De sterke arm gestuurd

Interdepartementaal beleidsonderzoek financieringssysteem van de politie

Begrotingsvoorbereiding 1996 – Rapport nr. 2

DE STERKE ARM GESTUURD

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK FINANCIERINGSSYSTEEM VAN DE POLITIE

Begrotingsvoorbereiding 1996
Rapport nr. 2

We kunnen toch in de komende kabinetsperiode niet een miljard wegzetten bij de politie zonder zeggenschap te hebben over de besteding van de gelden? 'Dat is wel het beleid', zeggen de ambtenaren. 'Dan moet daar opnieuw over worden nagedacht', zeg ik.

ED. VAN THIJN, *RETOUR DEN HAAG*, P. 119.

Voorwoord

Het voorliggend rapport is het resultaat van een boeiend doch merkwaardig proces. De merkwaardigheid zit in de opdracht. Deze was niet - zoals gebruikelijk bij heroverwegingsonderzoeken - om financieringsvarianten op te stellen, maar het beoordelen van voorstellen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie voor een aantal onderdelen van het Politiebeleid. De werkgroep heeft zich dan ook beschouwd als een contra-expertiseteam dat op een rijdende trein is gezet.

Deze trein - het politiegebeuren in brede zin - was de afgelopen periode een bron van voortdurende politieke aandacht. Het gevolg was een soms ondoorzichtige wisselwerking van werkgroepsuggesties en permanent voortschrijdende inzichten van Binnenlandse Zaken en Justitie.
Dit betekent dat deze werkgroep reeds tijdens de rit een functie heeft gehad.

Daarnaast meent de werkgroep dat ze met dit rapport aan haar opdracht heeft voldaan.
Eén punt verdient bijzondere aandacht. Het is opvallend dat zo snel na het verschijnen van de nieuwe Politiewet (en de daarmee verbonden grootse reorganisatie) vragen over en wensen tot centrale verantwoordelijkheid, sturing en democratische inbedding de discussie beheersen. Dit kan duiden op onvrede dan wel ongeloof in het nieuwe bestel. De werkgroep vindt het echter te vroeg om, gezien de implementatieaktiviteiten, een oordeel te vellen over succes of falen. Wel acht zij het nodig en mogelijk om binnen dit nieuwe, bestaande bestel een aantal instrumenten aan te scherpen.
Wanneer zou blijken dat de, mede in dit rapport voorgestelde, aanpassingen van het huidige bestel niet voldoende effectief zijn, komt de discussie over meer fundamentele wijzigingen aan de orde, waaronder de verhouding tussen rijk en regio en een gedeconcentreerde rijkspolitie.

Tegen die achtergrond hoopt de werkgroep dat haar analyse en conclusies een nuttige bijdrage leveren aan het versterken van de effectiviteit van het huidige bestel. Het gaat immers om een nationaal gedragen politiebeleid.

drs E.J. Mulock Houwer.

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding
1.1 Achtergrond 1
1.2 Probleemstelling en verantwoording 2

2 Verantwoordelijkheden en instrumenten
2.1 Inleiding 3
2.2 Decentrale verantwoordelijkheid 3
2.3 De ministeriële verantwoordelijkheid 4
2.4 Gezag, bestuur en beheer 4
2.5 Het beheersinstrumentarium 6
2.6 Voorwaardenscheppende instrumenten 7
2.7 Instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening 9
2.8 Instrumenten voor interventie 12
2.9 Kritische zelftoetsing door de regionale korpsen 13

3 Toetsingskader
3.1 Inleiding 14
3.2 Sturing door het rijk in een decentraal bestel 14
3.3 Het principal-agent denkraam 15
3.4 Doelmatigheid 16
3.5 Conclusie 17

4 Beoordeling van het instrumentarium
4.1 Inleiding 19
4.2 Informatievoorziening 19
4.3 Sturing 20
4.4 Waarborgen: kwaliteitszorg en inspectie 22
4.5 Conclusie 23

5 Conclusies
5.1 Inleiding 24
5.2 Financieringssystematiek 24
5.3 Beleidsplan 26
5.4 Kwaliteitszorg 28
5.5 Afsluitende aanbevelingen 28

6 Informatietechnologie Politie

6.1 Inleiding 30
6.2 Politiële en justitiële informatievoorziening 30
6.3 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden IT-politie 31
6.4 Knelpunten 31
6.5 Bestaande voornemens en beoordeling 32

Bijlagen

I Taakopdracht
II Onderzoeksvragen
III Casus: meer blauw op straat
IV Casus: intensivering verkeershandhaving
V Principal-agent denkraam
VI Doelstellingen C-2000 en GMS in een notedop
VII Samenstelling van de werkgroep

Samenvatting

Dit rapport probeert een antwoord te geven op de vraag hoe het beheer op basis van de Politiewet 1993 zodanig kan worden vorm gegeven dat er condities worden geschapen voor het doelmatig opereren van de politie. Conform de taakopdracht heeft de werkgroep niet verschillende varianten uitgewerkt voor de financiering en aansturing, maar zich beperkt tot het geven van een contra-expertise op voorstellen van de politiedepartementen van Binnenlandse Zaken en Justitie.

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe in het nieuwe bestel de verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn verdeeld. De primaire invalshoek is de verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Het gezag over de politie berust op het decentrale niveau, evenals het bestuur. Hoewel beheer primair een verantwoordelijkheid van de regio is, hebben ook de twee ministers een verantwoordelijkheid op dat terrein. De werkgroep concludeert dat, behalve daar waar bevoegdheden expliciet zijn overgedragen aan de regiokorpsen, de ministers verantwoordelijk zijn voor niveau, produktiviteit, effectiviteit en kwaliteit van de politie als totaliteit.
Het instrumentarium op het terrein van beheer, dat de ministers ter beschikking staat, is in ontwikkeling. De huidige stand van zaken van deze instrumenten is beschreven, geclusterd naar drie soorten beïnvloeding door het rijk:

- **voorwaardenscheppende instrumenten**, te weten het financieringssysteem van de politieregio's, de kwaliteitseisen aan mensen en middelen en het op te starten systeem van kwaliteitszorg;
- **instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening**; dit betreft de volgende projecten die op dit moment in ontwikkeling zijn: de politiemonitor bevolking, de CBS-politiestatistiek, het beleidsinformatiesysteem, het project output en de samenhangende documenten beleidsplan, begroting en jaarrekening;
- **instrumenten voor interventie**, namelijk het financieel toezicht, convenanten en de aanwijzings-bevoegdheid.

Vervolgens is een toetsingskader ontwikkeld, aan de hand waarvan het zojuist beschreven instrumentarium wordt beoordeeld. Het belangrijkste element van het toetsingskader betreft de vraag, welke sturing het rijk moet willen uitoefenen in het decentrale politiebestel. Daarnaast is, op basis van de door de Ministerraad vastgestelde nota "financiële vernieuwing", een aantal noties uit het zogenaamde principal-agent denkraam aangehaald. Tenslotte is het begrip "doelmatigheid" omschreven. Genoemde elementen leiden tot een toetsingskader dat is beredeneerd vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid en de volgende drie punten betreft:

1. de ministers moeten voldoende **informatie** ontvangen om verantwoording af te kunnen leggen en invloed uit te kunnen oefenen.
2. het politiebestel moet inherente **waarborgen** hebben om doelmatigheid te verzekeren. Dergelijke waarborgen kunnen in de politieorganisatie zelf zijn ingebouwd, zoals het benutten van het voorgeschreven beleidsplan als regionaal sturingsinstrument en het op gang brengen van onderlinge competitie tussen de korpsen. Maar ook druk van buiten de politieorganisatie kan tot waarborgen bijdragen, zoals het vergroten van democratische controle, openbaar maken van resultaten of de optie van uitbesteding.
3. de ministers moeten **sturing** kunnen uitoefenen. In eerste instantie betreft dit het scheppen van randvoorwaarden voor de korpsen. Daarnaast dienen de ministers prestaties te stimuleren. In tweede instantie moeten zij in staat zijn algemeen politiebeleid te voeren en landelijke accenten te leggen.

Op basis van het toetsingskader is het beschreven instrumentarium voor de ministers gewogen. De samenvattende conclusie leidt dat er aanzetten zijn gedaan om condities voor doelmatigheid te scheppen. Op dit moment zijn de garanties echter nog niet voldoende: de sturing zou meer op prestaties moeten zijn gericht, landelijke accenten moeten helder worden gesteld en de waarborgen in het systeem moeten worden vergroot door bijvoorbeeld de functie van het beleidsplan te versterken. Deze conclusie is gebaseerd op de volgende oordelen op de drie genoemde onderdelen van het toetsingskader:

1 voor het verbeteren van de (management)**informatievoorziening** zijn verschillende projecten op gang gebracht. Het is belangrijk dat de informatie uit de verschillende deelprojecten met elkaar verbonden wordt en gebruikt voor het verbeteren van de dienstverlening. Vanwege de samenhang en het evenwicht is er behoefte aan een expliciet informatiebeleid, zodat steeds helder is wat de functie van de informatie is en welke taken en verantwoordelijkheden gelden. Zonodig moet dit beleid in regelgeving worden vastgelegd.

- voor het vergroten van de **waarborgen** in het stelsel is een ambitieus project voor kwaliteitszorg, in combinatie met een inspectietaak, op touw gezet. De bedoelingen van dit nieuwe systeem worden onderschreven. Voorshands is de positie van de inspectie niet geheel duidelijk en is een concreet stappenplan nodig om het hoge ambitieniveau waar te kunnen maken.
- van de instrumenten voor de **sturing** vanuit het rijk heeft het financieringssysteem een terughoudend karakter: het systeem is alleen bedoeld om de voorwaarden te scheppen voor het opereren van de politie. Naast deze doelstelling zou er meer aandacht kunnen komen voor het stimuleren van prestaties door de bijzondere bijdrage en een andere verdeelsystematiek van de algemene bijdrage.
  Verder zijn de mogelijkheden, voorwaarden en wijze waarop het rijk landelijke accenten kan leggen niet helder, zoals recentelijk naar voren kwam bij de dossiers blauw en verkeerstoezicht.
  Tenslotte kan het domein van de aanwijzingsbevoegdheid verbreed worden.

Tenslotte heeft de werkgroep voorstellen gedaan om het huidige instrumentarium, binnen de uitgangspunten van een decentraal politiebestel, aan te scherpen. Het zijn de volgende:

1. De algemene bijdrage moet op termijn meer prestatiegericht zijn. Op korte termijn dient het aspect bereikbaarheid/beschikbaarheid meer tot z'n recht te komen.
2. De bijzondere bijdrage moet worden gebruikt om innovaties te stimuleren en om eventueel landelijke accenten te leggen.
3. De beleidscyclus op regionaal niveau moet worden benut door de functie van de samenhangende en transparante documenten beleidsplan en -verslag en begroting & jaarrekening te vergroten. Deze cyclus geeft intern de mogelijkheid tot sturen, informeert op regioniveau belanghebbenden en verschaft de ministers informatie en de mogelijkheid tot bijsturen. De ministers stellen inrichtings- en kwaliteitseisen en toetsen op landelijke accenten.
4. In het stelsel van kwaliteitszorg dient scherp te worden afgebakend de rol van de voorgestane "inspectie politie", met name ten opzichte van de toezichtsfunctie. Tevens is een adequaat stappenplan nodig om de hoge ambities waar te kunnen maken.

Vervolgens heeft de werkgroep suggesties genoemd om de externe druk op de politiekorpsen te vergroten, door het openbaar maken van resultaten en bespreekbaar maken van uitbesteding.

Voor de lange termijn zou kunnen worden aangesloten bij de ontwikkelingen in het binnenlands bestuur door de vorming van een provinciale politie. Een dergelijke organisatorische inbedding biedt aanknopingspunten voor democratische controle en een eenduidige aansturing.

Aansluitend op de hoofdstukken 1 tot en met 5 heeft de werkgroep zich bezig gehouden met de informatietechnologie politie. Geconstateerd is dat de beschikbaarheid van een adequate infrastructuur voor informatietechnologie van groot belang is en dat extra investeringen aan de orde zijn. De werkgroep verwijst naar de geplande haalbaarheidsstudie, die uitkomsten moet opleveren over de vormgeving van de extra investeringen, de omvang van het financiële knelpunt en de uitwerking van de financiering. In het bijzonder hecht de werkgroep aan een heldere afbakening van verantwoordelijkheden voor de informatietechnologie.

1
Inleiding

1.1 Achtergrond

Op 1 april 1994 is de nieuwe Politiewet (Politiewet 1993) in werking getreden. Deze wet vervangt het sinds 1 januari 1958 bestaande stelsel van twee naast elkaar functionerende politie-organisaties - rijkspolitie en gemeentepolitie - door een nieuw politiebestel. In het vorige stelsel hadden uiteindelijk 148 gemeenten een eigen politiekorps en werden de politietaken in de overige gemeenten verzorgd door één korps rijkspolitie. De nieuwe politieorganisatie bestaat uit 25 regionale korpsen en één - onder de minister van Justitie ressorterend - korps landelijke politiediensten (het KLPD).

Met het oog op de kosten van de politie worden jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken aan de regio's bijdragen beschikbaar gesteld. Daarvan maakt de algemene bijdrage 95% uit. Deze bijdrage is vrij besteedbaar en is een vorm van inputfinanciering. De grondslag voor de verdeling over de regio's vormt de geschatte werkdruk, op basis van het Project Kwantificering Politiewerk (PKP). De minister van Justitie (die tevens korpsbeheerder is) stelt jaarlijks een budget voor het KLPD beschikbaar.

De totale geraamde uitgaven voor de Politie, stand ontwerp-begroting 1996, bedragen:

(x 1 mln)	1996	1997	1998	1999	2000
BiZa: bijdragen aan regionale politie	4.111	4.079	4.120	4.187	4.238
BiZa: invoeringskosten regionalisering	21	-	-	-	-
BiZa: overige uitgaven regionale politie	79	94	96	103	112
Just: KLPD	421	418	420	423	426
Just: bijzondere uitgaven politie	87	87	87	86	86
Totaal politie	**4.719**	**4.678**	**4.723**	**4.799**	**4.862**

In de Ministerraad is besloten om een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de financiering van de politie in te stellen. Er zijn twee aanleidingen te noemen voor dit onderzoek.

In het nieuwe politiebestel wordt de verantwoordelijkheid voor het beheer primair aan de regio's overgelaten. Ook prioriteitsstelling is in principe een aangelegenheid van de regio's. Tegelijkertijd blijven de regionale politiekorpsen, gelet op de aard van de overheidsvoorziening, financieel vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk en zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie verantwoordelijk voor de doelmatige besteding van het politiebudget op hun begroting en voor de kwaliteit van de politiezorg. Bij de reorganisatie van het politiebestel is een aantal wijzigingen in de financieringssystematiek doorgevoerd. De verdeelsystematiek van de algemene bijdrage is, als onderdeel van het totale financieringssysteem, aan herijking toe.
Tegen de achtergrond van de gewijzigde bestuurlijke verhouding, is de behoefte opgekomen om de uitgangspunten voor een nieuw verdeelsysteem te beoordelen.

Daarnaast is er een specifiek probleem, namelijk de goeddeels verouderde infrastructuur voor de automatisering van de politiële en justitiële informatievoorziening. In het bijzonder speelt daarbij de kwestie van de financiering van de vernieuwing van die infrastructuur.

In de taakopdracht wordt de werkgroep om een oordeel gevraagd over:
- de uitgangspunten voor een nieuw verdeelmodel;
- de mogelijkheid van prestatiebekostiging;
- de waarde van de voorgestelde inspectietaak;
- de dekking van de kosten voor verbetering van de infrastructuur automatisering.

In de taakopdracht (zie bijlage I) is een verband gelegd tussen genoemde elementen en de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie.

1.2 Probleemstelling en verantwoording

Op basis van de taakopdracht is de volgende probleemstelling geformuleerd:

A. hoe kan het beheer van het politiestelsel, eventueel in combinatie met een inspectietaak, zodanig worden vormgegeven dat er condities zijn voor het doelmatig opereren van de politie?

B. hoe kunnen de kosten voor de infrastructuur automatisering worden gedekt, gegeven
- *de noodzaak van verbetering van deze infrastructuur;*
- *de uitkomsten van onderdeel A;*
- *het belang van informatievoorziening voor het opereren van de politie?*

De werkgroep heeft er voor gekozen om bij de uitwerking van de taakopdracht de aan de orde gestelde problematiek te verbreden tot **de integrale aansturing in het politiebestel**, bezien vanuit het streven naar doelmatigheid. Ter toelichting het volgende.
De elementen uit de eerder genoemde taakopdracht hebben alle betrekking op het samenspel tussen Rijk en regio's binnen het politiebestel. Financiering, inspectie en automatisering vormen aspecten van het bestel. Willen er condities zijn voor doelmatigheid, dan dient er sprake te zijn van een consistent geheel. Het is daarom noodzakelijk om, alvorens op de afzonderlijke elementen in te gaan, een samenhangend kader te scheppen van waaruit zij kunnen worden beoordeeld. In dit kader neemt de ministeriële verantwoordelijkheid en de wijze waarop aan deze invulling wordt gegeven een centrale plaats in. Bij de keuze van de werkgroep tot verbreding van de problematiek heeft de lopende politieke discussie, over de vraag naar de wenselijkheid en mate van centrale beïnvloeding door de verantwoordelijke ministers, een belangrijke rol gespeeld.
Dit interdepartementaal beleidsonderzoek heeft in die zin een bijzonder karakter, dat de werkgroep niet is gevraagd om een verkenning van alternatieve varianten. Haar taak is het beoordelen van zowel het staande als in ontwikkeling zijnde beleid op de genoemde terreinen.

Op grond van het bovenstaande is gekozen voor de volgende opzet van dit rapport. Hoofdstuk 2 begint met een beschrijving van de bestaande taken en verantwoordelijkheden op basis van de Politiewet 1993. Vervolgens wordt het huidige instrumentarium uiteengezet, met inbegrip van de recente ontwikkelingen. In hoofdstuk 3 wordt een toetsingskader ontwikkeld op basis van een operationalisering van het begrip doelmatigheid, een integrale sturingsfilosofie en het principal-agentdenkraam, dat als centraal thema voor deze ronde interdepartementale beleidsonderzoeken is meegegeven. Aan de hand van het toetsingskader wordt in hoofdstuk 4 het in hoofdstuk 2 beschreven instrumentarium beoordeeld. Op basis van deze beoordeling worden in hoofdstuk 5 aanbevelingen voor verbetering en/of aanvulling gedaan, waarbij een onderscheid wordt gemaakt naar de termijn waarop deze kunnen worden gerealiseerd.
Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 deel B van de probleemstelling behandeld: de politiële en justitiële informatievoorziening.

2
Verantwoordelijkheden en instrumenten

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de feitelijke verantwoordelijkheden en instrumenten geschetst, op basis van de Politiewet 1993. In deze wet is gekozen voor beleidsbepaling op het decentrale niveau (§ 2.2). Tegelijkertijd blijven de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie verantwoordelijk voor het niveau, de produktiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als totaliteit (§2.3). De bevoegdheden van de ministers op de terreinen gezag en beheer worden in §2.4 besproken. De rest van het hoofdstuk behandelt de beheersinstrumenten van de ministers.

2.2 Decentrale verantwoordelijkheid

De Politiewet 1993 noemt in artikel 2 de taak van de politie:

> *De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.*

Uit dit artikel vloeien de twee hoofdtaken van de politie voort:

- handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde
- handhaving van de openbare orde (inclusief hulpverlening).

De zeggenschap over de politie valt uiteen in gezag, beheer en bestuur.

Het **gezag** over de politie ("de bevoegdheid om bevelen te geven bij de taakuitoefening" berust bij:

- de burgemeester, als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak;
- de officier van justitie, als de politie optreedt ter opsporing van strafbare feiten.

Het **beheer** ("de zorg voor het apparaat") berust bij de korpsbeheerder, dat is de burgemeester van een van de inliggende gemeenten in een regio. Hij wordt bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder dient op een aantal terreinen te handelen in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.

Bestuur(het stellen van beleidsprioriteiten) vormt het raakvlak van gezag en beheer: bij de inzet van mensen en middelen voor de taakuitoefening moeten prioriteiten worden gesteld, die hun neerslag vinden in een beleidsplan. Het bestuur is in handen van het regionale college (zonder dat het college gezag bekleedt), bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Het college stelt jaarlijks het beleidsplan, de begroting, jaarrekening, organisatie en formatie vast. De korpsbeheerder maakt het ontwerp voor deze produkten in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.
Overigens vindt afstemming van beheer en door de politie uit te voeren beleid plaats tussen lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en politie (adviserende stem) in wettelijk verankerde driehoeksoverleggen op diverse niveaus. Naast het regionale driehoeksoverleg vindt onder andere op lager niveau binnen de regio regelmatig overleg plaats.

Samenvattend: de primaire verantwoordelijkheden op alle drie de zeggenschapsgebieden liggen op het regionale en lokale niveau. Voor dit regionale model is gekozen in de Politiewet 1993, vanuit de gedachte dat op dit niveau het beste inzicht bestaat in de lokale behoeften en problemen.

Dit leidt tot de vraag naar de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie.

2.3 De ministeriële verantwoordelijkheid

In tegenstelling tot de decentrale verantwoordelijkheden, is de algemene verantwoordelijkheid van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie niet expliciet geregeld in de Politiewet 1993. Wel is in lagere regelgeving geformuleerd wat die verantwoordelijkheid inhoudt, te weten in de toelichting op het *Besluit financiën regionale politiekorpsen*:

> *De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de (kwaliteit van) het algemeen niveau van politiezorg ligt bij de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie. De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoording schuldig aan het parlement voor een rechtmatige en doelmatige besteding van politiegelden voor zover deze vallen onder hoofdstuk VII van de Rijksbegroting. De minister van Justitie draagt verantwoordelijkheden op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten behoeve van de justitie. Maar binnen de door het Rijk gegeven regels zijn de korpsbeheerders in eerste instantie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de politiezorg in een regio. (....)*
> *De ministers zijn jegens het parlement verantwoordelijk voor het niveau van politiezorg en zijn aanspreekbaar op het **niveau**, de **produktiviteit**, de **effectiviteit** en de **kwaliteit** van de politie als totaliteit.*

Op basis van het voorstaande wordt geconcludeerd dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie volledig is, behoudens de verantwoordelijkheden die door de Politiewet 1993 uitdrukkelijk aan andere organen zijn opgedragen. Omdat het bij dat laatste op een aantal punten om uitgebreide verantwoordelijkheden gaat, betekent dit dat de ministeriële verantwoordelijkheid soms het karakter van een "rest"-verantwoordelijkheid heeft.

In schema 1 is de formele verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden samengevat op de zeggenschapsgebieden gezag en beheer. De bevoegdheden op het gebied bestuur berusten alle bij het regiocollege en zijn daarom weggelaten uit het schema.

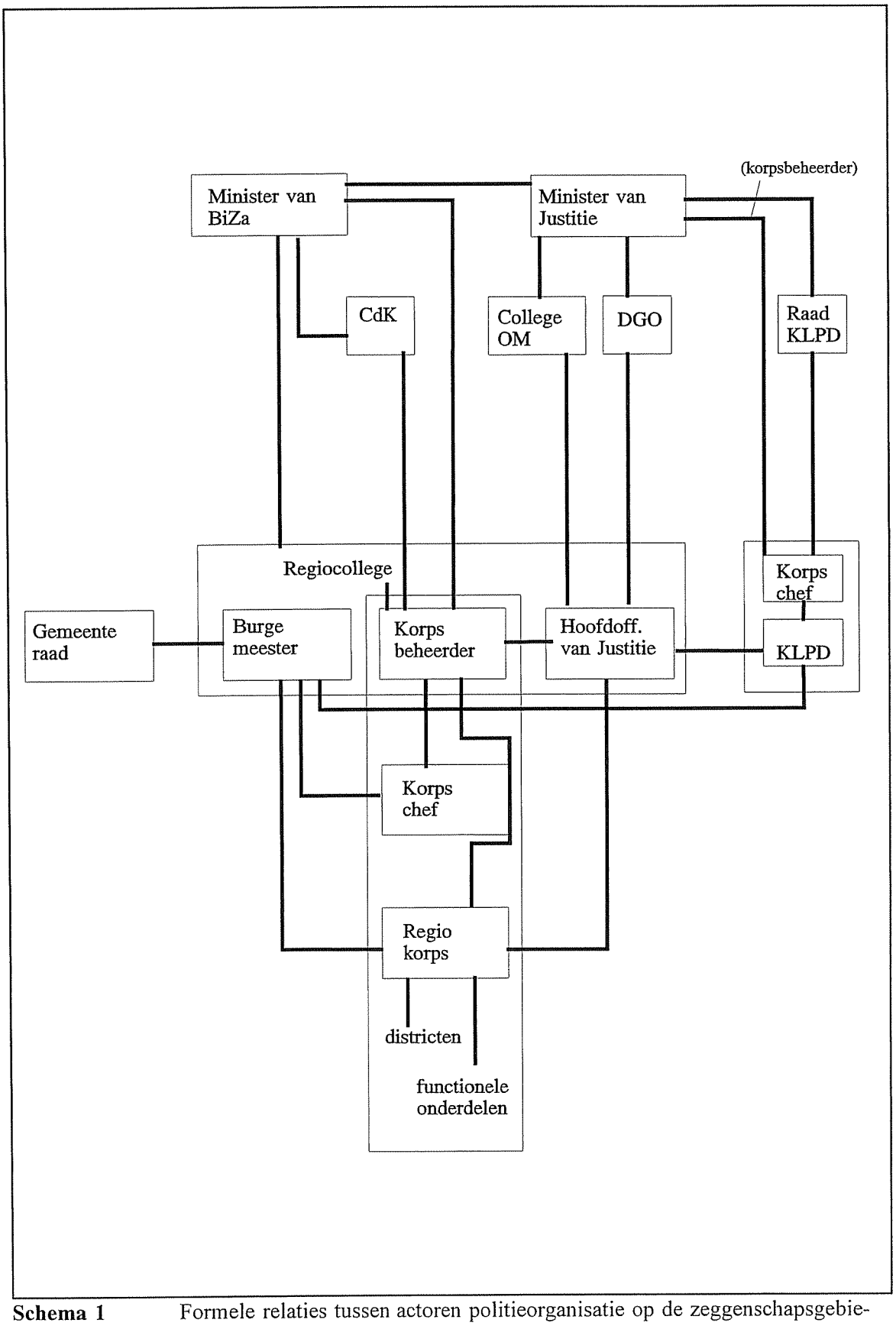
2.4 Gezag, bestuur en beheer

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hebben de beschikking over een aantal instrumenten om hun ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen invullen. De beschrijving van instrumenten sluit aan bij de indeling in de zeggenschapsgebieden beheer, gezag en bestuur.

2.4.1 Gezag

De schets van verantwoordelijkheden in § 2.2 maakte duidelijk dat de **gezagsbevoegdheden** op het lokale niveau liggen. Wel kunnen de burgemeester en officier van justitie - die bekleed zijn met gezagsbevoegdheden - sturing ondervinden van de ministers.

Ten aanzien van de **strafrechtelijke rechtshandhaving** heeft het Openbaar Ministerie de gezagsbevoegdheid over de politie. De (hoofd)officier heeft op grond van wettelijke bepalingen de leiding over de opsporing van strafbare feiten. Hij geeft daaraan gestalte op basis van zowel regionaal als landelijk gestelde prioriteiten. De minister van Justitie heeft naast de algemene politieke verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie op grond van artikel 5 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie de bevoegdheid aanwijzingen te geven aan de leden van het Openbaar Ministerie.



Schema 1 Formele relaties tussen actoren politieorganisatie op de zeggenschapsgebieden gezag en beheer.

De verantwoordelijkheid die de minister van Binnenlandse Zaken heeft op het terrein van de **handhaving van de openbare orde**, wijkt hiervan af. Degenen die op lokaal niveau verantwoordelijk zijn voor de zorg voor de openbare orde zijn niet in hiërarchische zin ondergeschikt aan de minister van Binnenlandse Zaken. Wel geeft art. 16, tweede lid Politiewet 1993 de minister van Binnenlandse Zaken de bevoegdheid om aanwijzingen te geven in bijzondere gevallen. De Commissaris der Koningin houdt toezicht op de uitvoering van de bevoegdheden die de burgemeester heeft voor het handhaven van de openbare orde.

2.4.2 Bestuur

De verantwoordelijkheid voor het **bestuur** ligt primair bij het regionale college. In geval van een conflict op het regionale niveau over de stukken (beleidsplan, begroting, jaarrekening en formatie) die het regionale college moet vaststellen, hebben de ministers de bevoegdheid om uiteindelijk het conflict te beslechten. De Politiewet 1993 voorziet in beroep in de ontwerpfase en in administratief beroep na vaststelling.

Geschil in de ontwerpfase: bij het opstellen van de stukken kan een onenigheid ontstaan tussen de hoofdofficier van justitie en de korpsbeheerder. De Procureur-Generaal, in overeenstemming met de Commissaris der Koningin, beslecht dan het geschil. Als zij er niet uitkomen, dient de minister van Justitie een beslissing te nemen, in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken (artikel 29).

Administratief beroep na vaststelling: de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de gemeenteraad (in overeenstemming met de burgemeester) kunnen administratief beroep instellen tegen de vaststelling van een stuk, bij de Commissaris der Koningin. Als deze, in overeenstemming met de Procureur-Generaal, niet tot een besluit komt moet de Minister van Binnenlandse Zaken, in overeenstemming met de minister van Justitie, de knoop doorhakken. (artikelen 32 en 34)

2.5 Het beheersinstrumentarium

Het beheer over de regionale politiekorpsen omvat de zorg voor het in stand houden van de regionale politiekorpsen en het creëren van zodanige voorwaarden dat het korps zijn taak kan verrichten op een wijze als door het bevoegd gezag wenselijk wordt geacht.[1]

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hebben verschillende bevoegdheden ten aanzien van het beheer, die hun grondslag vinden in de Politiewet 1993 en de Wet op het Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie (LSOP-wet) en nader uitgewerkt zijn in Algemene Maatregelen van Bestuur en ministeriële regelingen. Deze zijn:

- het stellen van kwaliteitseisen aan mensen en middelen;
- het bepalen van de omvang en de verdeling van de budgetten over de 25 regionale korpsen;
- het goedkeuren van de begroting van de regionale politiekorpsen;
- het opvragen van informatie zowel standaard als gericht;
- de aanwijzingsbevoegdheid.

Het beheersinstrumentarium voor de ministers is in te delen in een drietal soorten beïnvloeding. Deze soorten instrumenten zijn onderling complementair:

. voorwaardenscheppende instrumenten (§2.6)
. instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening (§2.7)
. instrumenten voor interventie (§2.8)

[1] Zie Nota van Toelichting op het *Besluit financiën regionale politiekorpsen.*

Deze groepen instrumenten worden hieronder opgesomd.[2] De beschrijving valt per afzonderlijk instrumenten uit in het doel van het instrument, de stand van zaken en het perspectief voor de nabije toekomst.

2.6 Voorwaardenscheppende instrumenten

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie creëren randvoorwaarden voor de regionale politiekorpsen bij het uitvoeren van de politietaak.
Instrumenten die hierna aan de orde zullen komen zijn, achtereenvolgens:

- het financieringssysteem
- kwaliteitseisen aan mensen en middelen
- het systeem van integrale kwaliteitszorg.

2.6.1 Financieringssysteem

Doel:
Het financieringssysteem dient het landelijk beschikbare budget voor de politie zodanig te verdelen, dat alle korpsen vanuit een vergelijkbare uitgangspositie inhoud kunnen geven aan de politietaak. Het systeem dient daarnaast de mogelijkheden te bieden om slagvaardig in te spelen op relevante ontwikkelingen van lokale, regionale of landelijke aard.
Stand van zaken:
De ministers beschikken op basis van artikel 44 van de Politiewet 1993 en het *Besluit financiën regionale politiekorpsen* (BFRP) over de mogelijkheid tot het verstrekken van drie soorten bijdrage: de algemene bijdrage, bijzondere bijdrage en aanvullende bijdrage.
De **algemene bijdrage** is vrij besteedbaar mits de uitgaven rechtmatig worden gedaan, i.c. worden besteed aan politiezorg. De algemene bijdrage beloopt ca. 95% van het budget dat aan het regionale politiekorps ter beschikking wordt gesteld.
De hoogte van de algemene bijdrage voor de regionale politiekorpsen wordt, behoudens bijdragen op basis van eventueel aanwezige lokale bijzonderheden, vooral bepaald op basis van verschillen in werkdruk. De werkdruk is gemeten in het Project Kwantificering Politiewerk (PKP), midden jaren tachtig. Op de berekende budgetten per regio is nadien een beperkte beschikbaarheidstoets toegepast.

Het BFRP geeft naast de algemene bijdrage, de mogelijkheid tot het verstrekken van **bijzondere bijdragen**, waaraan wel nadere voorwaarden kunnen worden gesteld. Ze worden verstrekt als voldaan wordt aan één of meer van de volgende voorwaarden:

- er is onvoldoende zicht op de omvang van de kosten, waardoor het opnemen van een budget in de algemene bijdrage nog niet mogelijk is;
- er is sprake van een aanmerkelijke ongelijkmatige spreiding van kosten tussen regio's waarvan aannemelijk kan worden gemaakt dat bestrijden hiervan uit de algemene bijdrage onredelijk is;
- er is sprake van incidentele kosten, zoals ten behoeve van de beleidsontwikkeling, innovatie en onderzoek;
- er is sprake van budgetten waarvoor het stellen van specifieke bestedingsvoorwaarden aantoonbaar noodzakelijk is. Ingeval gelden niet aan het voorgeschreven doel worden besteed, kan terugvordering plaatsvinden.

[2] Overigens is dit onderscheid niet altijd eenduidig; sommige instrumenten kunnen onder meer dan één soort beïnvloeding worden geschaard.

Tot slot bestaat de mogelijkheid tot het verstrekken van een **aanvullende bijdrage**. Deze bijdrage vindt zijn grondslag in artikel 4 van het BFRP en kan tijdelijk worden verstrekt om bij aanmerkelijke begrotingsproblemen bij een korps te helpen overbruggen.

Perspectief:
De verdeelsystematiek op basis van PKP is in de loop der jaren niet fundamenteel gewijzigd. Onduidelijk is of de indertijd berekende grootheden, die de werkdruk bepalen, nog altijd verklarende waarde hebben. Het systeem is statisch; relatieve wijzigingen in de onderscheidene grootheden hebben niet geleid tot een andere budgetverdeling.

Het voornemen bestaat om de algemene bijdrage via een nieuw systeem over de regionale politiekorpsen te verdelen. Voor de nieuwe verdeelsystematiek zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd. Het systeem
- gaat uit van regionale prioriteitsstelling;
- is objectief en stimuleert de efficiency van de bedrijfsvoering van de regionale politiekorpsen;
- komt tegemoet aan de bestuurlijk geformuleerde knelpunten die de huidige budgettoedeling met zich brengt, zoals bereikbaarheid/beschikbaarheid;
- is bestendig voor bestuurlijke reorganisatie;
- is eenvoudig, doorzichtig en globaal;
- moet schoksgewijze aanpassingen zoveel mogelijk voorkomen.

Het voornemen bestaat om de bijzondere bijdragen zoveel mogelijk op te laten gaan in de algemene bijdrage.

2.6.2 Kwaliteitseisen aan mensen en middelen

Doel:
Door het stellen van kwaliteitseisen aan mensen en middelen worden voorwaarden vervuld voor een hoogwaardig politieprodukt.
Stand van zaken:
De ministers stellen, in een groot aantal regelingen, eisen aan:
- **personeel**, zoals aan opleiding en examinering, rechtspositie van het politie-personeel, management development, benoemingen en ontslagen;
- **middelen**, zoals aan bewapening en uitrusting van de politie en de informatietechnologie (IT).
- **organisatie**, zoals aan de aanwezigheid van een aantal organisatorische eenheden (bijvoorbeeld de Mobiele Eenheden), het financieel beheer (begroting, administratie en jaarrekening, termijnen waarbinnen deze moeten worden ingediend), de regionale beleidsplannen en de bestuurlijke organisatie (onder meer het regionaal college).

Perspectief:
Relevante ontwikkelingen betreffen onder andere de arbeidsvoorwaarden, waar een grotere flexibiliteit wordt nagestreefd, en de opleidingen. Daarnaast wordt op basis van het regeringsstandpunt BPI gewerkt aan een verdere standaardisatie van de IT (zie ook hoofdstuk 6).

2.6.3 Integrale kwaliteitszorg

Doel:
Het stelsel van integrale kwaliteitszorg (IKZ) is het geheel van afspraken, procedures, rapportages en instanties dat bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van de politiezorg. De toetsing van de kwaliteitsverbetering verloopt via drie sporen: zelfevaluatie, visitatie en inspectie.

Het uitgangspunt is dat IKZ een permanent proces is en dat de politie zelf op alle organisatorische niveaus systematisch aandacht besteedt aan de kwaliteit van de organisatie en de dienstverlening. De korpsbeheerders zijn verantwoordelijk voor een adequaat kwaliteitsbeleid in het eigen korps. Zij kunnen gebruik maken van een kwaliteitszorgsysteem. Zo'n systeem is een hulpmiddel om de bedrijfsvoering in een korps systematisch vast te leggen, de resultaten te meten en op grond van de uitkomsten van de metingen de bedrijfsvoering constant en gericht te verbeteren.

Stand van zaken:

Op dit moment doet de politie in een pilotproject ervaring op met het werken met een kwaliteitssysteem. Het NKP-model (NKP: Nederlandse kwaliteitsprijs) is het uitgangspunt. Dit algemeen aanvaarde, integrale bedrijfsvoeringsmodel bevat negen aandachtsgebieden, waarvan er vijf op de organisatie zelf zijn gericht en vier op de resultaten. De idee van het NKP is dat kwaliteitszorg gestalte krijgt door tegelijkertijd en voortdurend aan deze aandachtsgebieden te werken.

Het is essentieel om te toetsen wat het werken aan kwaliteit concreet oplevert. In het kwaliteitssysteem betekent dit een periodieke zelfevaluatie door de korpsen. Daarnaast is echter ook een extern oordeel wenselijk. Zo'n oordeel kan worden gegeven door een visitatiecommissie, die is samengesteld uit vakgenoten van buiten de regio en externe deskundigen. De visitatiecommissie bestudeert de kwaliteitsrapportages van zelfevaluaties van het korps en voert binnen en buiten het korps gesprekken. De bevindingen worden vastgelegd in een openbaar rapport waarin ook aanbevelingen voor verbeteringen zijn gegeven. De korpsen moeten deze aanbevelingen gebruiken om hun kwaliteitsbeleid aan te scherpen.

Naast zelfevaluatie en visitatie is er een derde spoor: de inspectie politie. De Inspectie houdt toezicht op de wettelijk vast te leggen afspraken, die door het veld en het Rijk zijn gemaakt ten aanzien van de kwaliteitszorg bij de politie. De Inspectie stelt zich mede ter uitvoering van die taak op de hoogte van de kwaliteit van de politie en rapporteert daarover. Daarnaast heeft de Inspectie tot taak het zelfstandig verrichten van onderzoek op het gebied van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en de politiële taakuitoefening.

Perspectief:

Het Rijk (ministers) en korpsbeheerders, hoofdofficieren en korpschefs hebben afgesproken het geschetste stelsel in te voeren per 1 januari 1996. Op dit moment wordt gewerkt aan het oprichten van de Inspectie. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie hebben de Tweede Kamer geschreven dat ze de hoofdlijnen van het stelsel wettelijk gaan regelen, inclusief de taakuitvoering door de Inspectie.

2.7 Instrumenten ten behoeve van de informatievoorziening

Door informatie breed bekend te maken wordt het voor de korpsen mogelijk zicht te krijgen op hun prestaties in relatie tot de prestaties van andere korpsen. Zo'n onderlinge vergelijking kan bijdragen aan meer kritische zelftoetsing door de regionale korpsen en eenheden daarbinnen. Daarnaast kan de verkregen informatie voor zowel rijk als regiobestuur aanleiding zijn om de randvoorwaarden voor de politie bij te stellen.

Om deze acties mogelijk te maken dient aan voorwaarden te worden voldaan: uniformiteit en vergelijkbaarheid, periodieke herhaling en onderlinge samenhang bij het verzamelen van de gegevens.

De volgende instrumenten worden ingezet om aan de genoemde voorwaarden te voldoen.

- de Politiemonitor Bevolking;
- de CBS-politiestatistiek;
- het Beleidsinformatiesysteem (BIS);

- het project Output;
- het beleids- en beheersinstrumentarium.

2.7.1 Politiemonitor bevolking

Doel:

De Politiemonitor Bevolking verschaft - tussen regio's vergelijkbare - informatie over de mening van de bevolking over enerzijds de vraag naar politiewerk (aangifte, slachtofferschap, onveiligheids-gevoelens) en anderzijds de aanbodzijde van de politie (actie naar aanleiding van aangifte, preventie-adviezen, slachtofferhulp).

De Politiemonitor Bevolking bestaat uit een vragenlijst, met regionale onderwerpen, die telefonisch wordt afgenomen bij een steekproef uit de bevolking per regio. Zodoende komt informatie beschikbaar die het mogelijk maakt de korpsen verantwoord te vergelijken. Door periodieke afname van de Politiemonitor Bevolking wordt inzicht verkregen in de ontwikkelingen in het oordeel van de bevolking over de politie(zorg).

Stand van zaken:

De Politiemonitor Bevolking is landelijk tot dusverre tweemaal afgenomen, laatstelijk in het voorjaar van 1995. Het is de bedoeling deze meting elke twee jaar te herhalen.

In toenemende mate maken de regio's gebruik van de mogelijkheid meer respondenten dan de standaard duizend te laten bevragen en/of aanvullende vragen te laten opnemen.

Perspectief:

De Politiemonitor Bevolking moet bij gaan dragen aan een vollediger beeld van kwaliteit en kwantiteit van de politiezorg, zowel landelijk als regionaal.

Concreet worden de mogelijkheden onderzocht om een monitor "Bedrijven en instellingen" en een monitor "slachtofferloze delicten" te ontwikkelen en de uitkomsten daarvan te koppelen aan de informatie uit de Politiemonitor Bevolking.

2.7.2 CBS-gegevens politiestatistiek

Doel:

Met gegevens uit de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) wordt inzicht verkregen in de landelijke ontwikkeling op het gebied van een aantal aspecten van het politie-functioneren, zoals aantallen processen verbaal voor verschillende overtredingen en misdrijven.

De CBS-statistiek en de Politiemonitor Bevolking als verschillende bronnen vullen elkaar aan.

Stand van zaken:

De CBS-statistiek wordt samengesteld uit gegevens van de regionale politiekorpsen zelf. De informatie van de politiestatistiek uit verschillende tijdsperioden is niet goed vergelijkbaar, onderling noch over tijdsperioden. Verschillen met eerdere jaren kunnen deels worden toegeschreven aan een verbetering van de registratie en niet aan een verhoging van (bijvoorbeeld) de criminaliteit.

Perspectief:

In overleg met het CBS en de regionale korpsbeheerders wordt bezien hoe de CBS-statistiek kan worden verbeterd als instrument ter ondersteuning van het landelijke en het regionale politiebeleid.

2.7.3 Beleidsinformatiesysteem (BIS)

Doel:

In het BIS wordt informatie opgeslagen, die is verzameld over het functioneren en het beheer van de korpsen. De meerwaarde bestaat uit de koppelingen, die in het systeem kunnen worden gelegd tussen informatie uit verschillende bronnen.

De samenhangende informatie komt van pas bij de beleidsvorming, het toezicht op de regiokorpsen en bij de verantwoording aan de Staten-Generaal.
Voor de korpsen zelf is het BIS van belang voor bedrijfsvergelijking en -verbetering.
Stand van zaken:
De modules personeel en financiën binnen BIS zijn thans gevuld met een eerste tranche gegevens uit de korpsen (personeelsgegevens per 1 januari 1995 en begroting 1995). Er wordt thans gewerkt aan verhoging van de onderlinge vergelijkbaarheid.
Perspectief:
Andere modules binnen BIS (bijvoorbeeld de modules "output" en "overige beheersgegevens") kunnen worden gevuld als het gebruik van de desbetreffende meetinstrumenten zover is gevorderd, dat deze gegevens in BIS kunnen worden opgenomen.
Het is bijvoorbeeld de bedoeling om de resultaten van het instrument "output" (zie §2.7.4) in het BIS te brengen. De module "overige beheersgegevens" is ook in ontwikkeling.

2.7.4 Output

Doel:
Beschikken over gegevens over de output van de regiokorpsen (zowel departementen als de korpsen zelf). Output omvat de produkten en prestaties die de politie heeft geleverd. Deze worden vertaald in enerzijds telbare produkten (zoals aantal processen verbaal) en anderzijds in aanwezigheid en beschikbaarheid van de politie.
Voor de korpsen kunnen gegevens over output worden verwerkt in het beleidsplan en dienen als interne sturingsinformatie. Een voorbeeld is de factor "kosten per produkt".
Voor de departementen draagt de te verkrijgen informatie bij aan een totaalbeeld van het niveau van politiezorg op landelijk en regionaal niveau. Hierbij is onderlinge vergelijkbaarheid tussen regionale korpsen alsmede vergelijkbaarheid tussen eenheden binnen de regionale korpsen essentieel.

Stand van zaken:
Het instrument, waarmee het mogelijk wordt op een vergelijkbare wijze de output van korpsen in beeld te krijgen, zal naar verwachting nog dit jaar gereed komen. Bij het tot stand komen van dit instrument zijn zes regionale politiekorpsen betrokken in een pilot.
Perspectief:
Het is de bedoeling om in 1996 bij meer korpsen outputgegevens te verzamelen, dan bij de zes pilotkorpsen.

2.7.5 Beleidsplan, begroting en jaarrekening

Doel:
Het in de Politiewet 1993 en de AMvB comptabele regelgeving regiopolitie (CRRP) voorgeschreven beleids- en beheersinstrumentarium dient voorwaarden te scheppen voor de beleidsvorming in de regio en daarnaast informatie te verschaffen voor het financieel toezicht op landelijk niveau. Het accent ligt op de onderlinge vergelijkbaarheid; daarom is een aantal inrichtingseisen gesteld, waaraan de begroting en meerjarenraming, de investeringsoverzichten, de balans, de jaarrekening en de bijbehorende toelichtingen moeten voldoen.
Stand van zaken:
Hoewel de kwaliteit van de genoemde stukken al is toegenomen, kan zij verder worden verbeterd. Naarmate de korpsen over meer ervaringsgegevens beschikken, zullen de begrotingsstukken aan waarde winnen. In dit kader wordt geprobeerd de kosten van de regio's meer te relateren aan de produkten die de korpsen leveren. Dan kunnen regionale voornemens beter op hun financiële con-

sequenties worden beoordeeld en prioriteiten beter gesteld.
Perspectief:
Voor de begroting wordt, in overleg met de regio's, gewerkt aan een stelsel van kostendragers en produkten, die de samenhang tussen de begroting en de beleidsplannen inzichtelijk kunnen maken.
De komende jaren zal gericht aandacht worden besteed aan uniformering en verdieping van de inrichting van de korpsbeleidsplannen en begrotingen; zie hiervoor de brief "verbetering bedrijfsvoering" d.d. 29 maart 1995 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de korpsbeheerders.

2.8 Instrumenten voor interventie

Interventie door de ministers kan plaatsvinden door:
- het aanpassen van de randvoorwaarden waarbinnen de regionale politiekorpsen werken;
- het verbinden van consequenties aan de uitkomsten van het financieel toezicht (waaronder het afkeuren van de begroting);
- convenanten;
- het gebruik (als *ultimum remedium*) van de aanwijzingsbevoegdheid.

Het aanpassen van de randvoorwaarden is besproken in § 2.6. De overige drie instrumenten worden onderstaand besproken.

2.8.1 Financieel toezicht

Doel:
Voorkomen dat regio's een zodanig financieel beheer voeren dat structurele tekorten ontstaan en daardoor de kwaliteit van de politiezorg in het geding komt. De minister van Binnenlandse Zaken ziet hierop toe, door jaarlijkse beoordeling van de door de korpsen ingediende begrotingen en rekeningen. Het preventief toezicht is erop gericht de regio zo spoedig mogelijk in een gezonde financiële positie te brengen.
Stand van zaken:
De beoordeling van de begroting en rekening van de regionale politiekorpsen vindt jaarlijks plaats. De minister kan tot preventief toezicht overgaan als de begroting niet reëel sluitend is, indien de rekening niet in evenwicht is, of als de begroting of de rekening niet tijdig zijn ingediend. In dat geval behoeven de begroting en de begrotingswijzigingen de goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken. Zolang de begroting niet is goedgekeurd, heeft de korpsbeheerder toestemming nodig om uitgaven te doen. Overigens kan worden bepaald dat deze toestemming voor bepaalde uitgaven niet nodig is. In 1994 zijn 5 regionale politiekorpsen onder preventief toezicht gesteld. Thans staan 3 regionale politiekorpsen onder preventief toezicht.

2.8.2 Convenanten

In convenanten worden schriftelijk (inspannings-)verplichtingen overeen gekomen. Dit middel wordt gebruikt in situaties waar de ministers en korpsen de intentie vastleggen om een bepaald doel na te streven. De basis voor het langs deze weg stimuleren van gewenste ontwikkelingen wordt gevormd door bestuurlijk commitment. Hieraan kan de verstrekking van een bijzondere bijdrage zijn gekoppeld. De bestedingsvoorwaarden zijn in zo'n geval opgenomen in het betreffende convenant. Het convenant inzake de kernteams is hiervan een voorbeeld.

2.8.3 Aanwijzingsbevoegdheid

Doel:
Artikel 53 van de Politiewet 1993 geeft de ministers de mogelijkheid om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid. Voor de minister van Justitie heeft deze bevoegdheid betrekking op de

inzet van personeel en middelen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten behoeve van de justitie. De minister van Binnenlandse Zaken heeft een aanwijzingsbevoegdheid, indien het belang van het beheer zulks vereist.[3]
Stand van zaken:
Tot op heden is geen gebruik gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid.

2.9 Kritische zelftoetsing door de regionale korpsen
De bedoeling is om in aanvulling op het hiervoor geschetste instrumentarium, de kritische zelftoetsing door de regionale politiekorpsen te vergroten.
Hiertoe is een aantal ontwikkelingen relevant:

- *openbaarheid van vergelijkbare informatie*
  Van de openbaarheid van de verzamelde informatie gaat een zelfregulerende werking uit. Dit blijkt onder meer uit de wijze waarop de regionale politiekorpsen omgaan met de uitkomsten van de Politiemonitor Bevolking.
- *branche-organisatie kwaliteit*
  Een belangrijk uitgangspunt van het systeem van Integrale kwaliteitszorg is dat de regionale politiekorpsen zich zelf "de maat nemen". Hiertoe wordt een branche-organisatie politie opgericht.
- *zelfcorrigerend vermogen*
  Zonder directe bemoeienis van het rijk vinden initiatieven plaats gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering. Een voorbeeld is het Platform voor de Politiële Informatievoorziening (PPI). Binnen dit platform is onlangs een protocol ondertekend door de voorzitters van het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Dit protocol vormt het startpunt voor een nauwe interregionale samenwerking tussen de politiekorpsen bij de ontwikkeling, instandhouding en exploitatie van automatiserings- en communicatievoorzieningen. Het protocol bepaalt, dat de samenwerking tussen de korpsen op het gebied van informatievoorziening gebaseerd moet zijn op concrete, door de drie beraden goedgekeurde, meerjarige activiteitenplannen.
  Behalve projecten tot vernieuwing stelt het PPI ook de kaders vast voor het beheer en het onderhoud van bestaande systemen die breed verspreid in gebruik zijn bij de korpsen.

[3] Uit de wetsgeschiedenis valt af te leiden dat deze mogelijkheid bedoeld is voor:
- incidentele ("bijzondere") gevallen;
- die gevallen waarin een ontbreken van een bepaalde mate van sturing op centraal niveau in het beheer van de regionale politiekorpsen zou leiden tot verspilling of verkeerde besteding van schaarse overheidsmiddelen;
- het geval dat enige beslissing met betrekking tot het beheer in de regio effectief dreigt te worden die de eenheid van de Nederlandse politie in gevaar brengt, waardoor de onderlinge uitwisselbaarheid van het Nederlandse politiepersoneel wordt geschaad;
- het geval dat een beslissing van kracht dreigt te worden die onvoldoende uitvoering geeft aan het ten opzichte van speciale groepen uit de bevolking voorgestane overheidsbeleid;
- besluiten van het regionale college, waarin de minister meent onmogelijk te kunnen berusten, ook al zouden korpsbeheerder (en hoofdofficier van justitie) dit wel willen doen. In zo'n (uitzonderlijk) geval kan de korpsbeheerder een aanwijzing krijgen, om het besluit van het regionale college niet uit te voeren.

3
Toetsingskader

3.1 Inleiding

Het in het vorige hoofdstuk beschreven instrumentarium - zowel formeel als in zijn huidige ontwikkeling - wordt gewogen aan de hand van een toetsingskader. Dit kader wordt onderstaand beschreven en bestaat uit drie onderdelen, namelijk de gewenste sturing door het rijk, het principal-agent denkraam en een operationalisering van het centrale begrip "doelmatigheid". De drie onderdelen leiden tot een toetsingskader voor de beoordeling van het instrumentarium.

3.2 Sturing door het rijk in een decentraal bestel

Zoals eerder geconstateerd is in de Politiewet 1993 gekozen voor een decentraal model, waarin de actoren op het regionale en lokale niveau de primaire verantwoordelijkheden dragen. Dit geldt ook voor het beheer, de primaire invalshoek van dit rapport. Het model wordt doorgaans samengevat in de slogan "beheer op afstand". Dat wil echter geenszins zeggen dat de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zich kunnen beperken tot het verschaffen van voldoende financiële middelen. De bemoeienis die zij wel moeten hebben, kan worden afgeleid door elementen uit de Politiewet 1993 en de Comptabiliteitswet te combineren. Op basis van laatstgenoemde wet zijn de ministers verantwoordelijk voor (en moeten derhalve toezicht uitoefenen op) een doelmatige besteding van middelen. Het zoeken naar de beste verhouding tussen het concept van "sturing op afstand" enerzijds en de noodzaak om als ministers nog enige invloed uit te oefenen anderzijds is rijksbreed aan de orde bij zelfstandige bestuursorganen mede onder invloed van het recente rapport van de Algemene Rekenkamer terzake. In deze paragraaf wordt neergelegd wat sturing door het kabinet in het decentrale politiebestel kan inhouden, gelet op de Politiewet 1993 en de Comptabiliteitswet.

De ministers moeten in ieder geval het Parlement de gewenste **informatie** kunnen verschaffen en over het gevoerde beleid verantwoording kunnen afleggen. Verder dient een model dat de verantwoordelijkheden op het decentrale niveau legt, naast de informatievoorziening, inherente **waarborgen** voor het doelmatig opereren van de politie te bevatten. Mede in het licht van de toereikendheid van deze waarborgen is er vervolgens de vraag naar de noodzakelijke **sturing** vanuit het kabinet.

"Sturing op afstand" betekent dat de gewenste centrale beïnvloeding ligt tussen de twee uitersten top-down en bottom-up. Om dit preciezer aan te geven kan het produktieproces van de politie worden onderscheiden in input, throughput en output. Voor de input dient het rijk de voorwaarden te scheppen en de ontwikkeling te stimuleren naar een prestatie- en kwaliteitsgerichte politie. De throughput is primair een zaak van de regio's zelf, die doelen operationaliseren en prioriteiten stellen bij de inzet van mensen en middelen. Bij de output hebben de ministers nadrukkelijker een rol; de regiokorpsen moeten duidelijk maken wat de resultaten zijn van de aanwending van de middelen die de ministers ter beschikking hebben gesteld. De ministers moeten mogelijkheden hebben om de regio's te toetsen en aan de uitkomsten van de toetsing consequenties te verbinden.

Met inachtneming van het decentrale model moet het kabinet ook concrete doelen kunnen formuleren of specifieke taken kunnen voorschrijven. Dergelijke kabinetsdoelstellingen zullen in het vervolg **"landelijke accenten"** worden genoemd. Voorbeelden zijn het handhaven van bepaalde voorzieningen, de inzet van (soorten) politie, het voeren van een gericht beleid of het leveren van concreet te omschrijven prestaties. Vanwege het uitgangspunt van "decentraal, tenzij" dient dit

terughoudend te gebeuren en stelt het eisen aan de wijze waarop. Voorzover het leggen van een landelijk accent aanwijzingen betekent voor de organisatie van de throughput, wordt de spanning met sturingsconcept groter.

3.3 Het principal-agent denkraam

In de nota "financiële vernieuwing", die door de Ministerraad is vastgesteld als thema voor de huidige ronde interdepartementale beleidsonderzoeken[4], staat het principal-agent model centraal. De principal is in dit model de opdrachtgever die over het budget beschikt en de agent de opdrachtnemer die een overeengekomen prestatie moet leveren. De kern van het model is, kortom, een bepaalde relatie tussen principal en agent.
Kenmerkend voor de principal-agent relatie is dat de agent over betere informatie beschikt over de kosten van de prestatie (ex ante) en over de feitelijke realisatie van de prestatie (ex post). Dit zou er toe kunnen leiden dat de agent de kosten wat hoger voorstelt dan nodig is (*adverse selection*) en feitelijk wat lager presteert dan overeengekomen (*moral hazard*). De agent kan hiertoe overgaan om eigen doelstellingen te verwezenlijken.
In bijlage V wordt het principal-agent model nader beschouwd. Onderstaand wordt aangegeven welke elementen hieruit passen in een toetsingskader voor de financiering van de politie.

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn de principals. De regiokorpsen zijn hun agents. Als de algemene noties over de principal-agent verhouding worden verbonden met de beschrijving van verantwoordelijkheden en instrumenten voor de genoemde ministers, vallen de volgende zaken op:

- de twee ministers zijn beide principal. In theorie zou deze gedeelde verantwoordelijkheid voor de politie kunnen leiden tot een minder effectieve aansturing. De minister van Justitie heeft echter gezagsbevoegdheden tegenover de beheersbevoegdheden van de minister van Binnenlandse Zaken, zodat de wederzijdse afbakening in principe helder is. Bovendien is voor de gedeelde verantwoordelijkheid gekozen vanwege de *checks and balances* bij het uitoefenen van het geweldsmonopolie van de staat.
- de minister van Binnenlandse Zaken heeft geen volledig "contract" met een regiokorps, net zo min als een andere actor dat heeft. Ieder van de actoren (minister, burgemeester, Officier van Justitie) heeft bevoegdheden op enig zeggenschapsterrein of stelt de financiële middelen beschikbaar, zonder dat één principal financiële middelen kan koppelen aan het bereiken van doelen. De minister van Binnenlandse Zaken is degene die de middelen beschikbaar stelt, maar de aanwending daarvan nauwelijks kan beïnvloeden.
- de doelstellingen die de Politiewet 1993 meegeeft aan de ministers zijn niet concreet.
- gezien de discretionaire ruimte van het regiokorps en gezien de specifieke informatie die nodig is voor het politiewerk, is er sprake van informatie-asymmetrie: de ministers hebben minder informatie over de omstandigheden en prestaties van een korps dan de korpsen zelf.

Het ontbreken van een volledig "contract" en de informatie-asymmetrie kunnen als knelpunten worden genoemd vanuit de principals. De geest van de Politiewet 1993 ("decentraal, tenzij...") en het karakter van het politiewerk verzetten zich echter tegen het specificeren van een **volledig** "contract" tussen een korps en de ministers, waarin prestaties aan middelen worden gekoppeld. Dat wil niet zeggen dat de principals niet enige sturing zouden kunnen uitoefenen (zie § 3.2). De

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 900 nr. 22, bijlage 1.

afwezigheid van een volledig "contract" betekent bovendien dat het wenselijk is dat er vanuit andere actoren dan de ministers druk wordt uitgeoefend op de korpsen om doelmatigheid te bevorderen.
In de literatuur en de genoemde nota "financiële vernieuwing" worden daar in algemene zin mogelijkheden voor aangedragen.
Sommige prikkels kunnen komen vanuit het stelsel zelf. Voorbeelden zijn onderlinge competitie tussen korpsen of sturing binnen een korps (binnen de principal-agent keten aldaar). Ook van buiten het stelsel kunnen prikkels worden afgegeven. Te denken valt aan het doorbreken van de monopoliepositie van de agents door uitbesteding en dus concurrentie, op die terreinen van de politiezorg waar output goed meetbaar is en de aard van de taken uitbesteding niet in de weg staat. Andere mogelijkheden zijn het publiceren van de resultaten van korpsen en het vergroten van de rol van democratische organen of burgers). Op grond van de oude Politiewet had de Gemeenteraad bijvoorbeeld een belangrijke toetsende functie op de burgemeester als hoofd van een gemeentelijk korps. Alle genoemde prikkels die door andere dan de ministers worden afgegeven, kunnen worden samengevat als **waarborgen** in het stelsel.

Tenslotte: als de ministers in het stelsel willen sturen, dient dit op een heldere manier te gebeuren en bij te dragen aan een doelmatig opereren van de politie; dit kan bijvoorbeeld door het vergroten van het belang van korpsen bij doelmatigheid.

3.4 Doelmatigheid

In de probleemstelling staat het begrip "doelmatig" opereren van de politie centraal. De term doelmatigheid verwijst naar de inzet van middelen in relatie tot de mate van doelbereiking. In dit onderzoek gaat het om de "grote" doelmatigheid: hoe kan met een gegeven hoeveelheid middelen de doelbereiking worden gemaximaliseerd?
Vervolgens is aan de orde welke doelen kunnen worden geformuleerd vanuit de verantwoordelijkheid van de ministers. Globaal kunnen we verwijzen naar de twee eerder genoemde taakgebieden: handhaving openbare orde en hulpverlening en handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde. Een hanteerbaar begrip van doelen moet concreter zijn. Bij het concretiseren op **rijksniveau van het reguliere politiewerk** doemen echter de volgende obstakels op:[5]

- regionale omstandigheden en behoeften verschillen; de inschatting hiervan, het stellen van prioriteiten binnen de gegeven taakopdracht dient uiteindelijk op het regioniveau plaats te vinden;
- gezien de regionale prioriteitsstelling bestaat er voor het rijk geen zinvol aangrijpingspunt tussen het te globale macro-niveau (twee taakgebieden) en het concrete micro-niveau (dagelijkse activiteiten van een politiekorps);
- niet alle doelen zijn in absolute zin te stellen; onveiligheid zal bijvoorbeeld wel kunnen toe- of afnemen, maar altijd aanwezig zijn.

Op **regionaal niveau** kunnen de doelstellingen voor het reguliere politiewerk echter wel zinvol worden geoperationaliseerd. Wil een regiokorps het zicht op het eigen functioneren verbeteren en prestaties stimuleren, dan is het zelfs nodig om concrete doelen te formuleren.[6] Zo mogelijk dienen deze doelen verder te gaan dan de directe **output** van de politie (zoals processen-verbaal) door eveneens de beoogde effecten in de samenleving te formuleren (criminaliteitsscijfers, ordeverstoring,

[5] Zoals in § 3.2 verwoord, moet het kabinet wel landelijke accenten kunnen leggen.

[6] Een gerichte en volledige inzet van de produktiefactoren (personeel, materieel, huisvesting) draagt bij tot een grotere mate van doelbereiking. Dit is echter een zaak van de interne bedrijfsvoering waar de werkgroep buiten blijft.

perceptie van veiligheid bij burgers). Dit zal alleen in geringe mate kunnen, omdat de causale relatie tussen het politie-optreden en effecten in de samenleving moeilijk is aan te tonen. Het gedrag van mensen wordt maar ten dele beïnvloed door het optreden van de politie. Een ander aspect is dat de veiligheidsgevoelens van burgers niet rechtstreeks te maken hoeven te hebben met het niveau van de inspanningen van de politie. Bovendien is de politie slechts een van de schakels in de veiligheidsketen.[7] Ten slotte is er het verschijnsel dat naarmate de politie succesvoller is in het bestrijden van de criminaliteit, zullen criminelen nieuwe geraffineerde methoden vinden om toch hun gang te kunnen gaan.

Doelmatigheid van het reguliere werk van de politie moet primair op regioniveau worden gedefinieerd, als het maximaliseren van resultaten bij een gegeven inzet van middelen. Regiokorpsen moeten hun doelstellingen zo concreet mogelijk formuleren, zo mogelijk voor een gedeelte in termen van maatschappelijke effecten.
Op rijksniveau is doelmatigheid van het opereren van de politie te zien als het scheppen van condities (voorwaarden en prikkels) voor een optimale afweging tussen doelen en middelen op regioniveau plus het vervullen van gewenste landelijke accenten.

3.5 Conclusie

De voorgaande analyse leidt tot een toetsingskader bestaande uit drie onderdelen, dat in het volgende hoofdstuk wordt gebruikt om te beoordelen of de bestaande instrumenten voldoende zijn om condities te bieden voor een doelmatig opereren van de politie. Het perspectief van het toetsingskader is de ministeriële verantwoordelijkheid.

1. Informatievoorziening
De ministers moeten voldoende informatie ontvangen over de wijze waarop de korpsen hun produktieproces sturen, de regionale omstandigheden, de produktie en de effecten van het politie-optreden in de samenleving.
Met die informatie kan verantwoording worden afgelegd en kunnen de onderstaande punten 2) en 3) mogelijk worden gemaakt.

2. Waarborgen
De waarborgen in het politiestelsel moeten voldoende zijn om doelmatig opereren te stimuleren gegeven de sturingsfilosofie van de Politiewet 1993. Mogelijkheden zijn in § 3.3 genoemd en betreffen democratische controle, onderlinge competitie, openbaar maken resultaten en concurrentie/uitbesteding. Daarnaast zijn er aanknopingspunten te vinden buiten het principal-agent denkraam. Te denken valt aan het regionale beleidsplan, dat in de Politiewet 1993 wordt genoemd als het regionale sturingsinstrument. Wanneer een dergelijk instrument voor de regio en voor regering en parlement kan fungeren als een middel om doelmatig te werken en prestaties te stimuleren, is sprake van een waarborg.
De waarborgen kunnen intern, binnen het stelsel zijn, of kunnen van buiten het politiestelsel komen (externe druk).

[7] Dat betreft bijvoorbeeld het optreden van de politie in relatie tot de overige schakels in de strafrechtelijke keten. Zo is er een direct verband tussen een toename van het aantal processen-verbaal door de politie tot een groter aantal rechtszaken en naar verwachting tot een groter beroep op de detentiecapaciteit. Hoewel dit dwarsverband in de gehele keten een toenemende mate als probleem wordt onderkend, heeft de werkgroep afgezien van een expliciete behandeling ervan.

3. Sturing

De rol van de ministers is het stimuleren van doelmatig opereren. In het concept van decentrale sturing betekent deze rol dat de ministers voorwaarden scheppen en prestaties stimuleren.
Deze rol moet helder worden ingekleurd door de regiokorpsen voldoende mogelijkheden te bieden om haar eigen produktieproces te sturen en door het belang van de regiokorpsen bij doelmatig opereren te vergroten. Bij dit laatste valt niet alleen te denken aan de mogelijkheden die worden genoemd onder 2), maar ook aan het in enige mate koppelen van prestaties aan middelen.
Daarnaast moet het kabinet in staat zijn algemeen politiebeleid te voeren en landelijke accenten te leggen.

De drie onderdelen van het toetsingskader verhouden zich als volgt tot elkaar. De informatievoorziening is een voorwaarde waar in ieder geval aan moet worden voldaan: als instrument op zich, maar ook als noodzakelijke voorwaarde voor sturing en waarborgen. De punten waarborgen en sturing verhouden zich in die zin tot elkaar, dat naarmate er meer waarborgen in het stelsel zijn aangebracht, de noodzaak tot sturing vanuit het rijk kleiner wordt.

4
Beoordeling van het instrumentarium

4.1 Inleiding

De Politiewet 1993 is per 1 april 1994 in werking getreden. Alle betrokkenen zijn bezig de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling in te vullen. Het in hoofdstuk 2 geschetste instrumentarium is eveneens nog in ontwikkeling. De daar genoemde afzonderlijke instrumenten vormen echter wel het complete arsenaal, zodat een beoordeling goed mogelijk is. De beoordeling in dit hoofdstuk komt voort uit de probleemstelling: kent het stelsel, inclusief aansturing, condities voor het doelmatig opereren van de politie? Het perspectief van waaruit wordt gekeken is de **ministeriële verantwoordelijkheid**. Voor het beantwoorden van de probleemstelling wordt het in hoofdstuk 3 ontwikkelde toetsingskader gebruikt: informatievoorziening, waarborgen en sturing.
In het vervolg van dit hoofdstuk is de beoordeling gestructureerd naar de genoemde elementen van het toetsingskader. Per element worden de in hoofdstuk 2 beschreven instrumenten behandeld. Er zal blijken dat de invalshoeken voor de analyse wel van elkaar zijn te **onderscheiden**, maar zijn niet geheel te **scheiden**. Zo is het beleidsplan zowel als waarborg als aangrijpingspunt voor sturing te zien; in hoofdstuk 2 als "voorwaardenscheppend" bestempelde instrumenten worden hier onder sturing becommentarieerd.
Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie waarin een samenhangend oordeel is geformuleerd.

4.2 Informatievoorziening

De in § 2.6.2 opgesomde projecten zijn bedoeld om periodiek informatie te leveren over de prestaties van de politie; het gaat om zowel de directe produkten (project "output") als om inzicht in de effecten van het politie-optreden in de samenleving (projecten "politiemonitor" en "CBS-politiestatistiek"). Het project "beleidsinformatiesysteem" heeft als doel het zodanig rangschikken van verschillende soorten gegevens (waaronder de genoemde projecten) dat een management-informatiesysteem ontstaat voor de ministers en de korpsleiding. Deze inspanningen zijn in lijn met de opmerkingen terzake in het vorige hoofdstuk.
Niettemin zijn er twee kanttekeningen te plaatsen bij het geschetste instrumentarium.

- Er is een spanning tussen veel informatie laten verschaffen en de beperkte beïnvloedingsmogelijkheden die de ministers hebben in het huidige politiebestel. Met andere woorden: het risico bestaat dat de vele informatieprojecten verwachtingen wekken die niet kunnen worden ingelost. Daarom is het raadzaam om voortdurend aan te geven voor wie en met welk doel de (management) informatie wordt verzameld. Overigens dient de informatievoorziening meer doelen dan de directe beïnvloeding door de ministers.
- het beleidsplan (inclusief begroting en jaarrekening) is onder andere een instrument voor informatievoorziening. Het is daarom terecht dat op dit moment zekere inrichtingseisen worden gesteld aan de genoemde stukken. De vele projecten ter verbetering van de informatievoorziening moeten in de toekomst zodanige vruchten afwerpen, dat het beleidsplan meer informatie kan verschaffen over doelen, prestaties en besteding van de middelen.
  Het beleidsplan is echter meer dan alleen een instrument van informatievoorziening. De korpsbeheerder en het regiocollege zouden beleidsplan en begroting als sturingsinstrument moeten gebruiken. Daarmee is het beleidsplan voor de ministers een waarborg in het stelsel. In hoofdstuk 5 komt het beleidsplan in deze zin terug.

4.3 Sturing

De in het toetsingskader neergelegde sturingsfilosofie kent aan de ministers de volgende rol toe:

- scheppen van voorwaarden;
- stimuleren van prestaties;
- stellen landelijke accenten.

De in dit licht te beoordelen instrumenten uit hoofdstuk 2 zijn achtereenvolgens de financieringssystematiek, convenanten, kwaliteitseisen, financieel toezicht en aanwijzingsbevoegdheid. Daarnaast worden de "landelijke accenten" hier besproken.

4.3.1 Financieringssystematiek

Getuige hoofdstuk 2 bestaat de financieringssystematiek van de politieregio's uit een algemene bijdrage, een bijzondere bijdrage en een aanvullende bijdrage. Verder kunnen er bijzondere verdeelmaatstaven worden aangelegd binnen de algemene bijdrage.

Verdeelsysteem algemene bijdrage

Het voornemen bestaat om de manier waarop de algemene bijdrage over de regio's wordt verdeeld te veranderen. In 1996 moet er een nieuw budgetverdeelsysteem (BVS) komen. De uitgangspunten voor een nieuw verdeelsysteem zijn grotendeels gelijk aan die voor het huidige systeem (verdeling op basis van voorspelde werkdruk, gemeten in het Project Kwantificering Politiewerk, PKP). Aan de uitgangspunten liggen de volgende knelpunten in het huidige PKP ten grondslag:

- het aspect bereikbaarheid/beschikbaarheid komt onvoldoende tot z'n recht;
- de werkdruk per regio in het nieuwe regiobestel is niet per definitie gelijk aan de optelsom van de werkdruk van de voormalige gemeente- en rijkspolitiekorpsen binnen de betreffende regio;
- de werkdruk kan gewijzigd zijn sinds de meting in 1986/1987;

Voorts is gebleken dat het politieke en bestuurlijke draagvlak voor de huidige verdeling over de regio's afkalft, de gemeten werkdruk uit de PKP wordt niet meer breed gedragen.

Aan het oplossen van deze knelpunten moet worden gewerkt; in hoofdstuk 5 worden enkele suggesties gedaan voor het tegemoetkomen aan de ontoereikende bereikbaarheid/beschikbaarheid.

De uitgangspunten hebben betrekking op het scheppen van voorwaarden. Een ander element van sturing uit het toetsingskader in hoofdstuk 3, het stimuleren van prestaties, is nog onderbelicht. Toch is het gewenst dat het verdeelsysteem van de algemene bijdrage prikkels verschaft voor doelmatigheid en ondoelmatig gedrag ontmoedigt. In hoofdstuk 5 wordt hierop teruggekomen.

Bijzondere bijdrage

In de memorie van toelichting op de Politiewet 1993 is het streven verwoord om de bijzondere bijdrage zoveel mogelijk terug te dringen. Het argument is dat de doelmatigheid van de politie het meest gebaat is bij een zo groot mogelijke bestedingsvrijheid van de regio's. Er ligt een taak voor de ministers om prestaties te bevorderen. De bijzondere bijdrage kan hiertoe goed worden gebruikt, omdat er voorwaarden kunnen worden gesteld waarop de regiokorpsen kunnen worden afgerekend. Dit pleit er voor de bijzondere bijdrage in elk geval te handhaven. In hoofdstuk 5 worden voorstellen gedaan voor het benutten van de bijzondere bijdrage.

Aanvullende bijdrage

De aanvullende bijdrage is bedoeld om tijdelijke begrotingsproblemen van korpsen te overbruggen. Omdat de korpsen vaste budgetten per jaar krijgen, is een tijdelijke aanvullende bijdrage zinvol om

het niveau van politiezorg in de betreffende regio niet onnodig aan te tasten. De bijdrage is als voorwaardenscheppend te zien.

4.3.2 Landelijke accenten

In de sturingsfilosofie in hoofdstuk 3 is neergelegd dat het kabinet landelijke accenten moet kunnen leggen. Uit recente politieke discussie blijkt echter dat het stellen van dergelijke accenten op problemen is gestuit. Dit stelt eisen aan de manieren waarop landelijke accenten in de toekomst kunnen worden gesteld. In bijlagen III en IV worden twee van dergelijke dossiers toegelicht, namelijk "meer blauw op straat" en "intensivering verkeershandhaving".
Op dit moment biedt de formele regelgeving de mogelijkheid om landelijke accenten te leggen, in de zin van het toetsingskader van hoofdstuk 3.
Ten eerste worden op basis van de Amvb *Besluit Beheer Regionale Politiekorpsen* aan de regionale korpsen regels voorgeschreven, bijvoorbeeld over de organisatie van de Mobiele Eenheden.
Ten tweede worden via een bijzondere bijdrage gelden beschikbaar gesteld, onder meer voor de politiële handhaving van de milieuregelgeving. De middelen zijn vrijgemaakt uit het politiebudget.

Geconstateerd kan worden dat:

- het fenomeen "landelijke accenten", zoals dat in hoofdstuk 3 is omschreven, niet als zodanig is benoemd;
- het voor het parlement, kabinet en politieveld in bepaalde gevallen niet helder is hoe de aansturing van "landelijke accenten" verloopt;
- de eerste huidige mogelijkheid om via regelgeving voorschriften te geven, voornamelijk betrekking heeft op **organisatorische voorzieningen** en niet op **beleid**;
- de andere bestaande mogelijkheid om "landelijke accenten" te leggen in de vorm van een bijzondere bijdrage, slechts zeer beperkt kan worden ingezet - sterke nog, zoveel mogelijk op moet gaan in de algemene bijdrage.

In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de manier waarop landelijke accenten kunnen worden gelegd.

4.3.3 Convenanten

Het fenomeen convenanten is al geruime tijd in zwang. Een convenant wordt gebruikt om bestuurlijke partners in zekere mate vast te leggen op doelstellingen ("commitment"). Het gewenste gedrag is op basis van een convenant echter lang niet altijd rechtens afdwingbaar. Indien doelen structureel moeten worden bereikt, ligt het meer voor de hand om gebruik te maken van instrumenten die gewenst gedrag wel kunnen afdwingen. In elk geval is de - in de praktijk voorkomende - combinatie van een bijzondere bijdrage met een convenant merkwaardig. De bijzondere bijdrage kent bestedingsvoorwaarden; het afsluiten van een convenant suggereert dat er van een gelijke positie en van overleg sprake is, terwijl het rijk de voorwaarden stelt.
In het geval van een convenant in combinatie met financiering uit de algemene bijdrage heeft het rijk nooit de garantie dat haar doelen worden bereikt. Het ligt voor de hand in dat geval een bijzondere bijdrage met bestedingsvoorwaarden te maken.

4.3.4 Kwaliteitseisen aan mensen en middelen

Gezien het takenpakket van de politie en de noodzaak tot uniformering van verschillende aspecten van personeel en materiële uitrusting, zijn deze landelijke eisen noodzakelijk. Een dergelijke standaardisering is nodig om de voorwaarden te scheppen voor een goed functioneren van de politie. Er dient immers sprake te zijn van één Nederlandse politie. Dat brengt met zich dat op

rijksniveau het aangrijpingspunt ligt om de Nederlandse politie als eenheid te laten functioneren. De regionale zelfstandigheid is daardoor een vrijheid in gebondenheid. Die centrale verantwoordelijkheid moet daadwerkelijk op de relevante aspecten worden waargemaakt. In het regeringsstandpunt BPI (zie hoofdstuk 6) is dat voor de informatievoorziening al aangekondigd. Een dergelijke sturende rol kan op het terrein van het topmanagement evenmin worden gemist. Voor de kwaliteit van de Nederlandse politie is een attent management-development onontbeerlijk. Het rijk heeft daarin een cruciale rol te spelen, door de kwaliteit van het topmanagement te bewaken en actief te sturen op regio-overstijgend personeelsbeleid, inclusief verplaatsingen tussen regio's.

4.3.5 Financieel toezicht

De minister van Binnenlandse Zaken beoordeelt de begrotingen en rekeningen van de korpsen en kan besluiten tot het onder preventief toezicht stellen van enig korps. Bij dit instrument worden de volgende kanttekeningen gemaakt:
De beoordeling van de begroting vooraf en rekening achteraf vindt plaats louter op grond van de sluitendheid van de begroting respectievelijk rechtmatigheid van de gedane uitgaven. Een dergelijke beperkte invulling van het financieel toezicht is, op basis van de in de Comptabiliteitswet neergelegde verantwoordelijkheid voor een doelmatige besteding van middelen, niet vol te houden. Er zou aandacht moeten zijn voor het bevorderen van doelmatigheid (waaronder het stimuleren van prestaties) in de vormgeving van het toezicht.
Dit geldt zowel voor het preventief als het repressief toezicht. Ten behoeve van de beoordeling vooraf betekent dit dat een relatie moet kunnen worden gelegd tussen de inzet van middelen en de gestelde doelen. Ook in de verantwoording achteraf moet deze relatie worden gelegd, door de realisatie niet alleen in termen van geld (input), maar ook in outputindicatoren uit te drukken. Een hulpmiddel daarvoor is het hanteren van kostendragers; omdat er nog geen absolute maatstaven voor de doelmatigheid van de politie zijn, verdient standaardisering de voorkeur, zodat onderlinge vergelijking van de regio's mogelijk wordt.

4.3.6 Aanwijzingsbevoegdheid

Naar de aard van het instrument is een aanwijzingsbevoegdheid een *ultimum remedium*. Aan het instrument als noodrem hoeft dan ook niets te worden afgedaan; er mag immers worden verwacht dat regiokorpsen niet snel in de omstandigheid terecht willen komen dat van deze bevoegdheid gebruik wordt gemaakt. In die zin is het feit dat er van de bevoegdheid tot nu toe geen gebruik is gemaakt, geen aanleiding voor ongerustheid. Wel zijn de gronden voor het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid te beperkt. Niet alleen evidente bedrijfsmatige inefficiënties moeten aanleiding kunnen zijn voor het geven van een aanwijzing, ook beleidsmatig onjuiste keuzes of het niet voldoen aan voorschriften van de ministers. Zie de aanbeveling in § 5.3.

4.4 Waarborgen: kwaliteitszorg en inspectie

In het toetsingskader in hoofdstuk 3 is het belang geschetst van inherente waarborgen in het politiestelsel voor doelmatigheid, los van de sturing door de ministers. Het beleidsplan kan hierin een belangrijke rol vervullen (zie hoofdstuk 5). In deze paragraaf staat het in § 2.6.3 beschreven systeem van integrale kwaliteitszorg centraal, dat momenteel wordt ontwikkeld.[8]

[8] De in § 2.9 beschreven "kritische zelftoetsing" wordt niet nader becommentarieerd. Het genoemde element "openbaarheid van vergelijkbare informatie" komt overeen met suggesties in het toetsingskader in hoofdstuk 3. Het "zelf-corrigerend vermogen" is geen instrument voor het rijk en de "branche-organisatie kwaliteit" valt binnen het bestek van de kwaliteitszorg.

De kwaliteit van dienstverlening en organisatie moet in de regio zelf gestalte krijgen. Wel moet zijn gewaarborgd dat hier voldoende aandacht aan wordt besteed. De bemoeienis van het rijk kan zich beperken tot een systeemtoets. Een dergelijke systeemtoets moet echter los worden gezien van de noodzaak om vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie toezicht te houden op het functioneren van de politie in het algemeen. In de beschreven opzet voor het kwaliteitszorgsysteem lopen precies deze aspecten door elkaar: de eerste twee elementen van het systeem (zelfevaluatie en visitatie) zijn instrumenten voor de regio terwijl het derde element (de inspectie) er voor de ministers is. Deze keuze voor een gemengd decentraal/centraal model hoeft niet slecht uit te pakken, maar er moet wel een scherpe afbakening komen van de taken van de voorgestane inspectie politie.

Afgezien van de nog onduidelijke positie van de inspectie politie worden de volgende opmerkingen gemaakt over het systeem van integrale kwaliteitszorg:

- de NKP-norm is hoog, maar vooral algemeen; aangegeven zou moeten worden hoe deze algemene norm naar de politie wordt vertaald;
- een stappenplan voor de uitvoering; dit is belangrijk gezien de hoge ambities, de benodigde cultuuromslag en het afbreukrisico;
- de onderlinge relatie tussen de drie sporen is niet goed afgebakend; het risico bestaat daardoor dat de regio's hetzelfde gaan onderzoeken, maar op een andere wijze; er zou dus moeten worden gestreefd naar inhoudelijke complementariteit;

4.5 Conclusie

In het huidige instrumentarium zijn aanzetten gedaan om te komen tot condities voor doelmatigheid. Op dit moment zijn de garanties echter nog niet voldoende: de sturing zou meer op prestaties moeten zijn gericht, landelijke accenten moeten helderder worden gesteld en de waarborgen in het systeem moeten worden vergroot door bijvoorbeeld de functie van het beleidsplan te versterken.

Specifiek zijn de volgende conclusies getrokken over de drie elementen van het toetsingskader:

- voor het verbeteren van de (management)**informatievoorziening** zijn verschillende projecten op gang gebracht. Het is belangrijk dat de informatie uit de verschillende deelprojecten met elkaar verbonden wordt en gebruikt voor het verbeteren van de dienstverlening. Vanwege de samenhang en het evenwicht is er behoefte aan een expliciet informatiebeleid, zodat steeds helder is wat de functie van de informatie is en welke taken en verantwoordelijkheden gelden, onder meer om "overkill" te voorkomen. Zonodig moet dit beleid in regelgeving worden vastgelegd, zodat hooggespannen verwachtingen over de beïnvloeding die kan worden bereikt door het rijk, worden getemperd respectievelijk de feitelijke beïnvloedingsmogelijkheden toenemen.
- voor het vergroten van de **waarborgen** in het stelsel is een ambitieus project voor kwaliteitszorg, in combinatie met een inspectietaak, op touw gezet. De bedoelingen van dit nieuwe systeem worden onderschreven. Voorshands is de positie van de inspectie niet geheel duidelijk en is een concreet stappenplan nodig om het hoge ambitieniveau waar te kunnen maken.
- van de instrumenten voor de **sturing** vanuit het rijk heeft het financieringssysteem een terughoudend karakter: het systeem is alleen bedoeld om de voorwaarden te scheppen voor het opereren van de politie. Naast deze doelstelling zou er meer aandacht kunnen komen voor het stimuleren van prestaties door de bijzondere bijdrage en een andere verdeelsystematiek van de algemene bijdrage. Verder is het fenomeen "landelijke accenten" nog niet als zodanig benoemd. Getuige recente politieke discussies over bijvoorbeeld "meer blauw op straat" of het verkeerstoezicht, is er nog onvoldoende duidelijkheid over mogelijkheden en beperkingen voor landelijke accenten. Tenslotte is het domein van de aanwijzingsbevoegdheid te beperkt.

5
Conclusies

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat er meer condities voor doelmatigheid kunnen worden ingebouwd in het politiebestel. In dit afsluitende hoofdstuk worden aanzetten gedaan om de bestaande instrumenten aan te scherpen. Het grootste deel van het hoofdstuk is gewijd aan het beter benutten van de ruimte die de Politiewet 1993 al biedt. Het is geenszins de bedoeling om het decentrale karakter en de lopende ontwikkelingen in de regio's naar meer kwaliteit en doelmatigheid te frustreren; aan de andere kant dienen de ministers op korte termijn meer garanties te kunnen krijgen over de resultaten hiervan.
In het laatste stuk van dit hoofdstuk wordt kort ingegaan op gewenste ontwikkelingen op de lange termijn.
Onderstaand worden achtereenvolgens besproken het financieringssysteem, beleidsplan, kwaliteitszorg en overige elementen voor aanscherping van het bestaande instrumentarium. Afsluitend wordt het lange-termijnperspectief geschetst.

5.2 Financieringssystematiek

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat de financieringssystematiek meer prikkels voor doelmatigheid zou kunnen verschaffen. Met inachtneming van de regionale prioriteitsstelling op hoofdlijnen, kunnen zowel de algemene bijdrage als de bijzondere bijdrage een rol spelen in het proces van stimuleren van doelmatigheid.

5.2.1 De algemene bijdrage

De financiering in de vorm van vaste budgetten per jaar voor de regio's kan worden gehandhaafd.
Wat het **voorwaardenscheppende** karakter van de algemene bijdrage betreft, bieden de uitgangspunten van Binnenlandse Zaken en Justitie voor een nieuw verdeelsysteem voldoende aanknopingspunten. Het belangrijkste verschil met de uitgangspunten voor het huidige verdeelsysteem is dat aan de factor beschikbaarheid/bereikbaarheid meer aandacht moet worden geschonken. Bij dit uitgangspunt gaat het om de snelheid waarmee de politie ter plaatse kan zijn of waarmee de klant de politie kan bereiken.
In dit kader wordt de volgende suggestie gedaan. In het huidige PKP-systeem is de werkdruk de primaire verdeelmaatstaf. De bereikbaarheid/beschikbaarheid is hoogstens aanleiding tot correctie achteraf. Toch is het aspect bereikbaarheid belangrijk in zowel de aard van het politiewerk als het veiligheidsgevoel van de burger. Daarom dient er minimaal een toets op een minimale bereikbaarheid te worden ingebouwd in het nieuwe systeem. Er kan over worden nagedacht of het aspect bereikbaarheid direct in het verdeelsysteem kan worden opgenomen. Eerst zou dan gekeken worden naar welke middelen elke regio minimaal nodig heeft om de bereikbaarheid en beschikbaarheid van politiezorg te garanderen; vervolgens wordt de rest van het budget verdeeld op basis van de relatieve werkdruk. Bedacht moet worden dat een dergelijke methode kan leiden tot onderschatting van de werklast.
Welke technische uitwerking ook wordt gekozen, voorop staat het belang van een combinatie van basisniveau van politiezorg met een toedeling aan de regio waar de middelen het meest effectief kunnen worden ingezet.

In de vorige hoofdstukken is gesteld dat het verdeelsysteem van de algemene bijdrage, naast het scheppen van voorwaarden, **prikkels tot prestaties** moet verschaffen. De grootste prikkels worden

verschaft in een systeem van prestatiefinanciering, het tegenovergestelde van de huidige inputfinanciering. Het is van belang om een perspectief op prestatiefinanciering voor de politie te houden. Niet in de vorm van volledige prestatiefinanciering, maar door het inbouwen van prikkels in een systeem van inputfinanciering. De overweging is dat een kleine korting op of toevoeging aan het budget appelleert aan het verantwoordelijkheidsgevoel en de competitieve drang van een politiekorps en haar leiding. De omvang van het prestatiegerelateerde gedeelte binnen de algemene bijdrage moet klein zijn. Dat wil overigens niet zeggen dat het overige, niet-prestatiegerelateerde deel zonder verantwoording kan worden besteed. Op het moment dat de ontwikkeling van kengetallen en prestaties voldoende ver is gevorderd, kunnen de uitgaven van de verschillende korpsen met elkaar worden vergeleken. Korpsen die overduidelijk inefficiënt opereren (door bijvoorbeeld een grote en dure organisatie er op na te houden) moeten kunnen worden bijgestuurd.
Voor het kleine prestatiegefinancierde deel moeten enkele indicatoren worden gezocht, die landelijk vergelijkbaar zijn en voor elke regio in gelijke mate van belang zijn (kortom: als door het rijk gewenste prestatie te zien zijn). Op dit moment is dat nog niet mogelijk. Toch zijn er veelbelovende ontwikkelingen gaande, onder andere in het kader van het project "output", naar het definiëren en meten van prestaties door de korpsen zelf. Op het moment dat er uniforme prestaties zijn gedefinieerd, bottom-up, die ook kunnen worden gemeten, zijn er goede mogelijkheden voor het rijk om daar in de financiering rekening mee te houden. Een dergelijke benadering sluit aan op de in hoofdstuk 3 neergelegde interpretatie van "doelmatigheid", als zijnde de verhouding input/output op regioniveau.
Slechts als globaal voorbeeld moge in dit verband dienen de produktindicatoren die het Sociaal Cultureel Planbureau heeft onderscheiden:

- het aantal geregistreerde misdrijven (een tussenprodukt);
- het aantal opgehelderde misdrijven;
- het aantal overtredingen waarvoor proces-verbaal is opgemaakt of waarbij door de politie zelf een transactie is uitgevoerd;
- het aantal verkeersongevallen met persoonlijk letsel;
- het aantal overige gevallen van hulpverlening, inclusief handhaving van de openbare orde.

Bedacht moet worden dat in de nulsituatie een dergelijke output een gegeven is, dat door het korps wellicht niet kan worden beïnvloed en waar men niet voor eeuwig aan kan worden gehouden. Vandaar dat het beter is niet de absolute output, maar de ontwikkeling daarin als verdeelmaatstaf te nemen. Dat leidt tot een prikkel voor verbeteringen (en omgekeerd tot een kleine korting als het slechter gaat).

Zoals gezegd ligt **volledige** prestatiefinanciering op dit moment en binnen de huidige wet niet voor de hand. Prestatiefinanciering heeft zowel betrekking op de verdeelmaatstaven van de algemene bijdrage als op het afrekenen op geleverde prestaties na afloop van een jaar. Een dergelijk systeem veronderstelt dat op rijksniveau doelen en prestaties kunnen worden geformuleerd en dat doelmatigheid op rijksniveau is te operationaliseren. In § 3.2 is verwoord dat aan beide voorwaarden op dit moment niet kan worden voldaan. Wel moeten de initiatieven doorgaan om de meting van prestaties te ontwikkelen. Ook los van de financieringswijze dient er betrouwbare informatie beschikbaar te zijn, als verantwoordingsinformatie voor de ministers en als managementinformatie voor de korpsleiding.
Afgezien van het doelmatigheidsbegrip, zijn er aan het gebruik van prestatiefinanciering randvoorwaarden verbonden die te maken hebben met de volgende omstandigheden. Een korps dat slecht presteert zou een korting krijgen op het budget terwijl een goed functionerend korps extra middelen krijgt. Dat is het paard achter de wagen spannen. Juist de regio waar bijvoorbeeld de criminaliteit of

het risico van verstoring van de openbare orde hoog zijn, heeft middelen nodig voor politiezorg. De regio waar de politie het goed doet heeft niet direct behoefte aan extra middelen, anders gezegd: het toekennen van extra middelen zou niet efficiënt zijn. De burgers zouden de dupe worden van een systeem van volledige prestatiefinanciering.
Tenslotte bestaat de kans dat regio's zich gaan richten op het maximaliseren van de gevraagde prestaties. De aandacht voor de kwaliteit van de prestaties en voor andere basiszorg zou dan kunnen vervlakken. Dit risico kan worden verkleind door niet alleen de "harde" output mee te wegen, maar ook de perceptie van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger, met andere woorden: de in de samenleving gesorteerde effecten van het politie-optreden (zie hiervoor het WODC-rapport *Vergelijken van politieprestaties*).

5.2.2 De bijzondere bijdrage

De bijzondere bijdrage is het instrument om gericht doelen te bereiken of prestaties te stimuleren. Daarom verdient het de voorkeur om dit instrument niet op te laten gaan in de algemene bijdrage, maar tenminste te handhaven of zelfs in omvang te vergroten. Per bijzondere bijdrage dienen bestedingsvoorwaarden te worden gesteld waarop wordt afgerekend.
De bijzondere bijdrage kan het best worden gebruikt om prestaties te stimuleren. Experimenten of innovatieprojecten kunnen met een dergelijke bijdrage worden gefinancierd. Wellicht is het toekennen van dergelijke middelen te verbinden aan de mate waarin een korps succesvol is in het bereiken van doelstellingen die gewenst zijn.
Een tweede gebruik van de bijzondere bijdrage is gekoppeld aan de landelijke accenten. In § 5.3 worden de landelijke accenten in eerste instantie gekoppeld aan het beleidsplan. Daar gaat het om het voeren van een beleid. Landelijke accenten die betrekking hebben op organisatorische voorzieningen kunnen beter worden gekoppeld aan een bijzondere bijdrage.

5.3 Beleidsplan

Zoals eerder geconstateerd moet het beleidsplan in het nieuwe politiebestel uitgroeien tot zowel het sturingsinstrument voor het regiokorps als tot een waarborg voor de ministers. Het beleidsplan als instrument bevindt zich nu nog in een ontwikkelingsfase. Om dit proces in goede banen te leiden is een beeld van de beoogde eindsituatie van nut. Die kan er op hoofdlijnen als volgt uitzien.
De opzet van een regionaal beleidsplan begint met een inventarisatie van de vraag naar politiezorg binnen de betreffende regio. De politiemonitor is hiervoor een belangrijke bron. Deze monitor bevat immers zowel objectieve gegevens over de verschillende taakgebieden (zoals aantal inbraken en verkeersongevallen) als de subjectieve beleving door de bevolking van het politie-optreden. De inventarisatie leidt tot een probleemanalyse. Op basis van de confrontatie van een dergelijke probleemanalyse met de beschikbare capaciteit worden beleidskeuzes gemaakt en prioriteiten gesteld voor de concrete inzet van mensen en middelen. De keuzes worden vervolgens vertaald in een planning van de concrete activiteiten voor de planperiode. Het verdient de voorkeur om dergelijke activiteiten zoveel mogelijk te vertalen in de output die wordt beoogd. Dan kan achteraf een confrontatie plaatsvinden tussen plan en realisatie met behulp van de outputmeting. Uit onder meer de monitorgegevens wordt een indruk verkregen in hoeverre deze output de gewenste effecten in de samenleving heeft gehad.
Naar de mate waarin de informatie, die in de geschetste cyclus wordt gebruikt, betrouwbaar en kwantificeerbaar is, kan het regiokorps met outputtaakstellingen werken en een directe koppeling aanbrengen met de begroting; zowel bij het opstellen van het plan als bij het beoordelen van de realisatie.

Deze korte schets maakt duidelijk dat **transparantie** het centrale belang is van een goed werkende cyclus van beleidsplannen en -verslagen. Het beleidsplan, met daaraan gekoppeld de begroting, en het beleidsverslag, inclusief jaarrekening, zijn daarmee een belangrijke informatiedrager. Naar de mate waarin de lopende projecten informatievoorziening tot resultaat leiden, dienen de gegevens uit verschillende bronnen samen te komen in het beleidsplan.
Voor de ministers is het beleidsplan een waarborg in het stelsel. Uitgangspunt is, dat alle korpsen op uniforme wijze hun beleidsplan en -verslag inrichten. Op deze manier zijn de activiteiten van de korpsen vergelijkbaar, hetgeen van belang is in het kader van de eenheid van de Nederlandse politie. De keuzes die een regio maakt voor de inzet van mensen en middelen, worden zichtbaar in het beleidsplan en -verslag. De ministers zijn dan in staat om het parlement adequaat te informeren.

Samenvattend: de cyclus van beleidsplannen en -verslagen moet een belangrijke rol vervullen op alle niveaus van het politiestelsel:
- intern, voor de bedrijfsvoering en om processen van dienstverlening te sturen;
- regionaal, om de gemeenteraad te informeren en het regiocollege een sturingsinstrument te geven voor het koppelen van de inzet van mensen en middelen aan beleidsdoeleinden, het stellen van prioriteiten en het onderbouwen van de begroting; bovendien moet onderlinge vergelijking gaan leiden tot competitie tussen korpsen;
- landelijk, om de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie te informeren en mogelijkheden te geven tot bijsturen.

Gezien deze doelstellingen voor het beleidsplan is de slotvraag in hoeverre de ministers het proces moeten kunnen sturen. De primaire rol van de ministers is het op gang brengen en begeleiden van de ontwikkeling van de regionale beleidsplannen. Concreet zijn twee vormen van sturing nodig:
- het stellen van inrichtingseisen, ten behoeve van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van de stukken; zeker de eerste jaren kunnen deze eisen gedetailleerd zijn om de ontwikkeling van goede beleidsplannen en -verslagen te ontwikkelen. Voorbeelden van eisen zijn: formuleren van concrete doelen, koppelen van mensen en middelen aan te bereiken doelen, aangeven hoe kwaliteitszorg vorm wordt geven, formuleren op welke wijze instrumenten van planning en control worden benut.
- de eerder behandelde landelijke accenten dienen aan het beleidsplan te worden verbonden. Het gaat hier met name om het te voeren beleid. De landelijke accenten moeten van te voren kenbaar worden gemaakt en moeten worden getoetst. Het kabinet moet in deze met één mond spreken, zodat de regiokorpsen weten waar ze aan toe zijn: alle ministers dienen hun wensen (ambulancediensten, verkeer) in te dienen bij de twee politiedepartementen. De landelijke accenten kunnen niet doorlopend worden gelegd, maar dienen per periode (van een of twee jaar) te worden geformuleerd, bijvoorbeeld in de politiebegroting van Binnenlandse Zaken en Justitie. Overigens dient dit, gezien de aard van het bestel, terughoudend te gebeuren.

Deze sturing impliceert dat de korpsen hun beleidsplan ter goedkeuring moeten voorleggen aan het rijk. De toets bestaat uit het nalopen van de inrichtingseisen, de vormgeving van de regionale beleidsprioriteiten en de vertaling van de landelijke accenten. Als wordt geconstateerd dat beleidsplan en begroting niet voldoen aan de eisen, kunnen de ministers uiteindelijk een aanwijzing geven. Het toezicht achteraf dient gebruik te maken van het beleidsverslag gekoppeld aan de jaarrekening. De jaarrekening wordt, net als nu, gecontroleerd op rechtmatige besteding van middelen. In het beleidsverslag legt de regio onderbouwd verantwoording af over de doelmatigheid van de bestede middelen, bijvoorbeeld door het opnemen van kengetallen en prestaties.

5.4 Kwaliteitszorg

In het verlengde van de in hoofdstuk 4 geconstateerde onduidelijkheden in het voorgestelde systeem van kwaliteitszorg, kan op de volgende aandachtspunten worden gewezen:

- wat is de verhouding tussen inspectie, beleid en toezicht? Kan de toezichtsfunctie ook betrekking hebben op kwaliteit en zo ja, welke rol kan het beleidsplan hierin spelen?
- de inspectie kan zich bezig houden met een toets op systeemniveau maar ook met gerichte thema-onderzoeken in de politie-organisatie. De term "inspectie" zou overigens meer kunnen suggereren aan taken dan er werkelijk zijn.

Vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid bestaat ook binnen een decentraal bestel behoefte aan toezicht op het opereren van de politie in de regio's. Deze toezichtsbehoefte behelst meer dan een systeemtoets op de integrale kwaliteitszorg en het uitvoeren van ad-hoc-inspecties. De werkgroep pleit voor de inrichting van een, van het beleid onderscheiden, toezichtsfunctie. Deze beoordeelt jaarlijks de verantwoording door het regionale management in hun beleidsverslag over wat er van de voornemens in de beleidsplannen terecht is gekomen. De resultaten worden gerapporteerd aan de ministers, zodat deze kan bepalen of de rapportage aanleiding is voor het bijstellen van het beleid.

Tot slot wordt de suggestie gedaan om de nog algemene NKP-norm te vertalen naar de politie en een scherp stappenplan te formuleren voor het implementeren van de grote ambities.

5.5 Afsluitende aanbevelingen

Waarborgen

In de vorige paragrafen zijn suggesties gedaan voor het aanscherpen van bestaande instrumenten. Het toetsingskader uit hoofdstuk 3, dat hiervoor gebruikt is, bevatte voorbeelden van het vergroten van de waarborgen in het stelsel, die in het huidige instrumentarium nog niet naar voren komen.
Waarborgen voor een doelmatig opereren van de politie hoeven niet alleen te liggen bij het regiokorps zelf. Als actoren buiten de regio druk uitoefenen, houdt dit het korps scherp.
Er zijn in ieder geval twee manieren denkbaar om een dergelijke externe druk op te bouwen.
Ten eerste door het openbaar maken van de resultaten van de regionale korpsen, bijvoorbeeld door:

- toesturen van de beknopte resultaten van het regiokorps aan de betreffende gemeenteraden;
- landelijke overzichten publiceren waarin op cruciale punten de korpsen worden vergeleken;
- publiceren van alle rapporten van de inspectie politie.

Langs deze weg zal een samenspel ontstaan tussen burgers, democratisch gekozen organen en de media, waardoor de druk op de regiokorpsen toeneemt en de onderlinge vergelijking en competitie tussen korpsen wordt gestimuleerd.
Een tweede manier van opbouwen van externe druk is het mogelijk maken van uitbesteding van politie-activiteiten aan particulieren. Dit past ook in een discussie over de kerntaken van de politie Uitbesteding is alleen mogelijk bij diensten die meetbaar zijn en waartegen de aard van het politiewerk zich niet verzet. In ieder geval moet de discussie over uitbesteding worden voortgezet. Zelfs een theoretische mogelijkheid van concurrentie kan de regiokorpsen scherp houden.

Korte-termijnperspectief

In het toetsingskader, de beoordeling van het bestaande instrumentarium en de aanbevelingen is de Politiewet 1993 het uitgangspunt geweest. De probleemstelling van dit rapport sprak van "condities voor doelmatigheid", hetgeen is geoperationaliseerd in een toetsingskader dat de elementen informatievoorziening, waarborgen en sturing combineerde. De komende paar jaar zal blijken in hoeverre de verwachtingen van op een regionale leest geschoeide politie daadwerkelijk uitkomen. Het is aan alle betrokkenen in de regio's om het gelijk van het regionale model aan te tonen. De

analyse en aanbevelingen in dit rapport hebben in ieder geval willen aansluiten bij de ontwikkelingen op regionaal niveau. De rol van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie is het begeleiden van dit proces door het scheppen van voorwaarden. De sturing die zij zouden moeten uitoefenen vanuit de eenheid van politiebeleid past binnen deze gedachtengang en betreft vooral het stimuleren en bewaken van prestaties. Daarnaast dient het kabinet landelijke accenten te kunnen stellen.

Lange-termijnperspectief

Er is een evaluatie van de nieuwe Politiewet voorzien. De analyse in dit rapport en de aanbevelingen voor de korte termijn kunnen bouwstenen zijn voor deze evaluatie. Gezien de aanstaande evaluatie wil de werkgroep dit deel van het rapport afsluiten met een blik naar de verdere toekomst. Voor de lange termijn zullen de ontwikkelingen in het binnenlands bestuur gevolgen hebben. De voornemens voor de stadsprovincie Rotterdam kunnen de voorbode zijn van een Nederland van regio's. Deze regio's overstijgen het niveau van de bestaande (grote) gemeenten, maar zijn in veel gevallen kleiner dan de huidige provincies. Voorzover de schaal van de regiopolitie en de toekomstige provincies op elkaar aansluit, is het een goede gedachte te onderzoeken of de huidige regiopolitie toe kan groeien naar een provinciale politie. Dit zou de helderheid en eenduidigheid van de aansturing door de (provinciale) overheid van het politiekorps ten goede komen. Bovendien zouden er in de financiële verhouding tussen rijk en provincies meer prikkels voor doelmatigheid mogelijk zijn. In zo'n provinciale politie moeten democratische organen (Provinciale Staten met name) een rol gaan vervullen die vergelijkbaar is met die van de gemeenteraad bij de voormalige gemeentepolitie. Vanuit de principal-agentinvalshoek heeft dat eveneens de voorkeur, omdat het politiekorps op een eenduidiger manier kan worden aangestuurd dan in de huidige situatie. Waarborgen voor doelmatigheid komen dan beter tot hun recht.

6
Informatietechnologie Politie

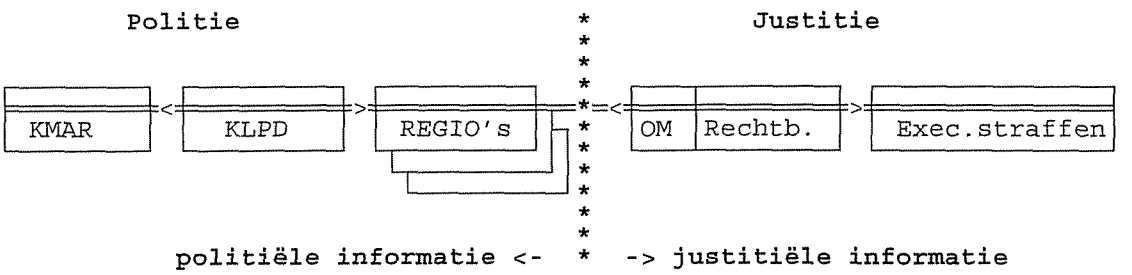
6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is gewijd aan onderdeel B van de probleemstelling, te weten de financiering van de kosten voor verbetering en vernieuwing van de infrastructuur voor de informatietechnologie politie (hierna te noemen IT-politie). In de vorige hoofdstukken was informatievoorziening een belangrijk onderdeel. Daar ging het om de voor regiobestuur en voor de ministers. In dit laatste hoofdstuk gaat de aandacht uitsluitend uit naar de rol van informatie binnen de primaire werkprocessen van de politieorganisatie.
Het werk van de politie is informatie-intensief en spraak- en datagegevens moeten ongestoord en beveiligd tegen afluisteren kunnen worden uitgewisseld tussen politiekorpsen onderling en tussen de korpsen en derden (onder andere brandweer en marechaussee). Extra investeringen zijn nodig om achterstanden in de IT-politie in te lopen. De financiering van deze investeringen kan niet los worden gezien van de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot IT.

Onderstaand wordt eerst de informatievoorziening inhoudelijk afgebakend. Daarna wordt de bestaande verantwoordelijkheidsverdeling beschreven. Vervolgens worden knelpunten van bestuurlijke en financiële aard geformuleerd en de bestaande voornemens beoordeeld.

6.2 Politiële en justitiële informatievoorziening

Ter verduidelijking van de soort informatie waarover dit hoofdstuk gaat, wordt een onderscheid gemaakt tussen politiële en justitiële informatie.[9]



Schema 2: Onderscheid politiële en justitiële informatievoorziening

De dubbele streep geeft de informatiestroom ten behoeve van het primaire proces weer. De aangegeven verticale ****-lijn brengt een scheiding aan tussen politiële en justitiële informatie. Dit laat onverlet dat informatie in de praktijk **zowel politieel als justitieel** kan zijn. Het hier weergegeven onderscheid is dan ook een vereenvoudiging van de werkelijkheid.

6.3 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden IT-politie

Uit wet- en regelgeving en beleidsstukken kunnen de volgende conclusies worden getrokken over de **verantwoordelijkheden** van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, en van de politiekorpsen:

[9] Dit betreft de primaire processen van de politiekorpsen, de regiokorpsen, het OM, de Zittende Magistratuur (de rechtbanken) en de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen.

Verantwoordelijkheidsverdeling binnen het rijk:
- de ministers van BiZa en Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de **politiële** informatievoorziening;
- de minister van Justitie is verantwoordelijk voor de **justitiële** informatievoorziening.

Verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en regio:
- de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie zijn verantwoordelijk voor de **bovenregionale** informatievoorziening;
- de korpsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de **regionale** informatievoorziening.

De verdeling van verantwoordelijkheden is alleen in algemene zin te achterhalen. Concreter worden ze in de stukken niet benoemd. Met name voor de verdeling van de **financiële** verantwoordelijkheden is in de wet- en regelgeving en relevante beleidsstukken geen aanknopingspunt te vinden.

Om zijn verantwoordelijkheid waar te maken, heeft de minister van Binnenlandse Zaken **bevoegdheden**. Binnen de in hoofdstuk 2 beschreven algemene bevoegdheden ten aanzien van beheer (kwaliteitseisen aan mensen en middelen) zijn er de volgende instrumenten die specifiek zijn voor de IT-politie:
- De minister van Binnenlandse Zaken kan, in overeenstemming met de minister van Justitie aanwijzingen geven van welke telecommunicatievoorzieningen gebruik dient te worden gemaakt en wijst door het ministerie van Verkeer en Waterstaat ter beschikking gestelde frequenties toe. Hij kan eveneens aangeven hoe de telecommunicatievoorzieningen dienen te worden gebruikt (in dit kader kan hij bijvoorbeeld het Politie Datacommunicatiesysteem - PODACS - voorschrijven).
- De minister van Binnenlandse Zaken kan, in overeenstemming met de minister van Justitie, nadere regels geven over de schrijfwijze, classificatie of codering van gegevens.

De minister is derhalve in staat om met regelgeving eenduidige systemen, procedures en gegevensdefinities voor te schrijven.

6.4 Knelpunten

In de inleiding is aangegeven dat dit hoofdstuk betrekking heeft op zowel de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling als de financiële aspecten van de IT. Op dit terrein worden drie knelpunten onderkend in de huidige situatie.

6.4.1 Gegevensuitwisseling onder druk

Het belangrijkste knelpunt is dat de communicatie tussen politiekorpsen in gevaar dreigt te komen. Dit komt door het groeiend aantal verschillende toepassingen van informatietechnologie binnen de politiekorpsen en het ontbreken van eenduidige richtlijnen voor het gebruik van bovenregionale infrastructuren, systemen en gegevensdefinities. Dit knelpunt wordt ook geconstateerd door de commissie-Hermans (zie § 6.4.3).

6.4.2 Geen heldere verantwoordelijkheidsverdeling

Zoals in paragraaf 6.3 werd geconstateerd is er geen duidelijkheid over de concrete verantwoordelijkheden, met name de financiële. Dat leidt tot het volgende knelpunt.
Het rijk verstrekt een algemene bijdrage aan de politieregio's "met oog op de kosten van de politie". Ook de kosten van de regionale informatievoorziening dienen hieruit te worden betaald. Onduidelijk is of er vervolgens nog een financiële verantwoordelijkheid voor het Rijk overblijft om een ongestoorde bovenregionale informatieuitwisseling te realiseren, of dat de rol van het Rijk zich beperkt tot regelgeving en voorschriften.

6.4.3 Financiering

Het Beleidsadviescollege voor de Politiële Informatievoorziening (BPI, ook wel commissie-Hermans) constateert in haar *Advies politiële informatievoorziening* uit november 1994 een grote achterstand bij de IT. De commissie pleit voor een jaarlijkse verhoging van het materieelbudget van de korpsen met jaarlijks 2% over een periode van vier jaar, om de benodigde extra investeringen te kunnen betalen. Per saldo betekent dit een structurele toevoeging van circa 65 mln. In een deelrapport suggereert de commissie een investeringsinjectie van circa 1 miljard ten behoeve van het informatiebeleid politie.

Een dergelijke benadering geeft echter onvoldoende inzicht in de werkelijke financiële problematiek; de berekeningen van de commissie zijn gebaseerd op een zeer grofmazige benadering en kunnen niet worden vertaald naar concrete investeringen en hieruit voortvloeiende exploitatielasten. Dat betekent dat er weliswaar een financieel knelpunt bestaat, maar dat de omvang van dit knelpunt niet duidelijk is.

6.5 Bestaande voornemens en beoordeling

Inmiddels zijn verschillende activiteiten op touw gezet in het kader van de geconstateerde knelpunten. Deze bestaande voornemens worden onderstaand per knelpunt uiteengezet, gekoppeld aan een beoordeling van deze voornemens. Het tweede en derde knelpunt, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en de financiering van de investeringen, worden gezamenlijk besproken.

6.5.1 Gegevensuitwisseling onder druk

Het kabinet heeft in juli 1995 een standpunt geformuleerd op het eerder genoemde rapport van de commissie-Hermans. De analyse van de commissie wordt onderschreven. Het kabinet kondigt aan om het probleem van de onder druk staande gegevensuitwisseling aan te pakken door verbetering van de fysieke infrastructuur, standaardisatie en regelgeving. Hiertoe worden twee trajecten geschetst, die binnen twee jaar moeten zijn afgerond:

- *consolidatie*
  Hieronder wordt verstaan het verplicht voorschrijven van het gebruik van een bovenregionale communicatie-infrastructuur en van een aantal systemen.
- *vernieuwing en verbetering*
  Verschillende "witte vlekken" in de bovenregionale standaarden en richtlijnen zullen worden ingevuld door standaardisatie. Hiertoe worden projecten gestart, waarvan de uitkomsten bindend zullen worden verklaard voor alle korpsen, na een met het politieveld af te spreken goedkeuringsprocedure. Verder wordt er een ontwerp voor een bovenregionale informatie-architectuur gemaakt. Tenslotte zal - afhankelijk van beschikbare middelen - de modernisering van de fysieke infrastructuur ter hand worden genomen en zal goed IT-gebruik worden gestimuleerd.

Beoordeling

Deze voornemens lijken adequate antwoorden op het geconstateerde knelpunt dat de gegevensuitwisseling in het primaire proces onder druk staat. Gezien de enorme hoeveelheid werk (technisch, organisatorisch en bestuurlijk) die in dit kader zal moeten worden verzet is overigens een strakke regievoering door de politiedepartementen onontbeerlijk.

6.5.2 Financiering en verantwoordelijkheidsverdeling

Volgens het regeringsstandpunt op het rapport-Hermans kunnen alle extra investeringen uit de

reguliere budgetten worden gedekt, met uitzondering van de projecten C-2000 (vervanging van de radiocommunicatienetten) en het GMS (het Geïntegreerde Meldkamersysteem voor Brandweer, Politie en Ambulancediensten). Het financiële knelpunt, dat zojuist werd gesignaleerd, heeft dus uitsluitend betrekking op de kosten voor deze projecten.[10] Daarmee zijn de bedragen echter nog niet bekend. Vandaar dat de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie op dit moment een onderzoek doen naar de kosten voor realisatie en exploitatie van de projecten C-2000 en GMS.

Bij deze haalbaarheidsstudie worden de volgende vragen gesteld:

a Wat zijn op dit moment de exploitatielasten van de huidige netwerken bij rijk, regio e.d.?
b Welke investeringen zijn er in het verleden gedaan voor de aanleg van netwerken bij deze organisaties?
c Door wie zijn die investeringen gedaan en door wie worden de huidige lasten gedragen (rijk, regio's e.d.)?
d Wat is de omvang van de investering gemoeid met vervanging van de huidige radionetten en randapparatuur door een nieuw net met bijbehorende randapparatuur?
e Wat is het verschil tussen de nieuwe benodigde bedragen en het huidige uitgavenpatroon?
f Wie moet wat betalen op grond van de bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken departementen en tussen het rijk en de regio's.
g Welke financiële knelpunten treden daarbij op en welke oplossingen zijn daarvoor mogelijk? Bij de oplossingsrichtingen wordt ook bekeken welke rol de kapitaaldienst kan spelen bij de oplossing van het financiële knelpunt van het rijk en de regio's.

Beoordeling

Over de haalbaarheidsstudie wordt het volgende opgemerkt:

- een eerste vraag is of het technisch mogelijk is het landelijk dekkend spraak- en datacommunicatienetwerk te beschouwen als een optelsom van regionaal dekkende netwerken. Die is immers bepalend voor de operationalisering van de plannen en projecten. In deze lijn zou de verantwoordelijkheid van het Rijk zich beperken tot het scheppen van voorwaarden in termen van regelgeving, ondersteuning en dergelijke. De regio is dan gehouden om, volgens landelijke standaarden, de eigen informatiehuishouding in te richten.
- er moet een heldere keuze worden gemaakt voor het benoemen van verantwoordelijkheden, zowel binnen het rijk (Binnenlandse Zaken, Justitie, maar ook de ambulancediensten en de brandweer), als tussen het rijk en de regiokorpsen, en deze moet goed worden onderbouwd. De beleidsverantwoordelijkheid is vervolgens bepalend voor de financiële verantwoordelijkheid.
- ook los van de verdeling van verantwoordelijkheden moeten de verschillende mogelijkheden worden onderzocht om inhoudelijk tegemoet te komen aan de wensen voor de radiocommunicatie en het gemeenschappelijk meldkamersysteem. Een netwerk hoeft bijvoorbeeld niet per se opnieuw te worden opgebouwd, er kan netwerkcapaciteit worden gehuurd, de urgentie van de (deel) projecten kan onder de loep worden genomen en eventueel getemporiseerd.

Zo spoedig mogelijk moet er een knoop zijn doorgehakt over de verantwoordelijkheidsverdeling, moet inhoudelijk helder zijn welke projecten in welke tempo worden uitgevoerd en moet de omvang van de meerkosten bekend zijn. Afgezien van het antwoord op deze vragen, zijn er twee varianten denkbaar om de projecten te realiseren:

[10] In bijlage VI worden deze projecten kort beschreven.

- via een Algemene Maatregel van Bestuur worden voorschriften gegeven voor de aanschaf van bepaalde apparatuur of de realisatie van een bepaald type regionaal netwerk, te financieren vanuit de algemene bijdrage;
- het rijk roept een bijzondere bijdrage met bestedingsvoorwaarden in het leven. De voorwaarden bestaan uit gedetailleerde voorschriften voor de realisatie van regionale netwerken.

Vanzelfsprekend dient allereerst de mogelijkheid te worden bezien van de financiering van de projecten binnen het bestaande meerjarige budgettaire kader. Het gaat hier om de middelen van rijk, regio's en de leningsbevoegdheid van de regio's. Specifiek kan worden verwezen naar een deel niet-verplichte ruimte vanaf 1999 uit hoofde van de automatische groeicomponent van het politiebudget. De mogelijkheid tot financiering uit genoemde bronnen is mede afhankelijk van de urgentie van de vernieuwing, van de te financieren lasten en van de maximale doorlooptijd van het project. Naarmate dientengevolge de financieringsdruk hoger is, ligt het onderzoeken van de mogelijkheid van kapitaaldekking meer in de rede. In dit verband kan worden verwezen naar de bredere discussie over financieringsvormen, die inmiddels is opgestart mede naar aanleiding van het Regeerakkoord.

Bijlage I
Taakopdracht van de werkgroep "financiële vernieuwing politie"

De regionale politiekorpsen zijn, gelet op de aard van deze overheidsvoorziening, financieel vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk. Het politiebudget op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken van circa 3,6 miljard wordt over de regionale politiekorpsen verdeeld op basis van werkdrukmeting eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Deze financieringssystematiek zal per 1 januari 1996 worden gewijzigd. In het nieuwe regionale politiemodel, dat formeel op 1 april 1994 tot stand is gekomen, is de verantwoordelijkheid voor het beheer van de regiokorpsen primair aan de regio's overgelaten. Ook prioriteitsstelling is in principe een interne aangelegenheid van de regio's. Bovenstaande laat onverlet dat de minister van Binnenlandse Zaken op rijksniveau verantwoordelijk is voor de doelmatige besteding van het politiebudget dat op zijn begroting drukt. Voorts heeft hij een - met de minister van Justitie gedeelde - verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de politiezorg.
Naast het voorgaande is er een specifiek probleem ten aanzien van de doelmatigheid en de kwaliteit van het politiewerk met betrekking tot de goeddeels verouderde infrastructuur automatisering. De financiële positie van een aantal korpsen noopt tot de conclusie dat financiering van de noodzakelijke vernieuwing door de regio's uit eigen middelen niet mogelijk zal zijn. Op centraal niveau is voor investeringen in deze infrastructuur een bedrag van 20 miljoen vanaf 1996 structureel uitgetrokken.

Concreet wordt de werkgroep het volgende gevraagd.

1a. De werkgroep adviseert of de door de directie politie aan te reiken uitgangspunten voor een nieuw budgetverdeelsysteem een adequate bijdrage kunnen leveren aan de doelmatige besteding van het politiebudget en de kwaliteit van de politiezorg.

1b. De werkgroep beoordeelt hierbij de mogelijkheid van prestatiebekostiging, alsmede de toereikendheid van de voorwaarden die verbonden worden aan de extra ter beschikking te stellen middelen voor de politie in het licht van de aan deze extra middelen gekoppelde doelen.

2. De werkgroep beoordeelt of de door de minister van BiZa voorgestelde inspectietaak in combinatie met de onder 1 genoemde hoofdlijnen van het budgetverdeelsysteem als toereikend instrument, voor het waarborgen van een doelmatige politie kan worden gezien (invulling ministeriële verantwoordelijkheid).

3. welke mogelijkheden zijn er om, gebruikmakend van enerzijds de centraal beschikbare middelen en anderzijds de leningsbevoegdheid van de politieregio's en de binnen de politie-regio's beschikbare middelen (bijvoorbeeld uit reservering), het probleem van de vernieuwing van de infrastructuur automatisering in financiële zin tot een oplossing te brengen?

Bij beantwoording van deze vragen wordt gebruik gemaakt van de kwaliteits- en doelmatigheidsverbeterende activiteiten die nu reeds worden ontplooid. De werkgroep kan in aanvulling hierop aanbevelingen doen. Naast de regionale politiekorpsen is er het Korps landelijke politiediensten. Diverse ontwikkelingen vinden rondom dit korps plaats. De werkgroep wordt gevraagd waar nodig rekening te houden met deze ontwikkelingen, alsmede met de financiële, beleidsmatige en beheersmatige interdependenties van het KLPD en de regionale politiekorpsen.

Bijlage II
Onderzoeksvragen

De werkgroep heeft de probleemstelling uiteen gelegd in de volgende onderzoeksvragen, die het verloop van de werkzaamheden hebben bepaald:

Onderdeel A (hoofdstukken 1 tot en met 5)

A1 Wat zijn op basis van de Grondwet, de Politiewet 1993 en de Comptabiliteitswet de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren - met name de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie - in en rond de politieorganisatie?

A2 Welke doelen voor de politieorganisatie kunnen worden onderscheiden, wat moet onder "doelmatigheid" van de politieorganisatie worden verstaan en welke prestaties moeten hierbij worden betrokken?

A3 Welke instrumenten, waaronder financiële, hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie om hun verantwoordelijkheid voor een doelmatige politie en de kwaliteit van de politiezorg waar te maken?

A4 In hoeverre zijn de onder A3 genoemde instrumenten - als zodanig en in hun feitelijke toepassing - toereikend om eerder omschreven ministeriële verantwoordelijkheid adequaat inhoud te geven?

A5 Kan het Principal-Agent denkraam zinvol worden toegepast op het onder A1 geschetste netwerk en zo ja, welke criteria kunnen uit een dergelijke analyse worden afgeleid voor de aansturing van de politie?

A6 Welke criteria kunnen, op basis van beantwoording van de vragen A4 en A5, worden aangelegd voor de beoordeling van de voorstellen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie en welke randvoorwaarden moeten in het oog worden gehouden?

A7 Wat zijn de voorstellen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor verbetering en/of aanscherping van het onder A3 beschreven instrumentarium?

A8 Wat is de beoordeling van deze voorstellen in het licht van de beantwoording van de vragen A2 t/m A6 en welke zijn de eventuele alternatieven voor deze voorstellen?

Onderdeel B (informatietechnologie, hoofdstuk 6)

B1 Welke taken en verantwoordelijkheden op het gebied van informatievoorziening en automatisering politie zijn te onderscheiden en aan wie zijn deze opgedragen (netwerkbeschrijving)?

B2 Welke knelpunten doen zich hierin voor in met name financieel-bestuurlijke zin?

B3 Welke randvoorwaarden en criteria kunnen worden geformuleerd voor de oplossing van deze knelpunten?

B4 Wat zijn de voorstellen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie om deze financieel-bestuurlijke knelpunten op te lossen?

B5 Wat is de beoordeling van deze voorstellen in het licht van de onder B3 geformuleerde randvoorwaarden en criteria en hoe luiden de eventuele alternatieven?

Bijlage III
Casus: meer blauw op straat

Voornemen voor "meer blauw op straat"
In het Regeerakkoord 1994 heeft verbetering van de veiligheid een hoge prioriteit gekregen. In het kader daarvan zijn onder andere extra budgetten voor uitbreiding van de politiesterkte ("meer blauw op straat") beschikbaar gesteld met ingang van 1995. In termen van "aansturing" gaat het nu om de vraag op welke wijze extra geld in meer veiligheid is c.q. zal worden vertaald en of dit ook betekent dat er daadwerkelijk meer politie op straat komt.

Kader: de nieuwe Politiewet
Met de recent ingevoerde Politiewet 1993 is de gedachte verlaten om beleid - waaronder de formatie van een korps - centraal vast te stellen: er wordt door Den Haag een vrij besteedbaar budget beschikbaar gesteld aan de regio's.
Dit uitgangspunt betekent voor het genoemde voornemen uit het Regeerakkoord dat de regiokorpsen zelf de aanwending kiezen van het extra budget voor het bevorderen van de veiligheid in hun werkgebied. Ingrijpen van de centrale overheid in de bedrijfsvoering van de korpsen staat op gespannen voet met de nieuwe Politiewet. Alternatieve aanwendingen dan "meer blauw" zijn in de politieregio's wellicht effectiever om verhoogde veiligheid te realiseren. Bij de schriftelijke beantwoording van Kamervragen over de politiebegroting 1995 (december 1994) hebben de politieministers daarom ook aangegeven dat de vaststelling en invulling van de formatie van de politieregio's tot de verantwoordelijkheid van het regionaal college behoort. Slechts achteraf kan worden vastgesteld hoe de sterkte-ontwikkeling is geweest.
In het geval dat de korpsen ervoor kiezen om de vertaling van dit extra budget voor de vergroting van de veiligheid te laten verlopen via aanstelling van meer executief personeel dan wordt deze keuze door het Rijk gefaciliteerd door het beschikbaar stellen van een budget voor de bijkomende kosten (werving, selectie en opleiding), alsmede door in extra opleidingscapaciteit te voorzien.

Conclusie
1. Sinds de Politiewet 1993 is de aansturing van de politie vanuit de centrale overheid bewust geheel veranderd: van centrale, directe aansturing naar een decentrale, faciliterende aansturing. Keuzes ten aanzien van de optimale inzet van mensen en middelen liggen daarmee op het niveau van de regio.
2. Het uitgangspunt van het decentrale bestel is dat op decentraal niveau het best kan worden bepaald met welke mix van mensen en materieel de veiligheid het best is gediend. De ontwikkeling in de feitelijke sterkte (blauw) kan in de praktijk daarmee dus afwijken van wat centraal wenselijk wordt geacht.
3. De politieministers kunnen in het huidige bestel in feite geen opdracht geven tot het aanstellen van meer executief personeel ("meer blauw op straat").

Bijlage IV
Casus: intensivering verkeershandhaving

Het plan tot verhoging van de verkeersveiligheid
In 1993 werd door de Regering besloten tot een intensivering van de handhaving van de Verkeerswet. Het doel daarvan, het terugdringen van de verkeersonveiligheid, werd gekoppeld aan een ander doel. Dit betrof het genereren van inkomsten ten behoeve van een in de ministerraad afgesproken financiële taakstelling.

Teneinde beide doelstellingen te realiseren is een uitvoeringsplan opgesteld. Hierin werden taakstellingen aan de regiokorpsen en het KLPD geformuleerd van (ten opzichte van 1992) in totaal 500.000 extra processen-verbaal (pv's). Deze zouden moeten worden opgesteld voor twee categorieën overtredingen, te weten 1) overschrijdingen van snelheidslimieten en 2) het rijden door rood licht. In het plan werd voor de methode van fotokentekenregistraties gekozen.

Van dit uitvoeringsplan werd een positief effect op het gedrag van weggebruikers verwacht. Tevens kon op deze wijze met een minimale inzet van middelen een zo hoog mogelijke output in termen van aantallen pv's - en dus financiële opbrengsten - worden gerealiseerd. Er is in het plan afgezien van het voor mede-weggebruikers meer zichtbare alternatief: staandehoudingen.

Realisatie
Uit de gerealiseerde aantallen extra pv's over 1994 blijkt dat het KLPD de taakstelling (100.000 extra pv's) heeft overtroffen terwijl de meerderheid van de regiokorpsen de taakstelling (400.000 extra pv's) in beperkte mate heeft gerealiseerd. In 1995 zullen naar verwachting zowel het KLPD als de regiokorpsen de taakstellingen halen.

De Politiewet 1993 en landelijke accenten
Het terugdringen van de verkeersonveiligheid is een zgn. landelijk accent. Uit het systeem van en de sturingsfilosofie achter de Politiewet 1993 volgt direct, dat de wijze waarop dit landelijke accent een plaats krijgt in de regionale beleidsplannen primair een regionale verantwoordelijkheid is. Dit kan dus niet door het Rijk worden bepaald.

Conclusie
1. De doelstelling om, ter verhoging van de verkeersveiligheid, te komen tot 500.000 extra pv's voor snelheidsovertredingen en het rijden door rood licht door middel van voorgeschreven fotokentekenregistraties, verhoudt zich slecht met het decentrale karakter van de Politiewet 1993. Immers: de Politiewet 1993 gaat ervan uit dat de inzet van mensen en middelen ter uitvoering van het vastgestelde regionale beleid, waarvan de nationale beleidsdoelstellingen onderdeel behoren uit te maken, primair een verantwoordelijkheid is van het regionale niveau.
2. Bij de formulering van het uitvoeringsplan ter verhoging van de verkeersveiligheid is onvoldoende stilgestaan bij de sturingsvraag. Het ging hier immers om een nieuw vraagstuk, namelijk de uitvoerbaarheid van een centrale beleidsprioriteit in een decentraal concept.

Bijlage V
Het principal-agent denkraam

Het principaal-agent denkraam is ontwikkeld binnen de institutionele economie. Uitgangspunt is de verhouding tussen een opdrachtgever (principaal) en opdrachtnemer (agent). Volgens een gangbare definitie huurt de principaal de agent in voor het verrichten van een dienst, waarbij onvermijdelijk enige beslissingsbevoegdheid aan de agent wordt gedelegeerd. De agent is dus geen willoze uitvoerder van de wensen van de principaal. Hij heeft immers meer kennis, expertise en informatie over de diensten die hij verricht (informatie-asymmetrie). De afspraak tot het verrichten van taken wordt in een contract vastgelegd. "Contract" betekent niet altijd dat het gaat om een schriftelijke, juridische overeenkomst. De afspraken kunnen ook impliciet zijn, of voortvloeien uit algemene taakopdrachten.
Voorbeelden van agency-relaties zijn: patiënt-arts, verzekerde-verzekeraar, werkgever-werknemer.

De uitwerking heeft tot dusverre vooral plaatsgevonden voor particuliere bedrijven. Men houdt zich dan met name bezig met de hiërarchische relaties binnen een bedrijf. Uitgaande van de eigen doelstellingen van een agent, die afwijken van die van de principaal, wordt geanalyseerd welke mogelijkheden de principaal ter beschikking staan om de agent te dwingen te handelen in overeenstemming met zijn belang, gegeven de informatie-asymmetrie (oplossen agency-probleem). Die informatie-asymmetrie doet zich op twee manieren voor:

1. de principaal heeft ex ante minder informatie over de kosten van de prestatie, die de agent dus hoger kan voorstellen dan nodig is (*adverse selection*)
2. de principaal heeft ex post minder informatie over de feitelijke realisatie van de prestatie, de agent kan dus minder presteren dan overeengekomen (*moral hazard*).

Het belang van de principaal in de marktsector is doorgaans winstmaximalisatie. De ultieme principaal is de eigenaar of de aandeelhouders van een bedrijf. De agent van de aandeelhouders is dan de raad van bestuur, die weer principaal is ten opzichte van het management. Voorbeelden van pogingen om een oplossing te vinden voor het agency-probleem zijn het koppelen van de salarissen van het management aan de prestaties van het bedrijf, of het scheiden van beleidsvoorbereiding en -uitvoering enerzijds (management) en beslissing en monitoring anderzijds (raad van bestuur).
Overigens leidt de delegatie van taken aan een agent altijd tot extra kosten, de zogenaamde "transactiekosten", waarvan er drie worden onderscheiden:

- lagere prestaties door het agency-probleem;
- monitoring kosten voor de principaal;
- kosten voor de agent om de principaal ervan te overtuigen dat hij wel degelijk voldoet aan de afspraken.

De toepassing van het bovengenoemde gedachtengoed op de publieke sector is een stuk minder ontwikkeld. Wel heeft de WRR heeft in haar rapport *Belang en Beleid* in 1994 een analyse gemaakt van de uitvoering van de werknemersverzekeringen van het principaal-agent perspectief.
Bij het toepassen op de overheid moet ook rekening worden gehouden met enkele verschillen met de marktsector:

- de doelstellingen zijn ruimer en complexer dan de winst-maximalisatie; het is dus moeilijker om af te leiden waaraan de agent moet voldoen;
- er zijn vaak meerdere principalen en agenten tegelijkertijd en de keten van principaal-agent relaties is langer; zo kent een bedrijfsvereniging twee principalen: de minister van SZW en de sociale partners;

- een ultieme principaal (overeenkomstig de aandeelhouders of eigenaar) ontbreekt
- financiële prikkels zijn niet altijd even goed mogelijk;
- diensten zijn niet altijd goed meetbaar.

Niettemin is een analyse van de uitvoeringsketen van een bepaald beleidsterrein vanuit het principaal-agent denkraam zinvol om a) relaties en belangen te expliciteren en b) hierop afgestemd manieren te bedenken waarop de principaal de agent beter in zijn richting kan sturen.
Ervan uitgaande dat de rijksoverheid (i.c. een minister) de principaal is van een uitvoeringsorganisatie, zijn er drie manieren waarop de principaal, geredeneerd vanuit de algemene principaal-agent benadering, het gedrag van de agent naar zijn belang kan buigen:

1. *verminderen van de informatie-asymmetrie* door het verzamelen van informatie over de (mogelijke) prestaties en kosten voor de agent. Hier is van belang dat prestaties niet altijd meetbaar zijn of dat er geen inzicht bestaat in kosten.
2. *Vergroten van het belang van de agent bij de doelstellingen van de principaal.* Hiertoe staan verschillende wegen open: niet alleen financiële prikkels, maar ook bijvoorbeeld intercollegiale kwaliteitstoetsing.
3. *Doorbreken van de monopoliepositie van de agent.* Concurrentie kan op verschillende manieren worden ingebouwd: binnen en buiten de publieke sector, als theoretische mogelijkheid etc.

Bij het toepassen op een concreet beleidsterrein moeten in ieder geval de volgende vragen worden gesteld:

- doelstellingen van de principaal, doelstellingen van de andere actoren;
- belangen van de principalen en agenten;
- aard van de verschillende principaal-agent relaties; plural principals en plural agents bijvoorbeeld maken de aansturing complexer;
- mate van informatie-asymmetrie: hoeveel specifieke informatie, capaciteiten, kennis bezit de agent? zijn de prestaties meetbaar? hoe specifiek kan een contract tussen principaal (= minister) en de agenten worden gemaakt?

Twee nuanceringen dienen tot slot te worden aangebracht.
Ten eerste dat het niet mogelijk is om de informatie-asymmetrie volledig op te heffen; dat wil zeggen dat naar dat naar de mate waarin het vergroten van de informatie voor de principaal moeilijker is, de sturing op belangen/doelen belangrijker wordt.
Ten tweede dat er situaties denkbaar zijn waarin de specifieke deskundigheid van de agent zo groot is, dat het in eigen huis houden van betreffende diensten effectiever is; anders zouden de transactiekosten de pan uit rijzen.

Bijlage VI
Doelstellingen C-2000 en GMS in een notedop

Doelstelling C2000
C2000 heeft als doelstelling te komen tot een landelijk dekkend radionetwerk voor ambulance, brandweer en politie. Dit netwerk dient volledig digitaal te zijn, waardoor spraak en datacommunicatie via deze lijnen kan plaatsvinden.

Dit betekent dat er vanaf de straat tekstberichten kunnen worden doorgegeven ("kantoor naar de straat"), dat er vanaf de straat, zonder tussenkomst van de meldkamer, rechtstreeks en dus sneller kan worden gekeken in de centrale systemen die via PODACS te bevragen zijn. Voorts kunnen met behulp van de digitale technieken zgn. "gespreksgroepen" worden gecreëerd afhankelijk van de behoefte. Bij een grote calamiteit worden de gespreksgroepen van ambulance, brandweer en politie in het betreffende rampgebied gekoppeld, zodat onderlinge communicatie moeiteloos kan plaatsvinden. In normale situaties functioneren, met behulp van het digitale netwerk, brandweer, politie en brandweer vaker afzonderlijk.

Doelstelling GMS
Doelstelling van GMS is te komen tot een gemeenschappelijke meldkamer voor ambulance, politie en brandweer. In de huidige situatie wordt degene die een 0611 belt, doorverbonden met de betreffende "zwaailicht-sector". Deze meldkamers zitten voor het overgrote deel op verschillende lokaties en moeten ieder afzonderlijk 24-uurs bereikbaarheid garanderen. Voorts is onderlinge communicatie (zie ook C-2000) een complexe operatie.

Bijlage VII
Samenstelling van de werkgroep

Leden van de werkgroep

drs. E.J. Mulock Houwer	**voorzitter** Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directeur-Generaal
drs. J. Post	**secretaris** Ministerie van Financiën, bureau Heroverweging/Beleidsonderzoek
drs. H.B. Hoekstra	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
mr. drs. R.K. Visser	Ministerie van Algemene Zaken, Kabinet Minister-President
drs. E.M. Meekes	Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Politie
L.A. Nieuwenhuizen	Ministerie van Binnenlandse Zaken, directie Financieel-Economische Zaken
drs. A.M. van der Meer	Ministerie van Justitie, directie Politie
drs. F.J.J. Berkhout	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Bestuursondersteuning

Interne ondersteuning

drs. F. Bouwmeester	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. M. Holling	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, directie Analyse & Onderzoek

Externe adviseurs

Prof. dr. G.J.N. Bruinsma	Universiteit Twente
Prof. dr. F.L. Leeuw	Universiteit Utrecht