Donner en Remkes ook reden om de lijn die destijds in het Kabinet Den Uyl is uitgezet dat de coördinerende bevoegdheid bij Justitie licht, te handhaven. Donner achtte het ook niet noodzakelijk om dit te veranderen “want dan krijgen wij weer de hele discussie over de vraag of het OM naar Binnenlandse Zaken moet en hoe de politieorganisatie gereorganiseerd moet worden”<sup>26</sup>. Nog duidelijker wordt het standpunt van beide bewindspersonen wanneer Donner in hetzelfde debat zegt:

*Het kan vanuit het oogpunt van het OM wenselijk zijn dat er vanuit één punt wordt aangestuurd. In deze tijden hebben wij voorzieningen getroffen om ervoor te zorgen dat de verschillende lijnen samenlopen, niet door op dit punt te gaan schuiven of een discussie te beginnen over een minister voor Veiligheid en door één groot departement te maken waarin alles door elkaar wordt gegooid als ware dat de enige wijze waarop je vragen over rampenbestrijding, Openbaar Ministerie, criminaliteitsbestrijding, enz. in één hand kunt houden. Al zou ik het namelijk allemaal onder één dak hebben gebracht, dan won ik daar in deze fase weinig mee. Het Kabinet heeft duidelijk gekozen voor een structuur waarbij de delen van het ministerie van BZK en Justitie die zich bezighouden met de bestrijding van terrorisme worden samengevoegd ten behoeve van de uitoefening van de bevoegdheden van beide ministers.*

#### 4.4 De Commissie Veiligheid en Rechtsorde

De samenstelling van de Commissie Veiligheid en Rechtsorde heeft veel tijd gevergd. Volgens een respondent was iedereen vooringenomen en te veel gericht op het eigen deel van het veiligheidsdomein. Uiteindelijk werd besloten om de oud-CDA leider Elco Brinkman te benoemen tot voorzitter van de Commissie. Brinkman was voor alle partijen een acceptabele kandidaat en bovendien het minst geneigd tot het innemen van posities. Daarnaast was Brinkman iemand die bekend is met het “Haagse wespennest” zoals één van de respondenten dit verwoordde. De achterliggende reden van dit langdurige proces is volgens respondenten te verklaren. Men wist waar het toe zou kunnen gaan leiden: de opheffing van BZK en Justitie. Er waren veel belangen en evenveel partijen met dit proces gemoed die allemaal iets te verliezen hadden. Dit maakte ook dat op het krachtenveld waarbinnen de analyse uitgevoerd moest worden veel spanning stond.

In hoofdstuk 3 is al genoemd met welke opdracht de Commissie de analyse moest uitvoeren en welke deelvragen daarbij gesteld moesten worden. Meerdere respondenten merken op dat het in de vraagstelling nooit direct is gegaan over de vraag of er een Ministerie van Veiligheid moest komen.

<sup>25</sup> Tweede Kamer, debat over terrorismebestrijding, 9 februari 2005, TK47, p3080

<sup>26</sup> Tweede Kamer, debat over terrorismebestrijding, 9 februari 2005, TK47, p3077

Aan de basis lag namelijk de vraag op welke manier het veiligheidsdomein beter georganiseerd kon worden.

Brinkman heeft in de periode maart 2005 – september 2005 met alle mogelijke partijen gesproken. Het ging daarbij niet alleen om de verhouding tussen de ministeries. Er speelden een aantal andere ontwikkelingen zoals de in hoofdstuk 3 aangehaalde Commissies Leemhuis, Staal en Havermans en de reorganisatie van de Rijksdienst. Daarnaast moest rekening worden gehouden met partijpolitieke en partij-ideologische punten zoals de verhouding tussen veiligheid en integratie/immigratie. Volgens één van de respondenten waren er grote verschillen over het onderwerp tussen partijen maar zeker ook binnen de partijen. Diverse respondenten geven aan dat Brinkman zijn advies breed moest houden. Het voorstel moest haalbaar zijn voor de oppositie. De oppositie van vandaag kan immers het volgende Kabinet zijn. Volgens respondenten heeft Brinkman uitvoering met de oppositie (i.h.b. met de PvdA-ers Bos, Wolfson en Van Heemst) gesproken omdat het voor Brinkman duidelijk was dat een beslissing over een Ministerie van Veiligheid in de formatie genomen moest worden. Daarmee is volgens sommigen het onderhandelingspel in de richting van de formatie al gestart.

Respondenten merken op dat naarmate het proces vorderde de druk vanuit de Ministerraad groter werd. Zes a zeven ministers en de premier waren betrokken bij het onderwerp. Daarmee wordt duidelijk dat het een belangrijk onderwerp is geweest voor het toenmalige Kabinet. Duidelijk was eveneens dat de ministers goed op de hoogte waren van de vorderingen van Brinkman en zijn Commissie. Van diverse kanten wordt bevestigd dat alle ministers defensief in het proces zaten. Allen waren via hun directeuren-generaal (die zitting hadden in de Commissie) aangesloten. Respondenten vinden dit een nadeel omdat de betrokken ambtenaren op die manier niet vrijuit hun werk konden doen.

#### *4.5 De instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding*

In januari 2005 wordt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) ingesteld. De NCTb krijgt als belangrijkste taak het analyseren van inlichtingen, het ontwikkelen van beleid rond terrorismebestrijding en het regisseren van samenwerking (bron: [www.nctb.nl](http://www.nctb.nl)). Daarnaast worden gelijktijdig de bevoegdheden van AIVD, Kmar, politie en andere organisaties vergroot om meer slagkracht te krijgen bij de bestrijding van terrorisme. Het dossier terrorismebestrijding kent twee verantwoordelijke ministers (en daarnaast de premier als eindverantwoordelijke): Justitie en BZK. Justitie gaat over opsporing en vervolging en BZK over de crisisbeheersing en rampenbestrijding. In feite kan ook de AIVD aan dit rijtje worden toegevoegd. Het kabinet Balkenende II heeft de minister van Justitie aangesteld als coördinerend minister voor terreurbestrijding. Daarnaast heeft de minister van Justitie ook doorzettingsmacht: hij kan in geval van een calamiteit bepalen wie wat doet en hoe het ambtelijk apparaat wordt ingezet. Bekke en De Vries geven in hun rapport aan dat diverse geïnterviewden dit een vreemde constructie vinden omdat de minister van BZK de verantwoordelijkheid heeft over brandweer, politie, hulpdiensten en de rampenbestrijding. Bekke en De Vries verklaren deze constructie historisch: bij treinkaping in De Punt in 1976 was het de toenmalige minister van Justitie Van Agt die de beslissing nam om F16 gevechtsvliegtuigen in te zetten om een einde te maken aan de gijzeling (Bekke en De Vries, 2007: 28). Er is daarnaast ook een zeer belangrijke relatie te leggen met de discussie rondom het Ministerie van Veiligheid. De Kamer was niet tevreden met manier waarop de ministers Donner en Remkes de problematiek aanpakten en had twijfels bij de verantwoordelijkheidsverdeling en de vraag of de NCTb wel de oplossing was. Het Kabinet bleef echter vasthouden aan de gemaakte keuzes en stelde de NCTb in juni 2005 formeel in (Bekke en De Vries, 2007:16)

#### *4.6 De Commissie adviseert een Ministerie van Veiligheid*

Op 6 september 2005 presenteert de Commissie Veiligheid en Rechtsorde een rapportage met als titel “Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukte”<sup>27</sup>. Om de essentie van de bevindingen en oplossingsrichtingen van de Commissie beter te kunnen begrijpen, worden hieronder de meest relevante punten besproken. Het rapport legt de basis om te kunnen komen tot een Ministerie van Veiligheid.

---

<sup>27</sup> “Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukte”, tussenrapportage van de gemeenschappelijke Commissie veiligheid en rechtsorde, Den Haag 6 september 2005

### Maatschappelijke urgentie

De Commissie stelt dat burgers zich zorgen maken over hun veiligheid en de toegenomen criminaliteit. Uit diverse onderzoeken is gebleken dat Nederlanders geweldsdelicten strenger bestraft willen zien. De Commissie verwijst onder andere naar onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (zie ook hoofdstuk 3). Daarnaast verwijst de Commissie naar de aandacht die politieke partijen in hun partijprogramma's hebben besteed aan het thema veiligheid. Alle grote politieke partijen komen met oplossingen om het veiligheidsprobleem op te lossen en gaan daarbij zover dat sprake zou moeten zijn van een bundeling van de veiligheidsfunctie. Het dan nog in concept zijnde Liberaal Manifest van de VVD gaat daarin het verst: er moet een ministerie van Veiligheid komen<sup>28</sup> (in de bijlage is een overzicht opgenomen van de standpunten van andere partijen). De Commissie staat stil bij het toenemende gevoel van onveiligheid en de vele vormen die dit aanneemt. Als voorbeeld wordt genoemd criminaliteit maar ook het wonen naast een vuurwerkopslag. De Commissie gaat diep in op de toenemende dreiging van terreur waardoor de Nederlandse maatschappij kwetsbaarder wordt. Daarnaast benoemt zij de internationalisering van radicalisme en de georganiseerde misdaad.

### Stelsel van veiligheid

Eén van de belangrijkste opmerkingen in het veiligheidsdomein (en daarmee aanleiding voor het instellen van de Commissie) is de wijze van organisatie in het stelsel van veiligheid<sup>29</sup> en het stelsel zelf. De Commissie geeft een uitgebreide opsomming wie waarvoor verantwoordelijk is. Vrijwel elk ministerie is verantwoordelijk voor een deel van de veiligheid. Daarnaast zijn er diverse, vaak naast elkaar (onafhankelijk volgens de Commissie) bestuurde ketens. Als voorbeeld worden genoemd openbare orde, criminaliteit, crisisbeheersing en rampenbestrijding en terrorismebestrijding. De Commissie wijst op de noodzaak tot intensieve samenwerking en informatie-uitwisseling binnen deze ketens. Ook staat zij stil bij de basis van het stelsel van veiligheid: scheiding der machten, dualisme van gezag en beheer, het dualisme tussen Justitie en BZK (de Commissie noemt hen de countervailing powers), scheiding van uitvoering en beleid en het principe van "decentraal tenzij". De scheiding verklaart de wijze waarop de zeggenschap is geregeld van belangrijke operationele diensten zoals politie, brandweer en de hulporganisaties (o.a. burgemeesters voor het lokaal gezag en de aansturing van politie en de officier van justitie voor wat betreft de inzet van politie bij de opsporing).

De Commissie komt tot de conclusie dat de "noodzaak van regie" groot is. Vooral daar men elkaar treft in het uitoefenen van taken.

### Knelpunten in het huidige stelsel

Veel aandacht besteedt de Commissie aan de knelpunten in het stelsel. Een punt dat het Kabinet Balkenende II en voorgaande Kabinetten al eerder hebben vastgesteld. Zo is de terreurbestrijding onvoldoende voorzien van doorzettingsmacht: "Het is samenwerking tussen gelijken en er is niet voorzien in regie", aldus het Kabinet in 2004. Er is ook een onvoldoende stuur en samenhang op crisisbeheersing. Niet duidelijk is wie op welk moment verantwoordelijk is. Dit komt onder andere door de gelaagdheid van het bestuur en de grote decentrale verantwoordelijkheid. Bovendien zijn de regio's niet in staat gebleken kritische processen tijdens rampen op tijd te starten. De politieorganisatie is voor verbetering vatbaar. Vooral als het gaat om de werkwijze en het benutten van bestaande mogelijkheden. Dat geldt eveneens voor de brandweer en de geneeskundige diensten. Rampenplannen zijn onvoldoende uitgewerkt. Het Kabinet is op een aantal van deze punten terechtgewezen door onder andere de Tilburgse hoogleraar Cyriel Fijnaut. De rampenoefening Bonfire legde veel elementen bloot waarin de overheid (zowel landelijk, regionaal en lokaal) te kort schoten in aanpak, handelwijze, enzovoorts. De Commissie sluit haar knelpuntenlijst af met het thema cultuur. Zij wijst daarbij op de bestuurscultuur die in haar ogen "hypernervus" is<sup>30</sup>. Hypes voeren de boventoon en landelijke politici bemoeien zich teveel met lokale zaken. De regering moet steeds vaker verantwoording afleggen over zaken waarvoor zij in feite geen verantwoordelijkheid draagt, maar moet vervolgens onder die druk wel acteren. Tot slot is er volgens de Commissie

<sup>28</sup> Liberaal Manifest, VVD, Den Haag 2005

<sup>29</sup> Het stelsel van veiligheid is de organisatie van het veiligheidsdomein in Nederland: wie is waarvoor verantwoordelijk en hoe verhouden zij zich toch andere bestuurslagen en aanpalende organisaties.

<sup>30</sup> "Staat 'hypernervus' bij crises", NRC Handelsblad 21 november 2005, bron: [www.nrc.nl/dossiers-moslimterreur-politiek](http://www.nrc.nl/dossiers-moslimterreur-politiek)

doortastendheid en leiderschap nodig. De consensusvorming voert de boventoon en dat is volgens de Commissie in het geval van veiligheid juist niet de meest effectieve manier van werken: “In de Nederlandse bestuurscultuur is er nog te weinig leiderschap” (2005:18).

#### Maatregelen van het Kabinet

De Commissie geeft in haar rapport een opsomming van de verschillende maatregelen die het Kabinet al heeft genomen of voornemens is te nemen. Enkele daarvan zijn:

- Instelling van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb);
- Wetsvoorstellen om de bevoegdheden van de politie uit te breiden;
- Instelling van veiligheidsregio's;
- Opstellen van een Beleidsplan crisisbeheersing.
- Uitvoeren van de operatie Bonfire

De Commissie wijst op de beperkingen in het stelsel als gevolg van de vele gezagsdragers, de coördinatie, de bestuurlijke en beleidsdrukte en het gebrek aan eenheid. Vooral waar het gaat om rampenbestrijding en de aanpak van criminaliteit. Het Kabinet moet bij de maatregelen vaak terugvallen op “hulpconstructies van ambtelijke diensten die onder meer dan één minister vallen”.

#### De diagnose en de oplossing

“Het is druk in het veiligheidsstelsel, zowel in Den Haag als in de regio” , “Het probleem (...) vergt een multidisciplinaire aanpak”, “Het probleem op het terrein van de informatievoorziening is stelselbreed”, “(..) knelpunten worden het zwaarst gevoeld bij de terrorismebestrijding en nationale dreigingen”. Aldus de Commissie in haar diagnose. Tot slot noemt de Commissie twee belangrijke punten:

- Het veiligheidsstelsel heeft eenduidige leiding. Hieraan wordt in de breedte van het stelsel niet voldaan. Eenduidige leiding kan gestalte krijgen door aanpassingen van de topstructuur van het stelsel. Op uitvoerend niveau zijn vooralsnog geen wezenlijke aanpassingen in de structuur nodig.
- Doorzettingsmacht is nodig teneinde ook in die situaties daadkrachtig te kunnen optreden, waarin de reguliere afspraken niet werken.

De Commissie rondt haar analyse af door te stellen dat er voldoende redenen zijn om het stelsel opnieuw tegen het licht te houden en een serieuze discussie te voeren of het stelsel in het huidige tijdsbestek nog wel voldoet.

De Commissie reikt in haar rapport een tweetal oplossingen aan. Bij deze oplossingen zet zij een aantal uitgangspunten centraal zoals de slagvaardigheid, efficiency en effectiviteit, de eenduidige aansturing vanuit het rijk, het oplossen van de knelpunten en de handhaving van aspecten als scheiding van machten (Trias Politica). De Commissie geeft de volgende opties mee aan het Kabinet:

- Handhaven van de grondslagen van het huidige stelsel en het doen van structuurinterventies en de grondslagen ter discussie stellen; en,
- De bestaande (ministeriële) indelingen en vanzelfsprekendheden loslaten.

Het handhaven de grondslagen van het huidige stelsel en het doen van cultuurinterventies betekent volgens de Commissie onder andere:

- Het instellen van een landelijke politie (Leemhuis)
- Meer coördinatie door de veiligheidsregio
- Een ambtelijke ondersteuning voor bestrijding van terrorisme, rampen en de beheersing van crises.

De landelijke sturing van informatievoorziening tussen inlichtingendiensten en de operationele diensten moet worden verbeterd. Het leiderschap moet geregeld worden in een ministeriële ‘vijfhoek’ voor de veiligheid. Hierin zitten de vijf meest betrokken ministers van AZ, BZK, Justitie, Defensie en BZ. Volgens de Commissie een suboptimale oplossing omdat er aan een aantal knelpunten niets wordt gewijzigd: er blijft bestuurlijke drukt, het is niet helder wie nu waar over gaat en is het niet duidelijk of maatregelen de totale stabiliteit van het stelsel in gevaar brengen. Deze optie van handhaven van de huidige organisatie en het zoeken naar verbeteringen daarbinnen, is voor de Commissie dan ook geen optie.

De Commissie kiest zelf voor het tweede alternatief: het loslaten van alle grondslagen en vanzelfsprekendheden en het instellen van een Ministerie van Veiligheid. Dit is ook het advies aan het Kabinet. In dit ministerie gaan in ieder geval alle onderdelen van de ministeries van Justitie en BZK op die het veiligheidsterrein raken. Er komt één minister die ook politiek verantwoordelijk is, die de strategie vaststelt voor het hele domein, die prestatieafspraken maakt en toezicht houdt. Hij neemt ook het gezag over bij problemen die het lokale niveau overschrijden. Op deze manier worden de belangrijke punten als leiderschap, coördinatie, regie en afstemming maar ook informatievoorziening bij één verantwoordelijke gelegd. De Commissie beseft dat deze ingreep veel gaat kosten zowel in geld als in inspanningen van de betrokken departementen. De Commissie realiseert zich dat een reorganisatie ten koste kan gaan van bestaande verhoudingen met onder meer het Openbaar Ministerie. De Commissie is echter van mening dat het niet noodzakelijk is vast te blijven houden aan bestaande praktijken.

De Commissie doet het voorstel om BZK en Justitie voor wat betreft hun veiligheidstaken op te laten gaan in een ministerie van Veiligheid. De overige taken zoals Koninkrijkszaken, openbaar bestuur, integratie en vreemdelingenzaken worden ondergebracht in een ministerie voor Bestuur en Recht. De Commissie is van mening dat deze taken prima verdeeld kunnen worden onder andere ministeries.

#### *4.7 De Kabinetsreactie op de Commissievoorstellen*

Het rapport van de Commissie is uitvoering besproken in het Kabinet. Volgens diverse respondenten heeft dit overleg plaatsgevonden in een soort onderraad waarbij in ieder geval de premier, de beide vice-premiers Zalm en Brinkhorst, de ministers Donner en Remkes maar ook Kamp (Defensie) en Bot (Buitenlandse Zaken) bij aanwezig waren. De betreffende vergadering werd geleid door de nieuwe minister van BVK Pechtold, de opvolger van de afgetreden minister De Graaf. Deze had zijn ontslag aangeboden omdat het voorstel voor de gekozen burgemeester in de Eerste Kamer werd geblokkeerd door de PvdA en er daardoor geen meerderheid was. Een aantal respondenten geeft aan dat dit gesprek geen goede sfeer had en dat duidelijk was te merken dat er geen vice-premier was die zich voor de takenanalyse hard maakte. De inhoud van het gesprek had niets meer te maken met partijpolitieke lijnen maar de tegenstelling liepen door de partijen heen. Pechtold zelf vond de takenanalyse überhaupt "Haags gedoe" weten meerdere respondenten te melden. Dit wordt ook bevestigd in het jaarboek 2005 van het DNPP<sup>31</sup>. Hierin schrijft men: "Na zijn benoeming tot minister liet Pechtold regelmatig publiekelijk een van het Kabinetsbeleid afwijkend geluid horen. Zo meende hij in september dat de grote vrees voor islamitische terreur en de nadruk op veiligheid ten koste zou gaan van de integratie van de moslims in Nederland en bovendien de grondrechten van alle burgers teveel onder druk zou zetten (*Trouw*, 3 september 2005). Zijn collega's Donner (CDA) en Remkes (VVD) meenden dat Pechtold 'zich geen zorgen hoeft te maken' (*Volkscrant*, 5 september 2005). In oktober ontstond ophef over de uitspraak van Pechtold dat de regelmatige waarschuwingen van premier Balkenende voor mogelijke aanslagen bijdroegen tot doemdenken: 'we moeten nu eens minder kakelen over terreurdreiging' (*Ons Contact*, nr. 3, 2005). De minister betuigde meteen spijt over zijn uitspraken" (DNPP, 2005:43). Diverse geïnterviewden laten weten dat Pechtold in de discussie in het Kabinet over het voorstel van de Commissie geen rol van betekenis heeft gespeeld. Volgens een respondent blijkt dit ook uit de rol die Pechtold speelde tijdens de bespreking. Als verantwoordelijk minister opende hij de vergadering en gaf vervolgens het woord aan de premier.

Het overleg tussen de Commissie en de ministers is een cruciaal overleg geweest. De premier, en met hem de ambtenaren Algemene Zaken, was van mening dat er een Ministerie van Veiligheid moest komen. De premier was van mening dat er actie ondernomen moest worden. AZ wist dat bij een volgende gebeurtenis en bij zwak optreden van het Kabinet, het Kabinet haar ontslag moest aanbieden. Balkenende wilde dit voorkomen. Donner was tegen het voorstel van de Commissie. Kamp was voorstander maar dan zonder Defensie-inbreng. Remkes sprak zich volgens een respondent zeer genuanceerd uit. Zolang hijzelf minister was, was er geen reden voor verandering. Uit het gesprek kan worden geconcludeerd dat er geen draagvlak bij de betrokken ministers was voor het voorstel van de Commissie. Respondenten geven aan dat leden van het Kabinet de publicatie van het rapport hebben willen tegenhouden. Pas toen de premier tijdens de Algemene Beschouwingen van 2005 (enkele weken na het gesprek) de toezegging deed dat de Kamer het rapport zou krijgen, werd het rapport

<sup>31</sup> DNPP: het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen

ook openbaar. De discussie in het Kabinet leidde er wel toe dat Brinkman werd gevraagd om een nadere uitwerking op te stellen van het voorstel. Enkele maanden na het gesprek stuurt de minister van BVK een brief aan de Kamer waarin hij de nieuwe opdracht aan Brinkman toelicht. Hier wordt later in dit hoofdstuk uitvoeriger op ingegaan.

#### *4.8 Parlementaire reacties op het voorstel van de Commissie*

De reacties op het rapport van de Commissie Brinkman zijn eigenlijk in twee fasen in te delen. De korte stukken in diverse media direct na het verschijnen van het rapport (6 september 2005) en de reacties die te lezen zijn na openbaarmaking van het rapport (21 november 2005). Zo meldt RTL Nieuws op 8 september 2005 dat twee ministeries compleet op de schop moeten<sup>32</sup>. RTL weet daarbij ook te vermelden dat enkele dagen na het verschijnen van het rapport het Kabinet over het rapport zal spreken in de Ministerraad. De verschillende respondenten konden niet meer de exacte datum van het gesprek aangeven. Het gesprek heeft in ieder geval tussen augustus en september 2005 plaatsgevonden. De PvdA laat RTL weten niets te zien in een ingrijpende wijziging. Elsevier (8 september 2005) meldt in gelijke termen de strekking van het rapport en voegt daar nog aan toe dat het rapport is uitgelekt.

Het blijft na deze berichten stil rond het Kabinet. Dat verandert bij de Algemene Politieke Beschouwingen van 2005 over het begrotingsjaar 2006. Fractievoorzitters Verhagen (CDA) en Dittrich (D66) stellen vragen over de Commissie en het Ministerie van Veiligheid. Verhagen zegt hierover dat de roep om een ministerie van veiligheid groter wordt naarmate BZK en Justitie niet goed samenwerken<sup>33</sup>. Desgevraagd antwoordt Verhagen op een interruptie van toenmalig LPF-leider Van As: "Op het moment dat Justitie en Binnenlandse Zaken niet goed samenwerken, is het wat mij betreft tijd om een Ministerie van Veiligheid te realiseren". Dittrich gaat in het debat verder dan het CDA en houdt een pleidooi voor een trendbreuk. "D66 vindt dat de huidige departementale organisatie voor veiligheid haar langste tijd heeft gehad. Wij zijn voor het creëren van twee ministeries: een van openbaar bestuur en rechtstaat en een Ministerie van Veiligheid."<sup>34</sup> PvdA-leider Bos valt Dittrich aan op dit standpunt door te wijzen op checks en balances en dat het Openbaar Ministerie en veiligheidsdiensten en politie niet "te veel tegen (...) andere diensten aanschurkt."<sup>35</sup> Later volgt een zelfde soort debat met SP-leider Marijnissen waarin Marijnissen zich in dezelfde bewoordingen als Bos uitlaat. D66 toont zich in het debat, zo lijkt het, een voorstander van de uitkomsten van de Commissie Brinkman. Uit de Handelingen van de Tweede Kamer blijkt dat andere partijen mengden zich niet in de discussie en brachten het Ministerie van Veiligheid in hun bijdragen ook niet naar voren.

In zijn antwoord aan de Kamer gaat premier Balkenende uitvoerig in op veiligheid maar dan vooral de politie. Over de Commissie zegt de premier<sup>36</sup>:

*De nationale verkenning naar verdergaande maatregelen inzake de veiligheid, die wij in september vorig jaar hebben aangekondigd, wordt uitgevoerd door de Commissie Brinkman. Haar tussenadvies is dat de organisatie van veiligheid moet worden gemoderniseerd, willen wij in de toekomst in staat blijven optimaal te reageren op dreigingen van zware criminaliteit en terrorisme. (...) of de inrichting op rijksniveau op het terrein van de nationale veiligheid slagvaardiger, effectiever en efficiënter kan, meent het Kabinet dat het voor de hand ligt, te komen tot een verdere concentratie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de veiligheidsketen."*

De premier geeft aan dat mogelijke besluiten over departementale herstructurering aan een volgend Kabinet zijn. Hij zal wel de voorbereidingen treffen en de Kamer het rapport van de Commissie toesturen.

<sup>32</sup> "Advies: twee ministeries compleet op de schop", RTL Nieuws 8 september 2005, bron: [www.rtl.nl/actueel/rtlnieuws](http://www.rtl.nl/actueel/rtlnieuws)

<sup>33</sup> Tweede Kamer, 2004-2005, TK 2-27 e.v., 21 september 2005

<sup>34</sup> Idem, pagina 53

<sup>35</sup> Idem, pagina 53

<sup>36</sup> Idem, pagina 114

#### 4.9 Het rapport wordt openbaar

Namens het Kabinet stuurt de minister van BVK<sup>37</sup> op 18 november 2005 het rapport van de Commissie aan de Tweede Kamer. Het stuk is op verzoek van de Kamer toegezonden (n.a.v. de Algemene Politieke Beschouwingen). In de brief maakt het Kabinet enkele opmerkingen bij het rapport Brinkman. Deze opmerkingen hebben vooral betrekking op de resultaten die het Kabinet boekt met het staande beleid en binnen de staande organisatie. Het Kabinet neemt in de brief ook geen standpunt in over de keuzes die de Commissie voorlegt. Zij houdt vast aan de veelheid aan initiatieven die al genomen zijn. Wel is zij het met de Commissie eens dat het “in de rede ligt te komen tot een verdere concentratie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen de veiligheidsketen.” Echte veranderingen kunnen pas ingezet worden in een nieuwe Kabinetsperiode. Ten behoeve van de standpuntbepaling van een nieuw Kabinet is aan de heer Brinkman gevraagd een tiental vraagstukken nader te onderzoeken en het Kabinet hierover te adviseren. Deze vraagstukken hebben betrekking op de te kiezen modellen, de rechtsstatelijkheid van de modellen en de concentratie. Brinkman wordt gevraagd om in het najaar van 2006 te rapporteren.

Het uitbrengen van een brief door Pechtold zorgt voor reacties. Zo schrijft NRC Handelsblad dat de overheid ‘hypernervus’ reageert op dreigingen van terreur en wijst zij op de kritische noten uit het rapport Brinkman (*NRC Handelsblad*, 21 november 2005). Een dag later schrijven Rob Schoof en Jos Verlaan een uitgebreider stuk over het rapport Brinkman in dezelfde krant. Volgens hen is het rapport Brinkman een bevestiging van eerdere opmerkingen die ook gemaakt zijn door de Tilburgse jurist Fijnaut. “Maar het voorstel tot opheffing van twee ministeries maakt het rapport Brinkman, politiek gezien, tot een hete aardappel. Minister Pechtold maakte vlak na Prinsjesdag gewag van Brinkmans rapport, maar hield de inhoud geheim. Pas nadat de Kamer tijdens de algemene beschouwing bij premier Balkenende had aangedrongen op openbaarmaking, werd het deze week gepubliceerd.” Volgens de schrijvers is het niet de bedoeling dat er in Den Haag al te voortvarend omgegaan moet worden met het voorstel, “want met het opheffen van twee ministeries, zo heet het binnen Haagse kringen, zijn te veel politieke belangen binnen de huidige coalitie betrokken” (*NRC Handelsblad*, 22 november 2005).

Minister Donner reageert op de reacties in de media door te stellen dat de overheid niet ‘hypernervus’ is. “Dergelijke conclusies (..) berusten volgens minister Donner (Justitie) niet de op werkelijkheid”. Donner gaf dit aan tijdens de behandeling van de Justitiebegroting. Volgens Donner worden “verkeerde beelden (worden)geschetst van buitenstaanders die niet weten hoe de werkelijkheid in elkaar steekt” (*NRC Handelsblad*, 25 november 2005). Ook minister Remkes temperde de nervositeit van de staat enigszins door op een conferentie over crisismanagement in Groningen te stellen dat hij zich wel herkent in het beeld dat Brinkman schetst, “maar zeker niet in alles”<sup>38</sup>. PvdA fractievoorzitter Wouter Bos zei in een speech<sup>39</sup> voor de Raad van Hoofdcommissarissen dat hij niet zonder meer over wil gaan op een Ministerie van Veiligheid zonder dat er checks en balances ingebouwd zijn. Bos toonde zich daarmee niet een directe tegenstander. Principeel was Bos in zijn uitspraak dat hij “onder geen beding (zou) accepteren dat het Openbaar Ministerie onderdeel uit maakt van een eventueel Ministerie van Veiligheid”. De D66 Tweede Kamerfractie stelt in oktober 2005 in een door onder andere fractievoorzitter Van der Laan opgestelde notitie over terrorismebestrijding dat er een ministerie van Veiligheid moet komen om terrorisme effectief te bestrijden<sup>40</sup>. Dit in tegenspraak met eerder aangehaalde de gedachten van D66 minister Pechtold. In november 2005 stemde het D66 congres voor twee moties die zich uitspraken tegen de visie van de fractie.

Ook vanuit de juridische hoek kwam commentaar op het rapport van Brinkman. Luc Verhey, hoogleraar staats- en bestuursrecht van de Universiteit van Maastricht, schrijft in een opiniestuk in het *Nederlands Juristenblad*<sup>41</sup> dat de regering zich “drie keer” moet bedenken voordat zij in gaat op dergelijke voorstellen. Verhey pleit tegen structuurveranderingen (hij noemt dit een vlucht in

<sup>37</sup> Tweede Kamer 20042005, 18 november 2005, Brief van de minister van BVK over de tussenrapportage PAO Veiligheid

<sup>38</sup> Toespraak minister Remkes op conferentie ‘Samen sterker’, 28 november 2005

<sup>39</sup> Speech Wouter Bos tijdens de politietop ‘het mysterie van veiligheid’, 25 oktober 2005, bron: [www.pvda.nl](http://www.pvda.nl)

<sup>40</sup> Effectieve terreurbestrijding, pamflet voor inlichtingen, innovatie en internationalisering, D66 Tweede Kamerfractie, oktober 2005

<sup>41</sup> “Een ministerie voor veiligheid?”, NJB Opinie, Focus 2005/45

structuren), vreest voor een verlies van checks en balances en het naar achteren schuiven van de rechtstatelijke dimensie van opsporing en vervolging. Verhey put dan ook nog hoop uit de terughoudende reactie van het Kabinet. De reactie van Verhey past in de lijn die al eerder is uitgezet door de toenmalige voorzitter van het College van procureurs-generaal, Jhr. de Wijkerslooth, die zich in een column op de website<sup>42</sup> van het OM afvraagt of we wel veiliger worden met een minister van Veiligheid. De Wijkerslooth vroeg zich dat al in 2001 af. Hij pleegt in dit artikel feitelijk verzet ter behoud van de positie van het OM. In zijn oratie herhaalt De Wijkerslooth zijn standpunt nogmaals door zich af te vragen of een ministerie van Veiligheid niet het antwoord is op de verkeerde vraag<sup>43</sup>. Diverse respondenten gaven aan dat het verzet tegen een Ministerie van Veiligheid binnen het Justitiedomein en dan vooral de Rechterlijke Macht en het Openbaar Ministerie, groot was. Belangrijk strijdpunt was de samenvoeging van OM en AIVD. Dit zou tot de onwenselijke situatie leiden dat opvolging en opsporing in één hand komen. Een geluid dat ook via Donner in het Kabinet te horen was geweest. Ook BZK had moeite met de samenvoeging van AIVD en OM. Vanuit BZK-perspectief heeft men zich vooral gericht op de positionering van de AIVD. Volgens een respondent zou de samenvoeging met het OM het internationale aanzien van de AIVD niet ten goede komen. De respondent geeft ook dat de discussie over het Ministerie van Veiligheid dwars door de BZK discussie over de Nationale Veiligheidsstrategie liep. Dit is een andere manier van kijken naar het veiligheidsthema waarbij meer uitgegaan wordt van scenariodenken en daarop acteren in plaats van het anders organiseren van veiligheid. Voor BZK speelt daarbij de vraag in hoeverre veiligheid en bestuur los van elkaar gezien konden worden. Wat BZK betreft, kan dat niet los gezien worden. Burgemeesters en het lokale bestuur spelen een belangrijke rol daarin. Volgens de respondent heeft de discussie binnen BZK wel er voor gezorgd dat de definitie van veiligheid in het tweede rapport Brinkman breder is geworden.

Het bleef daarna stil in de discussie rondom het ministerie van Veiligheid. De enige ervaring van de discussie is te vinden in de oratie van mr. Pieter van Vollenhoven bij de aanvaarding van zijn leerstoel aan de Universiteit van Twente<sup>44</sup>. Van Vollenhoven is een bekend pleitbezorger van meer aandacht voor veiligheid. In zijn oratie houdt hij dan ook een vurig betoog vóór een minister van Veiligheid. Hij zei hierover: "(...) acht ik het wenselijk – juist vanwege die bestaande verkokering – om in Nederland te komen tot de benoeming van één minister voor Veiligheid, tot de instelling van een ministerie voor Veiligheid". Van Vollenhoven zegt in zijn oratie expliciet niet te kiezen voor een ministerie. Het gaat hem vooral om de discussie te starten over de vraag: wie gaat zich hier nu eens verantwoordelijk voor voelen? Wie neemt de regie? Veel respondenten zijn van mening dat het idee van Van Vollenhoven te vergaand is. Er is ook een verschil in opvatting tussen actoren over wat veiligheid is. Van Vollenhoven ziet dat breed (dus ook sociale veiligheid, criminaliteit, etc.) terwijl anderen in deze discussie het vooral zien in termen van crisis- en rampenbeheersing en terrorisme.

Respondenten geven aan dat de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid en de in 2005 ingestelde Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding grote voorstanders waren van een Ministerie van Veiligheid. Dit in tegenstelling tot hun eigen ministers. Een laatste pleidooi wordt gehouden door de Nationaal Coördinator Joustra zelf. In een interview met NRC geeft hij aan dat zijn werk alleen werkt onder de randvoorwaarde van twee ministers (BZK en JUS) die "eendrachtig" samenwerken. Joustra zou de formateur van een komend Kabinet ook het advies geven om de repressieve onderdelen die betrekking hebben op terrorismebestrijding dan ook zoveel mogelijk bij één ministerie te concentreren: een ministerie van Veiligheid (*NRC Handelsblad*, 4 maart 2006).

#### 4.10 De val van Balkenende II

De val van het Kabinet Balkenende II wordt door vele bronnen direct gekoppeld aan de zogenaamde Ayaan-crisis. Het paspoort van het Tweede Kamerlid Ayaan Hirsi Ali werd door minister Verdonk (Vreemdelingenzaken) afgenomen na een uitzending van Zemblu waar Hirsi Ali aangaf dat zij over enkele zaken gelogen had bij haar asielaanvraag. Op 30 juni 2006 trok D66 haar steun voor het

---

<sup>42</sup> "Worden we veiliger met een minister voor Veiligheid?", OM Magazine, [www.om.nl](http://www.om.nl)

<sup>43</sup> Een ministerie van Veiligheid: een verkeerd antwoord op een verkeerde vraag", oratie Jhr. Prof. Mr. Joan de Wijkerslooth, 13 december 2005

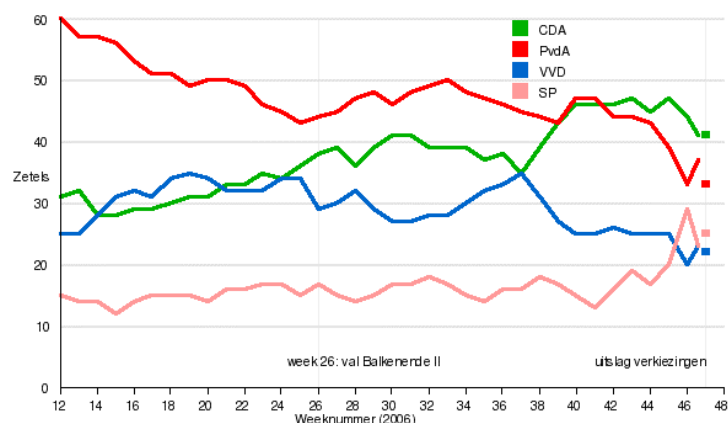
<sup>44</sup> RisicoVol, oratie van Prof. Mr. Pieter van Vollenhoven, 28 april 2006

Kabinet in (*Volkscrant*, 30 juni 2006) omdat zij niet langer vertrouwen had in VVD-minister Verdonk. Diezelfde dag boden de bewindspersonen aan de Koningin hun ontslag aan. Alle partijen waren van mening dat er op korte termijn verkiezingen nodig waren (*Volkscrant*, 30 juni 2006). Balkenende zelf stuurde aan op een rompkabinet van CDA en VVD om de periode tot en met de verkiezingen te overbruggen (*NRC Handelsblad*, 1 juli 2006; *Volkscrant*, 4 juli 2007). De beleidslijnen van Balkenende II zouden uitgangspunt blijven. Als informateur van het derde Kabinet Balkenende werd de CDA-er Lubbers benoemd. Lubbers wist binnen enkele dagen een nieuw Kabinet samen te stellen. Op deze manier kon een missionair Kabinet de begroting 2007 opstellen en de verkiezingen voorbereiden.

Het nieuwe Kabinet presenteerde op Prinsjesdag 2006 een gunstige begroting met prima vooruitzichten voor Nederland. Enkele dagen later traden de ministers Donner en Dekker af naar aanleiding van het onderzoek naar de Schipholbrand. De Raad voor Openbare Orde en Veiligheid uitte in haar rapport zware kritiek in de richting van de verantwoordelijke ministers (*NRC Handelsblad*, 21 september 2006).

De val van het Kabinet luidde ook de verkiezingsstrijd in voor de verkiezingen van 22 november 2006. In de peilingen staan regeringspartijen CDA en VVD op verlies. Uit figuur 3 is de verschuiving in het politieke landschap af te lezen.

Figuur 3 Verloop peilingen 2006



Bron: Interview/NSS

Met name de SP, de PVV en de ChristenUnie stonden in de peilingen op winst. De traditionele partijen PvdA, CDA en VVD zagen in de peilingen veel zetels verschuiven naar deze partijen. Ter vergelijking: bij de Gemeenteraadverkiezingen van maart 2006 stond de PvdA fictief op 60 Kamerzetels.

#### 4.11 Het tweede rapport Brinkman

Op 13 oktober 2006 presenteert Brinkman zijn rapportage. Brinkman schreef dit rapport alleen met behulp van een drietal ambtenaren van Justitie, BZK en BVK. Als titel krijgt het rapport "Scharnierrapport: De organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien"<sup>45</sup>. Minister Nicolaï (VVD) van BVK stuurt het rapport op 27 oktober 2006, mede namens zijn collega's van Justitie en BZK, naar de Tweede Kamer. Nicolaï schrijft de Kamer dat het Kabinet het "niet opportuun acht" om gelet op de komende verkiezingen een Kabinetsstandpunt te formuleren op de rapportage van Brinkman. Het Kabinet schuift het rapport door naar de formatie. Nicolaï schrijft in de notitie "Het resultaat is de maat; een beter presterende rijksdienst"<sup>46</sup> over de mogelijkheden voor een betere organisatie van veiligheid zoals deze door Brinkman zijn gepresenteerd. Nicolaï wijst wel op de vele nadelen die kleven aan herindelingen en dat deze nadelen reden zijn geweest waarom sinds 1982 er geen departementale verschuivingen van die omvang zijn geweest. Een respondent merkte op dat minister Nicolaï ook niets ophad met de D66 kroonjuwelen zoals bestuurlijke vernieuwingen.

<sup>45</sup> Tweede Kamer, 2006-2007, 29362, nr. 108, 27 oktober 2006, brief van de minister van BVK

<sup>46</sup> Brief van de minister van BVK aan de Tweede Kamer over de notitie "Het resultaat is de maat; een beter presterende rijksdienst", 27 oktober 2006, bron Ministerie van BZK

Brinkman bevestigt in zijn rapport zijn eerdere keuze voor een Ministerie van Veiligheid. Brinkman scherpt deze keuze verder aan door expliciet te pleiten voor het samenvoegen van BZK en Justitie. Hij is daarin zeer stellig. Zijn eerdere optie om te komen tot twee ministeries (Veiligheid en Bestuur en Recht) zet Brinkman aan de kant. In zijn optiek heeft dit meer nadelen dan een verbinding in één groot ministerie. Opvallend is dat Brinkman bewust niet meer spreekt over een Ministerie van Veiligheid maar deze term heeft vervangen door "Bestuur en Justitie". Brinkman geeft hiervoor drie argumenten:

- Alle partijen hebben in hun verkiezingsprogramma's drie gemeenschappelijke punten: minder bestuurlijke drukte en minder bureaucratie; een heroverweging of het integratiebeleid bij Justitie wel op de juiste plaats zit; en, het beter organiseren van de sturingsrelaties op het veiligheidsdomein;
- De premier heeft bij de Algemene Beschouwing (2005) aangegeven dat een andere werkwijze en inrichting van de rijksdienst noodzakelijk is; en,
- De minister van BVK heeft in zijn aangekondigde notitie "Het resultaat is de maat" beloofd te komen met varianten en voorstellen voor een betere overheid.

De opdracht die Brinkman vanuit het Kabinet heeft gekregen, is door de val van het Kabinet wel gewijzigd. Respondenten geven aan dat de verantwoordelijke ministers van BZK, BVK en Justitie te kennen hebben gegeven dat hij zich diende te beperken tot het nader duiden van de hoofdrichting die kan worden ingeslagen. Brinkman schrijft dit ook zelf in zijn rapport. Het rapport van Brinkman wijkt niet veel af van het eerdere werk van de Commissie Veiligheid en Rechtsorde. Brinkman wijst opnieuw op het belang van één concern voor de politie, het toenemen van veiligheidsdreigingen en de elkaar overlappende domeinen in de veiligheidsketen. Waar de Commissie Veiligheid en Rechtsorde eerst nog pleitte om de scheiding tussen OM en AIVD te slechten, kiest Brinkman er nu voor de organisaties wel op te nemen in een nieuw ministerie maar de scheiding tussen de diensten in stand houden.

Hij draagt hiervoor verschillende inhoudelijke punten aan zoals het einde van de scheiding in het beheer van de politie en het justitiële gezag, het einde van twee ministers die elkaar voor de voeten lopen met tegengestelde belangen (Brinkman noemt het voorbeeld van repressie en preventie) en het feit dat er in zijn oplossing ruimte blijft voor de decentrale overheden (een belangrijke taak van BZK). Brinkman stelt dat er niet gekozen moet worden voor suboptimale oplossingen. In zijn optiek komt daarmee geen einde aan de bestuurlijke drukte. In zijn eindconclusie stelt Brinkman: "niet omdat groter beter is maar vanwege de inherente samenhang van kwesties die dringend meer dan ooit in samenhang op nationaal niveau aangepakt moeten worden". Aan de formateur van het nieuwe Kabinet geeft Brinkman mee dat deze moet "beginnen met de integratie van de onderdelen die de as van bestuur en justitie vormen en scherp te bezien welke onderdelen die nu bij de ministeries van BZK en Justitie zijn ondergebracht, elders kunnen worden ondergebracht". Brinkman schrijft tot slot: "Het laatste wat ik zou willen bepleiten, is weer vier jaar gepalaver over dit onderwerp. Politieke decisie is dus nu aangewezen".

Respondenten geven aan dat het rapport van Brinkman ondergesneeuwd is als gevolg van de verkiezingscampagnes. Diverse kranten gaan wel in op het rapport van Brinkman maar het rapport leidt niet tot politieke discussie. Minister Kamp spreekt zich uit voor een minister van Veiligheid maar doet deze uitspraak als lid van de VVD en niet als Kabinetlid (*NRC Handelsblad*, 24 oktober 2006). Brinkman zelf legt, eveneens in NRC, uit waar hij kiest voor een 'superministerie van Veiligheid' (*NRC Handelsblad*, 27 oktober 2006). Brinkman stelt dat "agenten gek worden van prioriteiten". Ook gaat hij in op de weerstand van met name PvdA burgemeesters op zijn voorstellen. De burgemeesters zijn bang dat zij elke keer om agenten moeten gaan vragen en dat zij de zeggenschap over openbare orde en veiligheid kwijtraken. Brinkman wijst die gedachte af. Er is immers een wetsvoorstel dat de bevoegdheden van burgemeesters veel preciezer gaat omschrijven. In een toespraak op 2 november 2006 spreekt ook de Amsterdamse politiechef Welten zich uit tegen een fusie van BZK en Justitie. Het kost veel tijd en levert weinig op. Welten is wel positief over de gedachten van Van Vollenhoven om een minister voor Veiligheid te benoemen. Deze kan dan een coördinerende rol spelen. (*NRC Handelsblad*, 2 november 2006).

Verschillende respondenten bevestigen de druk die vanuit de PvdA kring werd uitgeoefend. De PvdA is wel voor minder ministeries maar niet voor de optie van Brinkman en zeker niet voor een nationale politie. Een respondent geeft aan dat het ministerie er ook alleen kan komen wanneer er een nationale politie wordt ingesteld: een ontbindende voorwaarde voor verdere discussie. Een voorstel voor de nationale politie is op de laatste, missionaire dag van het Kabinet Balkenende III ingediend bij de Kamer. Over de figuur van de minister van Veiligheid lopen de meningen uiteen. Een van de respondenten is bang dat dit de “zielige figuur” in het Kabinet zal zijn. Een ander wijst er op dat coördinerende ministers sowieso geen invloed hebben. Hij verwijst daarbij naar de minister van BVK.

#### *4.12 De formatie 2006-2007 Balkenende IV: geen Ministerie van Veiligheid*

De verkiezingsuitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 6 november 2006 lieten een grote winst zien voor SP, ChristenUnie en de PVV. Het CDA wist haar positie als grootste partij te behouden, PvdA en VVD verloren veel zetels. Net als in 2002 en 2003 mocht het CDA het initiatief nemen in de formatie. Als informateur werd de CDA-er en Staatsraad R.J. Hoekstra benoemd. Na enkele verkennende gesprekken, starten CDA, SP en PvdA een onderhandelingsproces over een nieuw Kabinet. Uit de formatiestukken en het verslag van informateur Hoekstra blijkt dat alle betrokken partijen (dat wil zeggen Kamerbreed) veiligheid een belangrijk onderwerp vinden. Hoekstra schrijft hierover:

*Aan alle fractievoorzitters heb ik gevraagd welke onderwerpen van belang zijn voor een coalitieprogramma voor deze nieuwe Kabinetsperiode, al dan niet indien hun fractie zou deelnemen aan de vorming van een Kabinet. Door nagenoeg allen zijn – niet limitatief – genoemd: (...), democratische rechtsorde (grondrechten, bestuurlijke organisatie; veiligheid), (...). Uit het eindverslag van informateur Hoekstra, 18 december 2006, bron: [www.Kabinetsformatie20062007.nl](http://www.Kabinetsformatie20062007.nl) (Ministerie van Algemene Zaken)*

Hoekstra slaagde er niet in een nieuw Kabinet met CDA, SP en PvdA te formeren. Vooral op het sociale vlak wisten SP en CDA het niet met elkaar eens te worden over het te voeren beleid. De SP weigerde aan te sluiten bij enkele fundamentele punten uit de vorige Kabinetsperiode. De verschillen waren volgens Hoekstra onoverbrugbaar (*NRC Handelsblad*, 11 december 2006).

CDA-er en oud SER-voorzitter H. Wijffels krijgt vervolgens de opdracht een Kabinet te vormen waar naast CDA en PvdA ook de ChristenUnie zal aanschuiven. Deze formatie duurt van 20 december 2006 tot en met 8 februari 2007. Wijffels wist in korte tijd een akkoord te bereiken dat de titel kreeg: “Samen werken, samen leven”. Op 22 februari 2007 werd het Kabinet beëdigd door de Koningin. Het Kabinet hield vast aan de bestaande indeling van departementen en benoemde daarnaast twee coördinerende programmaministers: Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie. Er kwam geen minister voor Veiligheid.

Het is lange tijd onduidelijk gebleven of er wel of niet een Ministerie van Veiligheid zou komen in het nieuwe Kabinet. Ook in de media en bij verschillende actoren bestond deze onduidelijkheid. Van Vollenhoven deed op 2 januari 2007 nog een klemmend beroep op de informateur om te komen tot een oplossing voor de regie op het veiligheidsdossier (*NRC Handelsblad*, 2 januari 2007). Regie onder leiding van een minister voor Veiligheid. Ook in de begrotingsbehandelingen van BZK en Justitie in januari 2007 stellen diverse Kamerleden vragen aan de demissionaire ministers<sup>47</sup>. De ministers vinden het echter niet gepast de informateur voor de voeten te lopen. Dagblad Trouw speculeert enkele dagen voor het einde van de informatie over de bemensing van ministersposten. Oud-minister Donner wordt getipt als de man die de “zware coördinerende post veiligheid” zou gaan krijgen (*Trouw*, 5 februari 2007).

Een van de respondenten geeft aan dat er vanuit het departement van Justitie niet is gezinspeeld op de komst van een Ministerie van Veiligheid. De instelling van de NCTb had voor Justitie al genoeg extra zeggenschap opgeleverd op het terrein van de terreurbestrijding. Daarnaast geven vrijwel alle respondenten aan dat al voor de verkiezingen duidelijk was dat de kans dat er een Ministerie van

<sup>47</sup> Tweede Kamer, *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2007*, vergaderjaar 2006-2007, TK 33,34, pp. 2199-2217, 2221-2256.

Veiligheid zou komen al voorbij was. Volgens enkele zeer betrokken respondenten was dit al in september 2005 helder na de bespreking in het Kabinet van het rapport van de Commissie Veiligheid en Rechtsorde een gepasseerd station. De reden waarom men toch is door gegaan, lag volgens een respondent in het feit dat het Kabinet toegezegd had de analyse uit te voeren en de Kamer daarover te berichten. Er moest dus een standpunt komen. Brinkman is daarom gevraagd het probleem nader te duiden. In Nederland was er op dat moment ook geen actuele dreiging meer en aanslagen waren niet voorgekomen. Daar is wel een kanttekening bij de te plaatsten. Uit het onderzoek van Bekke en De Vries (2007:16) is op te maken dat de dreiging in Nederland in 2005 niet minder was geworden. Bijna gelijktijdig met de aanslagen in Londen volgde het proces tegen de Hofstadgroep. De dreiging was wel degelijk aanwezig. Maar, zo schrijven Bekke en De Vries, de NCTb heeft haar rol in die periode zeer goed gespeeld waardoor de overheid zeer adequaat kon reageren en deze incidenten verder geen gevolgen hadden voor Nederland. De NCTb had dus zijn meerwaarde bewezen zonder conflicten tussen de verantwoordelijke ministers.

Een ander punt dat volgens respondenten belangrijk was, is dat de coalitiepartijen het ook niet eens met elkaar waren over de voorstellen van Brinkman. PvdA en CU vonden deze voorstellen te vergaand. Voor de PvdA en CU speelden de scheiding der machten een belangrijke rol. Bovendien werd de koppeling gelegd met het instellen van een nationale politie. PvdA en CU waren daar geen voorstander van omdat zij vinden dat het lokale bestuur daar over moet gaan<sup>48, 49</sup>. Het CDA was wel voorstander van een herschikking op het veiligheidsdomein maar heeft de voorstellen van Brinkman niet ingezet als middel in de onderhandelingen. Respondenten geven aan dat hier meerdere redenen voor zijn. Enerzijds omdat de voorstellen van Brinkman voor het CDA op dat moment te vergaand waren en teveel op het US Departement of Homeland Security (DHS) gingen lijken. In die tijd kwam het DHS negatief in het nieuws. Anderen noemen een belangrijk punt: het CDA had het Justitieterrein al in de vorige periode weten uit te breiden met de NCTb en de dominantie van Justitie op het veld van de terreurbestrijding vergroot. Een respondent gaf aan dat de verdeling van ministersposten ook zodanig zou uitpakken dat de PvdA BZK zou krijgen en het CDA Justitie. Bij de komst van een Ministerie van Veiligheid zou de verdeling onevenwichtig kunnen worden tussen ministers. Volgens de respondent een ongewenst effect.

Volgens respondenten zijn de voorstellen van Brinkman wel besproken tijdens de formatie. Geen van de respondenten kon aangeven hoe uitvoerig er is gesproken over de voorstellen. Enkele respondenten geven aan dat in de formatie alleen de meest urgente problemen uit het rapport van Brinkman zijn aangehaald. Deze zijn ook terug te vinden in het Kabinetsbeleid van Balkenende IV. Eén daarvan is de coördinerende rol van de minister van Justitie voor de Pijler Veiligheid (onderdeel van het regeerakkoord). Het regeerakkoord gaat ook meer uit van preventie dan repressie. Het voorstel van Brinkman had echter een duidelijk repressief karakter.

---

<sup>48</sup> Zie ook artikel van Kamerlid A. Kuiken op de website van de PvdA, <http://www.pvda.nl/renderer.do/menuId/107719/clearState/true/sf/107719/returnPage/107719/itemId/220143004/realItemId/220143004/pageld/107750/instanceId/107734/>

<sup>49</sup> Verkiezingsprogramma ChristenUnie 2006, p26

## Hoofdstuk 5 Analyse

### 5.1 Inleiding

Aan de hand van de operationalisering van de twee theoretische benaderingen uit hoofdstuk 2 (barrièremodel en het pleitcoalitiemodel) zal ik de casus “Ministerie van Veiligheid” gaan analyseren. Ik doe dit door gebruik te maken van de verschillende begrippen en verdiepingsvragen bij deze begrippen. Waar nodig wordt dit aangevuld met literatuur en interviewbevindingen. In hoofdstuk 2 heb ik aangegeven dat de theoretische benaderingen los van elkaar worden behandeld. Ik start dit hoofdstuk met een aantal algemene opmerkingen die een en ander in perspectief moeten plaatsen.

Ik heb gemerkt dat *streetlevel bureaucrats* een grote rol spelen. Hoewel dit proces zich voornamelijk in de politiek-ambtelijke dimensie heeft afgespeeld, is de invloed van partijen buiten deze kring groot. Belangrijke elementen uit ons staatsbestel dreigden geraakt te worden in hun autonomie en onafhankelijkheid (lokaal bestuur en rechtspraak). Vanuit deze hoek is veel verzet gekomen waarbij ook de politiek mogelijk door deze actoren beïnvloed zal zijn. De greep van de landelijke politiek op deze actoren is gering. Het effect van een uitspraak van bijvoorbeeld de burgemeester van Amsterdam of Rotterdam mag niet onderschat worden. Daarnaast moet de context van deze casus ook geplaatst worden in de situatie waarin Nederland zich in de periode 2001-2006 bevond: de dreiging van terrorisme en de nasleep van de moord op Fortuyn en de politieke reactie daarop.

De idee voor de vorming van een Ministerie van Veiligheid is geboren uit enerzijds de verschillende gebeurtenissen in Nederland en in de wereld en anderzijds uit de constatering dat op veel fronten de veiligheidsketen, BKZ en Justitie niet op een goede manier met elkaar samenwerkten om bijvoorbeeld aanslagen te voorkomen of een daadwerkelijke crisis op een adequate manier het hoofd te bieden. In hoofdstuk 3 en 4 is aangegeven dat vanuit verschillende kanten de roep om meer sturing op en concentratie van veiligheidstaken een Ministerie van Veiligheid de oplossing kan zijn. Met dit idee is de Commissie Veiligheid en Rechtsorde aan de slag gegaan. Daarnaast is er ook een veelvoud aan belangen die een rol hebben gespeeld (zie tabel 6).

### 5.2 Analyse via het barrièremodel

Samengevat leert het barrièremodel ons dat een beleidsverandering eerst een aantal barrières moet overbruggen om in de fase van implementatie te komen. Bij elke barrière vindt een beslissing plaats. Deze beslissingen worden beïnvloed door twee groepen: de status-quogroep en de veranderingsgezinden. Elke groep, die bestaat uit diverse actoren, heeft middelen om deze beslissing te beïnvloeden. Naarmate het beleidsprobleem verder in de cyclus komt, zal de status-quogroep op een andere manier proberen de verandering tegen te houden of aan te passen. De veranderingsgezinden zullen dit proberen te voorkomen. Tot en met het moment van feitelijke implementatie zijn beide groepen in staat invloed uit te oefenen.

#### 5.2.1 Participanten

Het barrièremodel gaat uit van twee typen groepen van participanten of belanghebbenden: de status-quogroep en de veranderingsgezinden. De status-quogroep wordt door Bachrach en Baratz omschreven als de “people and groups committed to existing values” (Bachrach en Baratz, 1970:54). Deze groep is gehecht aan de bestaande waarden en overtuigingen. De veranderingsgezinden worden omschreven als de “people and groups seeking re-allocation of values” (Bachrach en Baratz, 1970:54). In hoofdstuk 2 heb ik aangegeven dat deze groepen niet uniform zijn. De veranderingsgezinden zijn in drie subgroepen op te delen: de initiators van nieuw beleid, vertegenwoordigers van belangen en de niet-actieven maar beïnvloeders van het beleid. Afhankelijk van de fase van beleidsverandering komen deze groepen aan bod.

#### Aard en samenstelling

Het is niet mogelijk om in deze casus rechte lijnen te trekken tussen groepen van actoren en hen vervolgens in te delen in de status-quogroep of bij de veranderingsgezinden. In de casus lopen de voor- en tegenstanders van een Ministerie van Veiligheid door de partijen en de Ministerraad heen. Om toch een beeld te krijgen is het noodzakelijk om verschillende kringen van betrokkenen te benoemen. Die kringen zijn: de Ministerraad, politieke partijen, ministeries (d.w.z. de ambtelijke organisatie) en derden partijen (niet gebonden aan een van de andere groepen, wel invloedrijk). Deze

indeling is samengesteld vanuit het totaalbeeld van de casus. In een schema levert het dit volgende beeld op:

Tabel 5: Kring van participanten

Kring van betrokkenen	Status-quo	Veranderingsgezind
<b>Ministerraad</b>	Minister Donner (Justitie) Minister Remkes (BZK) Minister Pechtold (BVK, va mrt 2005)	Premier Balkenende Minister De Graaf (BVK, t/m mrt 2005) Overige ministers
<b>Politieke partijen</b>	PvdA SP GL CU	CDA VVD D66 (tot juli 2006) LPF
<b>Ministeries</b>	JUS BZK	BVK BZK-DGV
<b>Derden partijen</b>	OM Raad voor de Rechtsspraak Hoge Raad Burgemeesters	Pieter van Vollenhoven Elco Brinkman

Bron: opsteller

Binnen de groep van de veranderingsgezinden is ook het onderscheid te maken tussen de fasen waarin deze groep actief wordt. Het ingedeeld zijn in de groep van veranderingsgezinden wil overigens niet zeggen dat de actor ook een persoonlijke voorkeur heeft voor een Ministerie van Veiligheid. In het geval van minister De Graaf is bekend dat hij geen voorstander van een Ministerie van Veiligheid was (*Volkskrant*, 8 januari 2005). Toch wordt De Graaf hier wel in de groep van veranderingsgezinden ingedeeld omdat hij als minister dit proces mede heeft ingezet.

#### Opvattingen en belangen

De drang naar verandering komt op omdat een kleine groep vragen stelt bij de wijze waarop het beleid gevoerd wordt. Eén van de eerste veranderingsgezinden is het Kamerlid Eerdmans van de LPF. Hoewel hij geen gehoor krijgt in de periode waarin de LPF aan de macht is, blijft hij in de periode daarna zijn standpunten verkondigen. Het is de Ministerraad die de aanzet geeft om serieus te kijken naar de mogelijke vorming van een Ministerie van Veiligheid. Door hierover in het Kabinet te spreken naar aanleiding van de aangekondigde takenanalyse (en aangespoord vanuit o.a. de gebeurtenissen zoals 11 september en de moord op Fortuyn) hebben de ministers het onderwerp zelf op de (politieke) agenda geplaatst. Dat de lijnen tussen verandering en behoud dwars door de groepen heenlopen wordt ook helder wanneer Donner en Remkes in de Kamer uiteenzetten waarom zij tegen een Ministerie van Veiligheid zijn. De Kamer kent dan de opdracht aan en de samenstelling van de werkgroep dan nog niet.

De tweede groep zijn vertegenwoordigers die een bepaald belang over het voetlicht brengen. Deze groep van pleitbezorgers moet vooral gezocht worden in iemand als Elco Brinkman die, volgens respondenten, overtuigd was van het nut van een andere inrichting van het veiligheidsdomein. Ook Pieter van Vollenhoven behoort tot deze groep. Van Vollenhoven pleit al vele jaren voor meer sturing, heldere lijnen en meer dadendrang. Hij bevestigt deze wens later in zijn oratie.

De laatste groep wordt door Bachrach en Baratz omschreven als een groep die op het moment niet geïnteresseerd maar die later in het proces zeer invloedrijk kunnen zijn. In deze groep bevinden zich in de casus de politieke partijen maar ook de departementen en derde partijen zoals het OM. In tabel 6 is aangegeven welke belangen actoren hebben in de discussie.

Met het duidelijk worden van de voorstanders en richting waarin zijn denken, wordt ook helder wie geen tegenstander is van deze ontwikkeling. Deze tegenstanders zijn niet zozeer uit op het behouden van belangen en posities maar zien in een Ministerie van Veiligheid eerder een groot risico: o.a. te veel macht in één hand en tegenstrijdige belangen (AIVD en OM). Of omdat zij niet inzien waarom het bestel ingrijpend veranderd moet worden (Donner en Remkes).

Tabel 6: belangen van actoren

Actor	Belang
Premier Balkenende	Oplossing voor aansturingvraagstuk veiligheid, einde aan Justitie-BZK strijd, daadkrachtig optreden als premier.
Minister Remkes	Verantwoordelijke voor crisis- en rampenbestrijding, AIVD en politie, pleitbezorger landelijke politie, huidige bestel niet overhoop halen omdat dit niets oplevert. Veiligheid domein van de minister van BZK.
Minister De Graaf	Verandering Rijksoverheid, bestuurlijke vernieuwing
Minister Donner	In stand houden van het bestaande Justitiedomein, coördinatie Terrorisme ligt bij Justitie, huidige bestel niet overhoop halen omdat dit niets oplevert. Behoud nieuwe bevoegdheden.
Minister Pechtold	Heeft geen te identificeren belang, Ziet geen nut in Haagse spelletjes
Overige ministers	Nederland is niet goed voorbereid op aanvallen, zoeken naar adresseren probleem via taakanalyse
CDA	Voorstander Ministerie van Veiligheid gekoppeld aan Justitie.
PvdA	Geen landelijke politie, minder ministeries
VVD	Minister van BZK is de Minister van Veiligheid, na 2005 voorstander van een Ministerie voor Veiligheid.
D66	Voorstander Ministerie van Veiligheid tot medio 2006, daarna tegenstander
CU	Handhaven rechtsstaat, veiligheid lokaal verankerd, geen landelijke politie
GL	Tegenstander Ministerie van Veiligheid, preventie i.p.v. repressie
SP	Tegenstander Ministerie van Veiligheid, preventie i.p.v. repressie
LPF	Voorstander Ministerie van Veiligheid, willen einde aan stammenstrijd.
OM, Raad voor de Rechtspraak <sup>50</sup>	Tegenstander Ministerie van Veiligheid, instandhouding scheiding der machten: opsporing, inlichtingendiensten en vervolging niet in één hand.
Burgemeesters	Tegenstanders Ministerie van Veiligheid, macht teveel richting Den Haag i.p.v. de lokale basis
Pieter van Vollenhoven	Voorstander, Minister zou de noodzakelijke knopen kunnen doorhakken op het brede veiligheidsterrein en de problemen die daar zijn.

### 5.2.2 Barrières

#### Het formuleren van het probleem (barrière 1)

In de eerste barrière wordt het probleem geformuleerd en geïntroduceerd. Dit gebeurt door de groep van veranderingsgezinden. Deze groep zal proberen de bestaande waarden en ideologieën te veranderen. De status-quo-groep zal trachten dit te voorkomen. Beide groepen hebben daarbij de beschikking over machtsmiddelen. De wijze van inzet van deze middelen bepaalt of de barrière succesvol wordt overwonnen. In de casus is sprake van twee lagen waar het gaat om barrière 1. Allereerst is er in de jaren 2002-2003 mede als gevolg van de Fortuyn "revolte", een verandering in de politiek merkbaar. Die verandering kenmerkt zich door meer daadkracht, problemen bij de naam noemen en de roep om een effectievere overheid. Het Kabinet Balkenende II speelt daar ook op in (zie paragraaf 3.7) en start het programma Andere Overheid (zie paragraaf 3.9). Daarin zijn alle betrokken partijen in feite veranderingsgezind. Als er een status-quo-groep te benoemen is in deze laag, dan zal deze vooral aan de zijde van de Kamer te vinden zijn. De Kamer besluit op 23 november 2004 het Programma Andere Overheid de status van groot project te geven. Dat wil zeggen dat de Kamer extra controleert op de voortgang van de projecten en de ministers vaker verantwoording moeten afleggen<sup>51</sup>. De Kamer heeft daarmee een machtsmiddel in handen. Wanneer we een niveau dieper gaan en ons beperken tot de discussie rondom de Commissie Veiligheid en Rechtsorde, dan zien we dat in de Ministerraad verschil van mening is tussen ministers over waar deze Commissie een antwoord op moet geven. Voor het eerst komt dan de discussie op de mogelijke vorming van een Ministerie van Veiligheid. De veranderingsgezinden onder aanvoering van de vicepremier en verantwoordelijk minister voor de rijksbrede taakanalyses De Graaf en de premier kiezen duidelijk voor het nader uitzoeken van deze optie onder het mom van de taakanalyse (middel). De status-quo-groep bestaat uit de ministers Remkes en Donner. Zij zijn geen tegenstander van de taakanalyse sec maar géén voorstander van een Ministerie van Veiligheid. De ministers plegen niet zozeer tegenstand maar voeren wel een pleidooi voor de bestaande normen en waarden in het staatsbestel. De uitspraken van met name Donner in het Kamerdebat over terrorismebestrijding in februari 2005 maken helder hoe beide ministers hierover dachten: een *mobilisation of bias* (middel) waarbij de rechtsstatelijkheid of scheiding van de machten (Trias Politica) en het handhaven van de bestaande situatie de boventoon voert. Bachrach en Baratz (1970:43) geven aan dat het terugvallen op deze

<sup>50</sup> De Raad voor de Rechtspraak is het overkoepelende orgaan van alle rechtscolleges in Nederland.

<sup>51</sup> Bron: [www.archief.burger.overheid.nl/nieuws/?id=660](http://www.archief.burger.overheid.nl/nieuws/?id=660)

middelen vooral van belang is voor degenen die er baat bij hebben het systeem te laten zoals het is. Justitie en BZK hebben geen baat bij een verandering van structuur. Uiteindelijk beslist het Kabinet tot het instellen van de Commissie Veiligheid en Rechtsorde inclusief de onderzoeksvraag over de voor- en nadelen van een Ministerie van Veiligheid. Respondenten geven aan dat bij een meerderheid van de Ministerraad het gevoel leefde dat veiligheid een belangrijk thema was en dat er serieus gekeken moest worden naar de inrichting van het veiligheidsdomein. Daarmee is een non-beslissing afgewend en de eerste barrière overwonnen. Het probleem is daarmee succesvol het beleidskeuzekanaal ingegaan. Andere partijen hadden in deze fase geen rol aangezien dit proces zich volledig binnen het Kabinet afspeelde. Een van de respondenten gaf aan dat er wel het bewindspersonenoverleg<sup>52</sup> gesproken is over deze kwestie. Het is dus zeker dat in ieder geval de fractievoorzitters kennis hebben gehad van deze discussie. Uit Kamerstukken blijkt echter niet dat CDA en VVD in de Kamer op de lijn van Donner en Remkes zaten: Verhagen en Van Aartsen stelden vraagtekens bij de aansturing op het terrorismedossier. Het feit dat er in de opdracht aan Brinkman ook een vraag over de vorming van een Ministerie van Veiligheid stond, zal hier zeker een relatie mee hebben.

#### De besluitvormingsarena (barrière 2)

In deze barrière gaat het om de strijd om de besluitvormingsarena te bereiken. Veranderingen kunnen namelijk in strijd zijn met de wijze waarop de samenleving is georganiseerd. Opnieuw zullen actoren of groepen van actoren binnen de status-quo groep zich verzetten tegen veranderingen of proberen deze veranderingen te beperken zodat bestaande structuren blijven bestaan. Voor de veranderingsgezinden is het van belang hun positie zoveel mogelijk te versterken. Als zij daarin slagen, heeft dat gevolgen voor de bestaande structuren, procedures en instituties.

In de casus wordt de tweede barrière bereikt op het moment dat de Commissie Veiligheid en Rechtsorde haar rapport oplevert en overhandigt aan het Kabinet. Barrière 2 is het moment waarop beleid (of de beleidsverandering wordt ingebracht in de besluitvormingsarena). De Commissie heeft haar werk in relatieve rust kunnen voltooien zonder politieke druk. Van enige politieke druk via bijvoorbeeld de Kamer is geen sprake geweest. Wel heeft een aantal partijen zich expliciet uitgesproken voor de vorming van een Ministerie van Veiligheid. Zo bevestigde de premier in december 2004 de urgentie om te komen tot verandering (*De Telegraaf*, 24 december 2004) en sloot ook de VVD zich aan bij dit idee (VVD, 27 december 2004). Eerder hadden D66 en de LPF zich al uitgesproken voor een Ministerie van Veiligheid. Saillant detail is dat minister Donner in de kranten uit deze periode (2004) veelvuldig als voorstander van een dergelijk ministerie wordt genoemd. Donner pleit echter niet voor een Ministerie van Veiligheid sec maar voor een situatie waarin de coördinatie van politie en justitie zijn verenigd. Dat is dus niet per se een Ministerie van Veiligheid (zie ook het Kamerdebat terrorisme, februari 2005). Respondenten bevestigen ook de insteek van Donner. Vanuit het OM en de burgemeesters hebben zich actoren als De Wijkerslooth en Cohen openlijk tegen een Ministerie van Veiligheid gekeerd. Beiden vanuit een ander perspectief: geen koppeling AIVD en OM (De Wijkerslooth) en de lokale sturing op politie (Cohen).

#### *Wie is betrokken*

In deze fase is het vooral de politiek en dan in het bijzonder de Ministerraad die bepalend is. Daar vindt namelijk de discussie plaats over de inhoud van het rapport van de gemengde Commissie. In de marge hebben ook politieke partijen invloed op de discussie. Zoals eerder is aangegeven waren CDA, VVD en D66 in de loop van 2005 niet onwillig om serieuze stappen te zetten. Ik teken daarbij aan dat de toenmalige coalitiepartijen dat wel deden vanuit een ander perspectief. Het CDA vond dat Donner Veiligheid in zijn portefeuille moest krijgen, de VVD vond dat dit Remkes moest zijn en D66 sprak zich niet uit over het ene of andere departement maar deed wel een duit in het zakje door als fractie te komen met een uitgewerkt plan over de aanpak van terrorisme (oktober 2005).

#### *Gepercipieerde sleutelfactoren*

Over het algemeen zijn alle respondenten het er over eens dat voor het toenmalige Kabinet (Remkes en Donner voorop) en Brinkman de vorming van een ministerie van Veiligheid moest samenhangen met de vorming van een landelijke politie. Iemand noemde deze combinatie een 'conditio sine qua

---

<sup>52</sup> Het wekelijks overleg tussen de ministers en partijgenoten ( fractievoorzitters) in de Kamers. Dit is per partij en meestal aan de vooravond van de Ministerraad.

non'. De echte voorwaarde is dat de uitkomst van de takenanalyse helder moest maken wat het probleem was dat moest worden opgelost. Met andere woorden: eerst kijken naar het probleem en dan pas naar de structuur waarbinnen de oplossing kan worden gezocht. Een van de respondenten benadrukte dat Brinkman deze opdracht mee had gekregen: kijken naar de sturingsvragen. Die vragen zijn weliswaar beantwoord in het eerste rapport van Brinkman maar de oplossing heeft overheerst: het overgaan tot de vorming van een Ministerie van Veiligheid.

Een andere belangrijke factor is de komst van de NCTb en het (onverwachte) succes van deze organisatie. De NCTb bleek effectief, goed geïnformeerd en wist deze informatie ook op een juiste manier te ontsluiten. De "aanpak" van Londen en de Hofstadgroep zijn daar voorbeelden van. Daarnaast had het Kabinet in deze periode ook veel andere maatregelen getroffen zoals de doorzettingsmacht van de minister van Justitie, diverse maatregelen op het terrein van terrorismebestrijding en het in gebruik nemen van een waarschuwingssysteem.

#### *Aard van de beperkingen aan besluitvorming*

Kijkend naar de vraag of er begrenzingen zijn in de besluitvorming van de beleidsmakers dan zit deze begrenzing voornamelijk in de hierboven genoemde factoren. Een ander punt is dat vanaf het begin aan niet helder was voor de belangrijkste spelers waar nu het precieze probleem lag en de vraag waarom het nodig is om verandering aan te brengen.

#### *Intensiteit van opvattingen*

Het gedrag van actor en hoe dit bepaald wordt, is sterk afhankelijk van de positie van de actor. Wat betreft de ambtelijke actoren wordt het gedrag, en daarmee de input in de discussie, sterk bepaald door de 'rules of the game': geen inbreng in een discussie zonder vooroverleg met de ambtelijk of politiek meerdere. Het is dan ook voor te stellen dat de topambtenaren die deelnamen aan de discussies van de gemengde Commissie niet altijd vrijuit konden spreken. Meerdere respondenten bevestigden dat en gaven tevens aan dat de politieke bazen goed op de hoogte waren. Dat veroorzaakt een gedrag dat sterk is gericht op zelfbehoud i.p.v. het zoeken naar een oplossing voor prangende sturingsvragen.

Politieke partijen zijn in feite niet een echte speler in deze fase. De politiek "gaat om" na de moord op Van Gogh. Het feit dat bewindspersonen en in het bijzonder de premier zich met de discussie gingen bemoeien of er in ieder geval een mening over hadden, zal zeker van invloed zijn op de opinies van politieke partijen. Niet onbelangrijk daarbij is tevens dat de Kamer een zekere mate van onbehagen had over de wijze waarop de verantwoordelijke ministers de problematiek rondom terrorisme aanpakten<sup>53</sup>.

#### Acceptatie van het beleid (barrière 3)

In deze barrière komt het probleem in de besluitvormingsarena. Uit het onderzoek blijkt dat de respondenten dit moment verschillend duiden. De meerderheid (vooral de direct betrokkenen) geeft aan dat dit moment het overleg is geweest met de meest betrokken ministers en de heer Brinkman (augustus/september 2005 maar in ieder geval voor Prinsjesdag). Anderen geven aan dat dit moment pas bij de formatie van Balkenende IV wordt bereikt (dit geven de niet-direct betrokkenen aan). Ik concludeer dat dit moment in augustus/september 2005 heeft plaatsgevonden. Dit is dan ook het moment van non-beslissing (zie 5.2.3).

#### Ambtelijke inmenging (barrière 4)

Deze barrière gaat over de invloed van ambtenaren op de besluitvorming en de uitvoering van het beleid en komt in het Barrièremodel als laatste fase aan bod. Systematisch gezien klopt dat ook. De praktijk kan echter anders zijn (hier geldt in zekere zin dezelfde kritiek als op het fasenmodel van Hogerwerff). De fasen die verondersteld worden, lopen niet lineair maar veeleer door elkaar heen. Dat geldt zeker ook voor het ambtelijke circuit. In politieke beleidsprocessen spelen ambtenaren vaak voor het eigenlijke proces al een rol. In de discussie rondom het Ministerie van Veiligheid is dat niet anders. Ambtenaren nemen gedurende het proces op verschillende plaatsen stelling voor of tegen het idee van een Ministerie van Veiligheid. Zo wordt binnen Justitie het OM, de Hoge Raad en de Raad voor de Rechtspraak gemobiliseerd om zich vooral tegen een Ministerie van Veiligheid uit te spreken.

---

<sup>53</sup> Zie ook de discussie in de Kamer bij het Terrorismedebat van 9 februari 2005

Het belangrijkste argument dat men daarbij gebruikt is dat het in strijd zou zijn met de Triasleer. Dit wordt in zekere zin ook ingebracht door de eigen minister. De Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding toont zich een voorstander maar zijn tegenpool bij de AIVD, Sybrand van Hult, is absoluut tegen elke vorm van samengaan van BZK en Justitie. Het feit dat ambtenaren die onder de volle verantwoordelijkheid van hun minister werken en zich op deze wijze in het openbaar inmengen in een discussie die politiek van aard is, is vreemd. Zij zijn ook de groep die het meeste te verliezen heeft in de discussie rond het Ministerie van Veiligheid. In deze groep geldt sterk het principe “where you stand depends on where you sit”. De samenstelling van de eerste Commissie Brinkman heeft lang geduurd. Enkele ministeries waren vertegenwoordigd via een directeur-generaal (BZK, Justitie, Buitenlandse Zaken) terwijl Defensie en Algemene Zaken op “lager” niveau deelnamen via een directeur en raadsadviseur. Niet alle belanghebbenden waren vertegenwoordigd in de Commissie. Zo nam wel de NCTb deel aan de discussies maar niet de hoofden van de AIVD en de MIVD. De DG Rechtshandhaving<sup>54</sup> nam deel namens Justitie maar het OM was niet vertegenwoordigd als speler. Het verklaart in zekere zin ook het verzet dat georganiseerd werd vanuit de hoek van OM en rechtspraak. Een van de respondenten gaf aan dat vanuit Rechtshandhaving er in eerste instantie een sterke voorkeur was voor een Ministerie van Veiligheid. Dat veranderde met de komst van een nieuwe DG. De input die vanuit het OM en de Raad voor de Rechtspraak is aangeleverd zal daarbij zeker van invloed zijn geweest.

### 5.2.3 Non-beslissing

Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven is een non-beslissing het bewuste besluit iets niet te doen of het resultaat van strijd tussen de status-quo-groep en de veranderingsgezinden al dan niet met gebruikmaking van machtsmiddelen. Bachrach en Baratz beschrijven een aantal vormen van non-beslissing (1970:44 ev). Non-beslissing kan op alle momenten in het proces voorkomen. Zo kunnen partijen proberen de verandering in een vroegtijdig stadium te onderdrukken (bij wijze van spreken al op de tekentafel) maar het mobiliseren van tegenmacht rondom een besluitvormingsmoment is ook denkbaar. Non-beslissing kan ook het gevolg zijn van extreme vormen van dwang en geweld of bedreiging. Deze vormen komen in de casus niet voor. Discussies mogen weliswaar op het scherpst van de snede gevoerd worden maar de discussie rondom het Ministerie van Veiligheid kan zeker niet in deze extreme vormen van non-beslissingen worden geplaatst.

### Betrokken en keerpunten

In de discussie rondom het Ministerie van Veiligheid is een aantal elementen te herkennen die door Bachrach en Baratz ook worden gezien in hun uiteenzetting. Er is in de casus door de status-quo-groep veel ingezet op bestaande normen, regels en procedures. Vanaf het begin is door diverse actoren gewezen op de rechtsstatelijkheid van de discussie, handhaving van de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling en het feit dat de NCTb bijdraagt aan een betere bestrijding van terrorisme (Donner, Remkes, het OM). Er zijn verschillende malen gewezen op de enorme omvang van het ministerie. Superministeries zouden niet passen in de Nederlandse verhoudingen, het evenwicht zou teniet gaan, de democratische rechtsstaat zou in het gedrang komen. Hoewel minder zwaar van aard, zijn dit termen die passen in wat Bachrach en Baratz omschrijven als “niet-vaderlandslievend”, “socialistisch”, etc. om op die manier verandering af te wijzen of in een kwaad daglicht te zetten. De non-beslissing is ook op een andere manier te herkennen. Het afvoeren (“killed” volgens Bachrach en Baratz) of onder de pet houden voordat het überhaupt de besluitvormingsarena binnenkomt, is ook in deze casus het geval. Respondenten geven aan dat de bewindspersonen niet tevreden waren met de uitkomst van de gemengde Commissie en het stuk ook niet naar buiten wilden brengen. Een rechtstreeks betrokkene gaf aan dat dit echter wel gebeurde omdat aan de Kamer ook toegezegd was dat de uitkomsten van de takenanalyses met de Kamer gedeeld werden. Overigens kunnen we in diverse kranten lezen dat rond begin september 2005 het stuk van Brinkman c.s. is uitgelekt (o.a. *Trouw*, 8 september 2005). De Kamer, bij monde van de fractievoorzitters Verhagen en Dittrich, heeft tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen (ABP) de premier gevraagd het rapport naar de Kamer te sturen. Volgens een respondent heeft de premier vooraf aan de APB gezegd dat hij dit punt in ieder geval in de Kamer aan de orde wilde stellen. Donner en Remkes waren daar geen voorstander van. Volgens een respondent was de premier voornemens

<sup>54</sup> In de periode dat de Commissie Brinkman actief is geweest, hebben er drie personen als DG Rechtshandhaving meegewerkt aan het rapport. Dit had te maken met tussentijdse functiewisselingen.

om in zijn speech bij de APB stil te staan bij het Ministerie van Veiligheid. Uiteindelijk heeft hij dit niet gedaan en beantwoordt hij de vragen van CDA en D66 kort en zakelijk. Het duurde tot medio oktober 2005 voordat de Kamer een brief van de minister van BVK ontving waarin hij aankondigde dat Brinkman gevraagd werd nog enkele vragen nader uit te werken ten behoeve van de komende formatie. Deze formatie was op dat moment nog niet in beeld. Het duurde nog anderhalf jaar voor er weer verkiezingen zouden zijn. Het Kabinet heeft daarmee dus een non-beslissing genomen door het onderwerp via een Commissie (Brinkman II) af te voeren. Twee direct betrokken respondenten gaven aan dat het zeer veel tijd heeft gekost om met de minister overeenstemming te krijgen over de inhoud van deze brief. Het resultaat van de acties van het Kabinet is dat het onderwerp daarmee feitelijk van de beleidsagenda is geweerd. De status-quo-groep heeft in principe met deze acties, succesvol, nieuwe barrières opgeworpen: besluitvorming uitgesteld, de discussie vertraagd door te vragen naar een nadere uitwerking en de eindbeslissing bij een volgend kabinet gelegd. Een nieuwe barrière wordt opgeworpen door het goede optreden van de NCTb en de werking van eerder genomen maatregelen waardoor veiligheidsvraagstukken beter geadresseerd worden. Waarom dan veranderingen aanbrengen (aanpassen van de regels van het spel)?

Een echte discussie heeft uiteindelijk nooit plaatsgevonden tussen Kamer en Kabinet over de voorstellen van Brinkman. Het tweede Kabinet Balkenende viel door het verliezen van de parlementaire meerderheid. Het derde Kabinet Balkenende legde haar focus op de begroting 2007 en de verkiezingen en had bovendien geen meerderheid in de Kamer. Bovendien was het resultaat van Brinkman II nog niet publiekelijk beschikbaar. Op het moment dat dit rapport wel beschikbaar kwam, had de Kamer verkiezingsreces. De toenmalige minister Nicolai (opvolger van Pechtold), die volgens respondenten niets ophad met bestuurlijke vernieuwingen, schreef de Kamer bij het aanbieden van het tweede rapport Brinkman dat het Kabinet geen standpunt zou innemen maar het rapport in zou brengen bij de informateur. Een bevestiging van het eerdere kabinetsstandpunt maar in wezen ook een terugverwijzing naar eerdere stappen in het proces en dus ook een non-beslissing.

#### *5.2.4 Conclusie*

De benadering van Bachrach en Baratz op de casus laat zien dat het gevolgde proces een aantal fasen heeft doorlopen en barrières heeft overwonnen en dat groepen van actoren die verandering beoogden in meer of mindere mate in bepaalde delen van dit proces leidend zijn geweest. Vooral in de Kamer tekende zich in de loop van de tijd een meerderheid af die bereid was om in de komende formatie stappen te zetten om te komen tot (een vorm van) een Ministerie van Veiligheid. Toch kwam het ministerie er niet en is het de vraag of het er in de voorgestelde vorm ooit nog zal komen. Heeft de status-quo-groep de strijd dan gewonnen? En hebben de veranderingsgezinden dan “verloren”? Deze vragen zijn niet zo met en ja of nee te beantwoorden. Kijkend naar de casus constateer ik dat er geen winnaars of verliezers. De omgevingsfactoren en de omstandigheden, zoals het onder controle hebben van de terreurdreiging, hebben in de benadering van Bachrach en Baratz onvoldoende ruimte om als medebepalende factor te worden gezien. Bachrach en Baratz focussen vooral op machtsmiddelen, op positiemacht, autoriteit en strategie. Deze factoren hebben absoluut een sterke rol hebben gespeeld. Vooral door de zeer sterke positie van Donner en Remkes als verantwoordelijke ministers maar doordat er andere maatregelen door het Kabinet zijn genomen (NCTb) en het feit dat er, ondanks de aanhoudende terreurdreiging, meer sturing op de situatie kwam, werd het verder voeren van een discussie over een Ministerie van Veiligheid minder relevant.

#### *5.3 Analyse via het Advocacy Coalition Framework*

Door het toepassen van het Advocacy Coalition Framework (hierna pleitcoalitiemodel) kan een verklaring worden gezocht voor beleidsveranderingen. In deze paragraaf onderzoek ik of het pleitcoalitiemodel ook van toepassing kan worden verklaard op de casus Ministerie van Veiligheid. Gelijk het barrièremodel beschrijf ik eerst het beleidssubstelsysteem en de omgeving. Vervolgens benoem ik de actoren en probeer ik deze te rangschikken in coalities. In dit deel beschrijf ik ook de door mij onderkende policybrokers. Tot slot ga ik in op de beliefs van de coalities en hun hulpbronnen.

##### *5.3.1 Beleidssubstelsysteem*

In de theorie is beschreven dat Sabatier (1993:24) spreekt van een beleidssubstelsysteem als er meerdere actoren betrokken zijn bij het oplossen van een beleidsprobleem. Actoren vormen coalities met elkaar

om hun belangen na te streven. Zij zijn verbonden door gemeenschappelijke waarden en opvattingen. Via debat en strijd met andere coalities wordt op enig moment een compromis gesloten. In dat spel speelt een policybroker de rol van intermediair en scheidsrechter. Een beleidssubstelsysteem is volgens Sabatier (1993:24) geen constante maar ontstaat bijvoorbeeld omdat een bepaalde groep ontevreden is over het beleid of omdat plotseling een probleem ontstaat. Het onderliggende beleidsprobleem is in de inleiding op dit hoofdstuk al geschetst en vormt daarmee het beleidssubstelsysteem.

### 5.3.2 Externe en interne effecten

In de casus Ministerie van Veiligheid ontstaat het beleidsprobleem in mijn optiek zowel vanuit een bepaalde mate van ontevredenheid (oorzaak) als uit een onverwachte gebeurtenis (aanleiding). Ontevredenheid vanuit de wijze waarop de overheid reageert op rampen en crises en het algemene beeld van een falende overheid die daadkrachtiger moet gaan optreden ter verbetering van een gevoel van bescherming en veiligheid bij de burger (post-Fortuyn). Vanuit een onverwachte gebeurtenis omdat de dreiging van terreur misschien niet nieuw was voor Nederland (Molukkers en RaRa) maar omdat voor het eerst sinds tijden een westerse natie werd bedreigd (o.a. 9/11). Die dreiging werd wereldwijd gevoeld werd en de overheid ook wist dat zij niet goed geprepareerd zou zijn in geval van een serieuze calamiteit. Er ontstond een sence of urgency die bewerkstelligd werd door deze interne (binnenlandse aangelegenheden) en externe gebeurtenissen (wereldwijde terreurdreiging).

### 5.3.3 Pleitcoalities

In de benadering van Sabatier c.s. vormen de coalities een centraal begrip. Coalities zijn groepen van gelijkgestemden die niet noodzakelijkerwijs vanuit dezelfde basisgedachte in een specifieke coalitie verenigd zijn. Een voorbeeld daarvan kan gevonden worden in de voorstanders van de vertoning van de film 'Fitna'<sup>55</sup>. Over de inhoud en gevolgen van de film verschilden de voorstanders fors van mening maar het hooghouden van de vrijheid van meningsuiting als hoog goed in de Nederlandse rechtsstaat was wat velen bond in deze discussie.

### Samenstelling

De actoren zoals deze al in paragraaf 5.2 zijn onderkend, gelden ook voor het pleitcoalitiemodel. Waar het barrièremodel spreekt van twee groepen die voor of tegen een bepaalde verandering zijn, gaat het in het pleitcoalitiemodel om de vraag of er binnen die (groepen van) actoren ook coalities te onderscheiden zijn. Sabatier geeft aan (zie hoofdstuk 2) dat in zijn benadering twee veronderstellingen zijn: in een beleidssysteem zijn coalities te herkennen en deze coalities hebben visies die niet verenigbaar zijn met elkaar. De visies van coalities worden gevormd door een aantal waarden die fundamenteel van aard (deep core beliefs) kunnen zijn en afhankelijk van het onderwerp ook pragmatisch (secondary aspects) kunnen worden ingestoken. Zo kan men voor het beschermen van de Waddenzee zijn maar wel voor gasboringen als dit de economie ten goede komt. Tussen coalities staan policy brokers die als het ware intermediair zijn tussen coalities. Zij zorgen voor de informatie-uitwisseling en stimuleren als het ware de discussie. In de casus is er feitelijk maar één policy broker: de voorzitter van de onderzoekcommissies, Elco Brinkman. Met zijn werk probeert hij een discussie op gang te brengen om op een andere manier veiligheid in Nederland te organiseren. Pieter van Vollenhoven is weliswaar ook iemand die de discussie wil stimuleren (zie zijn inaugurele rede) maar is in principe meer een actor in de groep van voorstanders van beleidsverandering dan een policy broker. Van Vollenhoven heeft duidelijk een doel voor ogen, Brinkman echter probeert via het schetsen van opties politici tot een keuze te brengen. De rol van policy broker had wellicht een rol kunnen zijn voor de premier als regisseur binnen het Kabinet. De premier nam echter in de voorronde van het proces al stelling in voor een Ministerie van Veiligheid in plaats van het zorgvuldig zoeken naar een passende oplossing voor het probleem. Een van de respondenten noemde dit het uitdrukken van zorg door de premier. Men kan ook stellen dat de premier (on)bewust het nog op te starten proces van de Commissie Brinkman heeft gepolitiseerd.

Bij het analyseren van de verschillende actoren is het niet mogelijk om bijvoorbeeld een groep "overheid" of "regering" aan te wijzen. De verschillen van inzicht over de idee van een Ministerie van Veiligheid lopen dwars door deze groepen heen. Gezocht moet dus worden naar iets wat actoren

<sup>55</sup> De film Fitna is een productie van het PVV-Kamerlid Wilders.

bindt. Daarvoor sluit ik opnieuw aan bij de indeling die ik heb gemaakt voor het barrièremodel: de status-quogroep en de veranderingsgezinden. De actoren die in deze coalities vertegenwoordigd zijn, zijn, afgezien van de policy broker Brinkman, identiek.

Tabel 7 Kring van betrokkenen als pleitcoalities

Kring van betrokkenen	Status-quo	Veranderingsgezind
<b>Ministerraad</b>	Minister Donner (Justitie) Minister Remkes (BZK) Minister Pechtold (BVK, va mrt 2005)	Premier Balkenende Minister De Graaf (BVK, t/m mrt 2005) Overige ministers
<b>Politieke partijen</b>	PvdA SP GL CU	CDA VVD D66 LPF
<b>Ministeries</b>	JUS BZK	BVK BZK-DGV
<b>Derden partijen</b>	OM Raad voor de Rechtsspraak Hoge Raad Burgemeesters	Pieter van Vollenhoven

### Machtsbasis

Actoren ontlenen hun machtsbasis vooral aan hun positie en hun autoriteit. Het maakt de ene partij sterker dan de andere. Vakministers zitten comfortabeler in hun rol dan een programmaminister. Het feit dat programmaminister De Graaf ook vice-premier was, versterkte zijn positie en gaf hem de mogelijkheid om rijksbrede taakdiscussies op te starten. Als Pechtold hem in maart 2005 opvolgt, heeft hij die positie en autoriteit niet. In het verlengde daarvan is de kracht van het departement af te meten. De meeste ministers weten zich gesteund door een groot en ervaren apparaat. Politieke partijen hebben macht op basis van hun deelname aan een coalitie omdat zij dan medebepalend zijn en hun programma verwezenlijkt zien. Derden partijen moeten het vooral hebben van hun onafhankelijkheid, hun autoriteit en het opponeren van het regeringsbeleid met kritiek. Zij maken daar op verschillende manieren gebruik van: in het ambtelijke circuit waarvan zij deel uit maken als ook via media.

Interessante wending aan deze analyse is dat in tegenstelling tot het barrièremodel de actoren ieder vanuit een verschillende basisassumptie in een coalitie worden ingedeeld. Er zijn actoren bij wie de belangrijkste drijfveer tot verandering gevoed wordt door de 'strijd' tussen BZK en Justitie. Vooral het voormalige LPF Kamerlid Eerdmans is van deze groep een voorbeeld. Anderen worden juist gedreven door een diepgewortelde overtuiging in organisatie van de rechtsstaat in Nederland waarin opsporing en vervolging niet in één hand mogen zijn. Status-quo wil overigens niet zeggen dat men ook vindt dat er niets moet veranderen. Daarin kunnen partijen verschillen. Zo zijn er partijen die vinden dat met de, in hun visie terechte, komst van de NCTb ook een groot deel van het probleem is opgelost.

### Acties

De acties die door actoren ondernomen worden zijn divers. Zo maken tegenstanders veelal gebruik van de media om hun geluid te laten horen of gebruiken zij hun ingangen bij ambtenaren en Ministers. Voorstanders zijn minder snel of niet te ontdekken in de media. Afgezien van de heer Van Vollenhoven bestaat deze groep vooral uit leden van het kabinet en Kamerleden. Zij maken meestal gebruik van hun parlementaire middelen zoals het debat. Daar is slechts in een enkel geval sprake van (de Kamervragen van Eerdmans waren het meest concreet, in de overige debatten bleef het bij het uitdelen van speldenprikjes en kwam het niet tot een fundamenteel debat). Men kan hierdoor de indruk krijgen dat de discussie wellicht niet interessant was voor de Kamer. Ik denk dat die stelling onjuist is. De geringe belangstelling komt met name omdat de discussie zich vooral binnen het Kabinet afspeelde en in de Commissie. Door de val van het Kabinet, de verkiezingen en de formatie is er nooit een moment geweest waarop Kamer en Kabinet met elkaar hebben kunnen spreken over de voorstellen van Brinkman.

#### *5.3.4 Deep core beliefs*

Actoren en coalities worden gedreven vanuit een bepaalde diepgewortelde overtuiging. Afhankelijk van het beleidsprobleem kiezen zij instrumenten om de verandering vorm te geven. Het is niet

mogelijk om voor iedere actor in een coalitie vast te stellen wat nu de deep core beliefs zijn. Wat alle partijen delen is een gezamenlijk doel dat de organisatie van veiligheid en bescherming tegen terrorisme in Nederland beter moet. Politici zijn daar van overtuigd niet alleen door de aanslagen in de VS, Madrid en Londen maar ook door de rampen in Volendam en Enschede. Hoe daar verbetering in aan te brengen, wordt door partijen verschillend gezien. De deep core beliefs van politieke partijen kunnen herkend worden in de verschillende beginselen van partijen. Liberalen hechten aan een kleine overheid waarin veiligheid een taak van de overheid is maar zetten sterk in op law-and-order. Sociaaldemocraten kiezen voor een sterk regulerende overheid op alle bestuursniveaus. Een krachtig lokaal bestuur is daar een element van. Christendemocraten zitten daar tussen in: wel law-and-order maar met oog op de rechtsstatelijkheid<sup>56</sup>. Ik constateer dat de deep core beliefs van actoren in deze casus minder relevant zijn. De basisfilosofie van partijen mag dan wel verschillend van aard en oorsprong zijn, men is het over het hele veld eens dat de veiligheid verbeterd moet worden en dat terrorisme bestreden moet worden. Dat is in wezen een gezamenlijke drijfveer of deep core belief van alle actoren.

### *5.3.5 Policy beliefs*

Bij de policy beliefs gaat het om de vraag wat het probleem is en welke oplossing er beschikbaar is. Zoals in de voorgaande paragraaf al is gebleken zijn actoren het wel eens met elkaar dat veiligheid belangrijk is en dat terrorisme bestreden moet worden. Zij zijn het alleen niet eens over manier waarop je dit bereikt. Het vormt de basis voor het vormen van coalities en het werken aan consensus. Wel is duidelijk geworden dat de tegenstanders vooral gedreven worden vanuit de idee dat een Ministerie van Veiligheid op grond van de rechtsstatelijkheid ongewenst is. Zij worden daarbij vaak gedreven vanuit hun eigen organisatieachtergrond. Zo is de rechterlijke macht en het OM tegen omdat zij vinden dat opsporing (en dan vooral het AIVD gedeelte) en vervolging nooit onder één verantwoordelijke mogen vallen. De toenmalige oppositiepartijen PvdA en ChristenUnie waren vanuit dat punt vooral tegen vanwege de combinatie met de te vormen landelijke politie. Donner en Remkes zagen als verantwoordelijke bewindspersonen het probleem niet dat opgelost moest worden en achtten het voorstel ook niet haalbaar omdat het in strijd was met de rechtsstatelijkheid en bovendien nam het Kabinet al de nodige maatregelen (zoals de NCTb) om verbeteringen aan te brengen. Ik constateer dat sommige voorstanders vooral gedreven worden omdat zij een einde wilden maken aan de strijd tussen BZK en Justitie. Anderen kozen om meer pragmatische redenen voor een Ministerie van Veiligheid (o.a. VVD) waar zij eerst vraagtekens hadden bij nut en noodzaak. Mogelijk speelt ook de publieke opinie en de behoefte aan daadkracht hierbij een rol. Voorstanders werden wellicht meer gedreven vanuit een post-Fortuynistische dadendrang dan vanuit een doordacht concept waarom en wat er anders moest. Verbondenheid in coalities is in deze casus dus veeleer een toevalligheid dan dat principieel aansluiting is gezocht bij gelijkgestemden.

### *5.3.6 Secondary aspects*

Verskil in policy beliefs maakt ook dat de beleidsinstrumenten die worden gekozen verschillend kunnen zijn. De voorstanders kiezen vooral voor een structuur en technocratisch gedreven oplossing: ministeries samenvoegen en één nieuw ministerie. Tegenstanders kiezen daar niet voor en voeren met name een pleidooi voor meer samenwerking, uitwisseling en zaken oplossen binnen de bestaande structuren. Er wordt in deze hele periode maar één coalitie gesloten: tussen de ministers van Justitie en BZK. Zij presenteren de NCTb, nemen maatregelen tegen terrorisme en dat alles met behoud van bestaande structuren en verantwoordelijkheden. Een oplossing die weliswaar kan rekenen op de nodige kritiek vanuit de Kamer (zie debat terrorismebestrijding in februari 2005) maar waar tegen de Kamer ook geen actie onderneemt.

### *5.3.7 Hulpbronnen*

Uit de reconstructie blijkt dat de feitelijke discussie nooit de Kamer heeft bereikt voor een debat tussen de verantwoordelijke bewindspersonen en de Kamer. Omdat het Kabinet viel, de tweede Commissie Brinkman net voor de verkiezingen met een nieuw rapport kwam en er na de verkiezingen een andere samenstelling kwam van de Kamer (waarin de 'tegenstanders' de meerderheid hadden) heeft het debat nooit plaatsgevonden. Dat is overmacht en zo werkt het systeem nu eenmaal. Toch is

---

<sup>56</sup> Deze rechtsstatelijkheid is wel relatief. In het debat over terrorismebestrijding van 9 februari 2005 laat Verhagen blijken dat er wat hem betreft best aan burgerrechten getornd mag worden als dit de veiligheid ten goede komt.

het interessant om te bezien in hoeverre hulpbronnen van invloed zijn geweest op het verloop van de casus. Sabatier onderscheidt hiervoor een zestal hulpbronnen (zie tabel 4). Beseft moet worden dat het domein waarbinnen de discussie zich afspeelt, afgezien van enkele opmerkingen van o.a. Kamerleden en burgemeesters, voor het ministeriële circuit betreft.

#### Wijze van inzet en effectiviteit

De formele autoriteit bij het nemen van beleidsbeslissingen ligt in deze casus bij de Ministerraad. Deze Raad is als het ware het portaal waarin elk voorstel richting Kamer wordt besproken en waar een GO of NO-GO op wordt gegeven. In de casus is te onderkennen dat zich in het Kabinet zowel voor- als tegenstanders bevinden. Die voor- en tegenstanders hebben echter wel allemaal een andere reden om voor of tegen de voorstellen van Brinkman te zijn. Zo is Remkes volgens respondenten geen voorstander maar is er tijdens een formatie wel te praten over een Ministerie van Veiligheid. Kamp van Defensie is voor maar dan wel zonder de Kmar en de MIVD. Donner is tegenstander maar ziet volgens respondenten zijn 'macht' groeien door de aanwijzingsbevoegdheid op het gebied van terrorisme en het feit dat de NCTb inmiddels is geregeld en in een huisbaasconstructie onder Justitie valt. De premier is voorstander maar heeft vermoedelijk niet voldoende overtuigingskracht gehad om een beslissing in deze fase te forceren. Pechtold is volgens de respondenten überhaupt geen voorstander van de takenanalyse maar beschikt ook niet over de middelen om als programmaminister voor bestuurlijke vernieuwingen Donner en Remkes in het spoor van Brinkman c.s. te krijgen. Dit terwijl er op dat moment wél een parlementaire meerderheid bestond voor het voorstel. Pechtold miste daarvoor het gewicht dat De Graaf wel had als vice-premier.

Sabatier noemt de publieke opinie ook een belangrijke hulpbron. Het gaat daarbij vooral om het verwerven van steun van de coalities in de samenleving voor hun ideeën. Daarvan is in deze casus echter geen sprake. De ideeën van Brinkman c.s. en de reacties daarop vanuit zowel de politiek, de lokale politiek en andere organisaties hebben niet geleid tot discussies in de media over dit onderwerp. Deze hulpbron is dan ook niet relevant voor de afwegingen in deze casus.

Informatie is een zeer belangrijke hulpbron. Wie beschikt over informatie heeft de mogelijkheid om veranderingen naar zijn hand te zetten. Informatie wordt vooral gebruikt door coalities in het debat om te laten zien waarom de ander het bij het verkeerde eind heeft en welke negatieve uitwerkingen er aan het voorstel kleven. Stakeholders zullen volgens Sabatier altijd proberen de informatie naar hun eigen hand te zetten. De rol van onderzoekers in een pleitcoalitie is dan ook van belang. Om te bekijken in hoeverre informatie als hulpbron van belang is geweest in deze casus, moet met een andere bril gekeken worden naar de coalities. Het gaat in de door Sabatier beschreven gevallen veelal over Amerikaanse situaties waarin de tegenstellingen vaak scherper zijn. Het systeem waarbinnen beslissingen worden genomen, wijkt af van de Nederlandse (Noord-Europese) manier van besluitvorming. In de VS bepaalt degene die binnen het tweepartijstelsel aan de macht is. De minderheid staat in feite buitenspel. In Nederland is er altijd een zekere mate van consensus tussen meerderheid en minderheid. In het Nederlandse staatsbestel is het voor ministers niet mogelijk om informatie achter te houden (ofschoon dat wel gebeurt) voor de Kamer. In de casus werd de informatie (het rapport Brinkman I) uiteindelijk ook niet achtergehouden. Wel moest de Kamer er op aandringen dat het rapport Brinkman I openbaar werd gemaakt. Ik constateer wel dat het Kabinet getracht heeft om de informatie in haar eigen voordeel om te zetten. Deels door Brinkman een tweede opdracht te geven maar ook door de beslissing uit te stellen tot de formatie. Diverse respondenten hebben aangegeven dat het a) Kabinet het rapport eigenlijk niet wilde uitbrengen, en b) dat het schrijven van de brief aan de Kamer (november 2005) een proces van veel loven en bieden is geweest. Dit hele proces is nog versterkt doordat het rapport kort na het Kabinetsberaad uit is gelekt.

Bij het mobiliseren van troepen door coalities activeren zij hun achterbannen om zich voor of tegen uit te spreken. Dit middel is volgens Sabatier vooral effectief bij coalities met geringe financiële middelen. Het middel wordt veel toegepast bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen. Er is in de casus wel sprake van groepen die zich actief in de discussie mengen maar ik heb op basis van de interviews en de literatuur niet kunnen ontdekken of deze groepen ook doelbewust in de discussie zijn gebracht. Het komt mij eerder voor dat deze groepen uit zichzelf hun bijdrage aan de discussie hebben geleverd. Een voorbeeld daarvan is een column van De Wijkerslooth in het blad van het OM

waarin hij in 2001 al vraagtekens zette bij een Ministerie van Veiligheid. Datzelfde geldt ook voor verschillende burgemeesters die zich uit eigen beweging in het debat hebben gemengd.

Financial resources zijn een hulpbron die op deze casus niet van toepassing is.

Sabatier geeft aan dat een succesvol leider met visie en een goed verhaal zijn pleitcoalitie in een dominante positie kan houden. Hoewel hij geen verklaard voorstander van de idee van een Ministerie van Veiligheid was, heeft De Graaf als minister en vice-premier zich sterk gemaakt voor een taakanalyse veiligheid, wetende dat dit kon uitlopen op een wijzigingsvoorstel. Uit de interviews heb ik niet kunnen opmaken dat De Graaf zich intern heeft bemoeid met de inhoud of het proces. Hij heeft zelfs de keuze voor de onderwerpen van de rijksbrede analyse aan de Ministerraad overgelaten. De Graaf was daarmee de "succesvolle leider" die de veranderingsgezinde coalitie in haar dominante positie wist te houden ondanks de tegenstand van de betrokken ministers Donner en Remkes. Dat veranderde met de komst van Pechtold als minister van Bestuurlijke Vernieuwingen. Pechtold was niet overtuigd van de Haagse aanpak van de takenanalyse en had, en dat is (wat mij betreft) het belangrijkste punt, geen positie in het Kabinet. De Graaf was minister en vice-premier. Dat legt het nodige gewicht in de schaal. Pechtold had die positie niet en had wellicht ook minder autoriteit als persoon in de richting van zijn collega's. Dat is het moment waarop de status-quo coalitie haar dominante positie verloor.

De hulpbronnen die Sabatier benoemt, zijn niet allemaal even invloedrijk in het verloop van het proces. Twee bronnen zijn van essentieel belang. De formele autoriteit die wordt uitgeoefend door Donner en Remkes vanuit hun positie als verantwoordelijke ministers en waarbinnen zij ook de mogelijkheden hebben gecreëerd om die positie (met name de positie van Donner) te versterken via de doorzettingsmacht en de NCTb. De succesvolle leider omdat hier een wijziging in komt door het vertrek van De Graaf en de komst van Pechtold.

### *5.3.8 Pleitcoalities en de formatie*

Hoewel ten tijde van het uitkomen van het rapport Brinkman I in 2005 de meerderheid in de Kamer voor een Ministerie van Veiligheid leek te zijn (zie ook de Algemene Politieke Beschouwingen), was in het Kabinet eigenlijk al duidelijk dat er geen Ministerie van Veiligheid zou komen. In ieder geval niet in de huidige periode en de toekomst werd overgelaten aan de formatie van een nieuw Kabinet. Ook hier dient bij meegenomen te worden dat in de tussengelegen periode de nodige maatregelen waren getroffen om de aansturing van met name de terreurbestrijding te verbeteren. Justitie en BZK kwamen daarbij als 'winnaar' uit de strijd. Hoewel in de Algemene Beschouwingen kort gesproken is, en dan vooral vanuit de kant van de Kamer, over het Ministerie van Veiligheid, heeft het tot de verkiezingen van november 2006 geduurd voordat het onderwerp weer op tafel kwam. Brinkman heeft na het uitlekken van het rapport en de formele presentatie wel enige interviews gegeven (september-november 2005) maar is vervolgens zijn opdracht gaan uitvoeren.

Er is al eerder in deze scriptie aangegeven dat het tijdstip eigenlijk al in september 2005 gekeerd was. Was er eigenlijk nog wel sprake van een beleidssubstansie op het moment dat Brinkman zijn tweede rapport aan ging bieden? In feite niet. De peilingen toonden het beeld dat er een totaal gewijzigde Kamer haar intrede zou gaan doen. Veiligheid werd belangrijk gevonden maar dan vooral vanuit de preventieve sfeer. De NCTb was ingesteld, de aanwijzingsbevoegdheden voor de ministers van BZK en Justitie waren geregeld, er zou geen nationale politie komen en de dreiging van terrorisme was ook beduidend minder geworden.

Blijft over de vraag of er dan sprake is geweest van een compromis tussen de pleitcoalities. Ik denk dat er geen sprake is geweest van enig bewust compromis. Het voorstel van Brinkman is gewogen in het Kabinet en het pleit is niet gewonnen door de voorstanders waarop het Kabinet heeft besloten te kiezen voor de weg van een tweede opdracht. Wellicht dat dit het compromis is geweest: thans nog geen besluit maar komen met een nadere afweging waarop de formateur van een volgend Kabinet de beslissing mag nemen.

### 5.3.9 Conclusie binnen het pleitcoalitiemodel

De benadering van Sabatier c.s. toegepast op de casus laat zien dat een coalitie alleen de dominantie positie kan behouden (en daarmee dus tot beleidsverandering kan aanzetten) als er ook een goede reden is om tot beleidsverandering te komen of de situatie in de status-quo te laten doorgaan. Het probleem in de casus loste zichzelf in feite op door de maatregelen die het Kabinet getroffen had en daarmee verdween het beleidssubstelsysteem. Het vertrek van De Graaf als pleitbezorger van een takendiscussie in de Ministerraad speelde eveneens mee. Het stelt eigenlijk Donner en Remkes in het gelijk wanneer zij zich in eerste instantie al afvroegen wat nu feitelijk het probleem was dat opgelost moest worden. Er werden enkele meer operationele aanpassingen geregeld waardoor de druk van ketel ging ondanks dat de problematiek en de dreiging van buitenaf niet afnam. Daarnaast bracht de komst van een nieuw kabinet een andere verdeling van het speelveld met zich mee. Een nieuwe coalitie betekent hier ook een nieuwe pleitcoalitie die niet koos voor verandering maar juist inzette op andere middelen en het behoud van bestaande structuren.

### 5.4 Conclusie

Beide benaderingen laten zien dat er in de discussie rond het Ministerie van Veiligheid veel actoren en groepen van actoren betrokken zijn. Uit zowel het barrièremodel als het pleitcoalitiemodel komt naar voren dat slechts een beperkte groep, namelijk de Ministerraad, bepalend is geweest in de discussie. Andere actoren hebben zich wel laten horen maar hun invloed op de discussie zelf, op het succesvol doorlopen van barrières of het maken van coalities, is beperkt geweest. De analyse laat zien dat factoren als macht wel van belang zijn wanneer het gaat om het uiten van autoriteit en positiemacht. Maar het zijn in wezen andere factoren zoals een veranderende beleidsomgeving (komst NCTb, enz.) en de onvoorspelbaarheid van het politieke domein (val van het Kabinet, nieuwe samenstelling Kamer) die bepalend zijn geweest voor het verloop van de discussie. Met deze factoren houden de benaderingen van Bachrach en Baratz en Sabatier wel rekening. De spelregels veranderen, nieuwe coalities worden gevormd omdat partijen samenkomen die andere prioriteiten stellen. Met name het barrièremodel laat zien wat het effect is van het handelen van actoren op sleutelposities. Het pleitcoalitiemodel laat in deze casus zien dat dominantie coalitie niet met zekerheid kan rekenen op een succesvolle beleidsverandering. Daar is meer voor nodig dan een goed plan en het succes staat of valt met pleitbezorgers met autoriteit en overtuigingskracht. Daarvan was in de casus op enig moment geen sprake meer.

Bachrach en Baratz hebben aangegeven dat macht twee gezichten heeft. Het gaat niet alleen om pure machtsuitoefening maar ook om autoriteit etc. Daarin hebben zij zeker gelijk gehad. Maar de benadering van Bachrach en Baratz kent zelf ook tekortkomingen. Zij houdt geen of weinig rekening met andere omstandigheden of beleidsveranderingen die wel grote invloed hebben op de feitelijke besluitvorming en daarmee het verloop van de agendavorming. Een heruitgave van hun werk zou daarom eerder de *multiple faces of power* moeten heten. Daarbij zou ook gekeken moeten worden naar onderstromen. In wezen heeft Kingdon daarin belangrijke verbeteringen aangebracht door zijn stromenmodel. Het pleitcoalitiemodel van Sabatier richt zich vooral op de groepen van actoren die coalities met elkaar vormen en hun gedrag. Sabatier heeft een belangrijke toevoeging aangebracht door meer aandacht te schenken aan hulpbronnen en interne en externe omstandigheden. Dat doet recht aan de veelvormigheid van de coalities en het feit dat zij niet alleen acteren in één beleidssubstelsysteem maar in meerdere. Wat uit beide benaderingen blijkt, is dat zij vooral geschoeid zijn op Amerikaanse leest. Dat maakt de toepassing in de Europese situatie moeilijker. Vooral de Noord-Europese landen kennen niet een systeem waarbij partijen tegenover elkaar staan. Zij werken veel meer vanuit een model dat gebaseerd is op consensus en waarbij het belang van de minderheid ook wordt meegewogen.

## Hoofdstuk 6 Conclusies

### 6.1 Centrale vraag

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag uit hoofdstuk 1 beantwoord. Deze vraag luidt als volgt:

*Hoe bereikte het voorstel voor een Ministerie van Veiligheid in de periode 2005-2007 de politiek-bestuurlijke agenda en wat gebeurde er vervolgens met dat voorstel. Met welke factoren hangen het verloop en de afloop van dit proces samen?*

In de hoofdstukken 3 en 4 is op basis van literatuuronderzoek en diverse interviews met (zeer) direct betrokken een casus opgebouwd die antwoord moet geven op deze vraag. In hoofdstuk 5 is de theoretische bril toegepast op deze casus om op die manier de casus te kunnen verklaren. Als hulp bij de beantwoording van de centrale vraag heb ik mijzelf een negental deelvragen gesteld. Deze vragen hebben mij geholpen bij het opstellen van de casus in de hoofdstukken 3 en 4.

### 6.2 Algemene beschouwing

Nederland werd aan het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw geconfronteerd met verschillende incidenten vanuit binnen- en buitenland. Enschede, Volendam, Fortuyn en Van Gogh en de aanslagen in de VS, Londen en Madrid maakten veiligheid tot een thema waar alle politieke partijen groot belang aan gingen hechten. Deze incidenten maakten ook helder dat de overheid niet altijd in staat was haar taken adequaat uit te voeren en dat het in sommige gevallen schortte in de aansturing van het veiligheidsdomein. Om daar helderheid in te krijgen, heeft het Kabinet de Commissie Veiligheid en Rechtsorde gevraagd haar hierin te adviseren.

Het onderwerp Ministerie van Veiligheid komt pregnant naar voren na de moord op Van Gogh in november 2004. Een maand later acht de premier het tijd voor een Ministerie van Veiligheid. Hij plaatst daarmee het onderwerp op de agenda en als het Kabinet enkele maanden daarna de Commissie Veiligheid en Rechtsorde aan het werk zet, vraagt zij de Commissie ook te kijken naar een Ministerie van Veiligheid. Plaatsing op de politiek-bestuurlijke agenda is daarmee een feit. Dit ondanks de tegenstand van de betrokken ministers Donner en Remkes die beiden niet voelden voor een Ministerie van Veiligheid en dat ook in de Kamer hebben laten blijken.

De Commissie heeft haar werk op zich in relatieve rust kunnen voltooien maar blijkt intern wel degelijk politiek en ambtelijk beïnvloed te zijn. Mede omdat de discussie:

- Al voor de opdracht aan de Commissie door leden van het Kabinet en de Kamer in het politieke domein was gebracht;
- De discussie zich snel verengde tot terrorisme in plaats van veiligheid in brede zin.
- Tegelijkertijd nam het Kabinet vele maatregelen om met name op het gebied van terrorisme beter op te kunnen treden. Deze maatregelen betroffen het geven van meer bevoegdheden aan met name de minister van Justitie en het instellen van de NCTb.

De uitkomst van de Commissie was echter een voorstel om te komen tot een Ministerie van Veiligheid. Weliswaar in twee smaken, maar hoe dan ook een samenvoeging van BZK en Justitie.

Hoewel een groot deel van de betrokken ministers voorstander bleek van de voorstellen van de Commissie, besloot het Kabinet toch om de voorstellen nader uit te laten werken door commissievoorzitter Brinkman te verzoeken een tiental vragen nader uit te werken. De beslissing over een mogelijk Ministerie werd al wel doorgeschoven naar een volgend kabinet. Het was toen niet te verwachten dat het Kabinet in juni 2006 zou vallen. Zij nam hiermee een belangrijke stap door de discussie feitelijk terug bij af te brengen. Redenen hiervoor zijn onder meer geweest de vasthoudendheid en inbreng van iemand als minister Donner (ondanks het feit dat de premier voorstander was). Daarnaast blijkt uit mijn eigen bronnenonderzoek dat de noodzaak om tot een Ministerie van Veiligheid te komen, als gevolg van de maatregelen van het Kabinet, niet meer aanwezig was. De NCTb werkte boven verwachting, de dreiging was onder controle en andere randvoorwaarden zoals de doorzettingsmacht waren ook geregeld.

Wat opvalt uit de verklaring die ik heb gemaakt aan de hand van de gekozen benaderingen is dat hierin vooral de nadruk ligt op actoren en hun gedragingen en overtuigingen. Deze zijn zeker van belang maar in deze casus spelen andere zaken een belangrijkere rol. De maatregelen van het kabinet in het kader van terrorisme bleken een goede keuze, het gevoel van onveiligheid bij burgers nam af tenslotte heeft de val van het Kabinet in 2006 naar mijn overtuiging een doorslaggevende rol gespeeld voor het verdere verloop van de discussie. Voor het Kabinet was deze discussie al rond Prinsjesdag 2005 in principe gesloten en een debat met de Kamer heeft nooit plaats kunnen vinden. Enerzijds omdat Brinkman zijn verdere aanscherping van zijn eerdere conclusies presenteerde in het verkiezingsreces, anderzijds omdat het onderwerp tijdens de formatie als controversieel werd bestempeld. Veiligheid speelde daarnaast tijdens de campagnes als prominent thema geen majeure rol.

Tot ver in de formatie van Balkenende IV is de idee van een Ministerie van Veiligheid blijven leven. Trouw speculeerde zelfs over de toekomstige minister (Donner). Toch was de idee voor dit Ministerie al ruim voor die tijd geen politieke realiteit meer. Er was immers geen reden meer om de rijksoverheid in een grootschalig en langlopend reorganisatieproces te brengen. De belangrijkste onderwerpen waren geregeld, de focus van het nieuwe Kabinet ligt niet bij veiligheid en de reden van het waarom was inmiddels in rustig vaarwater gekomen: het gevoel van veiligheid bij burgers nam toe en de dreiging van terreur was niet meer leidend. Als laatste een andere politieke realiteit namelijk dat het ook gaat om het verdelen van posten en het in evenwicht houden van de belangrijkste ministersposten in het Kabinet. Bovendien kwamen er twee nieuwe ministers bij: Jeugd en Gezin en Wonen, Wijken en Integratie. Eén minister voor Veiligheid die zowel de BZK als de Justitiekolom onder zich zou krijgen, was volgens respondenten niet haalbaar geweest binnen de verhoudingen in het kabinet.

Tijd, omstandigheden en de veranderde politieke samenstelling van Kamer en Kabinet zijn dan ook de belangrijkste oorzaken waarom het Ministerie van Veiligheid er niet gekomen is en daarmee van de politiek-bestuurlijke agenda is verdwenen.

### *6.3 Tot slot*

Hoewel het verleidelijk is om de afloop van de casus Ministerie van Veiligheid te koppelen aan de ontwikkelingen van het Department of Homeland Security (DHS) in de VS, gaat deze vergelijking niet op. Er is zeker gekeken naar de vorderingen van het DHS en de wijze van opereren bij de ramp met de orkaan Katrina. Op basis van het onderzoek is niet vast te stellen dat dit voor betrokkenen een aanleiding is geweest om geen beslissing te nemen over het vormen van een Ministerie van Veiligheid.

De machtsvraag over wie nu de baas is over de terrorismebestrijding is wel gesteld maar de ministers zijn nooit tegen elkaar uitgespeeld. De Kamer heeft het wel geprobeerd door vragen te stellen over de verantwoordelijkheidsverdeling maar het is bij speldenprikjes gebleven. Men kan zich afvragen of de houding van Donner en Remkes en hun pleidooi voor de rechtsstatelijkheid, de scheiding van machten en het in stand houden van de bestaande structuren zo vreemd is. BZK en Justitie houden elkaar ook in een zeker evenwicht, zijn countervailing powers van elkaar. Wel kan men vragen stellen bij de wijze waarop de aansturing van het veiligheidsdomein was geregeld. Het is vreemd dat de Minister van Justitie kan beslissen over de apparaatinzet van zijn collega van BZK. Veel problemen kunnen opgelost worden door de historisch gegroeide situatie van de Minister van Justitie als Minister tegen Terreur op te heffen en de Minister van BZK met deze verantwoordelijkheid te belasten. Waar het terreurbestrijding betreft komen de maatregelen toch in eerste instantie vanuit BZK en niet Justitie. Daarnaast openbaart terrorisme zich meestal via aanslagen in het publieke domein. In eerste instantie zijn dan de rampen- en crisisbeheersing en inzet van hulptroepen gevraagd: de verantwoordelijkheid van de minister van BZK. De opsporing en vervolging van de terroristen is een zaak van het OM en de inlichtingendiensten samen. Een taak die thuishoort bij Justitie.

Deze scriptie gaat over de vraag waarom er geen Ministerie van Veiligheid is gekomen. Een tegenvraag die gesteld kan worden is onder welke omstandigheid er wél een Ministerie van Veiligheid gevormd zou zijn. Deze vraag heb ik aan diverse respondenten gesteld. Een ramp of grote aanslag is

voor velen de meest voor de handliggende aanleiding. Ik denk echter dat het nog maar de vraag is of die aanleiding ook aangegrepen zou worden. Wanneer voor deze insteek gekozen zou worden, loopt men het gevaar in dezelfde valkuilen te stappen als de VS met DHS. Veel eerder moet het antwoord gezocht worden in de politieke samenstelling van een coalitie. Een meerderheid van CDA, VVD, PVV en TON kan de discussie snel weer op gang brengen omdat deze partijen veel meer op law-and-order zitten maar ook voorstander zijn van een kleinere en slagvaardige overheid. Minder ministeries horen daarbij. Deze keuze is wellicht vanuit politiek oogpunt efficiënt maar of zij ook effectief is, valt te betwijfelen. Twee grote ministeries samenvoegen met inbegrip van de vele aanpalende ambtelijke diensten, politie, openbaar ministerie en inlichtingendiensten heeft zeer veel om het lijf. Het gevaar schuilt hierin dat vier jaar lang sprake zal zijn van competentiedrang, navelstaren en dus geen voortgang waardoor de feitelijke aanleiding (meer sturing op veiligheid) volledig in het gedrang komt.

## Geraadpleegde literatuur en bronnen

### Literatuur

- Aarts, K., H. van der Kolk, M. Rosema (red.) (2007). *Een verdeeld Electoraat; de Tweede Kamerverkiezingen van 2006*. Utrecht: Spectrum.
- Allison, G., P. Zelikow (1999). *Essence of Decision; Explaining the Cuba Missile Crisis (2e ed)*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Bachrach, P., M.S. Baratz (1970). *Power and Poverty; Theory and Practice*. New York/Londen/Toronto: Oxford University Press.
- Bakker, Anne-Marie. (2005). *Vergunningverlening op hoofdlijnen*
- Bekke, Prof. Dr. A.J.G.M., Prof. Dr. J. de Vries (2007). *U bent herkend. Aantreden en optreden van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding NCTb*. Apeldoorn/Leiden.
- Brinkman, L.C. (2006). *Scharnierrapport: de organisatie van de veiligheid op rijksniveau nader bezien*.
- Brinkman, L.C., e.a. (2005). *Tussenrapportage van de gemengde commissie veiligheid en rechtsorde. Veiligheid: meer samenhang en slagkracht, betere informatie, minder beleidsdrukke*. Den Haag: Ministerie van Bestuurlijke Vernieuwingen en Koninkrijksrelaties/Programma Andere Overheid.
- Dunn, W.N. (2004). *Public Policy Analysis; An Introduction (3e ed)*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Graaf, H. van de, R. Hoppe (1996). *Beleid en politiek; Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Hoogerwerf, A., M. Herwijer (red.) (2003). *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hupe, P.L. (2007). *Overheidsbeleid als politiek; Over de grondslagen van beleid*. Assen: Koninklijke Van Gorcum B.V.
- Kalberg, S. (ed) (2006). *Max Weber, Readings and Commentary on Modernity*. Malden/Oxford/Victoria: Blackwell Publishing Ltd.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Doorgevertje; voor investeerders in een Andere Overheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2007). *Het kabinet Balkenende IV; Samen werken, samen leven – coalitieakkoord, regeringsverklaring, bewindspersonen en formatieverloop*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst.
- Rijksvoorlichtingsdienst (2007). *Samen werken, samen leven: Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007-2011*. Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst.
- Sabatier, P.A., H.C. Jenkins-Smith (1993). *Policy Change and Learning; an Advocacy Coalition Approach*. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press.
- Stokman, Prof. Dr. F.N., e.a. (2006). *Rapport: Voorspelde onderhandelingsresultaten van coalitiebesprekingen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen i.s.m. DECIDE B.V.
- Vollenhoven, Prof. Mr. P. van (2006). *RisicoVol*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van praktijkhoogleraar Risicomanagement aan de faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie van de Universiteit Twente op 28 april 2006.
- Wijkerslooth de Weerdesteyn, Jhr. Prof. Mr. J. (2005). *Een ministerie van veiligheid: een verkeerd antwoord op een verkeerde vraag*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar straf- en procesrecht aan de Universiteit Leiden op 13 december 2005.

### Geraadpleegde politieke programma's en pamfletten

- CDA (2002). *Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*.
- CDA (2006). *Vertrouwen in Nederland. Vertrouwen in elkaar*
- CU (2003). *Samen leven naar Bijbelse waarden*.
- CU (2006). *Duurzaam voor elkaar*.
- D66 (2003). *Juist nu*.
- D66 (2006). *Het gaat om mensen*.
- D66 fractie in de Tweede Kamer (2004). *Effectieve terreurbestrijding; pamflet voor Inlichtingen, Innovatie en Internationalisering*.
- Één NL (2006). *Geen titel*
- GroenLinks (2003). *Protest en Perspectief*.
- GroenLinks (2006). *Groei mee*.
- Leefbaar Nederland (2003). *Deze keer doen ze echt wat ze beloven*.

Lijst Pim Fortuyn (2003). *Politiek is passie*.  
 Lijst Vijf Fortuyn (2006). *Verkiezingsprogramma van Lijst Vijf Fortuyn*.  
 PvdA (2003). *Voor verantwoordelijkheid, respect en solidariteit*.  
 PvdA (2006). *Samen sterker*.  
 PvdD (2006). *220x liever voor mens, dier, natuur en milieu*.  
 PVV (2006). *Een Nederland om weer trots op te zijn*.  
 SGP (2002). *Tot Uw dienst*.  
 SGP (2006). *Naar eer en geweten*.  
 SP (2002). *Eerste weg links*.  
 SP (2006). *Een beter Nederland voor hetzelfde geld*.  
 VVD (2003). *De VVD maakt werk van Nederland*.  
 VVD (2005). *Om de vrijheid. Een liberaal manifest*.  
 VVD (2006). *Een samenleving met ambitie*.

#### **Geraadpleegde artikelen**

Bachrack, P., M.S. Baratz, Two faces of Power, in: *The American Political Science Review*, vol. 56, nr. 4, p. 947-952 (1962).  
 Cobb, R.W., C.D. Elder, The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory, in: *The Journal of Politics*, vol. 33, nr. 4, p. 891-915 (1971).  
 Debnam, G., Nondecisions and Power, in: *The American Political Science Review*, vol. 69, nr. 3, p. 889-899 (1975).  
 Fenger, H.J.M., Over implementatie en beleidsverandering, in: *Bestuurskunde*, nr. 3, jaargang 12 (2003).  
 Geveke, H.G., *Interventies, procedures en bureaupolitiek*, in: *Bestuurskunde*, nr. 7, jaargang 5 (1996)  
 Rosenthal, U. (2007). Leiderschap in crisissituaties. In Wisman, G. & Ockhorst, M. (Reds), *Crisisbeheersing, andermaal belicht* (pp. 7-17). Den Haag, Ministerie van BZK.  
 Sabatier, P.A., Toward Better Theories of the Policy Process, in: *Political Science en Politics*, vol. 24, nr. 2, p. 147-156 (1991).  
 Schlager, E., W. Blomquist, A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process, in: *Political Research Quarterly*, vol. 49, nr. 3, p. 651-672 (1996).  
 Verhey, L., Een ministerie voor veiligheid?, in: *Nederlands Juristenblad/Focus*, nr. 45 (2005).

#### **Geraadpleegde artikelen uit kranten en tijdschriften**

Advies aan kabinet: een ministerie van veiligheid (8 september 2005). *Trouw*, p.4.  
 Aloude stammenstrijd (20 april 2005). *Het Parool*, p.3.  
 Andere opzet van politiekorpsen (5 september 2005). *Trouw*, p.4.  
 Apart ministerie voor terrorismebestrijding (28 oktober 2005). *NRC Handelsblad*, p.2.  
 Beslissing kabinet tegen wil burgemeesters (10 september 2005). *Het Parool*, p. 99.  
 Bestuurscultuur rond veiligheid is hypernervus (21 november 2005). *De Volkskrant*, p.3.  
 Bommetje in de polder (18 mei 2007). *NRC Handelsblad*, p.7.  
 CDA en VVD willen geen ministerie met 'Big Brother'. (2 juli 2002). *NRC Handelsblad*, p.3.  
 Cohen wil ook terreur bestrijden (3 januari 2005). *Trouw*, p.5.  
 D66: kabinet is te veel gericht op repressie (31 oktober 2005). *De Volkskrant*, p.2.  
 Donner kapittelt Pechtold om uitspraken (26 oktober 2005). *NRC Handelsblad*, p.1.  
 Donner krijgt extra macht tegen terreur; bij terroristische dreiging (4 september 2004). *NRC Handelsblad*, p.3.  
 Donner: overheid is niet hypernervus (25 november 2005). *NRC Handelsblad*, p.2.  
 Eerdmans, J. (26 augustus 2004). Het is tijd voor een ministerie van veiligheid. *NRC Handelsblad*, p. 7.  
 Eerdmans, J. (28 december 2004). Juist wel een ministerie van veiligheid; voorkomen moet worden dat wij, net als de VS en Spanje, een echte wake-up call krijgen. *NRC Handelsblad*, p.9.  
 Er komt geen minister voor Veiligheid (2 juli 2002). *De Volkskrant*, p.3.  
 Feenstra, P. (28 december 2004). Een minister van veiligheid lijkt nu een kans te maken. *Trouw*, p.7.  
 Gevoel van urgentie (11 september 2004). *De Volkskrant*, p.7.  
 Groen, J. & Kranenberg, A. (16 december 2006). Kwetsbare Big Brother; interview Sybrand van Hulst. *De Volkskrant*.  
 Grote rol milieu in CDA-koers (6 oktober 2005). *NRC Handelsblad*, p.2.

Gunsteren, H. van (26 oktober 2005). Het gevaar schuilt in vergissingen en frustraties. *NRC Handelsblad*, p.6.

Heese, R. van & Laan, C. van der (27 mei 2005). De kritiek op de AIVD beu. *Trouw*, p.V1

Herindeling van diensten of van ministeries (22 november 2005). *NRC Handelsblad*, p.2.

Hoofdcommissaris Welten: "Eerst moet duidelijk zijn voor welk probleem een oplossing wordt gezocht" (3 januari 2005). *Het Parool*, p. 10.

Invloed minister op politie groter (6 februari 2006). *NRC Handelsblad*, p.3.

Kalse, E. & Verlaan, J. (30 september 2005). Kamer kan politieplan ook gewoon niet in behandeling nemen. *NRC Handelsblad*, p.6.

Kalse, E. (23 februari 2007). Het is 'oergezellig' in het kabinet. *NRC Handelsblad*, p.3.

Kalse, E. (24 oktober 2006). 'De coördinator is een noodverband'. *NRC Handelsblad*, p.2.

Kalse, E., & Vermeulen, F. (21 mei 2005). Wij hebben gelijk gekregen – op een vreselijke manier; Jozias van Aartsen over de toekomst van de VVD. *NRC Handelsblad*

Keeken, K. van, & Kiene, A. (4 januari 2005). Ministerie van Veiligheid?; Peiling. *De Volkskrant*, p. 3.

Kruijt, M. (17 oktober 2005). Nieuwe aansturing van de korpsen gaat lijken op die van het Openbaar Ministerie. *De Volkskrant*, p.2.

Kruijt, M. (9 februari 2006). Strijd om nationale politie in beslissende fase; Kabinetsplan moet eind maken aan autonome regiokorpsen en Tweede Kamer meer invloed geven op het veiligheidsbeleid. *De Volkskrant*, p.3.

Leeuwen, A. van & Leistra, G. (25 juni 2005). 'Dit land wordt veiliger'. *Elsevier*, pp.64,65.

Minister van Veiligheid (8 januari 2005). *De Volkskrant*, p.15.

Minister van Veiligheid komt er niet (2 juli 2002). *Het Parool*, p.3.

Nederland onvoldoende voorbereid op terreur (22 november 2005). *Trouw*, p.5.

Nijpels, E. & Opstelten, I. (4 januari 2005). We hebben al een ministerie van Veiligheid; Maak van de burgemeester geen scheidsrechter zonder fluitje. *De Volkskrant*, p.7.

Oomkes, L. & Lammers, E. (5 februari 2007). Het speculeren over de poppetjes is volop aan de gang. *Trouw*, p. 2.

Peepkorn, M. (27 december 2004). Verdeeldheid over plan superminister. *De Volkskrant*, p.5.

Politiechef wil geen ministerie Veiligheid (2 november 2006). *NRC Handelsblad*. P.2.

Premier overweegt oprichting ministerie Veiligheid (24 december 2004). *NRC Handelsblad*, p.7.

Rapport: poldercultuur fataal na ramp (22 november 2005). *Het Parool*, p.3.

Redactie(november 2006) Vier vragen aan Elco Brinkman, oud minister, over organisatie en positionering van crisisbeheersing in een nieuw veiligheidsministerie. *Nieuwsbrief Crisisbeheersing*, p.36

Schoof, R. & Verlaan, J. (22 november 2005). Politiek maakt centrale terreuraanpak lastig. *NRC Handelsblad*, p.2.

Schoof, R. & Verlaan, R. (4 maart 2006). 'Lang gewaad en baard zeggen niets'. *NRC Handelsblad*, p.6.

Staat 'hypernerveus' bij crisis (21 november 2005). *NRC Handelsblad*, p.1.

Van Vollenhoven wil minister van Veiligheid (2 januari 2007). *NRC Handelsblad*, p.3.

Verlaan, J. (16 november 2006). Veiligheid is nu geen prioriteit. *NRC Handelsblad*, p.2.

Verlaan, J. (19 september 2005). Kabinet kiest een landelijk politiekorps; Remkes in begroting. *NRC Handelsblad*, p. 3.

Verlaan, J. (27 oktober 2006). 'Agent wordt gek van prioriteiten'. *NRC Handelsblad*, p.3.

Verlaan, J. (27 oktober 2006). Ministeries moeten veiligheid bundelen. *NRC Handelsblad*, p.1.

Vollenhoven, P. van (29 april 2006). Waar blijft het ministerie van Veiligheid. *De Volkskrant*, p.17.

Vrijsen, E. (16 december 2006). Superministerie. *Elsevier*, p.27.

Vrijsen, E. (4 november 2006). Inlichtingendienst: AIVD heeft kopzorgen. *Elsevier*, pp. 22,23.

Weezel, M. van (26 mei 2007). Jalousie. de métier. *Vrij Nederland*.

De Graaf: te vroeg voor veiligheidsminister (8 januari 2005). *De Volkskrant*, p.2.

#### **Geraadpleegde websites:**

VNG Ledenpanel januari 2005, [www.vng.net](http://www.vng.net)

Reactie VVD-fractie op één ministerie voor Veiligheid (27 december 2004).

[www.nieuwsbank.nl/inp/2004/12/27/F156.html](http://www.nieuwsbank.nl/inp/2004/12/27/F156.html)

Antwoorden op Kamervragen over het samenvoegen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (15 september 2004). [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

Worden we veiliger met een minister voor veiligheid? (2001), [www.om.nl/over\\_het\\_om/opportuun\\_archief/om\\_magazine\\_2002/803/804/](http://www.om.nl/over_het_om/opportuun_archief/om_magazine_2002/803/804/)  
Balkenende wil ministerie van Veiligheid (24 december 2004).  
[www.elsevier.nl/nieuws/nederland/print/asp/artnr/18343/index.html](http://www.elsevier.nl/nieuws/nederland/print/asp/artnr/18343/index.html)  
Cohen: geen ministerie van Veiligheid (2 januari 2005).  
[www.elsevier.nl/nieuws/nederland/print/asp/artnr/19601/index.html](http://www.elsevier.nl/nieuws/nederland/print/asp/artnr/19601/index.html)  
Ministeries Justitie en BZK opheffen (8 september 2005). [www.elsevier.nl](http://www.elsevier.nl) (bron inmiddels verwijderd van internet).  
PM (13 oktober 2005). *Takenanalyses stellen teleur*.  
[www.cindycastrium.wordpress.com/2005/10/13/takenanalyses-stellen-teleur/](http://www.cindycastrium.wordpress.com/2005/10/13/takenanalyses-stellen-teleur/)  
Geen kabinetsstandpunt over rapport-Brinkman (27 oktober 2006). [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)  
Weblog CdK H. Borghouts van 6 november 2006, [www.noord-holland.nl](http://www.noord-holland.nl)  
Weblog van 22 november 2007, [www.pechtold.nl](http://www.pechtold.nl)

### **Kamerstukken (opgevraagd via Parlendo)**

Tweede Kamer, *Debat over de moord op de heer Th. Van Gogh*, vergaderjaar 2004-2005, TK 22, pp. 1278-1332.  
Tweede Kamer, *Motie van het lid Van As: De moord op de heer Th. Van Gogh*, vergaderjaar 2004-2005, 29 854, nr. 8.  
Tweede Kamer, *Debat Terrorismebestrijding*, vergaderjaar 2004-2005, TK 47, pp. 3039-3123  
Tweede Kamer, *Modernisering van de overheid: tussenrapportage PAO Veiligheid*, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 67  
Tweede Kamer, *Modernisering van de overheid: brief van de minister van BVK*, vergaderjaar 2006-2007, 29 362, nr. 108  
Tweede Kamer, *Modernisering van de overheid: brief van de minister van BVK*, vergaderjaar 2006-2007, 29 362, nr. 109  
Tweede Kamer, *Modernisering van de overheid: voortgangsrapportage Programma Andere Overheid*, vergaderjaar 2006-2007, 29 362, nr. 111  
Tweede Kamer, *Debat met de informateur*, vergaderjaar 2006-2007, TK 41, pp. 2436-2241.  
Tweede Kamer, *Debat over de regeringsverklaring*, vergaderjaar 2006-2007, TK 45, pp. 2634-2731.  
Tweede Kamer, *Algemene Politieke Beschouwingen*, vergaderjaar 2005-2006, TK 2,3 , pp. 5-158  
Tweede Kamer, *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie voor het jaar 2007*, vergaderjaar 2006-2007, TK 31,32, pp. 2011-2032, 2069-2110.  
Tweede Kamer, *Behandeling wetsvoorstel Vaststelling begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2007*, vergaderjaar 2006-2007, TK 33,34, pp. 2199-2217, 2221-2256.  
Tweede Kamer, *Brief van de informateurs*, vergaderjaar 2002-2003, 28 637, nr. 19  
Tweede Kamer, *Behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Politiewet*, vergaderjaar 2005-2006, TK 47, pp. 3140-3187.

### **Overige**

Schoof, D. (18 mei 2005). Rede uitgesproken ter gelegenheid van Politie Forum 2005.  
Remkes, J. (28 november 2005). Toespraak tijdens de conferentie "Samen Sterker".  
Borghouts, H. (2 november 2006). Toespraak tijdens het PwC Veiligheidscongres.  
Welten, B. (2 november 2006). *Veiligheid gevraagd: vraagt dat een minister of een ministerie?*  
Toespraak tijdens het PwC Veiligheidscongres.  
Horst, G. ten (6 juni 2007). Toespraak tijdens het VNG Congres.

## **Bijlage 1      Lijst geïnterviewden**

De namen van de geïnterviewden zijn bekend bij de opsteller en de Examencommissie en worden niet vrijgegeven in deze openbare versie van de scriptie.

Partij	Standpunten
<b>CDA</b>	Duidelijkheid, door gedoogbeleid helemaal uit te bannen. 10.000 extra agenten, zowel geüniformeerd als rechercheurs en toezichthouders. Uitbreiding justitieel apparaat.
<b>ChristenUnie</b>	Een uitbreiding van het politiekorps met 8000 agenten. Het Openbaar ministerie moet worden uitgebreid om de extra stroom aan strafzaken te kunnen opvangen. Agenten effectiever in te zetten.
<b>D66</b>	Meer blauw op straat en een uitbreiding van het justitiële apparaat. Meer gebruik maken van elektronisch huisarrest en taakstraffen. De bewoners van elke wijk maken een eigen veiligheidsplan waarin een budget besteedt kan worden aan voorzieningen om het een de wijk veiliger te maken, en de overlast van jongeren te beperken.
<b>GroenLinks</b>	Preventie is de basis moet zijn van het veiligheidsbeleid van de partij. Dat komt onder andere tot uitdrukking in het plan om de jeugdzorg uit te breiden. Maar ook meer blauw op straat, meer administratief personeel om opsporingsambtenaren te ontlasten en investeringen in de rechterlijke macht.
<b>Leefbaar NL</b>	Verhogen oplossingspercentage van misdaden in Nederland, vormfouten mogen niet langer leiden tot vrijspraak van verdachten. De instellingen voor jeugdzorg, reclassering en welzijn beter organiseren.
<b>LPF</b>	Meer, sneller en hoger straffen uitdelen voor een ieder die zich niet aan de wet houdt. Een landelijk bedelverbod, preventief fouilleren, meer administratief personeel inzetten om meer agenten op straat te krijgen en meerdere gedetineerden in één cel.
<b>PvdA</b>	Straffen volledig uitzitten en veelplegers mogen strenger gestraft worden. Meer agenten op straat en een uitbreiding van de rechtelijke macht.
<b>SGP</b>	Meer agenten. Strakkere handhaving van regels door de overheid. Niet meer gedogen; dit ondermijnt de rechtsstaat.
<b>SP</b>	De criminaliteit moet stevig worden aangepakt en er moet meer politie komen om dit te kunnen doen. De nadruk ligt op preventie.
<b>VVD</b>	Meer agenten en aansluitend een uitbreiding van het justitieel apparaat. Geen strafvermindering. Meerdere criminelen in een cel stoppen.

Partij	Standpunten
<b>CDA</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Het beheer van de politie komt bij de Rijksoverheid te liggen. Ministers kunnen verantwoordelijk zijn voor thema's die meerdere departementen raken, zoals (..) veiligheid, (..). Daarbij hoort een doorzettingsmacht die door de grenzen van departementen heen breekt.
<b>PvdA</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Wij willen weer aandacht voor preventie. (..) als we werk willen maken van een beter Nederland moet Den Haag niet even vier jaar de tijd nemen om alle departementen door elkaar te klutsen. Minder overheid
<b>SP</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Er komt geen nationale politie, de korpsen kunnen beter lokaal worden aangestuurd. Inlichtingendiensten moeten beter communiceren, ook met politie en justitie in andere landen.
<b>Lijst Vijf Fortuijn</b>	Geen opmerkingen of standpunten over veiligheid.
<b>GroenLinks</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Er komt geen nationaal politiekorps. Meer uitwisseling van inlichtingen.
<b>D66</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Er moet een krachtig optredende overheid zijn.(..) D66 is geen voorstander van een superministerie van veiligheid.
<b>ChristenUnie</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Het veiligheidsbeleid moet voor haar effectiviteit geworteld zijn in de lokale samenleving. Politie en Justitie moet (..) nog beter toegerust worden voor hun omvangrijke taak. De vorming van een nationale politie, waarbij de ministers van BZK en JUS de realisatie van hun beleidsdoelstellingen met prioriteit kunnen afdwingen, draagt niet bij aan efficiënt politieoptreden op lokaal en regionaal niveau.
<b>SGP</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Verdere centralisatie van de politieorganisatie is ongewenst
<b>PvdD</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Geen opmerkingen of standpunten over veiligheid.
<b>Één NL</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Binnen drie maanden terug naar zes ministeries waaronder Veiligheid (politie en Justitie)
<b>PVV</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Keiharde aanpak van criminaliteit en terrorisme. Reorganisatie van politie: minder regio's
<b>VVD</b> <input checked="" type="checkbox"/>	Er komt eindelijk een minister van Veiligheid. Deze bepaalt het beleid en landelijke prioriteiten rond veiligheid. Dit omvat politie, inlichtingen, terrorisme, crisisbeheersing en rampenbestrijding, sociale veiligheid en openbaar ministerie.

Geen standpunt over of tegen een Ministerie van Veiligheid

Voorstander van een Ministerie van Veiligheid.

**Bijlage 4      Overzicht zetelverdeling in de Tweede Kamer 1977/2006**

Jaar	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1998	2002	2003	2006
<b>Partij</b>										
AOV						6				
BP	1									
CDA	49	48	45	54	54	34	29	43	44	41
CP/CD			1		1	3				
CPN	2	3	3							
CU <sup>57</sup>	1	3	3	2	3	5	5	4	3	6
D66	8	17	6	9	12	24	14	7	6	3
DS'70	1									
EVP			1							
GL					6	5	11	10	8	7
LN								2		
LPF								26	8	
PPR	3	3	2	2						
PSP	1	3	3	1						
PvdA	54	44	47	52	49	37	45	23	42	33
PvdD										2
PVV										9
SGP	3	3	3	3	3	2	3	2	2	2
SP						2	5	9	9	25
Unie55						1				
VVD	28	26	36	27	22	31	38	24	28	22

<sup>57</sup> De ChristenUnie is een combinatiepartij van RPF en GPV. Zij deed voor het eerst in deze samenstelling mee met de verkiezingen van 2002. De cijfers van 1977 tot en met 1998 zijn een optelling van de zetels van RPF en GPV