

# **Beheer beheerst**

Rapport van de werkgroep Modellen  
voor beheer van de politie

Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005 nr. 5



# Inhoud

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>11</b>
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	11
1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer	13
<b>2 Het Nederlandse politiebesteding</b>	<b>15</b>
2.1 Gezag, beheer, bestuur en beleid	15
2.2 Aandachtspunten in het huidige bestel	17
<b>3 Mogelijke beheermodellen</b>	<b>21</b>
3.1 Decentraal of centraal beheermodel	21
3.2 Spectrum van mogelijke modellen	23
3.3 Algemene suggesties voor het beheer van de politie	25
<b>4 Regionaal beheer</b>	<b>28</b>
4.1 Regionaal beheer met een samenwerkingsvoorziening	28
4.2 Regionaal beheer met versterking van rijksbevoegdheden	32
<b>5 Raad van of voor de Politie</b>	<b>39</b>
5.1 Beschrijving	39
5.2 Analyse van het model	42
<b>6 Nationaal beheer</b>	<b>45</b>
6.1 Beschrijving	45
6.2 Analyse van het model	47
<b>Literatuuroverzicht</b>	<b>51</b>
<b>Afkortingen</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 1. Taakopdracht</b>	<b>55</b>
<b>Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 3. Geraadpleegde externen</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 4. De politieorganisaties in cijfers</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 5. Organisatievormen overheid</b>	<b>69</b>



# Samenvatting en conclusies

## *Inleiding*

Het budgettaire beslag op de Rijksbegroting van de Nederlandse politie bedraagt € 3,8 mrd (ca. 53.000 fte).<sup>1</sup> Hiervan is circa 20% bestemd voor de PIOFAH-taken.<sup>2</sup> Het kabinet heeft verschillende trajecten gestart die er op zijn gericht de politie doelmatiger en doeltreffender te laten functioneren. Zo heeft het kabinet besloten om een evaluatie van het functioneren van de politie te starten. Indien het kabinet op basis van de evaluatie tot de conclusie komt dat een aanpassing in het beheer is gewenst, is het nuttig om over uitgewerkte ideeën te beschikken. Het kabinet heeft daarom besloten om parallel aan de evaluatie een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) in te stellen naar modellen voor het beheer van de politie. Dit rapport is het resultaat van dat besluit.

Centrale probleemstelling in dit onderzoek is:

### *Hoe kan het beheer van de politie worden vormgegeven?*

Bij de beantwoording van deze vraag heeft de werkgroep gebruik gemaakt van de volgende criteria: doeltreffendheid, doelmatigheid, democratische inbedding, flexibiliteit en uitvoerbaarheid.

In dit IBO zijn de volgende organisaties meegenomen: de 25 politieregio's, het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Politieacademie, het agentschap Informatie- en communicatietechnologieorganisatie (ITO), de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC), het Concern Informatiemanagement Politie (CIP) en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV).

## *Wat is beheer?*

Bij de politie zijn beheer, gezag, bestuur en beleid onderscheiden en de bijbehorende bevoegdheden verdeeld over verschillende ambtsdragers en organen:

- Het *beheer* van de politie omvat de inrichting van de politieorganisatie en de processen, de zorg voor personeel en middelen van de politie en de verdeling van mensen en middelen binnen het politiekorps. De burgemeester van de centrumgemeente is de korpsbeheerder van de politieregio en wordt daarin bijgestaan door de korpschef.
- De burgemeesters en de officieren van justitie hebben het *gezag* over de politie. Zij beslissen over de inzet en het optreden van de politie.
- Het regionaal college, bestaande uit de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie, vormt het *bestuur* van de regio. Het regionaal college stelt de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan vast (de korpsbeheerder stelt deze stukken op).
- Tot slot formuleren de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie, de burgemeesters en de (hoofd)officieren van justitie het *beleid*

---

<sup>1</sup> Dit is het totaal van de politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), inclusief de functioneel inzetbare aspiranten.

<sup>2</sup> PIOFAH staat voor personeel, informatievoorziening, opleidingen, financiën, automatisering en huisvesting.

van de politie. Dat wil zeggen dat zij de doelen voor de politie en de prioriteiten daarin vaststellen.

Uitgangspunt van het huidige politiebestedel is dat het beheer het gezag volgt. In de praktijk is dit echter veelal niet het geval. Beheerbeslissingen die betrekking hebben op de verdeling van mensen en middelen hebben ook invloed op gezagsbeslissingen. In de analyse van de werkgroep is de koppeling van het beheer aan het gezag dan ook niet het uitgangspunt. Desondanks kan de verandering in de beheerstructuur in sommige situaties het gezag beïnvloeden. De werkgroep heeft het aangegeven in haar analyse als dit het geval is.

#### *Het Nederlandse politiebestedel*

Alvorens beheermodellen te ontwikkelen heeft de werkgroep kort stilgestaan bij de sterke en zwakke punten van het huidige politiebestedel.

- Sterke punten zijn: de schaalvergroting van het gemeentelijke naar het regionale niveau, de ontwikkeling van één soort politie en de maatschappelijke inbedding.
- Daartegenover staan ook zwakke punten: de verschillen tussen de politieregio's, de optimalisatie van het beheer in regionale behoeften, de bestuurlijke drukte, de administratieve lasten en de complexe verantwoordelijkheids- en bevoegdhedenverdeling.

In het algemeen kenmerkt het Nederlandse politiebestedel zich door één soort politie, maar niet door één concern. Dit komt mede doordat in het adagium "decentraal tenzij" de "tenzij" nauwelijks is ingevuld. Dit geldt zowel voor de politiekorpsen als voor de ministers van BZK en van Justitie. De werkgroep signaleert in dit verband enkele relevante ontwikkelingen: het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie*, de voorstellen van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen betreffende concernvorming bij de politie, en de ontwikkelingen rond de veiligheidsregio's. Tot voor kort was de vraag actueel of een gekozen burgemeester belast kan zijn met het beheer van een politiekorps. Indien de gekozen burgemeester er komt, verwacht de werkgroep dat er spanning zal ontstaan tussen de gezags- en beheerverantwoordelijkheden van de burgemeester-korpsbeheerder. Aangezien de voorstellen inzake de gekozen burgemeester niet eerder dan in 2010 effectief kunnen zijn, ziet de werkgroep ervan af in de analyse van de modellen aandacht te besteden aan deze bestuurlijke ontwikkeling.

#### *Mogelijke modellen voor het beheer van de politie*

In essentie zijn er twee categorieën beheermodellen: decentrale en centrale beheermodellen. Het meest kenmerkende onderscheid tussen deze modellen is de vraag welk niveau primair verantwoordelijk is voor het beheer: het decentrale niveau (zoals de politieregio) of het centrale niveau (zoals een centraal beheerorgaan of een minister). Andere punten van onderscheid zijn:

- Een decentraal beheermodel past beter bij de bestuurlijke taken (handhaving van de openbare orde en de hulpverlening) en biedt vermoedelijk meer ruimte voor een preventieve aanpak. Een centraal beheermodel past beter bij de justitiële politietaak (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde) en kan leiden tot een meer repressief opererende politie.
- De maatschappelijke inbedding is eenvoudiger vorm te geven in een decentraal model dan in een centraal model.
- Een decentraal model kan flexibeler inspelen op lokale en regionale behoeften. Hierdoor is samenwerking met lokale en regionale organisaties en instanties (zoals gemeente, jeugdzorg, geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) en brandweer) eenvoudiger. Een centraal model kan gemakkelijker reageren op bovenregionale en (inter)nationale prioriteiten. Hierdoor is

samenwerking met bovenregionale, landelijke en internationale organisaties (zoals Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Koninklijke Marechaussee (KMar) en Interpol) eenvoudiger.

- Territoriale congruentie met de veiligheidsregio is in beide modellen mogelijk. Bestuurlijke integratie met de veiligheidsregio is – indien gewenst – alleen mogelijk in een decentraal model.
- In een centraal model kunnen samenwerking, standaardisatie en wijzigingen in de schaalgrootte verplichtend worden opgelegd (via interne richtlijnen). In een decentraal model zullen de politiekorpsen hier zelf voor moeten kiezen (vrijwillige samenwerking).
- In een centraal model wordt het beheer centraal geregeld, hetgeen tot meer schaalvoordelen, professionalisering, specialisatie en bundeling van expertise kan leiden dan bij beheer in een decentraal model. In een decentraal model kan dit ook, maar daarvoor zullen wettelijke mogelijkheden moeten worden gecreëerd om dit af te dwingen.

Een louter decentraal of centraal model zal in de praktijk niet mogelijk zijn. Elk model zal elementen van het andere bevatten. Er is dan sprake van 'decentraal, tenzij' of van 'centraal, tenzij'. Daarbinnen zijn verschillende modellen voor beheer mogelijk. De werkgroep acht niet al deze modellen uitvoerbaar. Deze modellen heeft de werkgroep daarom niet verder uitgewerkt::

#### **1 Bestuurlijke politie en justitiële politie.**

Scheiding tussen deze soorten politie is strijdig met de maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die de politie de afgelopen jaren hebben gekenmerkt, zoals de integrale taakuitvoering: bestuurlijke en justitiële politietaken zijn wel te onderscheiden, maar niet zinvol te scheiden in twee organisaties.

#### **2 Provinciale politie.**

In dit model wordt de commissaris van de Koningin de korpsbeheerder. De provinciaal beheerde politie introduceert een extra bestuurslaag in het toch al complexe bestel, vergroot (zonder fundamentele aanpassing van gezagsverhoudingen) de scheiding tussen gezag en beheer en leidt nauwelijks tot schaalvoordelen.

#### **3 Geconcentreerde nationale politie.**

In dit model is sprake van één politiekorps. Dit model laat zich moeilijk rijmen met onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

De werkgroep acht drie andere modellen wel uitvoerbaar. Door het ontbreken van (financiële) informatie over de doelmatigheid van het beheer van de politie volstaat de werkgroep met een kwalitatieve analyse van deze modellen.

#### **4 Het huidige regionale beheer met enkele wijzigingen.**

Binnen dit model zijn twee varianten uitgewerkt: een model gebaseerd op de geldende Politiewet 1993 aangevuld met de ideeën van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen, en een model gebaseerd op de Politiewet 1993 zoals die zou gelden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*. Deze varianten lopen op het punt van het gezag uiteen en zijn daardoor niet in combinatie met elkaar mogelijk.

- Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben het voornemen de politiekorpsen verder te ontwikkelen tot één Nederlandse politie. De verantwoordelijkheden van beide ministers (BZK respectievelijk Justitie) voor het beheer blijft ongewijzigd. Het Korpsbeheerdersberaad (functionerend als

‘concernbestuur’) maakt namens de politiekorpsen bindende afspraken met de minister van BZK en/of van Justitie en vertaalt deze door naar de regio’s. Het voorstel van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen kan tot gevolg hebben dat de verwezenlijking van landelijke prioriteiten wellicht beter wordt gewaarborgd. De bevoegdhedenverdeling binnen de politieorganisatie wordt echter minder transparant. Bovendien komt in dit model het beheer verder van het gezag af te staan. Binnen de politie bestaat draagvlak voor dit model. De verandering is beperkt en daarom zijn de transitiekosten beperkt.

- Het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau* geeft de ministers van BZK en van Justitie de bevoegdheid om vooraf op hoofdlijnen richting te geven aan het beleid en het beheer van de politieregio’s. De minister van BZK (in overeenstemming met de minister van Justitie) krijgt daarmee een ruimere verantwoordelijkheid voor het beheer.

Het wetsvoorstel heeft als voordeel dat landelijke prioriteiten adequater kunnen worden doorvertaald naar het politiekorps en dat de verwezenlijking van die prioriteiten wordt bevorderd. De verantwoordingsstructuur ten aanzien van het beheer wordt verhelderd doordat er een directe verantwoordingslijn tussen de minister(s) en de korpsbeheerders wordt geïntroduceerd. De afstand tussen beheer en gezag wordt echter vergroot. De werkgroep constateert bovendien dat voor dit model draagvlak binnen de politie lijkt te ontbreken. De transitiekosten zijn derhalve gematigd.

## **5 Beheer via een Raad van of voor de Politie.**

De hoofdlijnen van het beheer van de politiekorpsen worden in dit model bij een centraal orgaan gelegd: de Raad van/voor de Politie. De benaming van dit model hangt af van de samenstelling en positionering van de Raad: in een meer decentraal model spreken wij van een Raad van de Politie<sup>3</sup>, in een meer centraal model van de Raad voor de Politie<sup>4</sup>. De keuze tussen deze modellen is afhankelijk van de vraag op welk niveau de verantwoordelijkheid voor de hoofdlijnen van het beheer zal worden belegd. De uitvoering van het beheer blijft grotendeels bij de politiekorpsen berusten. De verantwoordelijkheden van de minister(s) blijven grotendeels gelijk ten opzichte van de huidige situatie. In dit model wordt een extra bestuurslaag toegevoegd aan het politiebestedel. Het beheer hoeft echter niet langer in 25 regio’s hoeft te worden vormgegeven. Het beheer komt in dit model verder van het gezag af te staan, maar wordt niet dicht bij de ministers gepositioneerd. Doordat de ministers met de Raad van de Politie onderhandelen over het beheer en deze de afspraken doorvertaalt naar de regio’s, kan dit de verwezenlijking van landelijke prioriteiten ten goede komen; van directe aansturing door de ministers is evenwel geen sprake. Territoriale congruentie op het niveau van de veiligheidsregio blijft mogelijk, bestuurlijke integratie echter niet. Dit model kan worden gecombineerd met het wetsvoorstel, maar niet met het hierboven vermelde voorstel van het Korpsbeheerdersberaad. Invoering van een Raad van of voor de Politie vergt wijzigingen in het politiebestedel en de wetgeving. De transitiekosten zijn daarom naar verwachting relatief hoog.

## **6 Nationaal gedeconcentreerd beheer**

Het uitgangspunt in dit model is “centraal, tenzij”. Er is sprake van één politiekorps, bestaande uit diverse uitvoerende diensten (bijvoorbeeld de huidige politiekorpsen). Eén minister is de korpsbeheerder en bepaalt voor de gehele politie de organisatie, de

---

<sup>3</sup> De Raad, een voorziening tot samenwerking, bestaat dan uit personen die thans betrokken zijn bij de politie.

<sup>4</sup> De Raad, een zelfstandig bestuursorgaan, bestaat dan uit personen die in het verleden betrokken zijn geweest bij de politie of financieel-economische kennis hebben.



formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan, die daarna worden doorvertaald naar de uitvoerende diensten. De “tenzij” in het uitgangspunt “centraal, tenzij” wordt ingevuld door regionale adviescolleges te creëren en het regionaal college het regionale beleidsplan vast te laten stellen.

Het beheer komt verder van het gezag en het lokale bestuur af te staan. Wel komt het beheer dichterbij de landelijke aansturing. Hierdoor wordt uitvoering van landelijke prioriteiten eenvoudiger te bewerkstelligen. Landelijk beheer kan leiden tot een afname van de bestuurlijke drukte: de functie van korpsbeheerder vervalt op het niveau van de regio en het regionaal college krijgt minder taken. In dit model kan tevens beter dan nu verantwoording over het beheer (en daarmee ook over de hoofdlijnen van beleid ten aanzien van de taakuitvoering) worden afgelegd aan het parlement. Bestuurlijke integratie met de veiligheidsregio's behoort echter niet tot de mogelijkheden; territoriale congruentie blijft mogelijk als de huidige territoriale indeling blijft gehandhaafd. In dit model is het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau* niet meer nodig. Het voorstel van het Korpsbeheerdersberaad is met dit model niet te combineren. Invoering van dit model vergt ingrijpende wijzigingen. De transitiekosten zijn derhalve naar verwachting aanzienlijk.

#### *Algemene suggesties voor het beheer*

De werkgroep heeft tot slot nog enkele algemene suggesties die de doelmatigheid, de doeltreffendheid, de democratische legitimiteit en de flexibiliteit van het beheer van de politie kunnen vergroten. Deze suggesties zijn veelal in elk model toepasbaar:

- Investeren in de organisatie en aansturing van de politie, ter bevordering van een gevoel van samenhang ('shared idea'). Dit betreft niet alleen de relaties tussen de politiekorpsen, maar ook de relaties tussen het centrale en het decentrale niveau waarop de gezagsdragers functioneren.
- Opnemen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het centrale en het decentrale niveau voor doelmatig beheer en taakuitvoering in de Politiewet 1993.
- Introduceren van institutioneel overleg tussen de beleidsmakers op landelijk en op lokaal niveau.
- Introduceren van een regionaal adviesorgaan en een gemeentelijk inbrengrecht (conform het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*).
- Verder stimuleren van concerdenken op het terrein van beheer binnen de politie.
- Aanwijzen van één minister als aanspreekpunt voor de politiekorpsen voor de prioritering van doeleinden op het terrein van het beheer.
- Verstevigen van het toezicht op en inzicht in het beheer en in de prestaties van de politiekorpsen, het institutionaliseren van benchmarken en maatstafvergelijking in de tijd en tussen de politiekorpsen, alsmede het stimuleren van de uitwisseling van best practices tussen de politiekorpsen.
- Gebruik maken van het budgetverdeelsysteem als sturingsinstrument.
- Vastleggen in de Politiewet 1993 dat de korpschef de dagelijkse gang van zaken van de politiekorpsen regelt (incl. het beheer). Een verdergaande variant is om alle taken van de korpsbeheerder toe te wijzen aan de korpschef. De functie van korpsbeheerder is dan niet langer nodig.
- Vastleggen in de Politiewet 1993 wat onder basispolitiezorg wordt verstaan.

Daarnaast is de werkgroep van oordeel dat enkele reeds in gang gezette ontwikkelingen moeten worden voortgezet en gestimuleerd dan wel wettelijk voorgeschreven:

- Standaardiseren van bijvoorbeeld organisatie, inrichting, functies, werkprocessen, arbeidsvoorwaarden en salarissen bij de politie.
- Stimuleren van samenwerking en opschaling, bijvoorbeeld bij de PIOFAH-taken.
- Integreëren van het regionaal georganiseerd overleg (RGO) en de ondernemingsraad (OR).

*Tot slot*

De werkgroep meent met dit onderzoek bouwstenen te hebben aangeleverd voor de verdere verbetering van het beheer van de politie. Daarbij is de werkgroep zich ervan bewust dat een wijziging van het model alleen geen garantie is voor een dergelijke verbetering. Hiervoor zullen ook een cultuurwijziging en een gezamenlijk veranderingsproces noodzakelijk zijn.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het budgettaire beslag op de Rijksbegroting van de Nederlandse politie bedraagt € 3,8 mrd (ca. 53.000 fte)<sup>5</sup>. Hiervan is circa 20% bestemd voor de PIOFAH-taken.<sup>6</sup> Het kabinet heeft verschillende trajecten gestart om te bezien of de politie doeltreffender en doelmatiger kan worden (georganiseerd):

- Een evaluatie van het functioneren van de politie<sup>7</sup> (de Commissie-Leemhuis). De Commissie-Leemhuis beoordeelt of de politieorganisatie voldoende toekomstbestendig is en duurzaam borg staat voor adequate politiezorg met inachtneming van landelijke en lokale prioriteiten of dat verdergaande aanpassingen van het politiebesteding dan thans in het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau* besloten liggen nodig zijn.
- Een onderzoek naar het bekostigingssysteem van de politie. Dit onderzoek heeft tot doel een nieuw bekostigingssysteem voor de politie te ontwerpen.
- Een onderzoek naar de organisatie-inrichting op rijksniveau van die (onderdelen van) organisaties die betrokken zijn bij het beleidsterrein nationale veiligheid (de Commissie-Brinkman, ingesteld in het kader van het Project Andere Overheid). Dit onderzoek heeft tot doel te komen tot een slagvaardigere, effectievere en efficiëntere inrichting en meer eenduidige aansturing op rijksniveau.
- Een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar mogelijke modellen voor het beheer van de politie. Doel van dit IBO is om over een neutrale beschrijving en analyse van mogelijke beheermodellen te beschikken als het kabinet op basis van de evaluatie tot de conclusie komt dat een aanpassing van het beheermodel gewenst is.

De verschillende trajecten zijn parallel aan elkaar gestart. Hierdoor bestaat het risico dat deze trajecten overlappen. Om overlap te voorkomen heeft de werkgroep het huidige politiebesteding niet geëvalueerd, geen expliciete aandacht besteed aan mogelijke bekostigingssystemen van de politie en zich vooral gericht op het beheer van de politie. Bovendien heeft het kabinet aangegeven bij dit rapport en het rapport van de Commissie-Leemhuis een gezamenlijk kabinetsstandpunt op te stellen.

## 1.2 Probleemstelling

In dit rapport staat de volgende probleemstelling centraal:

*Hoe kan het beheer van de politie worden vormgegeven?*

Uitgangspunten daarbij zijn:

- De werkgroep richt zich vooral op die elementen van het politiebesteding die het beheer van de politie beïnvloeden.

---

<sup>5</sup> Totaal politiekorpsen en KLPD inclusief functioneel inzetbare aspiranten.

<sup>6</sup> PIOFAH staat voor personeel, informatievoorziening, opleidingen, financiën, automatisering en huisvesting.

<sup>7</sup> Hoofdlijnenakkoord (2003: p. 7).

- In het IBO zijn de volgende organisaties meegenomen: de politieregio's, het Korps landelijke politiediensten (KLPD), de Politieacademie, het agentschap Informatie- en communicatietechnologieorganisatie (ITO), de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC), het Concern Informatiemanagement Politie (CIP) en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV);<sup>8</sup>
- Het gezag<sup>9</sup> over de politie blijft ongewijzigd;
- Lokale politiezorg blijft een zaak van het lokale bestuur en het openbaar ministerie (OM);
- De betrokkenheid van de minister van Justitie bij het beheer, voor zover van belang voor de strafrechtelijke rechtshandhaving van de rechtsorde, blijft gehandhaafd.

De werkgroep heeft voor de beantwoording van de probleemstelling de volgende criteria geformuleerd:

- **Doeltreffendheid en doelmatigheid.** Doeltreffendheid ziet op de mate waarin de gestelde doelen worden bereikt. Doelmatigheid ziet op het streven de gestelde doelen met zo gering mogelijk kosten en inspanningen te bereiken of om met dezelfde middelen meer te bereiken. Doelmatigheid omvat hiermee ook doeltreffendheid: het is immers niet mogelijk om doelmatig te werken zonder doeltreffend te zijn. Bovendien impliceert doelmatigheid ook kwaliteit. De doelmatigheid kan omhoog door met minder geld dezelfde kwaliteit te realiseren, maar ook door voor hetzelfde geld meer kwaliteit te realiseren. Relevante toets-elementen zijn: de productiviteit van de politie, de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie, de mogelijkheid tot opschalen, samenwerking en specialisatie, de mate waarin landelijke, (boven)regionale en lokale doelstellingen door de politie kunnen worden gerealiseerd en de administratieve lasten.
- **Democratische inbedding.** De democratische inbedding ziet op de bestuurlijke omgeving en op de procedures waarlangs beslissingen tot stand komen. De werkgroep interpreteert dit criterium door de volgende aspecten te analyseren: de verantwoordingsstructuur (accountability), de maatschappelijke inbedding, de bestuurlijke drukte en de mate van transparantie in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- **Flexibiliteit.** Flexibiliteit ziet op de mogelijkheid het beheermodel aan te passen aan veranderende omstandigheden en ontwikkelingen. De politiekorpsen dienen flexibel, innovatief en vernieuwend te kunnen opereren, waarbij de continuïteit gewaarborgd blijft. Relevante toetspunten zijn: de mate waarin externe ontwikkelingen in het beheermodel kunnen worden geïncorporeerd en de mogelijkheden om samen te kunnen werken met andere organisaties en instanties, zoals het openbaar ministerie (OM), de gemeente, de Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR), de brandweer en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).
- **Uitvoerbaarheid.** Naast bovenstaande criteria is ook de uitvoerbaarheid van een beheermodel belangrijk. Hierbij is aandacht voor: de vereiste wijzigingen in bedrijfsvoering, wet- en regelgeving en vermogenssituatie, het draagvlak, de transitiekosten<sup>10</sup> en de termijn en voorwaarden van invoering.

De werkgroep constateert hierbij dat de toetsing aan deze criteria altijd beperkt zal blijven tot een relatieve benadering. De indicatoren vormen de basis voor een onderlinge vergelijking en de op basis daarvan toe te kennen relatieve waardering.

---

<sup>8</sup> Bijlage 4 bevat een beschrijving van deze organisaties.

<sup>9</sup> De politie staat bij de handhaving van de openbare orde en hulpverlening onder gezag van de burgemeester. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving staat de politie onder gezag van de officier van justitie.

<sup>10</sup> Dit betreft de maatschappelijke kosten van een verandering.

### **1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer**

Bij de beantwoording van de haar voorgelegde vragen heeft de werkgroep de volgende aanpak gehanteerd. Eerst is bezien hoe het politiebesteding thans is georganiseerd, wat het beheer omvat en welke ontwikkelingen op het gebied van het beheer nu reeds gaande zijn. Daarvoor is geput uit relevante literatuur. Vervolgens zijn ambtsdragers en organisaties die met de politie te maken hebben gevraagd naar hun ervaringen met het beheer van de politie. Hoofdstuk twee geeft inzicht in het beheer van de politie en de aandachtspunten daarbij.

De werkgroep heeft ook gesproken met diverse organisaties om inzicht te krijgen in het beheer van andere regionaal georganiseerde organisaties. Samen met de inzichten die de werkgroep uit eerdere gesprekken heeft gekregen en een literatuuronderzoek naar de politie in andere landen heeft dit geleid tot een aantal beheermodellen en enkele algemene suggesties. Hoofdstuk drie beschrijft de belangrijkste kenmerken van de verschillende modellen en enkele algemene suggesties ten aanzien van het beheer. Vervolgens bevatten de hoofdstukken vier tot en met zes een nadere uitwerking van de beheermodellen. Door het ontbreken van (financiële) informatie over de doelmatigheid van het beheer van de politie volstaat de werkgroep met een kwalitatieve analyse van de modellen.



## 2 Het Nederlandse politiebestedel

Het besturingsconcept van de politie wijkt af van hetgeen gebruikelijk is. In plaats van integrale aansturing zijn gezag, beheer, bestuur en beleid bij de politie (expliciet) onderscheiden en toebedeeld aan verschillende ambtsdragers en organen. In dit hoofdstuk is aandacht besteed aan wat dit betekent voor de politie. Vervolgens heeft de werkgroep gezien wat de sterke en zwakke punten van het beheer zijn. De werkgroep is van mening dat het niet mogelijk is om zonder deze aandachtspunten mogelijke beheermodellen te ontwikkelen.

### 2.1 Gezag, beheer, bestuur en beleid

Voor veel organisaties geldt dat sprake is van een samenhangend besturingsconcept. Het besturen van een organisatie richt zich dan op zaken zoals het beleid, de strategie en de structuur van de organisatie. Bij de aansturing van de politie is hiervan afgeweken. In de Politiewet 1993 is sprake van een expliciet onderscheid tussen gezag, beheer en bestuur. Daarbij zijn het gezag, het beheer en het bestuur aan verschillende ambtsdragers en organen toegewezen. Inmiddels wordt ook de term beleid gehanteerd ten aanzien van de politie.

Het onderscheid tussen deze termen en de bijbehorende verdeling van de bevoegdheden is in de loop der tijd zo gegroeid en is inherent aan de taken en organisatie van de politie.<sup>11</sup> Voor de verschillende soorten politiewerk<sup>12</sup> is één soort politie (integrale taakuitvoering) gecreëerd in plaats van per politietaak een apparaat met eigen gezag (en beheer). De verantwoordelijkheden zijn daarbij aan verschillende organen en ambtsdragers toebedeeld vanwege de uiteenlopende aard van de taken (bestuurlijk versus justitieel), om de politie bestuurlijk en maatschappelijk te integreren in de samenleving, en om een concentratie van macht te voorkomen. Zo is het gezag op lokaal niveau verdeeld over de burgemeester en de officier van justitie, terwijl het beheer is neergelegd bij de korpsbeheerder. Deze treedt hierover in overleg met de officier van justitie.

De begrippen beheer, gezag, bestuur en beleid zijn desondanks onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het is dan ook niet realistisch om een verkenning van de mogelijkheden met betrekking tot het beheer uit te voeren zonder aandacht te besteden aan de afzonderlijke begrippen en hun samenhang. De termen gezag, beheer, beleid en bestuur zijn niet gedefinieerd in de Politiewet 1993, maar gangbare definities in de literatuur zijn:

---

<sup>11</sup> Bij de invoering van de Politiewet 1957 betoogde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, Bezitsvorming en Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie dat bewust was gezocht naar een oplossing die niet leidde 'tot een zodanige concentratie van macht, als in ons land (...) door de overgrote meerderheid van ons volk wordt verworpen.'

<sup>12</sup> De politie heeft op grond van de Politiewet 1993 de volgende taken: handhaving van de openbare orde, hulpverlening en strafrechtelijke rechtshandhaving.

- **Gezag** is de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie.<sup>13</sup> Het gezag ligt bij de burgemeesters (handhaving openbare orde en hulpverlening) respectievelijk de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving).
- **Beheer** omvat alle beslissingen en daaruit voortvloeiende handelingen die zorgen voor een goed functioneren van het politiekorps: de inrichting van de politieorganisatie (structuur, territoriale en functionele geleding) en de processen (zoals primaire proces en planning & control), de zorg voor personeel en middelen van de politie (apparaatzorg), en de inzet en verdeling van mensen en middelen over territoriale en functionele eenheden (sterkteverdeling) danwel de werkprocessen.<sup>14</sup> De korpsbeheerder, de burgemeester van de centrumgemeente, is hiervoor verantwoordelijk en wordt hierin bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder overlegt met de hoofdofficier van justitie over het beheer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is op rijksniveau verantwoordelijk voor het beheer van de politie.
- **Beleid** van de politie betreft het vaststellen van de doelen voor de politie en de prioriteiten daarin. Het beleid bevat zowel elementen van gezag als van beheer. Met name de ministers van BZK en van Justitie bepalen op landelijk niveau het beleid. De formele vaststelling van het politiebeleid vindt plaats door het regionaal college. Op regionaal en lokaal niveau bepalen de burgemeesters en de (hoofd)officieren van justitie de prioriteiten. Het lokale veiligheidsbeleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld.
- **Bestuur** van de politie omvat het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. Het bestuur heeft dus betrekking op de samenhang tussen gezag, beheer en beleid. Het regionaal college, bestaande uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie, bestuurt de politieregio. De korpsbeheerder is tevens voorzitter van het regionaal college.

De meest dominante begrippen zijn gezag en beheer, vandaar dat de werkgroep in de hiernavolgende tekst daar verder op in is gegaan.

De scheiding tussen gezag en beheer is met de komst van de regionale politiekorpsen verder versterkt. In gemeenten met gemeentepolitie verloren burgemeesters hun beheerbevoegdheid maar behielden het gezag waar het handhaving van de openbare orde en hulpverlening betrof. Het regionale beheer kwam in handen van de korpsbeheerder – burgemeester.

Uitgangspunt van het huidige politiebestedel is dat het beheer het gezag volgt. Dat betekent dat, waar het de regionale politiekorpsen betreft, de korpsbeheerders het beheer moeten afstemmen op de wensen van de gezagsdragers in de regio<sup>15</sup> alsmede op de wensen van de landelijke beleidsmakers (de betrokken ministers). In de praktijk leidt dit tot fricties. Gezag en beheer lopen regelmatig door elkaar, doordat gezag- en beheerbeslissingen vaak nauw zijn verbonden. Gezag kan vaak alleen worden uitgeoefend als de gezagdrager ook de (zekerheid van de) beschikking heeft over de benodigde mensen en middelen.

Een oplossing kan zijn om beheer en gezag over de politie bij één orgaan of functionaris onder te brengen. Een probleem daarbij is dat de sturing- en verantwoordingsfilosofie per politietaak verschilt. Bij handhaving van de openbare orde en hulpverlening geschiedt de aansturing van de politie op lokaal niveau: door de burgemeester. De burgemeester legt

<sup>13</sup> Suyver (1994: p. 4) en Michiels, Naeyé, Blomberg en Boek (1997: p. 95).

<sup>14</sup> Michiels, Naeyé, Blomberg en Boek (1997: p. 131).

<sup>15</sup> Er zijn 467 gemeenten in Nederland en dus evenveel burgemeesters. Daarnaast heeft elke gemeente en elke politieregio een (hoofd)officier van justitie. Dit leidt tot een groot aantal gezagsdragers.



hierover verantwoording af aan zijn gemeenteraad. Bij strafrechtelijke handhaving daarentegen leggen de (hoofd)officieren van justitie via het college van procureurs-generaal verantwoording af aan de minister van Justitie. Deze legt verantwoording af aan het parlement. Dit zijn twee verschillende sturingsfilosofieën. Het is daarom niet mogelijk om – uitgaande van een integrale politietaak – beheer en gezag bij één functionaris onder te brengen.

Bovendien kan aansluiting bij het lokale niveau leiden tot ondoelmatigheid bij het beheer, terwijl aansluiting bij het landelijke niveau juist bij het gezag op het terrein van de openbare orde en de hulpverlening kan leiden tot verminderde doeltreffendheid (lokale en regionale prioriteiten die minder aan bod komen).

De vraag rijst of en hoe beheer en gezag bij elkaar kunnen worden georganiseerd en tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan de gedachte dat er één soort politie is. Mede daarom is in de Politiewet 1993 gekozen voor het regionale niveau van de politiekorpsen. Dit is feitelijk een suboptimale oplossing als beide politietaken afzonderlijk worden beschouwd, maar kan een optimale oplossing zijn indien een integrale benadering wordt nagestreefd.

Door onderscheid te maken tussen enerzijds het uitzetten van de hoofdlijnen voor de politie ("beleid") en anderzijds het nemen van concrete beheer- en gezagsbeslissingen kan voorkomen worden dat de scheiding tussen gezag en beheer nog verder wordt verscherpt. Nader onderscheid tussen het uitzetten van de hoofdlijnen voor landelijk te nemen beslissingen en voor op regionaal of lokaal niveau te nemen besluiten is noodzakelijk. Het nemen van concrete beheer- en gezagsbeslissingen omvat het aansturen van (het handelen van) de politie. De daadwerkelijke aansturing van de taakuitvoering van de politie blijft voorbehouden aan de burgemeesters en de officieren van justitie. Een dergelijke oplossing past niet binnen de taakopdracht van dit onderzoek en is daarom niet verder uitgewerkt.

## 2.2 Aandachtspunten in het huidige bestel

Het huidige beheer van de politie kent sterke en zwakke punten. Alvorens mogelijke beheermodellen te beschrijven is het zinvol om hier bij stil te staan.

### *Doelmatigheid en doeltreffendheid*

Sinds 1851 fungeerden in Nederland het Korps Rijkspolitie en de gemeentepolitie. Met de invoering van de Politiewet 1957 functioneerden deze politiekorpsen territoriaal gescheiden: de gemeentepolitie in gemeenten van enige omvang, het Korps Rijkspolitie in kleinere gemeenten en landelijke gebieden (het inwonertal was bepalend). Met de invoering van de Politiewet 1957 kwam er een eind aan de scheiding tussen de preventieve en de repressieve politietaak. Beide taken worden sindsdien onderscheiden, maar niet gescheiden. De politie heeft tot taak de rechtsorde te handhaven (handhaving openbare orde en strafrechtelijke handhaving) en hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. Er is dus sprake van *één soort politie*. Dit is een belangrijke verworvenheid van het huidige politiebestel, maar is tegelijkertijd ook een aandachtspunt. De justitiële en de bestuurlijke politietaak kennen immers verschillende sturingsfilosofieën.

Met de invoering van de Politiewet 1993 maakten de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het landelijke Korps Rijkspolitie plaats voor 25 politieregio's<sup>16</sup> en het KLPD. Deze

---

<sup>16</sup> Tijdens de totstandkoming van de Politiewet 1993 was de verwachting dat de regionale politiekorpsen zouden worden ondergebracht bij een nog te creëren vorm van regionaal bestuur. Die bestuurslaag is echter niet van de grond gekomen en is nu geen prioriteit meer voor het kabinet.

*opschaling* heeft geleid tot een verbetering in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie. Waar eerst elk gemeentelijk politiekorps zelf het beheer regelde, gebeurt dit nu op regionaal en (voor bepaalde taken) op landelijk niveau.

Kenmerkend voor de politiereorganisatie van 1993 is dat de regionale politiekorpsen die indertijd ontstonden *meer eigen verantwoordelijkheid* kregen. Het beheer kwam primair op regionaal niveau en het uitgangspunt werd “decentraal, tenzij”. Begin jaren '90 zagen velen de toegenomen eigen verantwoordelijkheid van de politiekorpsen als een belangrijke verworvenheid van het politiebestedel. Inmiddels is duidelijk dat dit ook een keerzijde heeft. De primaire aandacht was indertijd gericht op de integratie van de gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie, en het ontwikkelen van een samenbindende identiteit in elk van de nieuwe politiekorpsen. Er was ‘onvoldoende aandacht [...] voor de ontwikkeling van de Nederlandse politie als geheel’.<sup>17</sup> Daarom zijn regelmatig wijzigingen aangebracht die de politie meer als één concern zouden moeten laten werken en de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie ten goede moeten komen. Voorbeelden zijn de invoering van het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK-model) om de kwaliteit van de politiekorpsen te verbeteren, de totstandkoming van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en de daarvan afgeleide prestatieconvenanten met de politiekorpsen, en de invoering van zes bovenregionale rechteamts<sup>18</sup> en de nationale recherche. Daarnaast zijn ter ondersteuning van de politie in de loop der jaren diverse organisaties opgericht, zoals de Politieacademie, de ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC) en het Concern Informatiemanagement Politie (CIP).<sup>19</sup> Tot slot zijn ook de politiekorpsen zelf steeds meer gaan samenwerken met elkaar en met andere organisaties en instanties (zoals OM, rechterlijke macht, gemeenten, jeugdzorg, GHOR, brandweer, Koninklijke Marechaussee (KMar) en AIVD).

Ondanks deze initiatieven *verschillen de politieregio's* nog steeds sterk van elkaar wat betreft omvang, vormgeving, inrichting van de primaire processen, financieel management en informatiehuishouding (zie ook tabel B4-2 in bijlage 4). Bovendien is veelal sprake van *optimalisatie van het beheer in het belang van de regionale behoeften*. Sommigen spreken daarom van “doorgeschoten regionale autonomie” en zeggen “de Nederlandse politie bestaat niet”. Dit komt mede doordat in het adagium “decentraal, tenzij” de “tenzij” nauwelijks is ingevuld. Ook de ministers van BZK en van Justitie hebben in dat opzicht niet gebruik gemaakt van hun bevoegdheden. Een gevolg van de “doorgeschoten regionale autonomie” is de *aanzienlijke administratieve belasting* van de politiekorpsen. In een eerder IBO is de omvang van de administratieve belasting van de politie onderzocht.<sup>20</sup> Elf regelingen (van de 500 à 600 waarmee de politie te maken heeft) zijn onderzocht. Deze regelingen leiden bij de politie tot een administratieve lastendruk van circa 1300 fte (€ 80 mln). Als mogelijke oorzaak voor de belasting werd genoemd dat de politiekorpsen niet “van elkaar leren”, waardoor potentiële doelmatigheidswinsten verloren gaan.

---

<sup>17</sup> Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen (2005).

<sup>18</sup> Deze teams zijn als volgt verdeeld over Nederland (centrumkorps): Randstad-Noord en -Midden (politielokorps Kennemerland), Zuid-Nederland (politielokorps Brabant Zuid-Oost), Haaglanden (politielokorps Haaglanden), Noord- en Oost-Nederland (politielokorps IJsselland), Amsterdam-Amstelland en Gooi- en Vechtstreek (politielokorps Amsterdam-Amstelland), en Rotterdam-Rijnmond (politielokorps Rotterdam-Rijnmond).

<sup>19</sup> Voor meer informatie over deze organisaties en het budgettaire belang hiervan verwijst de werkgroep naar bijlage 4 bij dit rapport.

<sup>20</sup> Werkgroep Doorlichting Regelgeving Executieve Politietaken (2003: p. 7).

### *Democratische legitimiteit*

Ondanks de schaalvergroting naar het regionale niveau ging de lokale verankering van de politie niet verloren. De burgemeesters en de officieren van justitie bleven de gezagdragers. Mede als gevolg hiervan is de politie een 'burgernabije' politie gebleven. Dit komt de *maatschappelijke inbedding* ten goede.

Desondanks passen de regionale politiekorpsen minder goed in het *Nederlandse staatsbestel*. Oorspronkelijk zou de opschaling naar regionaal niveau de voorbode zijn van een grootscheepse bestuurlijke vernieuwing van het Nederlandse staatsbestel. Deze bestuurlijke vernieuwing is echter nimmer van de grond gekomen. Mede als gevolg hiervan is er sprake van een aanzienlijke '*bestuurlijke drukte*'.<sup>21</sup> Dit uit zich in vele bestuurlijke en justitiële bazen, veel organen, overleggen en planningscircuits die betrokken zijn bij de politie. De kern van het probleem wordt gevormd door de duale gezags- en beheerstructuur en het grote aantal betrokkenen.

Er is dan ook sprake van een *complexe verantwoordelijkheids- en bevoegdhedenverdeling*. De scheiding tussen beheer en gezag is niet zo strikt als de wet voorschrijft. Het uitgangspunt dat beheer gezag volgt gaat dan ook niet per definitie op (zie ook paragraaf 2.1). In de praktijk houdt de regionale beheerdriehoek zich vaak ook met het gezag bezig. In zijn functie van burgemeester van de centrumgemeente (en dus van gezagdrager) heeft de korpsbeheerder belang bij de verdeling van middelen en personeel in de regio. In de praktijk heeft de korpsbeheerder in de meeste politieregio's het beheer gemandateerd aan de korpschef. De korpschef heeft hiermee een belangrijke positie in het politiebestedel verworven.

Het regionaal college beperkt zich in de praktijk tot het formaliseren van in de beheerdriehoek genomen beslissingen. Ook de gemeenteraden, waar de burgemeesters uit het regionaal college formeel verantwoording aan afleggen over de door hen ingenomen posities in het college, houden zich niet bezig met het beheer van de politieregio. De accountability van het huidige model is hiermee gering.

Volledigheidshalve merkt de werkgroep op dat de betrokkenen deze werkwijze veelal niet als een belemmering zien.

### *Flexibiliteit*

Zoals opgemerkt in paragraaf 1.2 moet een model voor beheer van de politie zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Dat kan alleen als binnen een model daarvoor ook ruimte bestaat. Het huidige beheermodel heeft nog niet zijn grenzen bereikt. De politiekorpsen kunnen flexibel, innovatief en vernieuwend opereren. Zo werken inmiddels een aantal kleinere politiekorpsen op bepaalde terreinen samen<sup>22</sup> en zijn diverse initiatieven opgestart zoals het Landelijk Functiehuis. In dit verband kan ook het *voorstel vanuit het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen*<sup>23</sup> om het beheer van de politie anders te organiseren worden genoemd. Dit voorstel is verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Ook meer externe ontwikkelingen, zoals de ontwikkelingen inzake de *veiligheidsregio's* en het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie*<sup>24</sup> kunnen in dit model worden geïncorporeerd (zie ook hoofdstuk 4).

---

<sup>21</sup> Deze term ziet op het grote aantal organen en personen en de bijbehorende overleggen en planningscircuits.

<sup>22</sup> De Wet samenwerkingsvoorzieningen politie (Stb. 2005, 242) kan dit verder stimuleren.

<sup>23</sup> Het Korpsbeheerdersberaad is een overlegorgaan van de korpsbeheerders. De Raad van hoofdcommissarissen is het overlegorgaan van de hoofdcommissarissen. Beide organen zijn niet in de Politiewet 1993 geregeld.

<sup>24</sup> Wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de

Tot slot is ook de voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester relevant. Onderdeel van de discussie hierover is de vraag of een gekozen burgemeester belast kan zijn met het beheer van een politiekorps. Deze vraag was actueel totdat op 23 maart 2005 de Eerste Kamer in tweede lezing het voorstel tot deconstitutionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester verwierp.<sup>25</sup> Hierdoor was het niet langer haalbaar reeds in 2006 de gekozen burgemeester zijn intrede te laten doen. Inmiddels heeft het kabinet zich in het zogeheten Paasakkoord van 26 maart 2005 verplicht ernaar te streven de burgemeestersverkiezing grondwettelijk te regelen. Hangende een daartoe in te dienen grondwetsvoorstel worden twee bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen tot invoering van een gekozen burgemeester aangehouden.<sup>26</sup> Indien – zoals beoogd – de burgemeester op termijn zal worden gekozen, zal de spanning toenemen tussen de gezagsverantwoordelijkheid en de beheerverantwoordelijkheid van de burgemeester-korpsbeheerder, Het risico bestaat dan dat de burgemeester-korpsbeheerder zijn eigen gemeente zal bevoordelen en het beheer inzet wordt van verkiezingen. Bovendien speelt dan mee dat de inwoners van de overige gemeenten de burgemeester-korpsbeheerder niet gekozen hebben. Aangezien de voorstellen niet eerder dan in 2010 effectief kunnen zijn, ziet de werkgroep ervan af in de analyse van de modellen aandacht te besteden aan deze bestuurlijke ontwikkeling.

opheffing van de Raad voor het Politiekorps landelijke politiediensten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 704, nr. 2).

<sup>25</sup> Wetsvoorstel 28 509 tot verandering van de grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester.

<sup>26</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 864, nrs. 1-3 (Wet introductie gekozen burgemeester); Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 865, nrs. 1-3 (Wet verkiezing burgemeester).

## 3 Mogelijke beheermodellen

Dit hoofdstuk start met een categorisering van de mogelijke modellen voor het beheer van de politie. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.2 het spectrum aan modellen dat hierbij hoort. Niet alle modellen zijn echter uitvoerbaar. In deze paragraaf is bezien welke modellen nadere uitwerking verdienen. Deze uitwerking is in de hoofdstukken hierna te vinden. Tot slot bevat de laatste paragraaf enkele algemene suggesties van de werkgroep om de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de democratische legitimiteit van het beheer te vergroten.

### 3.1 Decentraal of centraal beheermodel

De mogelijke modellen voor het beheer van de politie kunnen globaal in twee categorieën worden onderscheiden: decentrale en centrale beheermodellen. De werkgroep heeft per model een aantal kenmerken beschreven.<sup>27</sup>

#### *Decentraal beheermodel*

Een decentraal beheermodel heeft de volgende kenmerken:

- De *verantwoordelijkheid* voor het beheer ligt op decentraal niveau. Ook de verantwoording over het beheer wordt decentraal afgelegd, bijvoorbeeld aan het regionaal college, provinciale staten of de gemeenteraad. Indien er sprake is van “decentraal, tenzij” kan ook verantwoording over het beheer worden afgelegd aan een meer centraal orgaan of bijvoorbeeld aan de ministers van BZK en van Justitie (beheerders op afstand). Dezen zijn verantwoording schuldig voor de wijze waarop zij in de ‘tenzij’-formule inhoud hebben gegeven aan beheer op afstand.
- Het decentrale beheermodel sluit meer aan bij de *bestuurlijke politietaken* (openbare orde handhaven en hulp verlenen) dan bij de justitiële taken. De bestuurlijke taken worden immers aangestuurd vanuit het lokale niveau (een decentraal niveau): door de burgemeesters. Dezen zullen doorgaans geneigd zijn aandacht te hebben voor de bestuurlijke aspecten en de handhaving van de openbare orde (en hulpverlening). Door de grotere nadruk op de bestuurlijke taken kan dit model leiden tot meer aandacht voor de *preventieve taken* van de politie.
- Door de decentrale organisatie zal het beheer van de politie vooral worden afgestemd op *decentrale prioriteiten*: lokale en regionale prioriteiten van het bestuur. Landelijke en bovenregionale prioriteiten zullen – door de afstand tussen het landelijke en decentrale niveau – in mindere mate tot beleid op decentraal niveau leiden.
- Het decentrale beheer brengt met zich mee dat de politie relatief dicht bij de burger is georganiseerd. Bovendien is de politie ook relatief dicht bij het lokale bestuur georganiseerd. Dit komt de *maatschappelijke inbedding* ten goede.

---

<sup>27</sup> De werkgroep gaat bij de beschrijving van de modellen uit van het huidige aantal politiekorpsen. Dit aantal is niet een wezenlijk element van de modellen. Aanpassing hiervan is mogelijk.

- Territoriale congruentie met de *veiligheidsregio* is mogelijk. Een decentraal beheermodel maakt het mogelijk om op termijn over te gaan tot bestuurlijke integratie van de politie met de veiligheidsregio.
- *Samenwerking en standaardisatie* zullen in dit model door de politiekorpsen zelf moeten worden geïnitieerd en is vrijwillig: de politiekorpsen kunnen er zelf voor kiezen.
- In dit model zal elk politiekorps het beheer zelf moeten regelen, tenzij het politiekorps besluit samen te werken met andere politiekorpsen. Het op decentraal niveau beleggen van het beheer (zoals de *PIOFAH-taken*) lijkt minder doelmatig. De *uitvoeringskosten en de administratieve lasten* die hiermee gepaard gaan zullen doorgaans hoger zijn dan wanneer er één centrale organisatie is. De verdeling van middelen en personeel binnen het politiekorps is echter decentraal doelmatiger uit te voeren.
- Flexibel omgaan met *de schaal van de politiekorpsen* is in dit model lastiger. Regio's kunnen zelf komen met voorstellen. Dit betekent wel dat de decentrale beheerders hierover overeenstemming moeten zien te vinden. Indien invulling wordt gegeven aan het onderdeel "tenzij" van het adagium "decentraal, tenzij", zouden wijzigingen in de schaalgrootte relatief eenvoudig kunnen worden opgelegd door het centrale niveau.
- Een decentraal beheermodel maakt *intensivering van samenwerking met decentraal georganiseerde instanties*, zoals de gemeente en de brandweer, eenvoudiger (verlengd lokaal bestuur).

#### *Centraal beheermodel*

De werkgroep onderscheidt de volgende kenmerken van een centraal beheermodel:

- De *verantwoordelijkheid* voor het beheer ligt bij een centraal orgaan of ambtsdrager. De huidige politiekorpsen kunnen dan uitvoerende diensten worden. In dit model worden de mogelijkheden tot centrale aansturing versterkt. Het centraal orgaan legt verantwoording af over het beheer op centraal niveau aan bijvoorbeeld de ministers van BZK en/of van Justitie.
- Het OM wordt centraal aangestuurd door het college van procureurs-generaal namens de minister van Justitie. Hierdoor past de *justitiële politietaak* (strafrechtelijke handhaving) beter bij een centraal beheermodel. Het is mogelijk dat de keuze voor een centraal beheermodel de (centrale) rechtshandhaving en de justitiële taken meer zal faciliteren. Doordat een centraal beheermodel beter lijkt te passen bij de justitiële politietaak, kan dit model leiden tot meer aandacht voor de *repressieve taken van de politie*.
- In een centraal beheermodel zal meer nadruk liggen op *landelijke en bovenregionale prioriteiten*. Dit beheermodel maakt het juist lastiger om lokale en regionale prioriteiten in de taakuitoefening van de politie te krijgen.
- De *maatschappelijke inbedding* van de politie kan veranderen ten aanzien van de bestuurlijke taken, in het bijzonder voor de samenwerking met de anders gestructureerde partners in de lokale of regionale veiligheidszorg. Het beheer en de prioritering komen verder af te staan van de burgers en het lokale bestuur.
- De regionale onderdelen van de politie kunnen territoriaal congruent zijn met *de veiligheidsregio*. Bestuurlijke integratie van de politie met de veiligheidsregio is in dit beheermodel echter niet mogelijk, omdat de veiligheidsregio uitgaat van decentrale aansturing en de regionale onderdelen van de politie in dit model centraal wordt aangestuurd.
- *Samenwerking, standaardisatie* van bijvoorbeeld organisatie, functies en werkprocessen kunnen door het centrale niveau dwingend worden opgelegd. Natuurlijk is het ook mogelijk dat een aantal onderdelen van de politie zelf besluit tot (vrijblijvende) samenwerking.
- In dit model kan expertise op het terrein van het beheer worden gebundeld (dit geldt bijvoorbeeld voor de *PIOFAH-taken*). In plaats van per onderdeel het beheer te

organiseren, is één centrale organisatie voldoende. Dit leidt tot lagere *uitvoeringskosten en administratieve lasten*. De doelmatigheidswinst kan worden ingezet voor een *productievere politie en/of meer kwaliteit van de taakuitvoering*. Dit laat onverlet dat een deel van het operationeel beheer per onderdeel zal plaatsvinden.

- Flexibel omgaan met de *schaal van de onderdelen* behoort in dit model tot de mogelijkheden en kan eenvoudig worden opgelegd door het centrale niveau.
- Een centraal beheermodel maakt *intensivering van samenwerking met centraal georganiseerde instanties*, zoals de AIVD en de KMar, eenvoudiger.

#### *Tot slot*

Een louter decentraal of centraal model zal in de praktijk niet mogelijk zijn.<sup>28</sup> Beide modellen zullen elementen van het andere model bevatten. Er is dan dus sprake van 'decentraal, tenzij' of 'centraal, tenzij'.

## **3.2 Spectrum van mogelijke modellen**

Zoals de werkgroep in de vorige paragraaf aangaf, zijn er op hoofdlijnen twee soorten modellen denkbaar die in uitwerking veel op elkaar kunnen lijken. De werkgroep is zich er van bewust dat desondanks theoretisch een groot aantal modellen voor beheer mogelijk is. Niet al deze modellen zijn echter uitvoerbaar. Het is daarom van belang om het spectrum van mogelijke modellen en de daarin te onderscheiden varianten in grote lijnen in beeld te brengen, om daarna een beperkt aantal modellen nader uit te werken. Een dergelijk spectrum is eerder beschreven door Rosenthal, Muller en Bruinsma (1998). Zij beschrijven diverse perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn. De maatregelen op de korte termijn hebben betrekking op aanpassingen binnen het huidige politiebestedel. De perspectieven op middellange termijn gaan in op mogelijke bestelwijzigingen. De perspectieven op lange termijn betreffen meer algemene ideeën over beheer. De volgende alternatieve modellen (van decentraal naar centraal) zijn denkbaar: bestuurlijke en justitiële politie, regionale politie, provinciale politie, Raad van/voor de Politie en nationale politie. Deze modellen zijn hieronder beschreven.

#### *Bestuurlijke politie en justitiële politie*

In dit model krijgt iedere gemeente een politiekorps voor de bestuurlijke taken (openbare ordehandhaving en hulpverlening). Tegelijkertijd komt er een landelijk politiekorps voor de justitiële taak.

Belangrijkste voordeel van het model is dat beheer en (lokaal) gezag over de politie hiermee in één hand komen, namelijk in die van de burgemeester.

Het model van bestuurlijke en justitiële politie is echter strijdig met veel maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen. In de Politiewet 1993 is gekozen voor één soort politie en daarmee voor een integrale taakuitvoering. Dit is een belangrijke verworvenheid, die niet ter discussie staat. De bij de Politiewet 1993 verworven schaalvoordelen gaan bovendien verloren. Beheermodellen die de integrale taakuitvoering doorbreken, blijven tegen deze achtergrond onbesproken.

---

<sup>28</sup> Denk aan het huidige beheermodel waarin de Minister van BZK beheerder op afstand is en bepaalde beheertaken door het KLPD worden uitgevoerd voor alle politiekorpsen. Dit introduceert enkele centrale elementen in het decentrale (regionale) beheermodel.

### *Perspectieven binnen een regionaal bestel*

De sterke en zwakke punten van het huidige regionale bestel zijn in paragraaf 2.2 aan de orde geweest. Een aantal van de zwakke punten wordt verminderd door de initiatieven die thans worden ontwikkeld om te komen tot verbeteringen ten aanzien van het beheer op bovenregionaal en nationaal niveau. Er vindt thans bij de politie een omslag plaats van regioidenken naar concerndenken. Zo kan in dit kader onder meer worden gewezen op het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie* en het voorstel van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen om op landelijk niveau te komen tot bindende besluitvorming tussen de politiekorpsen via het dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad. Ook de oprichting van zogeheten shared services centra kan leiden tot verdere concernvorming bij de politie en tot verbeteringen op het terrein van doelmatigheid.

Waar bovenstaande verbeteringen met name zien op het bovenregionale en landelijke niveau, vinden Rosenthal et al (1998) het op korte termijn van belang om meer helderheid te krijgen over de begrippen beheer en gezag, en hun onderlinge verhouding. Ook dient de waarde van de diverse overlegorganen (zoals het regionale college en de gemeenteraad) bezien te worden en kan deze indien dit noodzakelijk wordt geacht worden versterkt.

Gelet op het bovenstaande heeft de werkgroep besloten een regionaal verbeterd model uit te werken om te bezien wat hier binnen nog mogelijk is (zie hoofdstuk 4). Een 'revolutie', dat wil zeggen een fundamentele wijziging van beheermodel, is immers met name nodig als 'evolutie' (doorontwikkeling van het huidige model) in de gewenste richting niet tot de mogelijkheden behoort.

### *Provinciale politie*

Bij een model met provinciale politie berust het beheer over de politie bij de commissaris van de Koningin, die over dat beheer verantwoording aflegt aan provinciale staten. Een argument voor dit model is gelegen in de mogelijkheid om op termijn het aantal politiekorpsen op te schalen naar provinciaal niveau en interprovinciale samenwerking beter vorm te kunnen geven. Daarnaast wordt in dit model verantwoording over het beheer afgelegd aan een democratisch gekozen orgaan.

Ook voor dit beheermodel geldt echter dat de voordelen niet opwegen tegen de nadelen. Het model zou een nieuwe bestuurslaag in het toch al complexe bestel introduceren. Van meer concernvorming van de politie is in dit model geen sprake. Bovendien levert opschaling van het beheer van de politie tot het niveau van de provincies beperkte schaalvoordelen op. Daarbij komt dat de kans bestaat dat de opschaling van het beheer uiteindelijk leidt tot opschaling van het gezag naar het provinciale niveau, hetgeen strijdig is met de uitgangspunten van dit onderzoek. Gelet hierop heeft de werkgroep ook dit model geen verdere aandacht gegeven.

### *Raad van/voor de Politie<sup>29</sup>*

Een model dat niet in Rosenthal et al (1998) wordt vermeld, maar wel door de werkgroep is uitgewerkt, is dat van een Raad van of voor de Politie (naar analogie van de Raad voor de Rechtspraak). In dit model voert zo'n Raad, hetzij opgericht door het rijk, hetzij door de regio's, het beheer van de politie uit. De positionering en samenstelling van dit sturingsorgaan bepaalt of hier sprake is van een centraal of een decentraal model.

---

<sup>29</sup> Met deze benaming wordt tot uitdrukking gebracht dat de Nederlandse politie in één concern wordt ondergebracht. De Raad van de Politie (decentraal model) dan wel de Raad voor de Politie (onafhankelijk, centraal model) functioneert als directie, dus als raad van bestuur.



Het model is ingegeven vanuit de gedachte dat een dergelijke Raad de concernvorming binnen de Nederlandse politie kan bevorderen, en daarbij vanuit een meer onafhankelijke positie een afweging kan maken tussen lokale, regionale en nationale prioriteiten. Daarom heeft de werkgroep dit model in hoofdstuk 5 verder uitgewerkt.

#### *Gedeconcentreerde nationale politie*

Het samenvoegen van de politiekorpsen is niet noodzakelijk. Een *gedeconcentreerd* model is ook denkbaar. Hierbij voert de minister het beheer over de gehele politie, maar is sprake van gedeconcentreerde eenheden die als uitvoerende diensten functioneren. Hierbinnen zijn verschillende varianten mogelijk. Zo kan het beheer over de politie in een hiërarchische lijn door de minister worden gedelegeerd aan het regionale niveau. Omdat een dergelijk gedeconcentreerd model verscheidene voordelen kent, onder meer het verbeteren van de verantwoording over het beheer van de politie en het verminderen van bestuurlijke drukte, heeft de werkgroep dit model in hoofdstuk 6 van dit rapport nader uitgewerkt.

#### *Geconcentreerde nationale politie*

Ook de mogelijkheid om het beheer van de politie op nationaal niveau te beleggen wordt door Rosenthal et al (1998) onderscheiden. In de meest 'vergaande' variant van dit nationale model is de minister van BZK en/of van Justitie de beheerder van de politie. Door alle politiekorpsen samen te voegen ontstaat één geconcentreerd politiekorps. Een dergelijk model past echter niet in een gedecentraliseerde eenheidsstaat, en komt te ver af te staan van het lokale gezag. In het verleden is voor deze optie niet gekozen vanwege het risico van een te grote verzelfstandiging van de politieorganisatie. De werkgroep laat dit model dan ook verder buiten beschouwing.

#### *Tot slot*

Het spectrum aan modellen voor beheer levert de volgende mogelijkheden op die nader zijn uitgewerkt: het verbeterde regionale model (hoofdstuk 4), het model van een Raad van of voor de Politie (hoofdstuk 5), en een landelijk gedeconcentreerd model (hoofdstuk 6).

### **3.3 Algemene suggesties voor het beheer van de politie**

Ongeacht welk beheermodel wordt gehanteerd doet de werkgroep een aantal suggesties waarmee de doelmatigheid, de doeltreffendheid of de democratische legitimiteit van het beheer kunnen worden vergroot.

De werkgroep ziet de volgende verbetermogelijkheden:

- Investeren in de organisatie en aansturing van de politie, ter bevordering van een gevoel van samenhang ('shared idea'). Dit betreft niet alleen de relaties tussen de politiekorpsen, maar ook tussen het centrale en decentrale niveau waarop de gezagsdragers functioneren. Dit kan onder meer door het introduceren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor doelmatig beheer en taakuitvoering in de Politiewet 1993, een institutioneel overleg tussen de beleidsmakers op landelijk en op lokaal niveau, een regionaal

adviesorgaan<sup>30</sup>, een gemeentelijk inbrengrecht, en het aanwijzen van één minister als aanspreekpunt voor de politiekorpsen voor de prioritering van nationale doeleinden op het gebied van het beheer.

- Verstevigen van het toezicht op en inzicht in het beheer en de prestaties van de politiekorpsen.

Naast goede informatiesystemen is daarvoor vereist dat er een sterke toezichthouder opereert. Dat kan door de IOOV. Het toezicht van de IOOV moet dan wel worden uitgebreid, dat wil zeggen dat zij voortaan ook gegevens die inzicht bieden in de prestaties van de politiekorpsen (zowel voor het beheer als voor de taakuitvoering) verzamelt en monitort. Ook de ministeries van BZK en van Justitie moeten hier inzicht in hebben en daarover snel en eenvoudig cijfers op landelijk niveau kunnen verkrijgen (via de IOOV).

- Institutionaliseren van benchmarken en maatstafvergelijking in de tijd en tussen de politiekorpsen om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid. Het gaat daarbij niet alleen om vergelijking van de politiekorpsen onderling, waarbij de politiekorpsen van elkaars best practices kunnen leren. Ook kunnen de prestaties van een politiekorps in de tijd worden gevolgd.
- Gebruik maken van het budgetverdeelsysteem als sturingsinstrument.
- In de Politiewet vastleggen dat de korpschef de dagelijkse gang van zaken van de politiekorpsen regelt (incl. het beheer).

De taken van de korpschef zijn niet genoemd in de Politiewet 1993. In de praktijk heeft de korpschef vaak de taken van de korpsbeheerder doorgemandateerd gekregen. Om recht te doen aan de feitelijke situatie, zou in de Politiewet 1993 kunnen worden vastgelegd dat de korpschef in ieder geval de dagelijkse gang van zaken van de politiekorpsen regelt en zorgt voor professionalisering, samenwerking en kwaliteitsbevordering.

Een verdergaande variant is dat de korpschef belast wordt met het gehele beheer van het politiekorps. De functie van korpsbeheerder is dan niet langer nodig. De korpschef wordt hiermee bestuurlijk verantwoordelijk voor het beheer.

- Verder stimuleren van concerndenken op het terrein van beheer binnen de politie. De in dit rapport uitgewerkte modellen bevatten hiertoe verschillende mogelijkheden. Zo kan concerndenken bijvoorbeeld worden bewerkstelligd door een centraal beheerorgaan op te richten. Dit centrale beheerorgaan fungeert dan als het bestuur van het concern politie en regelt die beheertaken die regio-overstijgend zijn. De werkgroep denkt hierbij aan taken zoals: inkoop van materieel, verzekeringen en salarisadministratie.

Daarnaast is de werkgroep van oordeel dat enkele reeds in gang gezette ontwikkelingen moeten worden voortgezet dan wel gestimuleerd.

- Standaardisatie. Door de organisatie van de politiekorpsen te standaardiseren kan samenwerking tussen de politiekorpsen eenvoudiger tot stand komen. Wettelijke inrichtingseisen (bijvoorbeeld welke functionele onderdelen op regionaal of bovenregionaal moeten worden georganiseerd en eisen stellen aan de omvang van de territoriale onderdelen), landelijke functiebenamingen en –beschrijvingen, uniforme arbeidsvoorwaarden en salarissen, en landelijke werkprocessen en werkvoorschriften kunnen daarbij helpen.
- Stimuleren van samenwerking en opschaling.

---

<sup>30</sup> Vergelijk de burgerraden, de raden van advies en de gebruikersraden als bedoeld in het rapport van de Werkgroep Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (2004: p. 40-41).

Anders dan in Duitsland en in België<sup>31</sup> zijn er in Nederland geen breed gedragen ideeën over de optimale schaalgrootte van de politie. Desondanks blijkt het aantal politiekorpsen in Nederland relatief groot te zijn en zijn er onderling (te) grote verschillen tussen de politiekorpsen (zie ook tabel B4-2 in bijlage 4). Samenwerking en opschaling kunnen voor de kleinere politiekorpsen uitkomst bieden. De werkgroep heeft hier echter verder geen onderzoek naar gedaan. De (optimale) schaalgrootte van de politie is immers object van onderzoek van de Commissie-Leemhuis. Een aantal beheertaken kan centraal worden georganiseerd. De werkgroep denkt daarbij aan de PIOFAH-taken. Deze taken kunnen centraal worden georganiseerd, waarbij de uitvoering eventueel decentraal kan zijn. Daarnaast kunnen de call-centra en meldkamers verder worden opgeschaald.

- Integreeren van het regionaal georganiseerd overleg (RGO) en de ondernemingsraad (OR).

De werkgroep Doorlichting regelgeving executieve politietaken (2003) constateert dat tussen het RGO en de OR soms afstemmingsproblemen, verschillen van opvatting en competentiestrijd bestaan.<sup>32</sup> De werkgroep heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan om deze problemen te voorkomen. Integratie van het RGO en de OR was er hier één van.

---

<sup>31</sup> Deze landen achten een optimale schaalgrootte van 1.500 à 3.000 fte per politiekorps gewenst.

<sup>32</sup> Werkgroep Doorlichting regelgeving executieve politietaken (2003: p. 32-33).

## 4 Regionaal beheer

Vertrekpunt van dit hoofdstuk is het thans bestaande beheermodel, zoals dat is neergelegd in de Politiewet 1993 (inclusief de recentelijk aangenomen wet Samenwerkingsvoorzieningen Politie (Stb, 2005, 242)). In bijlage 4 is dit model kort beschreven.

In paragraaf 4.1 is een beheermodel geschetst zoals dat volgt uit de ideeën die momenteel door het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen worden ontwikkeld. In paragraaf 4.2. is ingegaan op het beheermodel zoals dat zou gelden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie*.

Deze modellen zijn op het gebied van het beheer van de politie verenigbaar. Op het punt van het gezag lopen deze twee beheermodellen uiteen. Het wetsvoorstel gaat uit van een zwaardere regierol van de ministers, terwijl de ideeën van de politieraden uitgaan van een centrale rol van het Korpsbeheerdersberaad. Daarom zijn de twee modellen niet met elkaar te combineren.<sup>33</sup>

### 4.1 Regionaal beheer met een samenwerkingsvoorziening

In de notitie *Politiefunctie, politieorganisatie en politiebesteding: ruimte voor ontwikkeling*<sup>34</sup> ontvouwen het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hun voornemen om de politiekorpsen verder te ontwikkelen tot één Nederlandse politie, die naar buiten en naar binnen als eenheid herkenbaar en aanspreekbaar is. De politiekorpsen, het KLPD en de Politieacademie kiezen daarbij voor een vernieuwd regionaal politiebesteding, dat wordt gekenmerkt door samenwerking, standaardisatie en uniformering van gedrag en handelen. Omdat de gedachtevorming hierover nog in volle gang is, kan geen gedetailleerde beschrijving worden gegeven. Volstaan moet worden met een voorlopige contourenschets. De werkgroep kan daarom geen definitieve uitspraken doen over de mate waarin het model voldoet aan de gestelde criteria.

#### 4.1.1 Beschrijving

##### *Algemeen*

Op basis van de recent aanvaarde *Wet samenwerkingsvoorzieningen politie* richten de politiekorpsen gezamenlijk één rechtspersoonlijkheid bezittende landelijke voorziening tot samenwerking op: *Politie Nederland*. Deze samenwerkingsvoorziening wordt, met instemming van de regionale colleges en na goedkeuring van de minister van BZK, ingesteld door de korpsbeheerders van de politiekorpsen en van het KLPD. Zij vormen het algemeen bestuur van de voorziening tot samenwerking. Uit hun midden zullen zij

---

<sup>33</sup> Zie ook de brief van de voorzitters van de politieberaden aan de Tweede Kamer en de ministers van BZK en van Justitie van 3 februari 2005.

<sup>34</sup> Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen (2005).

een dagelijks bestuur kunnen aanwijzen, waarbij te denken valt aan het reeds fungerende dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad.<sup>35</sup>

Binnen de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* zullen verscheidene uitvoeringsorganisaties worden ondergebracht. In eerste instantie zullen dat de huidige ICT-coöperaties CIP en ISC zijn, alsmede de – tot een concernstaf door te ontwikkelen – stichting Nederlands Politie Instituut (NPI).<sup>36</sup> Die positionering van de diverse samenwerkingsverbanden geschiedt bij unanimitieit van alle deelnemers, dus van de korpsbeheerders met instemming van hun regionale college. Eenmaal in de samenwerkingsvoorziening ondergebracht wordt – binnen de van toepassing zijnde randvoorwaarden – door het bestuur bij meerderheid van stemmen beslist over de verdere uitvoering. Het voornemen is om binnen de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* op termijn ook andere samenwerkingstaken te beleggen. Dit voornemen wordt nader uitgewerkt in het programma *Shared Services*, dat in het najaar van 2005 zal worden gepresenteerd.

De Raad van Hoofdcommissarissen is verantwoordelijk voor de realisatie van de overeengekomen samenwerking en dus voor de feitelijke aansturing van de organisaties die binnen de samenwerkingsvoorziening zijn ondergebracht, alsmede voor het vormgeven van hun relatie met de politiekorpsen. De Raad van Hoofdcommissarissen krijgt de nodige mandaten, onder meer via het instellingsbesluit van de samenwerkingsvoorziening.

#### *De rol van de ministers van BZK en van Justitie*

De verantwoordelijkheden van de ministers en hun bijbehorende verantwoordingsplicht aan het parlement blijven ongewijzigd. Aanspreekpunt voor de minister van BZK als het gaat om beheerkwesties – en voor de ministers van BZK en van Justitie als het gaat om de politieke taakuitvoering – wordt het algemeen bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*, dan wel het door dat algemeen bestuur gemandateerde dagelijks bestuur. Zoals reeds opgemerkt zal dit waarschijnlijk het huidige dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad zijn. Het (dagelijks) bestuur zal namens de politiekorpsen over landelijke aangelegenheden afspraken kunnen maken met de minister(s). Het maken van concrete prestatieafspraken met de politiekorpsen en de verantwoording voor het beheer van de politieregio zal onverminderd door de individuele korpsbeheerders moeten worden afgelegd. Ook als het gaat om beheeraspecten die in een samenwerkingsvoorziening zijn ondergebracht, zal de korpsbeheerder van elk deelnemend politiekorps zich voor zijn inbreng in de samenwerkingsvoorziening moeten blijven verantwoorden.

#### *De politiekorpsen, het KLPD, de Politieacademie en de ICT-organisaties*

De samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*, en daarmee ook de uitvoering van programma's en de hierbinnen georganiseerde dienstverleners en staforganisatie, worden gefinancierd door de politiekorpsen. De individuele korpsbeheerders dragen dus een deel van hun beheerbudget over aan de rechtspersoon. Dat neemt niet weg dat – zoals hierboven reeds is gememoreerd – zijzelf verantwoordelijk blijven voor de

---

<sup>35</sup> Thans hebben het Korpsbeheerdersberaad en het dagelijks bestuur ervan geen juridische status; die zullen zij echter verkrijgen zodra zij het algemeen resp. dagelijks bestuur van de rechtspersoon vormen.

<sup>36</sup> Binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de Wet samenwerkingsvoorzieningen politie moeten bestaande privaatrechtelijke rechtspersonen binnen de politieorganisatie, zoals CIP, ISC en NPI, zijn omgevormd tot publiekrechtelijke voorzieningen tot samenwerking.

bestedingswijze van het overgedragen budget. Niet het algemeen bestuur van de samenwerkingsvoorziening legt dus verantwoording af, maar een lid van dat algemeen bestuur in diens hoedanigheid als korpsbeheerder. De korpsbeheerder zal over het gevoerde beheer verantwoording blijven afleggen aan het regionaal college, of aan de minister(s). De autonomie van de individuele korpsbeheerder verandert in die zin dat hij gebonden zal zijn aan collegiale meerderheidsbesluitvorming binnen het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*, een en ander op de wijze zoals is omschreven in de Politiewet 1993. Dit betekent dat de invloed van de hoofdofficier van justitie op het beheer van het politiekorps zal verminderen, vooral als het college van procureurs-generaal niet in het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* zal plaatsnemen.

De rol en positionering van de Politieacademie blijft ongewijzigd. De ICT-organisaties worden onderdeel van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*.

### *Samenvatting*

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de rol en functie van de diverse ambtsdragers en organen die een rol spe(e)l(d)en in het politiebestedel.

**Tabel 4-1 Rol van de betrokken ambtsdragers en organen**

	<b>Rol en functie op het gebied van het beheer</b>
Minister van BZK	Blijft ongewijzigd
Minister van Justitie	Blijft ongewijzigd
Politiekorps	Blijft ongewijzigd
KLPD	Blijft ongewijzigd
IOOV	Blijft ongewijzigd
Politieacademie	Blijft ongewijzigd
ICT-organisaties	Worden onderdeel van de samenwerkingsvoorziening <i>Politie Nederland</i>
Korpsbeheerder	Overdracht nader te bepalen bevoegdheden door systeem van Wet samenwerkingsvoorzieningen.
Korpsbeheerdersberaad	Wordt algemeen bestuur van de samenwerkingsvoorziening <i>Politie Nederland</i> , primair aanspreekpunt voor ministers. Ook de voorzitter van het college van procureurs-generaal maakt deel uit van het bestuur <sup>37</sup>
Korpschef	Blijft ongewijzigd
Raad van Hoofdcommissarissen	Wordt belast met feitelijke aansturing van de in de samenwerkingsvoorziening <i>Politie Nederland</i> ondergebrachte uitvoeringsorganisaties
Regionaal college	Blijft ongewijzigd
Burgemeester	Blijft ongewijzigd
Gemeenteraad	Blijft ongewijzigd
Hoofdofficier van justitie	Blijft ongewijzigd
Officier van justitie	Blijft ongewijzigd
Commissaris van de Koningin	Blijft ongewijzigd
College van procureurs-generaal	Blijft ongewijzigd

<sup>37</sup> Nog onduidelijk is of het college van procureurs-generaal daadwerkelijk wil deelnemen in het algemeen bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*.

#### 4.1.2 Analyse van het model

Deze paragraaf bevat een analyse van het beheermodel. Daarbij is aandacht besteed aan de verhouding tussen beheer, gezag, bestuur en beleid, de invloed op de prioritering binnen een politiekorps en de gevolgen voor de in paragraaf 1.2 beschreven criteria.

##### *Invloed op het onderscheid tussen gezag, beheer, beleid en bestuur*

In dit model blijft het onderscheid bestaan. De verdeling daarvan over verschillende personen en organen blijft ook bestaan, maar het Korpsbeheerdersberaad (dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*) en de Raad van Hoofdcommissarissen krijgen in dit model de bevoegdheid om desgewenst een gedeelte van het beheer over te nemen of om af te dwingen dat dit via samenwerking gebeurt. Het beheer kan daarmee verder van het lokale en regionale niveau (en dus van het gezag en het bestuur) af komen te staan. Tegelijkertijd komt het beheer niet dichterbij de ministers.

##### *Invloed op de prioritering binnen het politiekorps*

De ministers van BZK en Justitie maken in dit model niet meer afspraken met elk politiekorps afzonderlijk over de uitvoering van landelijke prioriteiten maar met het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*. De doorvertaling van de landelijke prioriteiten naar regionaal niveau geschiedt door het dagelijks bestuur in overleg met de korpsbeheerders. Wel zullen de ministers de eenmaal tot stand gekomen doorvertaling moeten bekrachtigen. Het is denkbaar dat de regionale en lokale prioriteiten hierdoor minder zwaarwegend worden en de *landelijke prioriteiten* een grotere rol gaan spelen in het beleid van de politieregio.

##### *Toetsing aan de criteria*

De werkgroep heeft dit model getoetst aan de geformuleerde criteria. De uitkomsten zijn hieronder opgenomen.

- **Doelmatigheid en doeltreffendheid.**

Een deel van het beheer gaat over naar het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*. Dit betekent dat de *administratieve lastendruk* kan verminderen en er meer capaciteit vrijkomt voor het primaire proces. Dit kan de *productiviteit* en/of de *kwaliteit* van het werk verbeteren. Het gezag blijft lokaal, maar de ministers hebben meer invloed op de *prioriteiten* ten aanzien van taakuitvoering en beheer doordat zij hierover afspraken kunnen maken met het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland*. Dit vergroot de mate waarin landelijke en bovenregionale doelstellingen worden behaald. Dit betekent wel dat lokale prioriteiten mogelijk in het gedrang komen. Door de bevoegdheden van het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* zal de *samenwerking* tussen de politiekorpsen, al dan niet vrijwillig, worden gestimuleerd. Hierdoor nemen de mogelijkheden op *specialisatie* en flexibele *schaalgrootte* toe. Tegelijkertijd blijven de huidige politiekorpsen in stand. De *territoriale congruentie* met de veiligheidsregio's blijft gehandhaafd. Ook de afstemming met andere terreinen van overheidszorg zoals het OM en de gemeente wordt niet beïnvloed.

- **Democratische inbedding.**

Het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* neemt in dit model een centrale positie in. De *verantwoordingsstructuur* blijft ongewijzigd. Daarbij moet worden bedacht dat het mogelijk is dat een korpsbeheerder zich niet gebonden acht aan een meerderheidsbesluit als hij bij de uitvoering daarvan in de problemen zou komen. Bovendien is niet meer duidelijk wie op de meerderheidsbesluiten van het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* kan worden aangesproken. De *verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden* verandert doordat het dagelijks bestuur van de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* enkele bevoegdheden en verantwoordelijkheden overneemt van de afzonderlijke korpsbeheerders (en dus niet van de ministers). De bevoegdhedenverdeling tussen (het dagelijks bestuur van) de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* en korpsbeheerders kan hierdoor minder transparant worden.

De *bestuurlijke drukte* neemt enerzijds toe doordat er een extra bestuurslaag in het beheer van de politie wordt geïntroduceerd. Anderzijds hoeven de ministers van BZK en Justitie niet meer over alle onderwerpen met elke korpsbeheerder afzonderlijk te overleggen, hetgeen de bestuurlijke drukte kan verminderen.

Binnen dit model komt het beheer deels verder van het lokale gezag af, wat de *maatschappelijke inbedding* mogelijk niet ten goede komt.

- **Flexibiliteit.**

Politiekorpsen kunnen binnen dit model nog steeds *flexibel, innovatief en vernieuwend* opereren. De mogelijkheid tot *samenwerking met andere ketenpartners* verandert in dit model niet. Ook de territoriale congruentie met de *veiligheidsregio* blijft intact. Bovendien blijft bestuurlijke integratie met de veiligheidsregio tot de mogelijkheden horen. Het *wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie* wijkt ten aanzien van het gezag (minder op het gebied van het beheer) zodanig af van dit model, dat beide moeilijk te combineren zijn.

- **Uitvoerbaarheid.**

De wijzigingen zijn door het Korpsbeheerdersberaad zelf voorgesteld. Dat betekent dat er binnen de politieorganisatie draagvlak voor is. De transitiekosten zijn daardoor beperkt.

## 4.2 Regionaal beheer met versterking van rijksbevoegdheden

### 4.2.1 Beschrijving

#### *Algemeen*

Dit regionale model is gebaseerd op de Politiewet 1993 zoals deze zou luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau*, dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is. Het wetsvoorstel is ingegeven door de wens vanuit het rijk sterker te kunnen sturen op het verwezenlijken van landelijke prioriteiten door de politie. Door zijn primair regionale oriëntatie heeft het huidige politiebesteding te weinig oog voor bovenregionale, landelijke en internationale belangen. Met dit wetsvoorstel wordt het eenvoudiger om landelijke prioriteiten door te vertalen in de politieregio en de uitvoering daarvan te waarborgen.



### *De rol van de ministers van BZK en van Justitie*

Het wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau geeft de ministers van BZK en van Justitie de bevoegdheid om *vooraf* op hoofdlijnen richting te geven aan het beleid dat de politieregio's voeren voor de taakuitvoering van de politie, en aan het beheer van de politiekorpsen door de korpsbeheerders. De ministers doen dit door periodiek hoofdlijnen vast te stellen en die hoofdlijnen te vertalen in landelijke doelstellingen voor iedere regio, waarin de landelijke prioriteiten van de politie een plaats krijgen. Daarbij handelen de ministers vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden: de minister van BZK als eindverantwoordelijke voor de hoofdlijnen en doelstellingen op het gebied van het beheer van de politie en - voor zover aan de orde - het landelijk beleid inzake de handhaving van de openbare orde, en de minister van Justitie als eindverantwoordelijke voor de hoofdlijnen en doelstellingen voor het beleid inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daarmee zijn de bevoegdheden van de ministers (en dus ook de verantwoordelijkheden) toegenomen.

Bij de vertaling van de hoofdlijnen in landelijke doelstellingen op korpsniveau houden de ministers rekening met de omstandigheden van de desbetreffende regio. Zij treden daartoe in bestuurlijk overleg met de politiekorpsen en het openbaar ministerie. Over het ontwerp van de regionale doelstellingen kan de korpsbeheerder advies uitbrengen. Hij doet dit in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na overleg met het regionaal college. Dit advies weegt zwaar, aangezien voor een goede werking van het model essentieel is dat landelijke doelstellingen op regionaal niveau ook binnen de politieregio worden onderschreven.

Met het wetsvoorstel wordt de essentie van de systematiek van het Landelijk Kader, uitgewerkt in prestatieconvenanten met resultaatsafspraken per politiekorps, in de Politiewet vastgelegd. Wezenlijk verschil is dat het uitgangspunt van vrijwilligheid die de huidige convenantensystematiek kenmerkt, wordt doorbroken. De ministers hebben een 'doorzettingsmacht': zij beschikken over een sluitend instrumentarium om de hoofdlijnen adequaat te realiseren. Zo hoeven de ministers niet langer met alle korpsbeheerders gezamenlijk overeenstemming te bereiken over de landelijke prioriteiten, maar kunnen zij de knoop doorhakken als tussen hen en de korpsbeheerder(s) verschil van inzicht blijft bestaan. In overleg met de minister van Justitie kan de minister van BZK zijn goedkeuring aan de regionale begrotingen en beleidsplannen onthouden als de realisatie van de vastgestelde doelstellingen daarin onvoldoende gewaarborgd is. Naar de daadwerkelijke verwezenlijking van de landelijke doelstellingen doen de ministers periodiek onderzoek. Als naar hun oordeel aannemelijk is dat die doelstellingen niet of onvoldoende zijn of worden verwezenlijkt, kunnen de ministers een deskundige aanwijzen die een bijzonder onderzoek instelt. Ook kan de minister van BZK in dat geval over de uitvoering van de doelstellingen de nodige aanwijzingen geven aan de korpsbeheerder. Hij doet dat na overleg met de korpsbeheerder en, als de doelstellingen betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de vervulling van taken ten dienste van de justitie, in overeenstemming met de minister van Justitie.<sup>38</sup> Door de korpsbeheerders 'tijdens de rit' aan te spreken op het verwezenlijken van de doelstellingen, kunnen de ministers beter sturen op resultaten.

---

<sup>38</sup> De huidige Politiewet 1993 kent aanwijzingen in het kader van de openbare orde (art. 16), aanwijzingen m.b.t. de uitvoering van beleidsthema's opgenomen in het Beleidsplan Nederlandse Politie (art. 43d), een regelgevende bevoegdheid inzake het beheer (art. 45, onder andere de grondslag voor het Besluit beheer regionale politiekorpsen) en specifieke aanwijzingen over het beheer (art. 53). Aanwijzingen ex artt. 43d en 53 zijn naar hun aard "correctief" en zullen daarom pas achteraf kunnen worden gegeven.

### *De politiekorpsen en het KLPD*

De landelijke doelstellingen op regionaal niveau, gebaseerd op (en vastgesteld binnen het kader van) de hoofdlijnen, vormen het uitgangspunt voor het beleidsplan en de begroting van het politiekorps. Uit deze stukken moet blijken hoe de doelstellingen worden verwezenlijkt. Op regionaal niveau zullen in het beleidsplan naast de landelijke doelstellingen de regionale doelstellingen worden opgenomen.

De beheerstukken (de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening) voor het regionale politiekorps worden jaarlijks vastgesteld door de korpsbeheerder, na overleg met de hoofdofficier van justitie, gehoord het regionale college. Tegen die vaststelling is – door tussenkomst van de commissaris van de Koningin – administratief beroep mogelijk bij de minister van BZK. Het beheer van het KLPD blijft ongewijzigd.

De beleidsstukken (het beleidsplan en het jaarverslag) voor het regionale politiekorps worden opgesteld door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie. Zij worden vastgesteld door het regionale college. Tegen die vaststelling staat administratief beroep open op de commissaris van de Koningin. Deze beslist in overeenstemming met het college van procureurs-generaal. Wordt geen overeenstemming bereikt, dan beslist de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie.

De beleidsstukken voor het KLPD worden opgesteld door de minister van BZK in overleg met het hoofd van het landelijk parket, en vastgesteld door de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie.

De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de realisatie op regionaal niveau van de hoofdlijnen en landelijke doelstellingen die de minister hebben vastgesteld. De korpsbeheerder legt hierover rechtstreeks verantwoording af aan de ministers (ook als het gaat om landelijke doelstellingen voor het beheer; over de overige beheerzaken legt de korpsbeheerder verantwoording af aan het regionale college). Daarmee wordt een “verticale verantwoordingslijn” tussen de ministers en de korpsbeheerders gecreëerd.

De korpsbeheerder is niet langer de burgemeester van de centrumgemeente in de regio, maar wordt op voordracht van de minister van BZK, gehoord het regionale college, bij koninklijk besluit benoemd en herbenoemd uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio voor een periode van zes jaar. Op voordracht van de minister van BZK kan de korpsbeheerder worden geschorst en ontslagen, in ieder geval als de landelijke doelstellingen per regio niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt.

De korpsbeheerder zal niet langer beheerbevoegdheden kunnen delegeren aan andere burgemeesters in de regio. Het beheer van het regionale politiekorps berust uitsluitend bij de korpsbeheerder, daartoe bijgestaan door de korpschef. Aansluitend bij de bestaande praktijk van mandaatverlening aan de korpschef is expliciet in de wet bepaald dat de korpschef is belast met de dagelijkse leiding van het regionale politiekorps.

### *De Politieacademie en de ICT-organisaties*

Deze organisaties kunnen in hun huidige vorm blijven bestaan.

### Samenvatting

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de rol en functie van de diverse ambtsdragers en organen die een rol spe(e)l(d)en in het politiebestedel.

**Tabel 4-2 Rol van de betrokken ambtsdragers en organen**

	<b>Rol en functie op het gebied van het beheer</b>
Ministers van BZK en van Justitie	Deze bepalen vooraf landelijke hoofdlijnen van beleid en regionale doelstellingen ten aanzien van het beheer, krijgen een extra aanwijzingsbevoegdheid en benoemen de korpsbeheerder.
Regionale politiekorpsen	Blijft ongewijzigd
KLPD	Blijft ongewijzigd
IOOV	Blijft ongewijzigd
Politieacademie	Blijft ongewijzigd
ICT-organisaties	Blijft ongewijzigd
Korpsbeheerder	Legt over de realisatie van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau rechtstreeks verantwoording af aan de ministers, over andere aspecten onverminderd aan het regionaal college, en wordt benoemd door de minister van BZK
Korpsbeheerdersberaad	Blijft ongewijzigd
Korpschef	Taak wordt wettelijk vastgelegd
Raad van Hoofdcommissarissen	Blijft ongewijzigd
Regionaal college	Verliest recht tot vaststelling beheerstukken
Burgemeester	Blijft ongewijzigd
Gemeenteraad	Krijgt inbrengrecht
Hoofdofficier van justitie	Krijgt minder invloed op beheer
Officier van justitie	Blijft ongewijzigd
Commissaris van de Koningin	Verliest bemiddelingsrol bij administratief beroep en krijgt adviesrecht bij schorsing/ontslag/(her)benoeming van de korpsbeheerder
College van procureurs-generaal	Verliest bemiddelingsrol

#### 4.2.2 Analyse van het model

Deze paragraaf bevat een analyse van het beheermodel. Daarbij is aandacht besteed aan de verhouding tussen beheer, gezag, bestuur en beleid, de invloed op de prioritering binnen een politiekorps en de gevolgen voor de in paragraaf 1.2 beschreven criteria.

##### *Invloed op het onderscheid tussen gezag, beheer, beleid en bestuur*

In dit model blijft het onderscheid en de verdeling daarvan over verschillende personen en organen bestaan. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de wijze waarop de politie voldoet aan de door de gezagsdragers geformuleerde prioriteiten. Omdat de bevoegdheden op landelijk niveau worden versterkt, komt een deel van het beheer verder af te staan van het lokale gezag en het bestuur maar dichterbij het landelijk beleid.

### *Invloed op de prioritering binnen het politiekorps*

*Landelijke prioriteiten* kunnen in dit model eenvoudig worden doorvertaald naar het regionaal niveau. De minister kan immers op hoofdlijnen bepalen wat de regio doet. *Lokale prioriteiten* zijn lastiger door te vertalen. Het regionaal college kan deze verwerken in het beleidsplan, maar als de prioriteiten conflicteren met landelijke prioriteiten is dit niet mogelijk. In dat geval zal de korpsbeheerder dit moeten aangeven in zijn advies op het ontwerp van de regionale doelstellingen van de ministers. Dit kan echter tot gevolg hebben dat de lokale prioriteiten minder uitwerking krijgen in de regio.

### *Toetsing aan de criteria*

De werkgroep heeft dit model getoetst aan de geformuleerde criteria. De uitkomsten zijn hieronder opgenomen.

- **Doelmatigheid en doeltreffendheid.**

De ministers bepalen de hoofdlijnen van taakuitvoering en beheer. Dit betekent dat de *administratieve lastendruk* van de politiekorpsen kan verminderen en er meer capaciteit vrijkomt voor het primaire proces. Dit kan de *productiviteit* en/of de *kwaliteit* van het werk verbeteren.

Het gezag blijft lokaal, maar de ministers hebben meer invloed op de *prioriteiten* ten aanzien van taakuitvoering en beheer. Dit vergroot de mate waarin landelijke en bovenregionale doelstellingen worden behaald. Dit betekent wel dat lokale prioriteiten mogelijk in het gedrang komen.

In dit model kunnen huidige politiekorpsen in stand blijven. Het model geeft geen verandering in de mogelijkheden om de *samenwerking* tussen de politiekorpsen te verbeteren danwel om *gespecialiseerde eenheden* op te richten.

- **Democratische inbedding.**

De minister van BZK legt over de hoofdlijnen van het beheer verantwoording af aan het parlement, een democratisch gekozen orgaan. Het model verbetert dus de *verantwoording*. Het regionaal college heeft nog slechts een zeer kleine rol ten aanzien van het beheer. De bestuurlijke drukte wordt daarmee verminderd. Over de realisatie van het beheer op hoofdlijnen zal de minister van BZK echter regelmatig overleg moeten voeren met de politiekorpsen. Dit houdt de bestuurlijke drukte in stand. Het uiteindelijk effect op de *bestuurlijke drukte* is daarmee ambivalent. Binnen dit model komt het beheer deels van het lokale gezag af, wat de *maatschappelijke inbedding* mogelijk niet ten goede komt.

Het model introduceert een rechtstreekse verantwoordingslijn van korpsbeheerder naar de ministers, en introduceert daarmee meer helderheid in de *verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden*.

- **Flexibiliteit.**

Politiekorpsen kunnen binnen dit model nog steeds *flexibel, innovatief en vernieuwend* opereren. De mogelijkheid tot *samenwerking met andere ketenpartners* verandert in dit model niet. Ook de territoriale congruentie met de *veiligheidsregio* blijft intact. Bovendien blijft bestuurlijke integratie met de veiligheidsregio tot de mogelijkheden horen.

Het *voorstel van het Korpsbeheerdersberaad* om te komen tot de samenwerkingsvoorziening *Politie Nederland* en shared-services organisaties voor het beheer te organiseren is op hoofdlijnen mogelijk binnen dit model. Wel dient hierbij te worden bedacht dat het Korpsbeheerdersberaad zijn voorstellen mede heeft ingediend als reactie op dit wetsvoorstel en heeft aangegeven in het Rondetafelgesprek met de Tweede Kamer van 7 februari 2005 weinig in dit model te zien. Het lijkt derhalve aannemelijk te veronderstellen dat het

Korpsbeheerdersberaad van mening zal zijn dat het wetsvoorstel Versterking bevoegdheden op rijksniveau niet te combineren is met zijn voorstellen.

- **Uitvoerbaarheid.**

Op zichzelf is dit model relatief eenvoudig en binnen korte *termijn* te realiseren. De wijzigingen stuiten echter op weerstand binnen de politie. De transitiekosten zijn daardoor gematigd.



## 5 Raad van of voor de Politie

In dit hoofdstuk heeft de werkgroep een beheermodel uitgewerkt waarin een Raad van of voor de Politie (hierna ook te noemen: de Raad) centraal staat. Dit beheermodel kan zowel een decentraal als een centraal beheermodel in uitwerking zijn.

### 5.1 Beschrijving

#### *Algemeen*

De Raad is een centraal orgaan dat tussen de ministers van BZK en van Justitie enerzijds en de politiekorpsen anderzijds is gepositioneerd. Als zodanig is de Raad geen onderdeel van het ministerie van BZK of van Justitie, dan wel hiërarchisch ondergeschikt aan de ministers. De Raad is dus een onafhankelijk orgaan, maar legt wel verantwoording af aan de ministers. De onafhankelijkheid is overigens een andere dan die van de Raad voor de Rechtspraak. Zij betreft hier de positionering van de organisatie en niet de taakuitvoering. Vanzelfsprekend blijven de ministers eindverantwoordelijk voor de "zwaarmacht" politie. De Raad voor de politie zorgt voor het beheer op hoofdlijnen van de politiekorpsen. Dit betekent dat de huidige taak van de korpsbeheerder kan vervallen. De uitvoering van het beheer blijft in dit model grotendeels bij de politiekorpsen.

Dit model kan zowel tot een centraal beheermodel als tot een decentraal beheermodel behoren. Het oordeel hierover is afhankelijk van de samenstelling van de Raad (met in beide gevallen een onafhankelijk voorzitter) en de positionering:

- Raad *voor* de Politie (centraal beheermodel).  
In dit model selecteren de ministers van BZK en van Justitie de leden van de Raad. De leden kunnen in het verleden betrokken zijn geweest bij de politie<sup>39</sup> of hebben financieel-economische ervaring. De Raad is gepositioneerd als een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).<sup>40</sup>
- Raad *van* de Politie (decentraal beheermodel).  
In dit model zijn de leden van de Raad wel betrokken bij de politie. De werkgroep denkt hierbij aan: een voorzitter van een regionaal college, een korpschef, een procureur-generaal, de directeur Politie van het ministerie van BZK en de directeur Opsporingsbeleid van het ministerie van Justitie. De Raad is een voorziening tot samenwerking, en dus een publiekrechtelijke rechtspersoon.

De keuze tussen een Raad voor de Politie en een Raad van de Politie is afhankelijk van het niveau waarop de verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie wordt belegd.

---

<sup>39</sup> De werkgroep denkt hierbij aan oud-burgemeesters, oud-korpschefs, voormalig procureurs-generaal of voormalig medewerkers van het ministerie van BZK en van Justitie.

<sup>40</sup> Het rapport van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004) en het kabinetsstandpunt hierbij (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 25268, nr. 20) kunnen de positionering van de Raad voor de Politie als zbo mogelijkwijs belemmeren.

### *De rol van de ministers van BZK en van Justitie*

De Raad voert het beheer op hoofdlijnen van de politiekorpsen. De ministers van BZK en van Justitie kunnen aanwijzingen geven. Bovendien maken de ministers (mede namens hun ambtgenoten<sup>41</sup>) vierjaarlijks met de Raad afspraken over enkele hoofdlijnen van het beheer. De Raad maakt deze afspraken namens de politiekorpsen. De ministers hoeven dus niet meer afzonderlijk met elk politiekorps afspraken te maken. Deze werkwijze wordt gecodificeerd in de Politiewet 1993. De Raad legt verantwoording af aan de ministers van BZK en van Justitie over het beheer. De ministers leggen hierover vervolgens verantwoording af aan het parlement.

De IOOV blijft onafhankelijk toezichthouder op het gebied van de politie en rapporteert aan de ministers.

### *De taak van de Raad*

In de nieuwe (of aangepaste) Politiewet staan de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de Raad, de ministers van BZK en van Justitie en van de politiekorpsen. Zoals gezegd voert de Raad het beheer op hoofdlijnen van de politiekorpsen. Dat betekent dat het uitvoerend beheer een taak voor de regionale politiekorpsen blijft. Een onderdeel van de taak van de Raad is om de landelijke beheerafspraken door te vertalen naar bijdragen van de afzonderlijke politiekorpsen. De Raad kan algemene beleidslijnen uitzetten voor de wijze van verdeling van de middelen binnen het politiekorps. De daadwerkelijke verdeling van de middelen binnen het politiekorps blijft echter de taak van het politiekorps zelf. Ter ondersteuning van het werk van de Raad kan deze richtlijnen voor de politiekorpsen vaststellen om te bevorderen dat de politiekorpsen zich aan de aan hen gestelde eisen en afspraken voldoen. Via deze weg kan de Raad ook zeker stellen dat zij de benodigde informatie van de politiekorpsen verkrijgt.

### *De politiekorpsen*

In dit model blijven de politiekorpsen bestaan, zij het dat het beheer, voor zover niet uitvoerend, overgaat naar de Raad. Daarmee kan de huidige taak van de korpsbeheerder komen te vervallen. Wel kan deze desgewenst nog een rol vervullen bij het uitvoerend beheer, dat op regionaal niveau wordt belegd. Die rol kan echter ook toekomen aan de korpschef, die hiermee thans in de praktijk vaak al is belast.

De voorzitter van het regionaal college wordt gekozen uit de leden van het regionaal college. In de decentrale variant kiezen de voorzitters van het regionaal college uit hun midden het lid van de Raad die namens hen de beheerafspraken maakt. Desgewenst kunnen de voorzitters ook een burgemeester die geen voorzitter van het regionaal college is kiezen voor de Raad.

De taken van het regionaal college worden beperkt tot het vaststellen van het beleidsplan en het jaarverslag. De voorzitter van het regionaal college stelt deze samen met de korpschef en de hoofdofficier van justitie op. De korpschef legt over het beheer niet alleen verantwoording af aan de Raad, maar ook aan het regionaal college. Indien het regionaal college of de hoofdofficier van justitie het niet eens is met het beheer of de taakuitvoering van het politiekorps is administratief beroep mogelijk bij de Raad.

Bemiddeling door de commissaris van de Koningin danwel het college van procureurs-generaal is derhalve niet meer nodig.

---

<sup>41</sup> Zoals de minister van Verkeer en Waterstaat voor de naleving van de Wegenverkeerswet en de minister van Financiën voor financieel onderzoek.



De korpschef overlegt regelmatig met de voorzitter van het regionaal college en de hoofdofficier van justitie over het beheer en de taakuitvoering van de politie (regionaal driehoeksoverleg). De korpschef voert het beheer uit. De korpschef wordt (evenals de andere leden van de korpsleiding en de districtchefs) benoemd en ontslagen door de Raad. De korpschefs kiezen uit hun midden het lid van de Raad dat namens hen afspraken maakt in de raad.

*Het KLPD, de Politieacademie en de ICT-organisaties*

Het KLPD wordt voor zijn beheertaken – evenals de Politieacademie en de ICT-organisaties – onderdeel van de Raad van de Politie. Het bijbehorende budget wordt overgeheveld naar de Raad.

In het geval van een Raad voor de Politie blijven de organisaties gehandhaafd in hun huidige vorm.

*Samenvatting*

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de rol en functie van de diverse ambtsdragers en organen die een rol spe(e)l(d)en in het politiebestedel.

**Tabel 5-1 Rol van de betrokken ambtsdragers en organen**

	<b>Rol en functie op het gebied van het beheer</b>
Ministers van BZK en van Justitie	De ministers stellen landelijke hoofdlijnen van het beheer vast vast na overleg met de Raad
Raad van/voor de Politie	Voert het beheer op hoofdlijnen van de politiekorpsen en maakt afspraken met de ministers over de realisatie van de door de ministers geformuleerde hoofdlijnen. Vervolgens vertaalt de Raad de hoofdlijnen door naar de politiekorpsen
Politiekorps KLPD	Blijft ongewijzigd Wordt ondergebracht bij de Raad van de Politie (niet bij de Raad voor de Politie)
IOOV Politieacademie	Houdt namens de ministers toezicht op de politie en de Raad. Wordt onderdeel van de Raad van de Politie (niet bij de Raad voor de Politie)
ICT-organisaties	Worden onderdeel van de Raad van de Politie (niet bij de Raad voor de Politie)
Korpsbeheerder Korpsbeheerdersberaad Korpschef	Wordt opgeheven Wordt opgeheven Taak wordt formeel vastgelegd in de nieuwe Politiewet en wordt uitgebreid met het uitvoerend beheer van de regio
Raad van Hoofdcommissarissen Regionaal College	Blijft ongewijzigd Taak wordt beperkt tot het vaststellen van het beleidsplan en het jaarverslag
Burgemeester Gemeenteraad Hoofdofficier van Justitie Officier van Justitie	Blijft ongewijzigd Blijft ongewijzigd Blijft ongewijzigd Blijft ongewijzigd
Commissaris van de Koningin College van PG	Bemiddelingsrol wordt overgenomen door de Raad Bemiddelingsrol wordt overgenomen door de Raad

## 5.2 Analyse van het model

Deze paragraaf bevat een analyse van het beheermodel met een Raad. Daarbij is aandacht besteed aan de verhouding tussen beheer, gezag, bestuur en beleid, de invloed op de prioritering binnen een politiekorps en de gevolgen voor de in paragraaf 1.2 beschreven criteria.

### *Invloed op het onderscheid tussen gezag, beheer, beleid en bestuur*

In dit model blijft het onderscheid bestaan. Het bestuur door het regionaal college wordt beperkt tot het vaststellen van het beleidsplan en het jaarverslag. De rest van de 'oude' bestuurstaken gaan naar de korpschef. De sturing van het beheer van alle politiekorpsen gaat naar de Raad. Dit onderdeel van het beheer komt daarmee verder af te staan van het gezag en het bestuur van het politiekorps. Tegelijkertijd komt dit onderdeel van het beheer niet dicht bij het beleid dat de ministers uitstippelen.

### *Invloed op de prioritering binnen het politiekorps*

Met betrekking tot de uitvoering van de door de ministers gewenste hoofdlijnen van het beheer zullen de ministers moeten overleggen met de Raad om deze prioriteiten gerealiseerd te zien. Als de huidige procedure van de prestatiecontracten gevolgd wordt, zullen de ministers in gesprek gaan met de Raad. De Raad zal in overleg met de regionale colleges en de korpschefs deze hoofdlijnen moeten doorvertalen naar de politiekorpsen.

Met betrekking tot de uitvoering van *lokale prioriteiten* zal de gemeente in gesprek moeten met de andere burgemeesters uit de regio en de korpschef. Vervolgens kan de korpschef de afwegingen inbrengen in het overleg met de Raad als blijkt dat deze prioriteiten niet binnen de huidige (sterkte)verdeling kunnen worden ingevoerd.

### *Toetsing aan de criteria*

Uit het voorgaande kunnen enkele conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid, doelmatigheid, democratische inbedding, flexibiliteit en uitvoerbaarheid.

- **Doelmatigheid en doeltreffendheid.**

De Raad voert het beheer op hoofdlijnen met inbegrip van de door de ministers vastgestelde hoofdlijnen van het beheer. Doordat het beheer bij de afzonderlijke politiekorpsen is weggehaald kunnen *schaalvoordelen* ontstaan en kunnen de *administratieve lasten* voor de politiekorpsen verminderen. Hierdoor kunnen meer middelen vrijkomen voor de taakuitoefening van de politie. Het is aan het gezag hoe deze middelen worden aangewend, maar dit kan de *productiviteit en/of de kwaliteit* verbeteren.

De centralisatie van het beheer in de Raad biedt mogelijkheden voor *standaardisatie*, *samenwerking* en de oprichting van *gespecialiseerde eenheden* (zoals de nationale en bovenregionale recherche). Dit kan de verschillen tussen de politiekorpsen verminderen.

Ondanks dat de Raad een centrale beheerorganisatie is, is het de vraag of *landelijke en lokale prioriteiten* beter kunnen worden bereikt. Zowel de ministers als de burgemeesters (of regionaal colleges) moeten hierover onderhandelen met de Raad. De kans dat het beheer wordt geoptimaliseerd naar het regionale niveau is echter in dit model kleiner. De Raad bepaalt immers de kaders. Binnen deze kaders zal het regionale niveau invulling kunnen geven door meer regionale accenten te leggen. Indien de Raad dit wenselijk acht, kan deze ruimte ook centraal worden ingevuld.

- Democratische inbedding.**

De korpschef legt aan de Raad en het regionaal college *verantwoording* af over het beheer. Beide zijn geen gekozen orgaan. De verantwoording verbetert dus niet. De korpsbeheerder en het korpsbeheerdersberaad zijn in dit model overbodig. Bovendien hoeven de ministers van BZK en Justitie niet meer met alle politiekorpsen te overleggen over de hoofdlijnen van het beheer. In die zin wordt de *bestuurlijk drukte* verkleind. Tegelijkertijd introduceert de Raad een nieuwe figuur én een extra bestuurlijke laag in het politiestel. De Raad overlegt niet alleen met de ministers maar ook met de politiekorpsen. In die zin neemt de bestuurlijke drukte toe. Binnen dit model komt het beheer op hoofdlijnen verder van het lokale gezag en de burger af, wat de *maatschappelijke inbedding* niet ten goede komt. De *verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden* wordt minder transparant doordat het beheer wordt opgedeeld in “beheer op hoofdlijnen” (door de Raad) en “uitvoerend beheer” (door de regio).
- Flexibiliteit.**

De politiekorpsen kunnen binnen dit model nog steeds *flexibel, innovatief en vernieuwend* opereren. Externe ontwikkelingen kunnen in dit model worden geïncorporeerd, maar zullen overleg met de Raad vergen. Ten aanzien van het beheer worden de mogelijkheden echter beperkt doordat dit in overleg met de Raad zal moeten gebeuren. Zo is het *voorstel van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen* niet meer mogelijk door de invoering van de Raad. Wel is het mogelijk shared services centra op te richten. Deze centra kunnen zowel door de Raad als door de politiekorpsen zelf (na goedkeuring van de Raad) worden opgericht. De noodzaak van het *wetsvoorstel versterking bevoegdheden op rijksniveau* blijft bij de keuze voor een beheermodel met een Raad bestaan: zowel ten aanzien van het beheer als ten aanzien van de taakuitvoering van de politie zullen de betrokken ministers op hoofdlijnen richting willen geven. Territoriale congruentie met de veiligheidsregio's blijft mogelijk. Bestuurlijke integratie behoort echter niet tot de mogelijkheden. Tot slot kunnen in dit model de huidige politiekorpsen in stand blijven. Desondanks zal de *samenwerking met andere overheidsterreinen* lastiger worden, doordat deze niet op dezelfde schaal zijn georganiseerd.
- Uitvoerbaarheid.**

De *Politiewet 1993, aanvullende wetgeving* en de *organisatie* van de politie moeten in dit model grondig worden veranderd. Daarnaast moet er een nieuwe organisatie worden opgericht (de Raad) en worden bemensd. Bovendien is draagvlak binnen de politie vereist om dit centrale model in te voeren. Niet alleen de politiekorpsen maar ook het lokaal gezag zullen moeten wennen aan de nieuwe structuur. Met name de huidige korpsbeheerder zal daarbij vrezen de invloed op het politiekorps kwijt te raken omdat het beheer wordt weggehaald en zal dan ook niet voor dit model zijn. Invoering van het model is dan ook een ingrijpende wijziging van het bestel en zal gepaard gaan met hoge transitiekosten.



## 6 Nationaal beheer

In dit hoofdstuk heeft de werkgroep het beheermodel uitgewerkt waarin het beheer op nationaal niveau bij de minister(s) is belegd. Dit beheermodel kan zowel geconcentreerd als gedeconcentreerd worden vormgegeven. Zoals gesteld in hoofdstuk 3 zal in dit hoofdstuk alleen het gedeconcentreerde model worden uitgewerkt.

### 6.1 Beschrijving

#### *Algemeen*

In een model met nationaal beheer is er sprake van één politiekorps. Het beheer over dit politiekorps wordt op het nationale niveau door een minister aangestuurd. Dit kan de minister van BZK en/of van Justitie zijn, maar in een toekomstige situatie bijvoorbeeld ook een minister van Veiligheid. Het nationale politiekorps zal territoriaal worden verdeeld in regio's (de werkgroep neemt daarbij aan dat het huidige aantal regio's vooralsnog niet wijzigt). De regio's zijn uitvoerende diensten. Uiteraard blijft het uitvoerend beheer bij deze diensten belegd. De minister kan zijn beheerbevoegdheden delegeren aan een (eventueel door hem aangestelde) functionaris op het regionale niveau. In zekere zin is sprake van een omkering van het huidige principe 'decentraal, tenzij': in een nationaal beheermodel is juist sprake van centraal wat moet, en decentraal wat kan ('centraal, tenzij'). De "tenzij" in het uitgangspunt "centraal, tenzij" kan hierbij worden ingevuld door bijvoorbeeld regionale adviescolleges te creëren en het regionaal college het regionale beleidsplan vast te laten stellen.

#### *De rol van de ministers van BZK en van Justitie*

Eén minister heeft het beheer van de politie. Deze minister is de facto korpsbeheerder voor de gehele politie. De minister stelt voor de gehele politie de beheerstukken vast. Hij kan daarbij in overleg treden met de politiekorpsen en het OM. Over het beheer van de politie legt de minister verantwoording af aan het parlement.

De onderdelen van het beheer van de politiekorpsen die centraal kunnen worden uitgevoerd worden in een centrale organisatie gepositioneerd. De werkgroep denkt daarbij aan de volgende beheertaken: sterkteverdeling over de regio's (niet de verdeling binnen de regio's), inkoop, aanbesteding, gebouwen, materiaal, personeelsmanagement, opleidingen en ICT. De organisatie kan de minister vervolgens op verschillende manieren vormgeven: als onderdeel van een directoraat-generaal (directie), als batenlastendienst<sup>42</sup> of als college.<sup>43</sup> Bij de laatste twee zal de afstand tot de minister(s) groter zijn dan bij de eerste.

Omwille van een effectieve taakuitvoering zal het nationale politiekorps zeer waarschijnlijk territoriaal worden verdeeld in regio's. Bij gedeconcentreerd nationaal

---

<sup>42</sup> De oude term voor een batenlastendienst is agentschap.

<sup>43</sup> Voor de belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen deze organisatievormen verwijst de werkgroep naar bijlage 5 bij dit rapport.

beheer kan de minister zo hij dit wenst het beheer over de afzonderlijke regio's delegeren naar een functionaris op regionaal niveau. Deze voert het beheer in ondergeschiktheid aan de minister.

De positie van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) verdient bij de keuze voor een nationaal model voor beheer enige aandacht. Om mogelijke belangenverstremming te voorkomen zal de IOOV nog meer dan nu reeds het geval is in de gelegenheid moeten worden gesteld om onafhankelijk van het beheerdepartement onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de regio's uitvoering geven aan hun taken.

#### *De politiekorpsen*

In dit model is sprake van één politiekorps dat territoriaal kan worden onderverdeeld in regio's. De minister is verantwoordelijk voor het beheer van de politie. De minister heeft de mogelijkheid om zijn beheerbevoegdheid te delegeren naar een hiertoe aangewezen functionaris op het niveau van de te onderscheiden regio's. Dit kan de huidige korpsbeheerder zijn (al laat de functie van gedelegeerd korpsbeheerder zich niet eenvoudig combineren met die van burgemeester), maar ook bijvoorbeeld de korpschef, die in het huidige bestel reeds in belangrijke mate het beheer van de regio uitvoert, of een gedelegeerde regionale korpsbeheerder (vergelijk regionale directeur). De afstemming tussen het nationale en het regionale beheer vindt plaats in een managementteam, met daarin de directeurs van de nationale en regionale uitvoeringsdiensten.

De beheerfunctionaris op regionaal niveau voert in ondergeschiktheid aan de minister het nationale beheer uit, en geeft invulling aan de ruimte die op regionaal niveau bestaat. Het verdient aanbeveling een eenvoudig mandateringscontract op te stellen waarin de verantwoordelijkheden, de te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen en instrumenten worden vastgelegd.<sup>44</sup> Zo regelt de beheerfunctionaris bijvoorbeeld de sterkteverdeling binnen zijn regio en stelt de regionale beheerstukken vast, daarbij rekening houdend met de landelijke en de lokale prioriteiten. Waar deze taken de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten dienste van justitie betreffen worden zij uitgevoerd in overeenstemming met de hoofdofficier van Justitie. Dit kan, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot instandhouding van de huidige beheerdriehoek.

De regionale functionaris legt over de uitvoering van het beheer verantwoording af aan de beheerminister. Deze legt vervolgens hierover verantwoording af aan het parlement. Er is dus geen regionale verantwoording over het beheer meer. Wel leggen de burgemeesters nog steeds op lokaal niveau verantwoording af over het gezag over de politie. De regionale functionaris kan desgewenst ook worden belast met (de hoofdlijnen op regionaal niveau van) het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. Het regionaal college kan in stand blijven, maar verliest zijn rol bij het beheer. In het regionaal college wordt tussen de gezagsdragers afstemming gezocht over de taakuitoefening van de politie binnen de regio. Het regionaal college stelt het regionaal beleidsplan vast. Bovendien kunnen de voorzitters van de regionaal colleges (of de regionaal colleges afzonderlijk) fungeren als adviesorgaan voor de minister inzake het beheer.

---

<sup>44</sup> Werkgroep Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (2004: p. 38).

### *Het KLPD, de Politieacademie en de ICT-organisaties*

Het KLPD, de Politieacademie en de ICT-organisaties worden in dit model uitvoerende diensten van het beheerministerie. Het KLPD voert niet langer het beheer voor de politiekorpsen uit: dit gebeurt door de hiervoor genoemde beheerorganisatie.

### *Samenvatting*

Onderstaande tabel geeft een samenvatting van de rol en functie van de diverse ambtsdragers en organen die een rol spe(e)l(d)en in het politiebestedel.

**Tabel 6-1 Rol van de betrokken ambtsdragers en organen**

	<b>Rol en functie</b>
Ministers van BZK en/of van Justitie	Wordt nationaal beheerder van de politie
Regionale politiekorpsen	Verliezen hun benaming als politiekorps en status van rechtspersoon sui generis. Worden uitvoerende diensten van het beheerministerie
KLPD	Wordt uitvoerende dienst van het beheerministerie
IOOV	Onafhankelijkheid wordt versterkt
LSOP	Wordt uitvoerende dienst van het beheerministerie
ICT-organisaties	Wordt uitvoerende dienst van het beheerministerie
Korpsbeheerder	Verdwijnt dan wel wordt uitvoerder van nationaal beheer
Korpsbeheerdersberaad	Verdwijnt dan wel wordt overlegorgaan op het terrein van beleid
Korpschef	Wordt mogelijk uitvoerder van nationaal beheer
Raad van Hoofdcommissarissen	Verdwijnt dan wel blijft overlegorgaan
Regionaal College	Verliest beheertaak
Burgemeester	Blijft ongewijzigd
Gemeenteraad	Blijft ongewijzigd
Hoofdofficier van justitie	Krijgt minder invloed op het beheer
Officier van justitie	Blijft ongewijzigd
Commissaris van de Koningin	Blijft ongewijzigd
College van procureurs-generaal	Blijft ongewijzigd

## **6.2 Analyse van het model**

Deze paragraaf bevat een analyse van het nationaal beheermodel. Daarbij is aandacht besteed aan de verhouding tussen beheer, gezag, bestuur en beleid, de invloed op de prioritering binnen een politiekorps en de gevolgen voor de in paragraaf 1.2 beschreven criteria.

### *Invloed op het onderscheid tussen gezag, beheer, beleid en bestuur*

In een model met centraal beheer blijft het onderscheid bestaan. Bovendien komt het beheer verder dan nu het geval is van het bestuur en het gezag af te staan. Beide blijven immers in dit model lokaal, terwijl het beheer gaat van het regionale naar centraal niveau. Het gegeven dat diverse beheertaken op regionaal niveau worden uitgevoerd doet hier niet aan af. Gezag en bestuur enerzijds en beheer anderzijds worden dus uit elkaar getrokken. Dit geldt overigens niet voor zover het de taken ten behoeve van justitie betreft: dit gezag is weliswaar lokaal neergelegd, maar de officieren van justitie ontlenen

hun gezag aan de minister. Voor deze taken geldt dus juist dat gezag en beheer op gelijk (ministerieel) niveau worden geplaatst. Bovendien komt in dit model het beheer op hetzelfde niveau als het (landelijk) beleid.

Een model met centraal beheer veronderstelt ook centraal beleid met betrekking tot dat beheer. Dit kan in de praktijk worden beperkt tot hoofdlijnen. Waar beleid op centraal niveau niet wordt ingevuld, ontstaat ruimte op regionaal niveau om hieraan invulling te geven, mits de hoofdlijnen van beleid in acht worden genomen.

#### *Invloed op de prioritering binnen het politiekorps*

Bij nationaal beheer is sprake van één politiekorps. Centraal beheer maakt gezien het bovenstaande dat ook de uitvoering van *nationale prioriteiten* via de centrale beheerorganisatie tot uitvoering kunnen worden gebracht. Daarbij kan de beheerorganisatie desgewenst ingrijpen in de sterkteverdeling over de regio's als de nationale prioriteiten niet voldoende worden uitgevoerd. Met betrekking tot uitvoering van *lokale en regionale prioriteiten* zullen de burgemeesters uit de gemeenten in dit model in gesprek moeten met de andere burgemeesters uit de regio en de korpschef. Indien deze er niet uitkomen of de lokale prioriteiten ten koste gaan van landelijke of bovenregionale prioriteiten, dan kan de regionaal functionaris administratief beroep aantekenen bij de commissaris van de Koningin.

#### *Toetsing aan de criteria*

Uit het voorgaande kunnen enkele conclusies worden getrokken over de doeltreffendheid, doelmatigheid, democratische inbedding, flexibiliteit en uitvoerbaarheid.

- **Doelmatigheid en doeltreffendheid.**

Zoals reeds gesteld zal een centrale beheerorganisatie van de regio's de nodige informatie moeten krijgen over het beheer, om zo de uitvoering goed te kunnen monitoren. Dit betekent dat er een extra informatiestroom van de politiekorpsen naar de centrale organisatie gaat lopen. Dit kan ten koste gaan van de doelmatigheid.

Tegelijkertijd nemen de beheertaken binnen de politiekorpsen door de centralisatie echter af, waardoor de administratieve lasten ten aanzien van deze taken op regionaal niveau zouden kunnen verminderen. Het uiteindelijke effect op de *administratieve lasten* binnen de politie laat zich moeilijk voorspellen.

Het feit dat bij een centraal model het beheer – met uitzondering van het uitvoerend beheer – bij de afzonderlijke politiekorpsen wordt weggehaald betekent dat waarschijnlijk doelmatigheidswinst op het terrein van beheer zal worden behaald, waardoor meer capaciteit vrijkomt voor productie. Het is aan het gezag hoe deze extra capaciteit wordt aangewend. Dit kan de *productiviteit en/of de kwaliteit* van het werk verbeteren.

Het model biedt bijvoorbeeld mogelijkheden om de *samenwerking* tussen de politiekorpsen te verbeteren dan wel om met de vrijgekomen ruimte *gespecialiseerde eenheden* op te richten (vergelijkbaar met nationale recherche). Bovendien is het ontstaan van *grote verschillen tussen de politieregio's eenvoudig te voorkomen*: centraal kan immers bepaald worden hoe het beheer binnen de regio's vormgegeven moet worden. Verschillen tussen de regio's zijn nog steeds mogelijk, maar alleen met instemming van het centrale beheer.

De kans dat het *beheer wordt geoptimaliseerd* naar het regionale niveau is binnen een nationaal beheermodel aanzienlijk kleiner. Slechts binnen de ruimte die door de beheerminister wordt gelaten, zal het regionale niveau invulling kunnen geven aan meer regionale accenten.



- **Democratische inbedding.**

De beheerminister legt bij een nationaal model van beheer voor de politie over het gehele beheer verantwoording af aan het parlement, een democratisch gekozen orgaan. Een centraal model van beheer verbetert dus de *verantwoordingsstructuur*. Hierbij dient in het oog te worden gehouden dat ook in het huidige model de minister van BZK als beheerder op afstand reeds verantwoording aan het parlement aflegt over de politieonderdelen van de BZK-begroting.

Waar het uitvoerend beheer op regionaal niveau wordt belegd bij de korpschef komt de functie van korpsbeheerder te vervallen. De *bestuurlijke drukte* wordt daarmee verkleind. Anderzijds zal de beheerminister naar verwachting wel met de regio's moeten overleggen om inzicht te krijgen in hun visie omtrent (de hoofdlijnen van) het beheer. De verwachting is echter dat per saldo de bestuurlijke drukte afneemt. Binnen het nationale model van beheer komt het beheer verder van het bestuurlijke gezag en de burgers af, wat de *maatschappelijke inbedding* niet ten goede komt. Door de landelijke sturing verbetert de mate waarin het politiebestedel past in het staatsbestel en wordt bovendien de *verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden* helderder (de minister is voor het beheer verantwoordelijk).

- **Flexibiliteit.**

De politiekorpsen kunnen binnen dit model nog steeds *flexibel, innovatief en vernieuwend* opereren.

Een centraal model van beheer verhoudt zich niet goed tot de *intenties* zoals uitgesproken door het *korpsbeheerdersberaad*. De laatste voorziet doelmatigheidswinsten op het terrein van het beheer van de politie met name in een intensievere samenwerking tussen de regio's. Slechts indien het dagelijks bestuur van het korpsbeheerdersberaad de bevoegdheid krijgt om namens de andere politiekorpsen bindende besluiten ten aanzien van het beheer van de politie te nemen zou een enigszins vergelijkbare situatie ontstaan: ook dan is immers sprake van centraal aangestuurd beheer. In dat geval ligt het initiatief echter bij de korpsbeheerders, niet bij de minister, en is sprake van 'decentraal, tenzij'.

De noodzaak van het *wetsvoorstel versterking bevoegdheden op rijksniveau* komt bij de keuze voor een centraal beheermodel gedeeltelijk te vervallen: voor wat betreft het beheer komt dit immers geheel in handen van een minister, die daarmee niet langer de in het wetsvoorstel benoemde bevoegdheid nodig heeft om de hoofdlijnen voor beheer te bepalen. Ten aanzien van de hoofdlijnen van de taakuitvoering, die met het wetsvoorstel aan de betrokken ministers worden toebedeeld, geldt dat het wetsvoorstel doorgang kan vinden.

De *ontwikkelingen inzake de veiligheidsregio's* verdient bij de keuze voor een centraal model van beheer voor de politie enige aandacht. Territoriale congruentie blijft mogelijk als de schaal van de politieregio's wordt gehandhaafd. Bestuurlijke integratie zal niet meer mogelijk zijn. Het beheer van de politie ligt immers bij de minister. Het zal vervolgens aan de regionaal beheerfunctionaris van politie zijn om de gewenste aansluiting met de andere hulpverleningsorganisaties tot stand te brengen.

- **Uitvoerbaarheid.**

Nationaal beheer betekent dat de *Politiewet 1993 en aanvullende regelgeving, de organisatie, de bedrijfsvoering en de vermogenssituatie* dienen te veranderen. Een minister wordt beheerder van het nationale politiekorps, de afzonderlijke rol van de korpsbeheerder komt te vervallen, en de positie van de regio's verandert. Wijzigingen in deze regelingen en de organisatie van de politie vereisen de consensus over de status van de centrale beheerorganisatie, personele invulling en bevoegdheden. Bovendien is draagvlak binnen de politie vereist om dit centrale model in te voeren. De transitiekosten zijn derhalve naar verwachting aanzienlijk.



# Literatuuroverzicht

Algemene Rekenkamer (1995), *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*, Sdu uitgevers: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 548, nrs. 1-2; [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

Algemene Rekenkamer (1997), *Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994-1995*, Sdu uitgevers: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 385, nrs. 1-2; [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

Algemene Rekenkamer (2002a), *Zicht op taakuitvoering politie*, Sdu uitgevers: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 791, nrs 1-2; [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

Algemene Rekenkamer (2002b), *Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie*, Sdu uitgevers: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 845, nrs. 1-2; [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

Algemene Rekenkamer (2003), *ICT bij de politie*, Sdu uitgevers: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 350, nrs. 1-2; [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)).

Cachet, A., R.M. Noppe, A.B. Ringeling, L. Schaap en A. van Sluis, *Buitenlandse Burgemeesters bekeken-II: Openbare orde, veiligheid en politie*, Centre for Local Democracy: Rotterdam ([www.eur.nl/fsw](http://www.eur.nl/fsw)).

Commissie Politiebestedel (2005), *Een sterke politie vraagt een sterke basis*, VNG Uitgeverij: 's-Gravenhage ([www.vng.nl](http://www.vng.nl)).

COT (1994), *Politiebestedel in verandering: verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en nieuwe Politiewet*, Gouda Quint: Arnhem.

Huberts, L.W.J.C., S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel (2004), *Paradoxaal politiebestedel: burgemeesters, openbaar ministerie en politiechefs over de sturing van de politie*, Uitgeverij Kerckebosch B.V.: Zeist.

Kabinet Balkenende II (2003), *Hoofdlijnenakkoord*, 's-Gravenhage.

Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politiefunctie, politieorganisatie en politiebestedel: ruimte voor ontwikkeling*, NPI: 's-Gravenhage.

Koopman, J. (1998), *De democratische inbedding van de regionale politie*, Dissertatieserie Vakgroep Staatsrecht Groningen deel 3, Kluwer: Deventer.

Michiels, F.C.M.A., J. Naeyé, A.B. Blomberg en J.L.M. Boek (1997), *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.

Ministerie van BZK en ministerie van Justitie (2003 – 2005), *Kerngegevens Nederlandse Politie*, ministerie van BZK: 's-Gravenhage ([www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)).

Ministerie van BZK en ministerie van Justitie (2004), *Wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Politiekorps landelijke politiediensten*, ministerie van BZK: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 704, nr. 2).

Ministerie van BZK (2005), *Wetsvoorstel tot verandering van de grondwet, strekkende tot wijziging van de bepaling inzake de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester*, ministerie van BZK: 's-Gravenhage (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 509).

Ministerie van Justitie (2004), *Naar een veiliger samenleving (OM Verandert)*, ministerie van Justitie: 's-Gravenhage ([www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)).

Moor, L.G., I. Bakker en G. Brummelkamp (1998), *Evaluatie Politiewet 1993: Een breedte-onderzoek*, VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.

Rosenthal, U. e.a. (1998), *Evaluatie Politiewet 1993: een diepte-onderzoek*, VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.

Rosenthal, U., Muller, E.R. en C.J.C.F. Fijnaut (red.) (1999), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*, Samsom: Alphen a/d Rijn.

Rosenthal, U., Muller, E.R. en G.J.N. Bruinsma (1998), *Memorandum Politiezorg in Nederland. Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*, COT/IPIT: Leiden/Twente.

Suyver, J.J.H. (1994), *Politie in de rechtsorde*, W.E.J. Tjeenk Willink: Zwolle.

Veld, R. in 't, e.a. (2001), *Vooruitgang of regendans: Evaluatie Beleids- en Beheercyclus Politie*, Bestad i.s.m. Berenschot: 's-Gravenhage.

Vlek, F., K. Bangma, K. Loef en E. Muller (red.) (2005), *Uit balans: politie en bestel in de knel*, Uitgeverij Kerckebosch bv: Zeist.

Vollaard, B. (2003), *Performance contracts for police forces*, CPB document no. 31, CPB: 's-Gravenhage ([www.cpb.nl](http://www.cpb.nl)).

Werkgroep Doorlichting Regelgeving Executieve Politietaken (2003), *Minder regels, meer blauw*, ministerie van Financiën: 's-Gravenhage ([www.minfin.nl/ibo](http://www.minfin.nl/ibo)).

Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, ministerie van Financiën: 's-Gravenhage ([www.minfin.nl/ibo](http://www.minfin.nl/ibo)).

## Afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIP	Concern Informatiemanagement Politie
CPB	Centraal Planbureau
FIN	(Ministerie van) Financiën
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IOOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
ISC	ICT Service Coöperatie politie, justitie en veiligheid
ITO	Agentschap Informatie- en communicatietechnologieorganisatie
KLPD	Politiekorps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LSOP	Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie
OM	Openbaar ministerie
OR	Ondernemingsraad
NPI	Nederlands Politie Instituut
PIOFAH	Personeel, Informatievoorziening, Opleidingen, Financiën, Automatisering, Huisvesting
RGO	Regionaal georganiseerd overleg
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan



## Bijlage 1. Taakopdracht

### *Aanleiding*

In de brief aan de Tweede Kamer van 26 september 2003 over versterking van de beheerbevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie is aangegeven dat de in het Hoofdlijnenakkoord voorziene evaluatie naar het functioneren van de politie wordt ingevuld als een inventarisatie / evaluatie ex ante. Daarin wordt bezien of het thans (bij ontwerp van *Wet wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie*) voorgestelde instrumentarium voldoende is voor de ministers om op hoofdlijnen richting te geven aan het beheer van de politie en aan de taakuitvoering van de politie. In dit verband zal met name de rol en positie van de korpsbeheerder worden bezien, alsmede de wijze waarop de korpsbeheerder verantwoording aan de ministers kan afleggen over de hoofdlijnen van beheer en van beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. Daarbij zal tevens aan de orde komen of het beheer een verdergaande centralisatie vraagt en dientengevolge of een burgemeester nog wel belast kan blijven met het korpsbeheer. De voorgenomen invoering van de gekozen burgemeester is daarbij géén doorslaggevend argument, maar wel een relevante overweging. Aan de hand van de uitkomsten van deze evaluatie zal worden bezien of verdergaande aanpassing van het politiebestedel noodzakelijk is. De evaluatie moet in de zomer van 2005 zijn afgerond.

Parallel aan de evaluatie zal een IBO worden uitgevoerd naar modellen van het beheer van de politie die de doelmatigheid van de taakuitvoering en de transparantie in de verantwoordelijkheidstoedeling vergroten. Daartoe behoren ook enkele modellen (ter versterking) van het landelijk beheer. Het kabinet neemt hiermee geen standpunt in over de gewenstheid van een eventuele aanpassing van het beheer. Besluitvorming hierover zal eerst kunnen plaatsvinden na afloop van de bovenbedoelde evaluatie. Indien echter op termijn tot een aanpassing van het beheer zou worden besloten, is het opportuun te beschikken over uitgewerkte ideeën over de mogelijke vormgeving.

### *Probleemstelling*

Hoe kan het beheer van de politie zo optimaal mogelijk worden vormgegeven dat een doelmatige taakuitvoering en transparante verantwoordelijkheidstoedeling zijn gewaarborgd, rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid, waarborgen voor lokale gezagsuitoefening en de democratische inbedding?

Het onderzoek moet leiden tot een aantal modellen voor het beheer van de politie, waaronder zowel landelijke als regionale modellen. De modellen dienen te worden beoordeeld op doelmatigheid (productiviteit, kosten, kwaliteit van taakuitvoering en accountability), transparantie, waarborgen voor lokale gezagsuitoefening en de democratische inbedding, alsmede op de consequenties voor het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie en het politieveld.

Daarbij kent het onderzoek de volgende uitgangspunten:

- Het gezag over de politie blijft ongewijzigd;
- Lokale politiezorg blijft een zaak van het lokale bestuur en het OM;

- De betrokkenheid van de minister van Justitie bij het beheer, voor zover van belang voor de strafrechtelijke rechtshandhaving van de rechtsorde, blijft gehandhaafd;
- Verdergaande versterking van het landelijke beheer betekent dat meer beheerbevoegdheden worden belegd bij de minister van BZK (en bij de minister van Justitie waar het gaat om diens betrokkenheid bij de organisatie van de politie, voor zover betrekking hebbend op de recherchefunctie en de overige taken ten dienste van de Justitie); hierbij wordt gewaarborgd dat deze niet ondergesneeuwd raakt met beheermatige detailbeslissingen;
- Financieringsstromen naar de politie lopen in beginsel exclusief via de begroting van het ministerie van BZK;
- Vraagstukken van schaalgrootte, veiligheidsregio's en territoriale congruentie maken geen onderwerp uit van het onderzoek, maar zijn wel toetssteen voor de ontwikkelingen.

Bij het onderzoek worden in ieder geval de volgende bestaande onderdelen van de Nederlandse politie betrokken: de 25 regionale politiekorpsen, het KLPD en de Politieacademie. Relevante raakvlakken met (ontwikkelingen inzake) veiligheidsregio's, GHOR, brandweer en rampenbeheersing worden gezien, maar vormen geen onderdeel van het IBO.

#### *Onderzoeksaanpak*

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe het beheer van de politie zo optimaal mogelijk kan worden georganiseerd. Het gaat per model om in ieder geval de volgende onderzoeksvragen:

- Wanneer en onder welke voorwaarden kan het model worden toegepast?
- Wat is de gewenste bevoegdhedenverdeling? Daarbij wordt in ieder geval nagegaan op welke wijze(n) en onder welke voorwaarden de beheerfunctie kan worden gemandateerd. Aangegeven wordt welke functionaris met dit mandaat zou kunnen worden belast, hoe deze functionaris kan worden gepositioneerd en kan worden toegerust in relatie tot de gezagsdragers en de beheerder. Tevens wordt aangegeven welke beheertaken uitdrukkelijk voorbehouden blijven aan de minister(s).
- Hoe scoort het model op doelmatigheid van de taakuitvoering, transparantie in de verantwoordelijkheidstoedeling, aansturing en kosten?
- Op welke wijze worden in de door de werkgroep beschreven modellen de uitgangspunten inzake het gezag en de lokale politiezorg gewaarborgd?
- Hoe zijn de relaties tussen de politiekorpsen en het ministerie van BZK respectievelijk Justitie en tussen politie en de lokale overheden? Wat zijn de gevolgen van de modellen voor het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie, de korpsbeheerder, het politieveld en de functionarissen en instanties die onder de Politiewet 1993 bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben (zoals de commissaris van de koningin, het regionale college, het OM)?
- Welke consequenties heeft het model voor de beleidsmatige verantwoordelijkheid op rijksniveau voor de taakuitvoering van de politie? Langs welke lijnen is versterking van landelijke beleidsmatige aansturing mogelijk en wenselijk?
- Hoe kan het model het beste worden ingevoerd? Welke veranderingen brengt het model met zich mee in o.a. de bedrijfsvoering en de vermogenssituatie, en hoe kan deze overgang worden vergemakkelijkt? Moeten bestaande regelingen en afspraken worden gewijzigd bij het model om de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor de strafrechtelijke rechtshandhaving ongewijzigd te houden?
- Welke invloed hebben de organisatorische ontwikkelingen in de directe omgeving van de politie (zoals de ontwikkelingen ten aanzien van de veiligheidsregio's en de ontwikkelingen bij het OM) op het model?



Het onderzoek zal plaatsvinden op basis van

- Literatuurstudie, wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's en overige publicaties;
- Expertmeetings met relevante actoren en organisaties in Nederland.

*Deelnemers werkgroep*

De ministers van Financiën, Binnenlandse Zaken en Justitie dragen zorg voor de samenstelling van de werkgroep. In ieder geval zijn BZK, FIN, AZ en Justitie vertegenwoordigd in de werkgroep. Daarnaast nemen onafhankelijke externe deskundigen en een vertegenwoordiger van het CPB deel aan de werkgroep.



## Bijlage 2. Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter	mr. J.A.M. Hendrixx	Oud-commissaris van de Koningin Overijssel
Leden	drs. B.A. Vollaard	Centraal Planbureau
	prof. dr. A.B. Ringeling	Erasmus Universiteit Rotterdam
	mr. G.P. van de Beek	Ministerie van Algemene Zaken
	mw. mr. E.G.M. Huyzer (tot 1 maart 2005)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	drs. J.C. Goet (vanaf 1 maart 2005)	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	mr. M. Gazenbeek	Ministerie van Defensie
	drs. W.A.J.J. Houtman	Ministerie van Financiën
	ir. H.J. Pethke	Ministerie van Justitie
	mr. H. Wooldrik	Oud-hoofddofficier van Justitie
	P. IJzerman	Oud-korpschef politieregio Twente, oud-voorzitter Politieacademie
	mr. P. Scholten	wnd. burgemeester Raalte, oud-burgemeester Arnhem & oud-korpsbeheerder politieregio Gelderland-Midden
Secretaris	mw. mr. drs. K.A. van der Lee	Ministerie van Financiën
Co-secretaris	mr. A.D. Gietema	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
	mr. drs. B. Foederer	Ministerie van Justitie



## Bijlage 3. Geraadpleegde externen

Gedurende dit onderzoek heeft de werkgroep gesprekken gevoerd met diverse personen. Via deze weg wil de werkgroep onderstaande personen bedanken voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Almere	mw. A. Jorritsma-Lebbink	Burgemeester
Breda	P.A.C.M. van der Velden	Burgemeester
College van procureurs- generaal	mr. H.J. Bolhaar	Procureur-generaal
Groningen	J.G.M. Alders	Commissaris van de Koningin
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	drs. P.W.A. Veld	Directeur
Inspectie voor Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)	mw. J.B. van de Streek- Looijen drs. B.J.A. Oude Hengel	Hoofd Cluster Politiezorg Senior Inspecteur Politiezorg
Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement (COT)	prof. mr. dr. E.R. Muller	Algemeen Directeur
Korpsbeheerdersberaad	mr. M.J. Cohen mw. P.C. Krikke drs. G.B.M. Leers drs. H.J.J. Lenferink drs. H.J. Meijer	Voorzitter / korpsbeheerder politieregio Amsterdam-Amstelland Vice-voorzitter / korpsbeheerder politieregio Gelderland-Midden Korpsbeheerder politieregio Limburg-Zuid Korpsbeheerder politieregio Hollands-Midden Korpsbeheerder politieregio Ijsselland
Leusden	drs. C.J.G.M. de Vet	Burgemeester
Ministerie van Financiën	mr. P.A.M. Daalmans drs. B. Fuchs	Beleidsadviseur Beleidsadviseur
Politiebonden	G. van de Kamp R.A.M. Tournier H. van Duin	Algemeen Christelijke Politiebond (ACP) Algemene Nederlandse Politievereniging (ANPV) Nederlandse Politiebond (NPB)

Raad van Hoofdcommissarissen	B.R. Visser MPA	Voorzitter / korpschef politieregio Kennemerland
	A.J. Meijboom	Plv. voorzitter / korpschef politieregio Rotterdam-Rijnmond
	R.G.C. Bik	Korpschef politieregio Zuid- Holland-Zuid
	F.J. Heeres	Korpschef politieregio Midden- en West-Brabant
Raad voor de Rechtspraak	mr. A.D. van Delden	Voorzitter
Rabobank Den Haag e.o.	drs. P.H.J.M. Dirken M. Duijndam	Algemeen directeur Manager Marketing en Communicatie
Rabobank Nederland	H.M. Geukers	Senior Executive Vice President
Rijkswaterstaat	drs. A. Lambarts	Chief Financial Officer
Rijkswaterstaat, directie Zuid- Holland	mw. drs. M. Blokhuis-Rijke	Hoofd Planning & Control
Universiteit van Gent	mw. S. de Kimpe	Assistente
Universiteit van Tilburg	prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut	Hoogleraar
Universiteit van Twente	dr. ir. J.B. Terpstra	Senior-onderzoeker
Voedsel- en Warenautoriteit - Keuringsdienst van Waren	P.A. de Lezenne Coulander	Algemeen directeur
Vrije Universiteit Amsterdam	prof. dr. L.W.J.C. Huberts	Hoogleraar

## Bijlage 4. De politieorganisaties in cijfers

### *De politiekorpsen en het KLPD*

De politieregio's (publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis) en het KLPD (een batenlastendienst van het ministerie van BZK) hebben tot taak de openbare orde te handhaven, het strafrecht te handhaven en hulp te verlenen aan hen die deze behoeven. Het KLPD voert daarnaast voor de 25 politieregio's enkele beheertaken (de in- en verkoop van en andere facilitaire diensten met betrekking tot de bewapening, kleding en uitrusting van de politie) uit.

In het huidige politiebestel wordt het regionale politiekorps bestuurd door het regionaal college. Het beheer geschiedt door de burgemeester van de centrumgemeente in de regio.<sup>45</sup> De burgemeesters en de officieren van justitie hebben het lokale gezag over de politie. Het beleid wordt zowel landelijk, regionaal als lokaal bepaald.

De korpsbeheerder, de korpschef en de hoofdofficier van justitie voeren regelmatig overleg over het beheer van het politiekorps (het zogeheten regionale driehoeksoverleg). De korpsbeheerder legt over het beheer verantwoording af aan het regionale college. In overeenstemming met de hoofdofficier van justitie stelt de korpsbeheerder jaarlijks het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag voor het regionale politiekorps op. Deze stukken worden ter kennisneming aan de gemeenteraden gestuurd en ter vaststelling verzonden aan het regionaal college. De korpsbeheerder (eventueel namens een gemeenteraad of een burgemeester uit de regio) en de hoofdofficier van justitie kunnen tegen de vaststelling van deze stukken administratief beroep instellen bij de commissaris van de Koningin. Deze beslist op het beroep in overleg met het college van procureurs-generaal. De commissaris van de Koningin en het college van procureurs-generaal houden bovendien toezicht op de taakuitvoering door de politie.

De politiekorpsen zullen hun interregionale samenwerking op het terrein van het beheer naar verwachting per 1 januari 2006 desgewenst kunnen vormgeven in door hen op te richten samenwerkingsvoorzieningen met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.<sup>46</sup> Ook hier zijn het de korpsbeheerders van de deelnemende politiekorpsen die aan hun regionale college verantwoording verschuldigd zijn voor de inbreng van het politiekorps in de samenwerkingsvoorziening.

### *De rol van de ministers van BZK en van Justitie*

Vanuit zijn rol als "systeemverantwoordelijke" voor de Nederlandse politie wordt de minister van BZK gekenschetst als beheerder op afstand. Om deze verantwoordelijkheid tot haar recht te kunnen laten komen, heeft de minister van BZK op grond van de Politiewet 1993 een aantal bevoegdheden:

- Een regelgevende bevoegdheid inzake het beheer van en de samenwerking tussen de politiekorpsen (en eventueel het KLPD);

---

<sup>45</sup> De korpschef staat de korpsbeheerder bij in het beheer van de regio.

<sup>46</sup> Wet samenwerkingsvoorzieningen politie, Stb 2005, 242 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 703).

- Een aanwijzingsbevoegdheid voor het beheer indien het belang van het beheer van de politie dit eist;
- Een bevoegdheid om (de wijze waarop de korpsbeheerders voorzien in) het beheer van de politie te toetsen op doelmatig en effectief beheer.

Sinds 1994 heeft de minister van BZK niet of nauwelijks gebruik gemaakt van bovengenoemde aanwijzingsbevoegdheden. De minister ziet deze bevoegdheden als een middel om achteraf in te grijpen, en niet als een regulier sturingsinstrument. De minister van BZK heeft zijn invloed op het beheer (gedeeltelijk) vormgegeven via het *Landelijk Kader Nederlandse Politie* en de daarvan afgeleide convenanten met de individuele politiekorpsen. Door het Landelijk Kader Nederlandse Politie werken alle politiekorpsen met dezelfde prestatie-indicatoren en normeringen. Zo is in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006<sup>47</sup> opgenomen dat de politiekorpsen in 2006 een doelmatigheidsverbetering dienen te behalen van minimaal 5% ten opzichte van de feitelijke sterkte per 31 december 2002.

Het beheer van het KLPD berust bij de minister van BZK, die daarin wordt bijgestaan door de korpschef van het KLPD.

De IOOV (onderdeel van het ministerie van BZK) houdt namens de minister toezicht op de taakuitvoering en het beheer van de politie.

#### *De bekostiging van de korpsen en het KLPD*

De bekostiging van de politiekorpsen geschiedt via een algemene bijdrage van het ministerie van BZK aan de politiekorpsen. Daarbij wordt het grootste deel van het budget verdeeld op basis van input, 1% op basis van prestaties (prestatiebekostiging) en is 1% van het budget gereserveerd voor de vorming van bovenregionale researchteams (BRT's).<sup>48</sup> Indien een politiekorps financiële problemen heeft is het mogelijk om een aanvullende bijdrage te krijgen.

De politiekorpsen doen mee aan geïntegreerd middelenbeheer. Dat wil zeggen dat zij hun vermogen moeten aanhouden en leningen kunnen afsluiten bij het ministerie van Financiën. Daarbij is aan de hoogte van het eigen vermogen van de politiekorpsen geen begrenzing gesteld. Wel is sinds 2004 de afschrijvingssystematiek voor gebouwen en materieel geüniformeerd.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de rijksbijdrage aan de politieregio's, de uitgaven aan beheertaken en de bijbehorende politiesterkte.

**Tabel B4-1 Rijksbijdrage, uitgaven aan beheer\* en de sterkte van de politieregio's**

	2002	2003	2004
<b>Rijksbijdrage in mln euro</b>	2.916	3.186	3.269
<b>Uitgaven aan beheer in mln euro</b>	541	566	549
<b>Totale sterkte in fte</b>	48.858	49.730	49.125
<b>Politiesterkte t.b.v. beheer in fte</b>	10.215	10.685	10.366

\* De uitgaven aan het beheer zijn afgeleid uit het aantal fte dat zich bezig houdt met beheer (PIOFHA-taken uit het Landelijk Functiehuis<sup>49</sup>) en de gemiddelde waarde van een beheerfunctie fte (ad €53.000).

Bron: CAFAS/Webfocus en Polbis.

<sup>47</sup> Zie [www.minbzk.nl/contents/pages/7525/landelijkkaderpolitie.pdf](http://www.minbzk.nl/contents/pages/7525/landelijkkaderpolitie.pdf).

<sup>48</sup> Het beheer hiervan ligt bij de aangewezen centrumkorpsen.

<sup>49</sup> Bestaande uit: administratieve en documentaire ondersteuning, personeelszaken, onderwijs, financieel-economische zaken, technische zaken, facilitaire zaken, informatievoorziening, informatie & communicatietechnologie en communicatie.



Tabel B4-2 presenteert de politieregio's in cijfers. De politieregio's zijn daarbij ingedeeld in 5 clusters. Deze clusters zijn gebaseerd op de omvang en de omgevingskenmerken van een politiekorps.

**Tabel B4-2 De politieregio's in cijfers (per 2004)**

Regio (centrumgemeente)	Gemeenten	Inwonertal <i>in mln</i>	Oppervlakte <i>In km<sup>2</sup></i>	Politiesterkte* <i>in fte</i>	Budget (% rijksbijdrage) <i>x € 1000</i>	Vermogen <i>x € 1000</i>
<b>Cluster 1</b>						
Amsterdam -Amstelland (Amsterdam)	6	0,90	355	5.295	400.238 (94,9%)	209.402
Rotterdam -Rijnmond (Rotterdam)	22	1,24	1.213	5.402	385.247 (95,0%)	147.169
Haaglanden (Den Haag)	9	0,97	452	4.696	335.154 (93,0%)	157.667
Utrecht (Utrecht)	33	1,15	1.449	3.310	227.005 (91,2%)	69.022
Midden- en West-Brabant (Tilburg)	26	1,05	2.236	2.735	183.187 (94,6%)	69.053
<b>Cluster 2</b>						
Hollands-Midden (Leiden)	35	0,76	902	1.934	131.733 (95,0%)	31.665
Kennemerland (Haarlem)	11	0,49	475	1.562	96.891 (92,2%)	30.104
Brabant-Zuid-Oost (Eindhoven)	21	0,72	1.458	1.943	124.971 (92,9%)	23.164
Groningen (Groningen)	25	0,57	2.968	1.621	116.955 (91,6%)	26.055
Limburg Zuid (Maastricht)	19	0,63	661	1.820	115.171 (94,8%)	44.738
<b>Cluster 3</b>						
Gelderland-Midden (Arnhem)	16	0,65	1.253	1.571	113.183 (90,4%)	19.603
Zuid-Holland-Zuid (Dordrecht)	20	0,47	836	1.302	85.732 (92,4%)	29.890
Twente (Enschede)	14	0,61	1.504	1.549	105.147 (93,5%)	18.402
Noord- en Oost-Gelderland (Apeldoorn)	22	0,79	2.776	1.651	116.656 (94,0%)	40.587
Noord-Holland-Noord (Alkmaar)	30	0,63	2.525	1.443	100.675 (93,3%)	10.699
<b>Cluster 4</b>						
Brabant-Noord (Den Bosch)	21	0,63	1.388	1.463	95.033 (94,8%)	9.023
Gelderland-Zuid (Nijmegen)	18	0,52	1.108	1.207	86.291 (90,2%)	17.454
Fryslân (Leeuwarden)	31	0,64	5.741	1.574	109.535 (90,4%)	11.347
IJsselland (Zwolle)	12	0,49	1.917	1.389	84.311 (90,6%)	42.178
Zaanstreek-Waterland (Zaanstad)	9	0,31	463	767	54.240 (95,1%)	21.295
<b>Cluster 5</b>						
Gooi- en Vechtstreek (Hilversum)	9	0,24	273	679	48.149 (90,7%)	6.107
Limburg-Noord (Venlo)	28	0,51	1.548	1.202	82.013 (94,9%)	24.488
Flevoland (Lelystad)	6	0,35	2.412	1.042	61.883 (89,9%)	11.384
Drenthe (Assen)	12	0,48	2.680	1.066	74.632 (91,3%)	17.339
Zeeland (Middelburg)	13	0,38	2.934	902	66.086 (92,2%)	4.468
<b>Totaal</b>		<b>16,21</b>	<b>41.484</b>	<b>49.125</b>	<b>3.400.418 (93,2%)</b>	<b>1.092.348</b>

\* Feitelijke sterkte per 31 december 2004, opgebouwd uit executief personeel, AT- (administratief, technisch-ondersteunend en huishoudelijk) personeel en de functionele inzetbaarheid van aspiranten. (bron: PolBIS).

Bron: Kerngegevens Nederlandse Politie (2004) en Centraal Bureau voor de Statistiek ([www.cbs.nl/statline](http://www.cbs.nl/statline)).

Onderstaande tabel geeft inzicht in de rijksbijdrage aan het KLPD, de uitgaven van het KLPD aan het beheer en de bijbehorende politiesterkte.

**Tabel B4-3 Uitgaven aan en de sterkte van het beheer\* van de KLPD**

	2002	2003	2004
<b>Rijksbijdrage in mln euro</b>	312	335	390
<b>Uitgaven aan beheer in mln euro</b>	42	38	41
<b>Totale sterkte in fte</b>	3.594	3.736	3.816
<b>Politiesterkte t.b.v. beheer in fte</b>	801	709	773

\* De uitgaven aan het beheer zijn afgeleid uit het aantal fte dat zich bezig houdt met beheer (PIOFHA -taken uit het Landelijk Functiehuis<sup>50</sup>) en de gemiddelde waarde van een beheerfunctie fte (ad € 53.000).

Bron: CAFAS/Webfocus en Polbis.

#### *De Politieacademie*

De Politieacademie is een zelfstandig bestuursorgaan waarvan de status is vastgelegd in de *Wet op het LSOP en het politieonderwijs*. De Politieacademie verzorgt de initiële en postinitiële opleidingen voor de politie. Daarnaast bevat de Politieacademie – net als de politieregio's en het KLPD – ook enkele expertise- of kenniscentra. Het streven is deze opleiding-, kennis- en expertisecentra zoveel mogelijk te bundelen en onder te brengen bij de Politieacademie. De minister van BZK houdt toezicht op het financiële beheer.

Het budget van de Politieacademie valt uiteen in een algemene bijdrage en een bijzondere bijdrage. De bekostiging van de Politieacademie bestaat uit een budget afgestemd op een vaste instroom van 2.000 aspiranten per jaar (maximaal 200 vrijwilligers) en een sterkte- en loopbaanbudget.<sup>51</sup> Daarnaast kunnen politiekorpsen tegen kostendekkende tarieven contractactiviteiten afnemen bij de Politieacademie. Tabel B4-4 geeft inzicht in de bijdrage van het Rijk aan de Politieacademie en het aantal fte personeel dat bij de Politieacademie werkt.

**Tabel B4-4 Rijksbijdrage en sterkte van de Politieacademie**

	2002	2003	2004
<b>Rijksbijdrage in mln euro</b>	125,4	100,3	112,8
<b>Sterkte in fte</b>	1.242	1.256	1.211

Bron: CAFAS/Webfocus en Polbis.

#### *De ICT-organisaties*

Voorheen waren de ICT-voorzieningen regionaal bepaald en – afgezien van een aantal landelijke voorzieningen – versnipperd georganiseerd. Daarom heeft de minister van BZK in 1999 de Regieraad ICT Politie ingesteld en belast met de uitwerking van een nieuwe

<sup>50</sup> Bestaande uit: administratieve en documentaire ondersteuning, personeelszaken, onderwijs, financieel-economische zaken, technische zaken, facilitaire zaken, informatievoorziening, informatie & communicatietechnologie en communicatie.

<sup>51</sup> Het sterktebudget is bedoeld voor de bekostiging van initieel politieonderwijs. Het loopbudget is een taakstellend budget bestemd voor de bekostiging van postinitieel onderwijs voor reeds bij de politie werkzame medewerkers.

landelijke informatiehuishouding.<sup>52</sup> De Regieraad ICT Politie houdt met ingang van 31 december 2005 op te bestaan. Het is de bedoeling dat het dagelijks bestuur van het Korpsbeheerdersberaad de taak van de Regieraad ICT Politie zal overnemen en aanspreekbaar zal zijn op de uitvoering van het nieuwe ICT-bestek 2005-2008. Ten behoeve van de ICT-voorzieningen van de politie zijn in 2002 twee privaatrechtelijke coöperaties opgericht:

- Het Concern Informatiemanagement Politie.  
Het Concern Informatiemanagement Politie (CIP) is gericht op de totstandbrenging van een gemeenschappelijke vraag naar ICT “voor en door” de politie.
- De ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid.  
De ICT Service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC) is een coöperatie die op 1 januari 2004 operationeel is geïntegreerd met het agentschap Informatie- en communicatietechnologieorganisatie (ITO). Het is de bedoeling om de ISC en het ITO op termijn feitelijk te integreren.  
De ISC is belast met het verwerven en het beheren van ICT-voorzieningen van de politie, het ondersteunen van de informatisering van tot de ISC toetredende partners van de politie in de veiligheidsketen, het uitvoeren van werkzaamheden rond landelijke ICT-voorzieningen (incl. het beheer daarvan) en het leveren van diensten aan individuele politiekorpsen en het KLPD op verzoek van een of meer korpsbeheerders.

Tabel B4-5 geeft inzicht in de rijksbijdragen van het CIP en de ISC. Beide ICT-organisaties hebben grote aantallen externen in dienst. De vermelding van de sterkte van beide organisaties in fte is daarom achterwege gelaten.

**Tabel B4-5 Budget en sterkte van de ICT-organisaties**

	2002	2003	2004
	<i>in mln euro</i>		
<b>Rijksbijdrage ISC</b>	21,5	13,4	10,3
<b>Bijdrage politiekorpsen aan ISC</b>	0,2	7,5	67,0
<b>Rijksbijdrage CIP</b>	31,7	36,3	36,5
<b>Bijdrage politiekorpsen aan CIP</b>	6,9	15,4	15,4

Bron: jaarrekeningen ISC en CIP.

#### *De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid*

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) is onderdeel van het ministerie van BZK. De organisatie houdt toezicht op de wijze waarop gemeenten, provincies en rijksoverheid invulling geven aan hun taken op het gebied van politie, politieonderwijs, brandweer en rampenbeheersing.

Namens de minister van BZK houdt de IOOV onder andere toezicht op een de taakuitvoering door de politie en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen. Het toezicht van de IOOV kan leiden tot beleidswijzigingen (zowel op lokaal, regionaal als landelijk niveau), maar kan ook worden gebruikt door lokale en regionale bestuurders om

<sup>52</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 26 345, nr. 62. De regieraad bestaat uit de directeur-generaal Veiligheid, de directeur-generaal Rechtshandhaving en een aantal korpschefs, korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie.

inzicht te krijgen in de kwaliteit waarmee de taken worden verricht, prestaties onderling te vergelijken en best-practices uit te wisselen.

Tabel B4-6 presenteert de kasuitgaven van het ministerie van BZK aan de IOOV en de sterkte van de IOOV.

***Tabel B4-6 Budget en sterkte van de IOOV***

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Kasuitgaven BZK in mln euro</b>	3,1	3,2	3,6
<b>Sterkte in fte</b>	32	38	40

Bron: CAFAS en Webfocus.

## Bijlage 5. Organisatievormen overheid

Tabel B5-1 geeft de belangrijkste kenmerken van de mogelijke overheidsorganisaties weer.

**Tabel B5-1 Kenmerken overheidsorganisaties**

	<b>Oprichting organisatie</b>	<b>Positionering</b>	<b>Ministeriële verantwoordelijkheid</b>	<i>Financieel</i>	<b>Bedrijfsvoering</b> <i>Huisvesting</i>
Kerndepartement	Geen eisen	Onderdeel ministerie	Volledig Hiërarchisch ondergeschikt	Cf. Rijk (kasverplichtingenstelsel)	Rijksgebouwendienst
Batenlastendienst	Eisen art. 10 CW	Onderdeel ministerie	Volledig Hiërarchisch ondergeschikt	Cf. Rijk, uitzonderingen: • Baten-lastenstelsel • Leenfaciliteit bij min. v. Financiën • Max. 5% eigen vermogen	Rijksgebouwendienst
ZBO	Aanwijzingen inzake zbo's	Onderdeel rechtspersoon Staat of eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt in oprichtingswet , systeemverantwoordelijke minister</li> <li>• Niet hiërarchisch ondergeschikt</li> <li>• Aanwijzingsbevoegdheid Minister mogelijk</li> </ul>	• Geïntegreerd middelenbeheer	Eigen beheer
Raad van de Politie	Instellingswet of -besluit	Sui generis organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt</li> <li>• Niet hiërarchisch ondergeschikt</li> <li>• Algemene / bijzondere aanwijzingsbevoegdheid Minister mogelijk</li> <li>• Systeemverantwoordelijke minister</li> </ul>	Geen vaste eisen	Eigen beheer
Politieregio	Instellingswet of -besluit	Sui generis organisatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beperkt in Politiewet 1993, niet hiërarchisch ondergeschikt</li> <li>• Algemene &amp; bijzondere bevoegdheid Minister</li> <li>• Systeemverantwoordelijke minister</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geïntegreerd middelenbeheer</li> <li>• Wet Vermogensbeheer</li> <li>• Regeling Harmonisatie Afschrijvingssystematiek Politie (HAP)</li> </ul>	Eigen beheer

