

# **Van het rijk naar de regio's**

Kwalitatief onderzoek naar de invloed van de sturingsontwikkelingen op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland in de periode 2006-2008

Caroline Timmermans

Utrecht - 2008

# **Van het rijk naar de regio's**

Kwalitatief onderzoek naar de invloed van de sturingsontwikkelingen op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland in de periode 2006-2008

Caroline Timmermans

Eindschrijftie van de Master Bestuur en Beleid

Studentnr.: 0114529  
Adres: Brederoplein 38  
3521 XA Utrecht  
Tutorgroep: Politiek-bestuurlijke verhoudingen  
Begeleider: Dr. A.K. Yesilkagit  
Tweede begeleider: Prof.dr.mr. M.A.P. Bovens  
Master: Bestuur en Beleid  
Instelling: Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap  
Plaats: Utrecht  
Datum: 7 november 2008

## Voorwoord

Politiek-bestuurlijke verhoudingen bevinden zich in een dynamische en complexe wereld. In deze scriptie heb ik geprobeerd inzicht te krijgen en geven in een onderdeel van die complexe wereld, de sturing van de regionale politiekorpsen door de departementen. Verschillende elementen spelen bij die sturing een rol en zijn ook onlosmakelijk met elkaar verbonden: onze staatsrechtelijke democratische controle, sturingsmiddelen om de ministeriële verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen, de centralisatietendens en het zelfstandige karakter van de regionale politiekorpsen. Enerzijds zijn het samenhangende elementen, anderzijds zijn het ook conflicterende elementen. De hoofdlijn van mijn onderzoek was daarom bij aanvang lastig te bepalen, maar tijdens het onderzoek vielen de puzzelstukjes steeds meer ineen en vormden een vrij volledige puzzel.

Bij mijn onderzoek ben ik ondersteund door verschillende mensen. Allereerst door de heer Yesilkagit, mijn scriptiebegeleider. Zijn opbouwende kritiek vormde een stimulans en een uitdaging. Ook de studenten van mijn tutorgroep en mijn tweede scriptiebegeleider de heer Bovens zorgden voor een verfrissende en verhelderende blik op mijn scriptie. De enthousiaste medewerking en heldere uitleg vanuit de directie politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Justitie en het regionale politiekorps Kennemerland hebben mij de mogelijkheid gegeven mij echt te verdiepen in het onderwerp. Ook mijn familie en vrienden hebben mij erg gesteund. In het bijzonder mijn ouders met hun onvoorwaardelijk vertrouwen en geduld. Allemaal bedankt voor jullie eigen specifieke bijdragen!

De vraag is uiteraard of ik erin ben geslaagd om een onderdeel van die dynamische en complexe wereld te ontrafelen. Oordeel zelf.

## **Abstract**

In het kader van de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties richt deze scriptie zich op de aansturing van regionale politiekorpsen vanuit departementen. In deze scriptie wordt antwoord gegeven op de vraag of meer centralisatie van de politie in het huidige bestel noodzakelijk is om democratische controle te handhaven en landelijke prioriteiten door te voeren in het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een documentenstudie naar de jaarplannen en jaarverslagen van de Nederlandse politie en diepte-interviews met het ministerie van BZK, Justitie en het regionale politiekorps Kennemerland. Het onderzoek heeft betrekking op de recente ontwikkelingen naar aanleiding van de wetswijziging van de Politiewet in 2007.

Het zelfstandige karakter van de regionale politiekorpsen zorgt voor een hiaat in de democratische controle. Door de wetswijziging van 2007 heeft de minister via het opstellen van de landelijke prioriteiten en de aanwijzingsbevoegdheid meer mogelijkheden om het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen te sturen. Eveneens hebben de gemeenteraden door de haalplicht meer mogelijkheden gekregen om het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen te beïnvloeden. Uit dit onderzoek blijkt echter dat vanuit de democratische controle meer centralisatie noodzakelijk is. De huidige wetgeving is niet toereikend om deze te kunnen waarborgen.

De sturingsmiddelen die departementen gebruiken zijn prestatieafspraken en budgettering. Deze sturingsmiddelen blijken voldoende waarborg te bieden om de landelijke prioriteiten door te voeren. Het spel van de prestatiemeting zou echter verfijnd kunnen worden door de striktheid van de prestatieafspraken ter discussie te stellen en meer in samenhang te brengen met de procesafspraken. De wetswijziging van 2007 heeft ervoor gezorgd dat de minister meer de spelregels kan bepalen. In het kader van de theorie is het maar de vraag of dat een goed gegeven is. Het interactieve spel van prestatiemeting wordt daardoor meer eenzijdig vanuit de kant van de minister ingevuld. Tot op heden is dit echter wettelijk gezien en maakt de minister er in het proces nog geen gebruik van. Als voorwaarde voor de effectiviteit van het spel is dat de professional niet aan het plafond van zijn mogelijkheden zit. De vraag is of dat het geval is bij het regionale politiekorps. Het politiekorps gaf aan druk te voelen op de betaalbaarheid van de organisatie in de toekomst door de veelheid van prioriteiten van de verschillende niveau's.

Geconcludeerd kan worden dat het regionale politiekorps binnen het besluitvormingsproces nadruk legt op de landelijke prioriteiten. Niet alle prestatieafspraken worden gehaald, maar er is wel een stijgende lijn zichtbaar binnen de prioriteiten van de prestatieafspraken. Ook kwam naar voren dat met name het budget druk legt op het regionale politiekorps om meer efficiënter te werken. Uit de resultaten van het onderzoek kunnen we concluderen dat meer centralisatie van de Nederlandse Politie niet noodzakelijk voor is voor focus op landelijke prioriteiten. Maar in plaats van focus te leggen op de mogelijkheden van meer centralisatie zou meer onderzoek verricht moeten worden naar de dilemma's die spelen binnen het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen en die de doorvoering van landelijke prioriteiten beïnvloeden: de veelheid aan prioriteiten op verschillende niveau's, het doorvoeren van landelijke prioriteiten naar lokale plannen en de betaalbaarheid van de organisatie.

Aan de hand van de dit onderzoek kunnen dan ook de volgende aanbevelingen richting de departementen worden gedaan:

1. Blijf investeren in het intelligenter maken van de indicatoren
2. Breng het krachtenveld rond het regionale politiekorps in kaart en stem daar de financiële middelen op af.

En richting de regionale politiekorpsen:

3. Durf van elkaar te leren en stimuleer dat ook via de VtsPN.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	7
1.1. Aanleiding .....	7
1.2. Probleemstelling .....	8
1.3. Afbakening onderwerp .....	9
1.4. Doelstelling .....	10
1.5. Vraagstelling .....	11
1.6. Methoden en technieken van onderzoek .....	11
1.7. Leeswijzer .....	12
2. Theoretisch kader .....	14
2.1. Verzelfstandiging van overheidsdiensten .....	14
2.2. Sturingsnoodzaak vanuit departementen .....	16
2.3. Sturingsinstrumenten vanuit departementen .....	19
2.4. Invloed op besluitvormingsproces .....	21
3. Vraagstukken rond sturing van verzelfstandigde regionale politiekorpsen .....	25
3.1. Democratische invloed op regionale politiekorpsen .....	25
3.1.1. <i>Op rijksniveau</i> .....	25
3.1.2. <i>Op lokaal niveau</i> .....	26
3.2. Sturingsinstrumenten vanuit departementen .....	27
3.3. Conclusie .....	30
4. Sturingsontwikkelingen vanuit de departementen .....	32
4.1. Het kader: democratische invloed .....	32
4.1.1. <i>Veranderingen op rijksniveau</i> .....	32
4.1.2. <i>Veranderingen op lokaal niveau</i> .....	33
4.2. Het sturingskader .....	34
4.2.1. <i>Het specifieke kader voor de politie: de beleids- en beheerscyclus</i> .....	35
4.2.1.1. <i>Sturingsinstrumenten: prestatieafspraken</i> .....	39
4.2.1.2. <i>Budgettering</i> .....	47
4.3. Centralisatiedebat .....	48
4.4. Conclusie .....	49
5. Invloed op het besluitvormingsproces regionaal politiekorps Kennemerland .....	51
5.1. Het regionale politiekorps Kennemerland .....	51
5.2. Invloed van aanscherping democratische controle .....	52
5.3. Invloed van beleids- en beheerscyclus .....	53
5.3.1. <i>Invloed van prestatieafspraken</i> .....	55
5.3.2. <i>Invloed van budgettering</i> .....	60
5.4. Invloed centralisatiedebat .....	62
5.5. Conclusie .....	63
6. Conclusie: invloed van sturing op besluitvorming van regionale politiekorpsen .....	65
6.1 Het maatschappelijke vraagstuk .....	65
6.1.1. Het democratische gat .....	65
6.1.2. Versterking van sturing op landelijke prioriteiten .....	66
6.2. Het wetenschappelijke vraagstuk .....	69
6.3. Eindconclusie .....	71
7. Literatuurlijst .....	74

## 1. Inleiding

### 1.1. Aanleiding

Hoe kunnen verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties worden aangestuurd door departementen? Dat is een belangrijk bestuurlijk vraagstuk waar menig onderzoek naar is verricht. In de jaren '80 en '90 ontstond een trend waarin veel uitvoerende organisaties zijn verzelfstandigd uit doelmatigheidsmotief. De kosten van de verzorgingsstaat liepen te hoog op (Kickert, 1998). De verwachting was dat het scheiden van beleid en uitvoering zou leiden tot efficiëntere beleidsvoering. Maar de omgang met de verzelfstandigde uitvoeringsorganen riep 'nieuwe' vraagstukken op rond de democratische controle en sturing. Als reactie daarop ontwikkelt zich binnen sommige beleidsterreinen een nieuwe tendens waarin er op nationaal niveau weer behoefte is aan meer controle (Kickert, 1998).

De 'nieuwe' vraagstukken rond de democratische controle en aansturing zijn ook zichtbaar bij de Nederlandse politie. Het handhaven van de veiligheid is één van de prioriteiten van de centrale overheid. Samen met een aantal veiligheidspartners, zoals de politie, gemeenten en het Openbaar Ministerie, hebben zij afspraken over het regelen van de veiligheid in Nederland. Regionale politiekorpsen vormen hiermee een belangrijke schakel als uitvoeringsorgaan in de veiligheidsketen. De kerntaak van de politie staat omschreven in de Politiewet 1993 als: 'De politie heeft tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'<sup>1</sup> De politie heeft binnen haar functie drie taken: het opsporen van strafbare feiten en gedragingen, het handhaven van de openbare orde en noodhulpverlening.

De politie is naar aanleiding van de politiewet van 1993 gedecentraliseerd in 25 regionale politiekorpsen met als overkoepelend orgaan het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De regionale politiekorpsen zijn zelfstandige uitvoeringsorganen, ze zijn aanspreekbaar voor een goede uitvoering van de opgedragen bestuurstaken. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de politie als geheel en ontwikkelt samen met de minister van Justitie (Justitie) het landelijk kader, maar de regionale politiekorpsen zijn zelf verantwoordelijk voor de interne taakuitvoering.

---

<sup>1</sup> Artikel 2, Politiewet 1993.

Het doel van de decentralisatie van de politie in regionale politiekorpsen was het verbeteren van de efficiëntie en effectiviteit van de politie. Door de politie te decentraliseren in verschillende regionale politiekorpsen kan de regionale politie inspelen op de regionale prioriteiten en kunnen de departementen daarbij sturing uitoefenen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de reorganisatie een positief effect op de efficiëntie en effectiviteit van de politie heeft gehad (Stuurgroep Evaluatie politieorganisaties, 2005). Maar de Nederlandse politie is er nog niet, het doel voor 2010 is om samen met de andere veiligheidspartners de criminaliteit en overlast met 25% terug te dringen ten opzichte van 2002 (Veiligheidsprogramma ‘Veiligheid begint bij voorkomen’).

De organisatie van de politie heeft naast de decentralisatie in regionale politiekorpsen nog een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt in de afgelopen jaren. Zo is zowel vanuit de regionale politiekorpsen zelf als door de departementen een ontwikkeling in gang gezet waarin de politie steeds bedrijfsmatiger is gaan werken (Politie en Wetenschap, 2006). De sturing van de politie door middel van prestatieafspraken vanuit de departementen is nog vrij recent. Sinds 2002 zijn er tussen de departementen en de regionale politiekorpsen prestatieafspraken gemaakt en moeten targets worden gehaald waaraan prestatiebekostiging is gekoppeld.

### *1.2. Probleemstelling*

In 2005 werd door de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties geconstateerd dat een heikel punt in de sturingsrelatie is dat er spanningen bestaan tussen de departementen en de regionale politiekorpsen. De stuurgroep concludeerde dat een gemeenschappelijke visie op de politie ontbreekt en een ‘wij-zij’-houding zichtbaar was. ‘Het centraal niveau beklagt zich over de moeite om nationale prioriteiten uitgevoerd te krijgen; de regio’s beklagen zich over toenemende bedilzucht en over de sluipende centralisatietendens en het lokale niveau vindt dat er te weinig beleidsvrije ruimte is.’<sup>2</sup> Ook bleek de democratische inbedding te wensen over te laten. Als mogelijke alternatieven voor de inrichting van het politiebestedel is door de stuurgroep het concernmodel als meest passend model aangewezen. Het centraliseren van de politie zou betekenen dat de regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten opgaan in één Nederlandse politieorganisatie. De organisatie bestaat dan uit een directieraad, 25 regionale politiekorpsen en een Korps Landelijke Politiediensten. De directieraad werkt onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De functie van de korpsbeheerder verdwijnt en de korpschef krijgt meer verantwoordelijkheden. De directieraad vormt daarmee de scharnierfunctie tussen de regionale politiekorpsen en de departementen, zowel in horizontale als in verticale zin. In

---

<sup>2</sup> Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties, 2005, p.164.



horizontale zin omdat met een directieraad meer onderlinge samenwerking kan worden bewerkstelligd tussen de regionale politiekorpsen. Op verticaal niveau omdat er een schakeling kan plaatsvinden tussen de landelijke en de lokale prioriteiten. Dit werkt tweedelig, enerzijds kunnen zo de landelijke prioriteiten meer aandacht krijgen, anderzijds kan er ook voor worden gezorgd dat lokale prioriteiten worden verdedigd (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties, 2005).

November 2006 is er een voorstel voor een nieuwe Politiewet ingediend bij de Tweede Kamer. Daarin wordt voorgesteld de 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten onder te brengen onder één rechtspersoon met een directieraad. De directieraad zou binnen dit nieuwe bestel verantwoordelijk zijn voor het management en het beheer van de politieorganisatie. Het nieuwe wetsvoorstel is niet aangenomen, maar wordt nog wel aangehouden. Eerst wordt bekeken of binnen het huidige politiebestedel de samenwerking tussen de verschillende politiekorpsen kan worden verbeterd. Op basis van de vorderingen met betrekking tot de samenwerking zal het kabinet eind 2008 beslissen over de voortgang van het voorstel tot een nieuwe Politiewet (Jaarverslag Nederlandse politie 2006). Mede naar aanleiding van de bevindingen van het rapport van Commissie Evaluatie Politieorganisaties is de Politiewet 1993 in 2007 wel gewijzigd, waarbij het doel was de beheersbevoegdheden op landelijk niveau ten aanzien van de regionale politiekorpsen te versterken.

Deze voorbeelden laten zien dat binnen de politie de ‘nieuwe’ vraagstukken rond de aansturing, zeer actueel zijn. Binnen de politieorganisatie wordt daarbij gezocht naar een balans tussen enerzijds een gedecentraliseerd politiebestedel in regionale politiekorpsen en anderzijds een landelijke sturing van de politie als eenheid.

### *1.3. Afbakening onderwerp*

In het kader van deze problematiek zal mijn scriptie zich richten op de invloed die de departementen kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen binnen de huidige Politiewet 1993. Ten eerste zal in deze scriptie worden geanalyseerd hoe vanuit de sturing door de departementen wordt ingespeeld op de vraagstukken van democratische controle en het doorvoeren van landelijke prioriteiten in het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen. Ten tweede zal geanalyseerd worden welke invloed de sturingsontwikkelingen vanuit de departementen hebben op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen. Het doel van de sturing vanuit de departementen is immers om invloed

te kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen om zo de landelijke prioriteiten te kunnen doorvoeren. Gezien het tijdsbestek van de scriptie is ervoor gekozen het besluitvormingsproces binnen één regionaal politiekorps te onderzoeken, te weten het regionale politiekorps Kennemerland. De keuze voor het regionale politiekorps Kennemerland betreft de gemiddelde grootte van het politiekorps en het feit dat zij medewerking wilden verlenen aan mijn onderzoek. In de conclusie zal op de generaliseerbaarheid van de resultaten voor alle regionale politiekorpsen worden ingegaan.

Zowel het sturingsproces vanuit de departementen als het besluitvormingsproces binnen het regionale politiekorps zal geanalyseerd worden voor de periode 2006-2008. Er is gekozen voor deze periode omdat in de periode 2006-2008 zich veel ontwikkelingen hebben voorgedaan in het sturingsproces. Eerdere studies hebben met name betrekking op de periode 2003-2006 en de uitkomsten van die studies hebben ook geleid tot recente aanpassingen in het sturingsproces via de wijziging van de Politiewet 1993 in 2007. Het is daarom interessant om de recente ontwikkelingen in de sturingsrelatie mee te nemen en te onderzoeken welke invloed de departementen binnen de huidige wetgeving kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen.

Mijn onderzoek beperkt zich tot het politiek-bestuurlijk niveau, de verhouding tussen de departementen en de regionale politiekorpsen. Onder de departementen worden het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het ministerie van Justitie verstaan. Onder de regionale politiekorpsen wordt daarbij de korpsleiding verstaan.

#### *1.4. Doelstelling*

Het doel van deze scriptie is om een bijdrage te leveren aan zowel het wetenschappelijke vraagstuk omtrent de sturing van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties als aan het maatschappelijke vraagstuk omtrent de noodzaak van meer centralisatie van de Nederlandse politie. Deze scriptie moet meer inzicht geven in de recente ontwikkelingen in het sturingsproces door de departementen en de invloed die door middel van de sturingsontwikkelingen kunnen worden uitgeoefend op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen. Met dit inzicht is het mogelijk om de huidige mogelijkheden die de departementen hebben om invloed uit te oefenen op de regionale politiekorpsen te analyseren op het gebied van democratische controle en het doorvoeren van landelijke prioriteiten en te onderzoeken. Ook kan bekeken worden in hoeverre deze mogelijkheden toereikend zijn en welke dilemma's zich daarbij voordoen.

### *1.5. Vraagstelling*

Is meer centralisatie van de politie in het huidige bestel noodzakelijk om democratische controle te handhaven en landelijke prioriteiten door te voeren in het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen?

Om deze vraag te beantwoorden zal het besluitvormingsproces binnen één van de regionale politiekorpsen, te weten Kennemerland, worden onderzocht binnen de periode 2006-2008.

De hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen:

1. Welke vraagstukken doen zich voor bij de sturing van verzelfstandigde regionale politiekorpsen?
2. Op welke manier hebben de departementen ingespeeld op de vraagstukken rond de aansturing van regionale politiekorpsen in de periode 2006-2008?
3. Welke invloed hebben de sturingsontwikkelingen in de periode 2006-2008 op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland?
4. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de invloed die de sturingsontwikkelingen vanuit de departementen in de periode 2006-2008 hebben op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland?

### *1.6. Methoden en technieken van onderzoek*

Voor mijn onderzoek heb ik gebruik gemaakt van een casestudy. Volgens Gerring kan een casestudy het best gezien worden als een dieptestudie naar een bepaalde individuele casus waarbij die casus fungeert als voorbeeld voor een groter geheel. Gerring maakt in zijn artikel onderscheid tussen verschillende typen casestudies. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een type vier casestudy. Hierbij is sprake van 'temporal variation' en 'spatial variation within-unit'. In dit onderzoek wordt de sturingsrelatie geanalyseerd voor de periode 2006-2008 (temporal variation), voor en na de wetwijziging van de Politiewet 1993 in 2007. Eveneens wordt het sturingsproces en het effect daarvan op het regionale politiekorps onderzocht binnen één regionaal politiekorps (within-unit). Er is sprake van een 'spatial variation' aangezien het effect van de sturingsontwikkelingen vanuit de departementen wordt onderzocht op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps. Onderzocht wordt daarbij of de wetwijziging de democratische controle kan waarborgen en de realisatie van de landelijke prioriteiten kan bewerkstelligen. Het onderzoek zal een combinatie zijn van documentenstudie en interviews. De documentenstudie zal bestaan uit het analyseren van de beleidsprioriteiten en de verdeling van

middelen in het Veiligheidsprogramma, het Landelijk kader Nederlandse Politie, de convenanten tussen de departementen en het regionale politiekorps en de jaarplannen en jaarverslagen van het regionale politiekorps over een periode van drie jaar (2006-2008). Daarbij zal geanalyseerd worden welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan in het sturingsproces. Aan de hand van de jaarplannen en jaarverslagen van het regionale politiekorps Kennemerland zal onderzocht worden welke invloed de sturingsontwikkelingen hebben op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland.

De interviews zullen betrekking hebben op de ervaringen van het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie en het regionale politiekorps Kennemerland met de ontwikkelingen in het sturingsproces en de argumentatie hierachter. Eveneens zullen de obstakels die zich binnen het sturingsproces voordoen worden bevraagd.

### *1.7. Leeswijzer*

Deze scriptie is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader omtrent de aansturing van verzelfstandigde bestuursorganen uiteen gezet. Hierin zullen de ‘nieuwe’ vraagstukken rond democratische controle en sturing bij de verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties worden besproken.

In hoofdstuk 3 wordt de koppeling gemaakt met de vraagstukken die spelen binnen de Nederlandse politie aan de hand van de organisatiestructuur bij de Nederlandse Politie en eerdere evaluaties naar de taakuitvoering van regionale politiekorpsen.

In hoofdstuk 4 wordt aan de hand van de resultaten van een documentenstudie en interviews de sturingsontwikkelingen in de periode 2006-2008 uiteen gezet.

In hoofdstuk 5 wordt de invloed van de sturingsontwikkelingen op het besluitvormingsproces van het regionaal politiekorps Kennemerland onderzocht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van zowel een documentenstudie als de resultaten van de interviews.

In hoofdstuk 6 krijgt de lezer een antwoord op de onderzoeksvraag of meer centralisatie noodzakelijk is, gezien de democratische controle en de mogelijkheden betreffende de doorvoering van landelijke prioriteiten in het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Eveneens worden de dilemma's die naar voren zijn gekomen in de sturingsrelatie tussen de departementen en het regionale politiekorps samengevat en worden gekoppeld aan de bestaande theorie rond de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Daarbij zal gekeken worden naar de overeenkomsten en verschillen met de bestaande theorie en bruikbare lessen die in het onderzoek

naar voren zijn gekomen. Tot slot zullen in de discussie de beperkingen van dit onderzoek worden aangekaart en zullen aanbevelingen worden gedaan voor verder onderzoek.

## 2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de theoretische benaderingen omtrent de verzelfstandiging van overheidsorganen besproken. Daarbij wordt vooral gekeken naar eerdere onderzoeken die zijn gedaan naar het sturingsproces vanuit departementen en de beperkingen die daarbij naar voren zijn gekomen. Vervolgens wordt gekeken naar het effect van het sturingsproces op het besluitvormingsproces van verzelfstandigde uitvoerende overheidsorganen en de theorieën daaromtrent. Dit hoofdstuk resulteert in de theoretische basis voor dit onderzoek naar de invloed van de sturingsontwikkelingen op het besluitvormingsproces van verzelfstandigde overheidsorganen.

### 2.1. *Vzelfstandiging van overheidsdiensten*

In de jaren '80 en '90 deed zich een tendens voor waarin veel overheidsdiensten zelfstandig werden. De economische recessie en groeiende tekorten waren de aanleiding voor de verzelfstandiging. Gedacht werd dat door het verzelfstandigen van overheidsdiensten het besluitvormingsproces van de diensten zou kunnen verbeteren, zowel in doeltreffendheid als in financiële zin (Kickert, 1998). De verzelfstandiging van overheidsdiensten is een verzamelbegrip geworden waarbinnen verschillende soorten van verzelfstandiging passen. In de literatuur wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen interne en externe vormen van verzelfstandiging. Bij interne verzelfstandiging blijft de op afstand geplaatste dienst onderdeel uitmaken van het ministerie en blijft de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister volledig bestaan. Bij externe verzelfstandiging wordt de diensten buiten het departement geplaatst en heeft de dienst een eigen bestuur. Binnen interne en externe verzelfstandiging worden verschillende vormen van verzelfstandiging onderscheiden (Bovens e.a., 2001 en Linker, 2006).

#### Vormen van verzelfstandiging <sup>3</sup>

Zelfbeheer (intern)	Agentschap (intern)	Zelfstandig bestuursorgaan (extern)	Privatisering: uitbesteding (extern)	Privatisering: taakafstoting (extern)
------------------------	------------------------	---	--	---

*Figuur 1: vormen van verzelfstandiging*

De vormen van verzelfstandiging zijn gerangschikt op basis van de mate van verzelfstandiging. Daarbij is bij zelfbeheer de organisatie het minst en bij taakafstoting het meest verzelfstandigd. Van zelfbeheer wordt gesproken als de dienst meer vrijheden in de verdeling van beheer van

<sup>3</sup> Linker, 2006 p. 92

mensen en middelen binnen een departement wordt gegeven. Sturing vindt hierbij plaats door premies en sancties en vaak wordt er gewerkt met contracten tussen de dienst en het departement. Een stap verder is het agentschap. Agentschappen kunnen gebruik maken van een speciaal beheersregime en hebben hierdoor meer vrijheid in het verdelen van mensen en middelen. Bij beide vormen van verzelfstandiging blijft de ministeriële verantwoordelijkheid ongewijzigd.

Bij externe verzelfstandiging wordt onderscheid gemaakt in publieke en private verzelfstandiging, de ministeriële verantwoordelijkheid wordt hierbij beperkt. ‘Bij een verzelfstandiging waarbij de organisatie publieke taken en bevoegdheden behoudt en een publiek rechtelijke rechtsvorm krijgt spreken we van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).’<sup>4</sup> De minister kan dan niet in de details van de uitvoering ingrijpen, maar is afhankelijk van wat er bij wet of overeenkomst is geregeld. Wel is het bestuur van een zbo aansprakelijk voor een goede uitvoering van de taken. De minister blijft eindverantwoordelijk voor een goede taakuitvoering, maar hoeft zich niet te buigen over individuele gevallen en interne taakuitvoering (Bovens e.a., 2001). Bij privatisering kan er zowel sprake zijn van een uitbesteding als van een taakafstoting. Bij een uitbesteding wordt er een overeenkomst afgesloten tussen het departement en een onderneming over de uitvoering van bepaalde goederen of diensten. Bij een taakafstoting wordt de overheid meer op afstand geplaatst en wordt de taak (bijna) volledig uitgevoerd door de markt (Bovens e.a., 2001).

Eén van de argumenten voor verzelfstandiging van publieke organisaties is dat beleid en uitvoering daardoor gescheiden kunnen worden wat de doeltreffendheid en de doelmatigheid van dienstverlening ten goede kan komen. Uitvoerende diensten worden op afstand geplaatst van het politieke spel, waardoor de uitvoerende organisatie zich beter onafhankelijk kan focussen op de uitvoerende taak (Bovens e.a., 2001). Eveneens zou de uitvoerende dienst, doordat het niet langer ondergeschikt is aan het departement waar het beleid wordt gemaakt, meer een gelijkwaardige partner zijn ten opzichte van de beleidsmakers. Daardoor moet meer aandacht worden besteed aan de uitvoerbaarheid van het beleid (Kickert, 1998). Nadeel is dat beleid en de uitvoering daarvan niet los van elkaar zijn. Daar komt bij dat verzelfstandigde diensten zich wel meer kunnen afschermen van de politiek, maar daardoor ook meer mogelijkheden hebben om eigen problemen af te schermen (Bovens e.a., 2001).

---

<sup>4</sup> Bovens e.a., 2001, p. 196.

Maar er zijn meerdere motieven. Zo kan een taak in aanmerking komen voor verzelfstandiging als de overheid geen (directe) verantwoordelijkheid hoeft te dragen, dan wel de taak niet per se zelf hoeft uit te voeren, of er geen noodzaak is tot volledig ministeriële verantwoordelijkheid. Ook taken die een specifieke deskundigheid vereisen of onafhankelijk van de regering dienen te worden uitgevoerd, komen zo in aanmerking voor externe verzelfstandiging (Van Thiel, 2003).

De regionale politiekorpsen zijn verzelfstandigd en worden rechtspersonen met een wettelijke taak genoemd (rwt). Een rechtspersoon met een wettelijke taak is ‘rechtspersoon voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitvoeren en daarmee geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen’ (Comptabiliteitswet, 2001). Een rwt is vergelijkbaar met een zbo (Algemene Rekenkamer, 2004).

## *2.2. Sturingsnoodzaak vanuit departementen*

Nederland is een democratische rechtsstaat. Onder de eisen die aan de overheid worden gesteld vallen binnen een rechtsstaat het legaliteitsbeginsel en de machtsverdeling. Het handelen van de overheid moet gebaseerd zijn op wettelijke grondslagen. Ook moet de macht verdeeld zijn in een wetgevende, bestuurlijke en rechterlijke macht die gescheiden van elkaar functioneren. Onderling vindt er controle plaats tussen de machten door een systeem van checks and balances (Burkens, 2001). De democratie verschaft de legitimiteit aan het handelen van de overheid. Daarbinnen past zeggenschap in en controle op de besluitvorming door de volksvertegenwoordigers. De bestuurders hebben daarom een verantwoordingsplicht aan de volksvertegenwoordigers. Daarbij vormt transparantie het sleutelbegrip (Burkens, 2001).

Binnen de democratie past de ministeriële verantwoordelijkheid. Onder de ministeriële verantwoordelijkheid wordt de politieke verantwoording van de minister aan de volksvertegenwoordiging verstaan. De ministeriële verantwoordelijkheid is in de negentiende eeuw ontwikkeld om parlementaire controle op het functioneren van de koning en de ministers mogelijk te maken. In de twintigste eeuw is de nadruk komen te liggen op de democratische controle van de bureaucratie (Bovens e.a., 2001). ‘De minister is de scharnier tussen de gekozen volksvertegenwoordiging en de benoemde ambtenaren, tussen politieke macht en bureaucratische macht. Via de minister controleert het parlement de beleidsuitvoering van de rijksoverheid.’<sup>5</sup> Daarmee wordt de rechtmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van het overheidshandelen ter discussie gesteld.

---

<sup>5</sup> Commissie Scheltema, 1993, p. 4.



Van Monfort (2001) benoemt in zijn artikel factoren waardoor de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid ter discussie is komen te staan. Zo benoemt hij dat door verzelfstandiging van uitvoerende overheidsorganen een afstand bestaat tussen het bestuur en het beleid. Eveneens blijkt dat beleidsvoorbereiding, -vaststelling en -uitvoering geen rechtlijnig verlopende processen zijn, maar grillig en onvoorspelbaar. En hij benoemt het probleem, gedefinieerd door Bovens van de vele handen: wie is op welk moment waarvoor verantwoordelijk? Monfort beschrijft de discussie rond de ministeriële verantwoordelijkheid als volgt: ‘Waar niemand verantwoordelijk wordt gesteld, verliest het openbaar bestuur onherroepelijk aan democratisch gehalte en integriteit. Tegelijkertijd ontkent het onverkort vasthouden aan een ongedeelde en uitgebreide politieke resultaatverantwoordelijkheid de bestaande realiteit.’<sup>6</sup>

Een directe controle tussen de democratisch gekozen vertegenwoordigers en de verzelfstandigde regionale politiekorpsen is dus noodzakelijk om de waarden van onze democratische rechtsstaat te kunnen waarborgen, zowel in het handhaven van de veiligheid in Nederland als het verantwoorden van de besteding van het publieke geld. De regionale politiekorpsen zijn financieel afhankelijk van de geldstroom vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Naar de sturingsrelatie tussen het departement en de verzelfstandigde uitvoerende organisatie is de laatste jaren veel onderzoek verricht. Kickert (1998) heeft aan de hand van elf case-studies onderzoek gedaan naar de verzelfstandiging van uitvoerende diensten. Zijn onderzoeksvraag was hierbij hoe de variëteit aan sturingsrelaties eruit ziet en wat mogelijke verklaringsgronden zijn voor de waargenomen verschillen.

Het onderzoek richtte zich op de nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen de uitvoerende dienst en het kerndepartement na de verzelfstandiging. Een paradoxale bevinding van het onderzoek was dat de aansturing van het departement sterker is geworden door de verzelfstandiging van de uitvoerende dienst. Onder sterkere aansturing wordt daarbij verstaan dat de aansturing vanuit het departement explicieter en transparanter is geworden door de verzelfstandiging van de uitvoerende dienst. De verzelfstandiging van uitvoeringsorganisaties moet niet alleen gezien worden in termen van verbetering van uitvoering maar ook als verandering in sturing. De uitvoerende organisatie krijgt een bepaalde mate van autonomie, waardoor hiërarchische verhoudingen tussen het departement en de uitvoerende organisaties veranderen en een nieuwe

---

<sup>6</sup> Van Montfort, 2001, p. 153.

wederzijdse sturing op afstand bestaat. ‘Het gaat niet om de kwantitatieve mate van zelfstandigheid maar de kwalitatieve verbetering van bedrijfsvoering en aansturing. Na de operatie blijken die explicieter en duidelijker te zijn’<sup>7</sup> De verticale gezagsverhouding verschuift naar een horizontale gezagsverhouding. De overheid is daarbij één van de medespelers. ‘Tussen departement en verzelfstandigde dienst is geen sprake van een eenzijdige aansturing. De hiërarchische gezagsrelatie is juist verlaten met de verzelfstandiging, de beïnvloeding is wederzijds geworden. Het ging immers om de positie en invloed van beleidsuitvoering te versterken ten opzichte van de van oudsher dominante beleidsvoorbereiding.’<sup>8</sup>

Binnen de sturing op afstand past de sturing op hoofdlijnen. Daarbij worden bepaalde randvoorwaarden opgesteld waarbinnen de verzelfstandigde overheidsdienst de inrichting zelf kan bepalen. Ook is een verschuiving zichtbaar van input naar outputsturing. De verzelfstandigde overheidsdiensten worden afgerekend op hun prestaties. Verantwoording en informatie zijn de sleutelfactoren in sturen op afstand. ‘Systemen die in wisselwerking staan met een complexe en dynamische omgeving moeten niet en kunnen niet hiërarchisch worden aangestuurd. Ze moeten autonoom zijn om adaptiviteit naar omgeving, noodzakelijke flexibiliteit en innovatie.’<sup>9</sup>

Van Thiel (2003) beschrijft in haar artikel dat de behoefte van kerndepartementen om greep te blijven houden op de verzelfstandigde organisaties, verklaard kan worden aan de hand van de blijvende, hetzij beperkte, ministeriële verantwoordelijkheid. ‘Zbo’s sluiten contracten af met moederdepartement waarin wordt vastgelegd wat de prestaties en het budget voor de uitvoeringsorganisaties zullen zijn. Achteraf legt de organisatie hierover verantwoording af. Na de scheiding blijven er veel contacten tussen het departement en de verzelfstandigde organisatie bestaan, zoals operationele contacten en het uitwisselen van informatie. Sturing blijft nodig om de (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, bestaand beleid zo goed mogelijk te (laten) uitvoeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen.’<sup>10</sup>

Problematisch is dat traditionele, hiërarchische structuren niet meer of maar beperkt toepasbaar zijn. In de besturing van zelfstandige operaties gelden horizontale verhoudingen. Ook zijn er politieke consequenties van verzelfstandiging. Zo is er in 1995 een discussie opgelaaaid over de tekortkomingen in regelgeving van zbo’s om de ministeriële

---

<sup>7</sup> Kickert 1998, p. 190.

<sup>8</sup> Kickert 1998, p. 83.

<sup>9</sup> Kickert 1998, p. 84

<sup>10</sup> Van Thiel, 2003, p. 39/40.

verantwoordelijkheid te kunnen waarborgen. Vanaf 1996 zijn diverse maatregelen genomen om de greep op verzelfstandigde organisaties terug te krijgen (Van Thiel, 2003).

### *2.3. Sturingsinstrumenten vanuit departementen*

Een van de instrumenten om te sturen op afstand is prestatiemeting. De Bruijn (2001) beschrijft in zijn werk de voordelen, maar ook de perverse effecten van prestatiemeting in professionele organisaties in de publieke sector. De centrale gedachte achter de prestatiemeting beschrijft De Bruijn als volgt: ‘Een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren. Vervolgens kan, nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht, duidelijk worden gemaakt of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost.’<sup>11</sup> In de publieke sector zijn prestaties lastig te meten. De complexiteit van de diensten door de meervoudigheid van de prestaties (ze moeten recht doen aan verschillende soms conflicterende waarden) en het feit dat ze vaak in samenwerking met derden tot stand komen, zorgen voor obstakels in de prestatiemeting. Daarentegen vraagt de complexiteit van de diensten juist om autonomie voor de professionele organisaties. Maar autonomie gaat gepaard met verantwoording en sturing. Verantwoording is nodig voor de transparantie en om de legitimiteit van het overheidsoptreden te kunnen garanderen. De vraag die in het werk van De Bruijn centraal staat is of het mogelijk is om prestatiemeting zodanig vorm te geven dat enerzijds recht wordt gedaan aan de complexiteit van de publieke sector en anderzijds aan de noodzaak van verantwoording en sturing.

De conclusie van zijn onderzoek is dat prestatiemeting effectief kan zijn als er in beperkte mate gebruik van wordt gemaakt, waarbij een combinatie wordt gezocht tussen prestatie- en procesafspraken die elkaar ondersteunen. Output- en outcomecijfers krijgen pas betekenis als ze worden gekoppeld aan procesmeting. Dat geldt ook andersom. Tevens bieden de beide benaderingen ruimte om het spel van prestatiemeting te spelen. Bij het falen van de prestatieafpraak kan door middel van de procesbenadering wel worden bewezen dat het maximale gedaan is. Daardoor ontstaat een spel waarbij niet alleen wordt gekeken naar de kale cijfers maar een koppeling kan worden gemaakt met de gedane inspanningen. Deze redenering gaat er vanuit dat de professional coöperatief is en de prestatiemeting autonoom is van het verdere besluitvormingsproces in een organisatie. Daarom is het noodzakelijk dat er een multidimensionaal speelveld ontstaat waarbij niet alleen de dimensie product-proces een rol speelt, maar er ook aandacht komt voor het afrekenen en leren van dimensies. Prestatiemeting

---

<sup>11</sup> De Bruijn, 2001, p. 16.

wordt daarbij gezien als een spel van geven en nemen. ‘De essentie is dat een speelveld wordt gecreëerd dat uit meerdere essenties bestaat en waar meer onderwerpen spelen dan uitsluitend de prestatiemeting. Het spel kan alleen effectief zijn als de professional tot verbetering in staat is. Presteert een professional slecht en bevindt hij zich aan het plafond van zijn mogelijkheden, dan kan prestatiemeting alleen nog een betekenis hebben bij het transparant maken ervan.’<sup>12</sup> Eveneens geeft De Bruijn aan dat er binnen prestatiemeting een interne en externe dynamiek zit. De interne dynamiek is erop gericht dat elk systeem een beperkte levensduur heeft, na verloop van tijd is de prestatiemeting uitgewerkt. De externe dynamiek is erop gericht dat de omgeving om het systeem verandert en nieuwe of andere eisen stelt. Daarom is het noodzakelijk dat het systeem multidimensionaal is en interactief wordt vormgegeven en aangepast.

In het artikel van Van Thiel (2003) wordt onderscheid gemaakt tussen instrumenten voor beleidsmatige en beheersmatige sturing. Niet alle sturingsinstrumenten zijn toepasbaar voor elke sturingsrelatie. De toepasbaarheid hangt af van de taak en de omstandigheden waaronder wordt gewerkt (Kickert, 1998).

Bij beleidsmatige aansturing wordt in het besluit (instellingswet en wijziging van begroting) vastgelegd wat de officiële taken zijn van de uitvoeringsorganisatie. Daarin kan door het departement worden bepaald hoeveel beleidsvrijheid het uitvoerende orgaan krijgt. Zbo en agentschappen worden ook betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Daarbij wordt advies gevraagd van de uitvoeringsorganisatie. De beheersmatige kant richt zich op de bedrijfsvoering van de organisatie. De bedrijfsvoering heeft betrekking op het budget en de prestaties die door de uitvoerende organisatie worden geleverd. Zbo’s zijn zelf verantwoordelijk voor hun bedrijfsvoering en voor hun begroting.

---

<sup>12</sup> De Bruijn, 2001, p. 124.

#### *2.4. Invloed op besluitvormingsproces*

In de studies naar het politieke besluitvormingsproces ligt de focus op hoe beleid wordt ontwikkeld. Mijn scriptie zal een beschrijvende studie zijn, waarin onderzocht wordt hoe het besluitvormingsproces binnen regionale politiekorpsen werkt en hoe het veranderd is aan de hand van de sturingsontwikkelingen in de periode 2006-2008. Het besluitvormingsproces vormt de basis voor de besluiten die worden genomen. De inhoud van de besluiten is afhankelijk van het besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces begrijpen is daarmee een eerste stap richting effectieve besluitvorming. Beleid omvat vaak meerdere besluiten en onder beleid vallen ook besluiten die juist niet zijn genomen. Beleid wordt ontwikkeld in een dynamisch proces. Het gaat daarbij om de vraag ‘wie krijgt wat, wanneer en hoe’.<sup>13</sup>

Om meer inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces zijn meerdere modellen ontwikkeld. De modellen onderscheiden verschillende fases in het besluitvormingsproces. Voor dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van het model van Easton om de sturingsontwikkelingen vanuit de departementen te beschrijven. Het politieke systeemmodel van Easton heeft betrekking op het proces op macro-niveau, de wisselwerking van het politieke systeem met de omgeving. Voor dit onderzoek zal het model gebruikt worden op een meer micro-niveau, namelijk de invloed die de departementen uitoefenen op de regionale politiekorpsen.

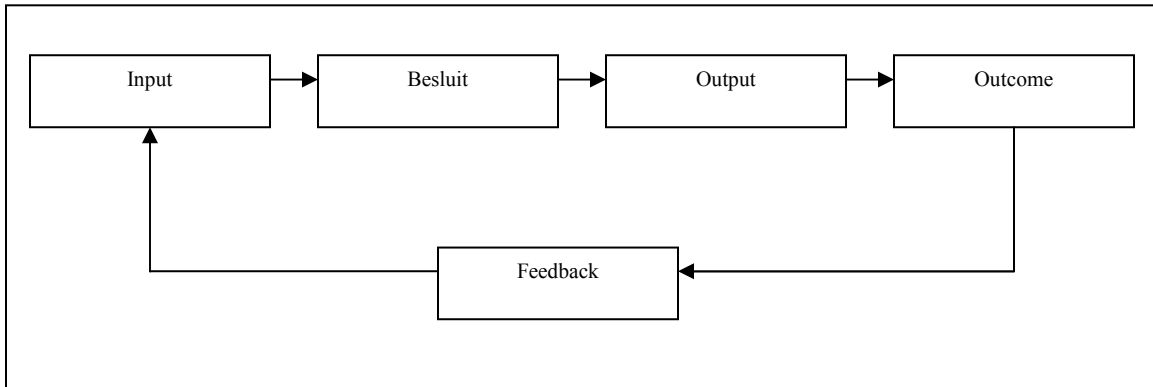
Easton gaat er vanuit dat het besluitvormingsproces meerdere fases omvat en dat deze fases met elkaar in balans moeten zijn. Hij beschrijft het proces niet als een statisch gegeven, maar als een dynamisch proces waarin continu interactie plaatsvindt tussen de fases in het proces en de samenleving.

Als een van de belangrijkste fases in het proces beschrijft Easton de input. De input omvat de vraag vanuit de samenleving om bepaalde normen te waarborgen en ondersteuning in de zin van bijvoorbeeld legitimiteit vanuit de wet en financiële ondersteuning. Dit vormt de input voor de blackbox, de omzetting, waarin het besluitvormingsproces plaatsvindt. De omzetting resulteert in de output, de besluiten en het beleid dat door de organisatie is ontwikkeld. Vanuit de output volgt de outcome. De outcome bevat het effect dat het beleid (de output) heeft op de omgeving. Tot slot wordt er feedback gegeven op de uitkomsten van het besluitvormingsproces en die vormen weer

---

<sup>13</sup> Hill, 1997, p. 13.

de nieuwe input van het besluitvormingsproces. Dit proces kan als volgt schematisch worden weergegeven:



*Figuur 2: Politieke systeemmodel Easton*

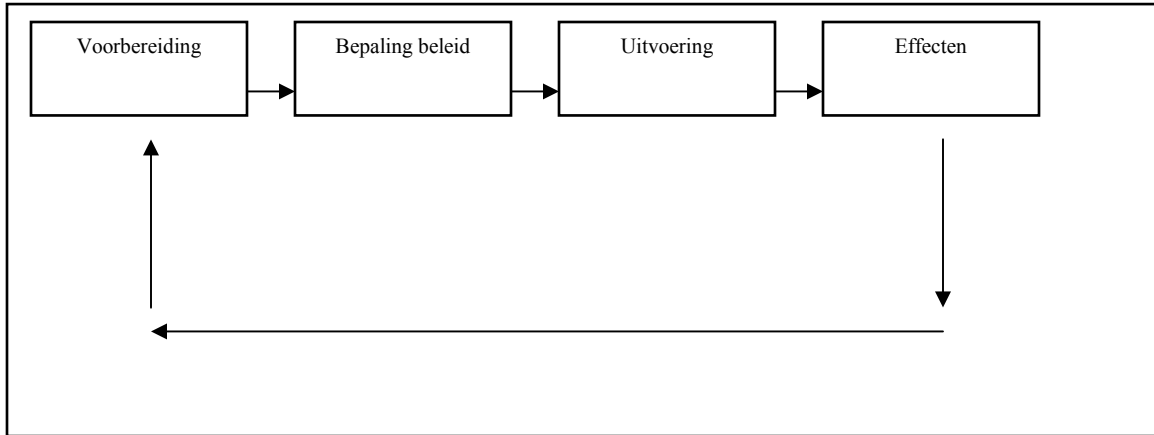
In deze scriptie zal het systeemmodel van Easton dienen als handvat om de ontwikkelingen in de sturing vanuit de departementen uiteen te zetten.

Om dieper in te kunnen gaan op het besluitvormingsproces binnen het regionale politiekorps Kennerland en de wijze waarop de departementen daarop sturing proberen uit te oefenen, zal gebruik worden gemaakt van het fasenmodel (’t Hart e.a., 1995, p. 35-38). Besluitvorming wordt daarbij omschreven als ‘de opeenvolging van verschillende toestanden in het voorbereiden, bepalen, uitvoeren, evalueren en bijsturen van beleid’.<sup>14</sup> Beleid wordt gezien als ‘het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.’<sup>15</sup> Beleid is daarbij zowel een plan als een handelen. Door gebruik te maken van het fasenmodel kan inzicht worden verkregen in het handelen van één actor, voor dit onderzoek het regionale politiekorps.

---

<sup>14</sup> Hoogerwerf 1993, p. 20.

<sup>15</sup> Hoogerwerf 1993, p. 20.



*Figuur 3 : fasenmodel verloop besluitvormingsproces*

De eerste fase omvat de voorbereiding: het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op het te voeren beleid. Daarbij behoren ook planning en probleemformulering. De fase van beleidsbepaling omvat het nemen van beslissingen over de inhoud van een beleid. In de uitvoeringsfase worden de gekozen middelen toegepast en in de evaluatie worden de inhoud, het proces en de effecten van beleid beoordeeld. Op basis van de evaluatie kan het beleid worden aangepast.

Het fasenmodel vormt één perspectief op het verloop van het besluitvormingsproces. Kritiek op dit model is dat het te veel een ideaal model zou zijn en de werkelijkheid te simplistisch zou weergeven. In deze studie wordt wel gebruik gemaakt van het fasenmodel, omdat door het beleids- en beheerssysteem vanuit de departementen ook wordt getracht het besluitvormingsproces via verschillende fasen te laten verlopen, mede door het eisen van een beleidsplan vooraf en een jaarverslag achteraf. Door het fasenmodel te gebruiken om het besluitvormingsproces te beschrijven kan daardoor worden onderzocht of het besluitvormingsproces ook inderdaad volgens deze fases verloopt en welke dilemma's zich hierbij voordoen.

*Conclusie: het wetenschappelijke vraagstuk*

Wat leert ons dit theoretisch kader voor het onderzoek? De politie is één van de organisaties die in de jaren negentig is gedecentraliseerd in verzelfstandigde regio's. De verzelfstandigde regio's, regionale politiekorpsen genoemd, fungeren als zelfstandige bestuursorganen. De regionale politiekorpsen zijn aanspreekbaar voor een goede taakuitvoering, maar de minister blijft eindverantwoordelijk voor de taakuitvoering van de Nederlandse politie. Vanuit democratisch

oogpunt blijft deze ministeriële verantwoordelijkheid, ook bij verzelfstandiging, noodzakelijk omdat de legitimiteit van het handelen van de overheid gewaarborgd moet blijven. Via de minister kan de volksvertegenwoordiging de Nederlandse politie controleren. Door de verzelfstandiging is er echter een afstand ontstaan tussen de minister en de regionale politiekorpsen. De vraag in deze scriptie is welke middelen departementen inzetten om in te spelen op deze afstand en in hoeverre ze met die middelen ook daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen.

Uit het theoretisch kader blijkt dat bij de verzelfstandiging van een uitvoerende dienst de gezagsverhoudingen verschuiven naar een meer horizontale verhouding. De traditionele, hiërarchische structuren zijn niet meer toepasbaar. De sturing vindt op de hoofdlijnen plaats en de uitvoerende diensten worden afgerekend op hun prestaties. Verantwoording en informatie vormen de sleutelfactoren. Eén van de middelen betreft prestatiemeting. Binnen prestatiemeting vindt een spanning plaats, enerzijds zijn prestaties in de publieke sector lastig te meten door hun complexiteit, anderzijds vraagt die complexiteit juist om autonomie en daarmee samenhangend verantwoording en sturing. De vraag is hoe de departementen met dit dilemma omgaan. De aansturing vanuit de departementen zal in hoofdstuk 3 worden behandeld aan de hand van het model van Easton. Dat departementen proberen de regionale politiekorpsen aan te sturen is één aspect, maar of en welke invloed ze dan kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces van de regionale korpsen is een tweede aspect. In hoofdstuk 4 zal hierop worden ingegaan aan de hand van het fasenmodel.

In de conclusie zal vervolgens worden terugverwezen naar het theoretische kader. Daarbij wordt de vraag beantwoord hoe de departementen de regionale politiekorpsen proberen aan te sturen, of ze daarin slagen en welke lessen we op wetenschappelijk gebied hieruit kunnen trekken met betrekking tot de aansturing van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties door departementen.



### **3. Vraagstukken rond sturing van verzelfstandigde regionale politiekorpsen**

In het theoretisch kader zijn de ‘nieuwe’ vraagstukken rond de democratische controle en sturing van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties genoemd. In dit hoofdstuk worden deze vraagstukken met betrekking tot de Nederlandse politie geanalyseerd. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de organisatiestructuur van de Nederlandse politie en eerdere evaluaties van de Nederlandse politieorganisatie. Een tweetal vrij recente evaluaties van de politieorganisatie zullen hierbij als basis dienen. Dit betreft het rapport ‘Lokaal veranderd, nationaal versterkt’ (2005) van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties in opdracht van het kabinet en het rapport ‘Op prestaties gericht’ (2006) in opdracht van de Commissie Politie en Wetenschap. Het doel is niet om een volledige samenvatting van de evaluaties te geven, maar om een overzicht te ontwikkelen van de dilemma’s die zijn geconstateerd binnen de sturing van het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen en de aanbevelingen die hieromtrent zijn gedaan. Daarmee wordt de eerste deelvraag beantwoord: Welke vraagstukken doen zich voor bij de sturing van verzelfstandigde regionale politiekorpsen?

#### *3.1. Democratische invloed op regionale politiekorpsen*

In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat de democratische controle bij verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties vaak problematisch is, omdat de minister op afstand van het besluitvormingsproces wordt geplaatst en alleen kan sturen op de hoofdlijnen. In deze paragraaf zal de democratische controle van het Nederlandse politiebestedel worden weergegeven.

##### *3.1.1. Op rijksniveau*

###### *Structuur*

De minister van BZK en de minister van Justitie vormen samen de politieministers. De politiek-bestuurlijke verhoudingen zijn dat de minister van Binnenlandse Zaken eindverantwoordelijk is voor de politie als geheel, de minister beheerder op afstand en systeemverantwoordelijk is. Binnen het huidige beleid stellen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie de landelijke kaders voor het beleid van de regionale politiekorpsen vast.

De ministeriële taken zijn vastgelegd in de Politiewet 1993, artikel 53a. De minister van BZK heeft de bevoegdheid om de wijze waarin de beheerders van de politiekorpsen voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie te toetsen en onderzoeken te verrichten naar ingrijpende gebeurtenissen als daar reden toe is.

### *Eerdere evaluaties*

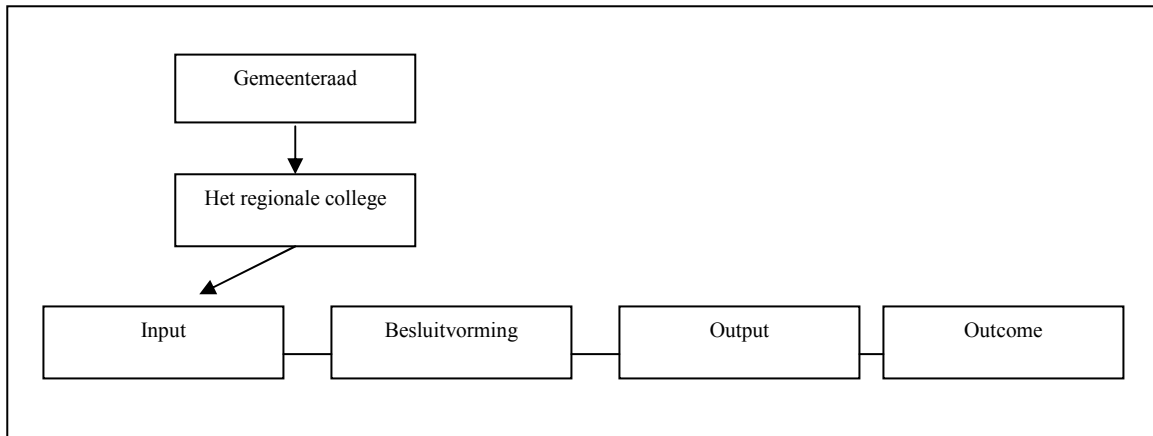
Uit de evaluatie van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties (2005) kwam naar voren dat de relatie tussen de departementen en de regionale politiekorpsen als ‘decentraal, tenzij’ kan worden benoemd. Het tenzij-deel is daarbij te weinig uitgewerkt. De regionale politiekorpsen handelen autonoom en er wordt onderling weinig samengewerkt tussen de politiekorpsen. Hierdoor is wederzijdse spanning ontstaan tussen het centrale en decentrale onderdeel van de politieorganisatie en zijn wederzijdse verwijten en stekeligheden ontstaan.

#### *3.1.2. Op lokaal niveau*

##### *Structuur*

Nederland is ingericht als een gedecentraliseerde eenheidsstaat met drie bestuurslagen: het rijk, provincies en gemeenten. Tussen de bestuurslagen bestaan checks and balances om machtsconcentraties te voorkomen. Voor 1994 bestond de Nederlandse Politie uit een korps rijkspolitie, waaronder kleine gemeenten vielen, en 148 korpsen gemeentepolitie. Door de sterk stijgende criminaliteit, toenemende mobiliteit en oplopende uitvoeringskosten ontwikkelde de vraag naar meer grootschaligheid. Het plan was een nieuwe bestuurslaag in te voeren, een soort mini-provincies. Deze mini-provincies zouden niet alleen voor de politie maar ook voor bijvoorbeeld scholen en ziekenhuizen gelden. Het plan is echter niet doorgezet en in plaats daarvan zijn de regionale politiekorpsen ontwikkeld (Fijnaut e.a., 1999).

De Nederlandse staatsinrichting kent echter geen regionale bestuurslaag. De regionale bestuurslaag is daarom problematisch, maar is ingepast bij de gemeenten. Het gezag berust bij de burgemeester en de hoofdofficier. Het beheer berust bij de regionale politiekorpsen via de korpsbeheerder en het regionale college. De democratische controle vormt daardoor een probleem. Het gezag ligt bij de burgemeester en de hoofdofficier van justitie, maar die zijn door de wet aangesteld en niet democratisch verkozen. Officieel moet er verantwoording worden afgelegd aan de gemeenteraad, maar op beheersniveau blijkt dit vrij gebrekkig te gebeuren (Fijnaut e.a., 1999).



*Figuur 4: Schematische weergave democratische invloed op lokaal niveau*

### *Eerdere evaluaties*

Commissie Evaluatie Politieorganisaties (2005) concludeerde dat de decentralisatie van de politie in regionale politiekorpsen een verbetering heeft gebracht in de situatie van voor 1993. De democratische inbedding was echter vanaf het begin van het bestel al dubieus (Commissie Evaluatie Politieorganisaties, 2005), het regionaal bestuur staat niet onder toezicht van een direct democratisch gekozen regionaal orgaan en de rollen van de spelers zijn onduidelijk vastgelegd in de Politiewet. Eveneens hebben de lokale prioriteiten vanuit de gemeenteraden te weinig directe invloed. De regionale beheersdriehoek, bestaande uit de korpsbeheerder, hoofdofficier en de korpschef, blijkt uit het onderzoek het machtscentrum te vormen. Feitelijk ligt daarbij de macht, op afstand gevolgd door het regionale college.

### *3.2. Sturingsinstrumenten vanuit departementen*

#### *Organisatiestructuur*

Binnen de organisatiestructuur maken we onderscheid tussen de departementen, de overkoepelende organen en de regionale politiekorpsen binnen de Nederlandse politie.

Het ministerie van BZK is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid, het beheer op afstand van de 25 regionale politiekorpsen en het directe beheer van de KLPD. Het ministerie van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarbij ziet de officier van justitie erop toe dat de opsporing zorgvuldig en eerlijk verloopt volgens de wet. Bij zware delicten geeft de officier van justitie leiding aan het onderzoek.

### *Overkoepelende organen binnen de politie*

De Nederlandse Politie omvat 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten. Het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) is een agentschap van het BZK. Het KLPD voert zelfstandig specifieke politietaken uit en ondersteunt de regionale politiekorpsen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

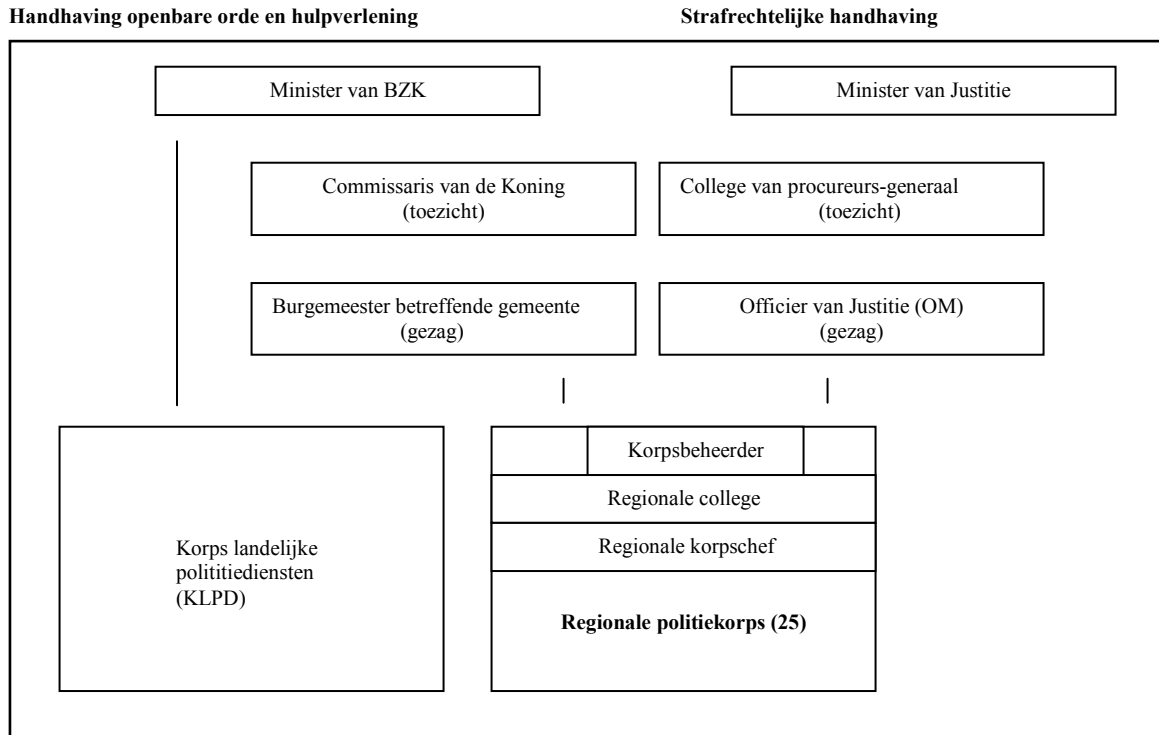
De Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) is in 2006 opgericht om de operationalisatie van de regionale politiekorpsen beter op elkaar af te stemmen. Zij ondersteunen politie en andere partners in openbare orde en veiligheid bij het veiliger maken van Nederland. Zij richten zich met name op meer samenwerking tussen de regionale politiekorpsen, zoals op het gebied van ICT.

### *Regionale politiekorpsen*

De regio is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) (Artikel 21, Politiewet 1993) ofwel een zelfstandig bestuursorgaan. Het politiekorps wordt bestuurd door het *regionale college*. Het regionale college bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten en de hoofdofficier van Justitie. Het regionale college zorgt voor de vormgeving van en controle op het beheer, het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. De voorzitter van het regionale college is de *korpsbeheerder*. De korpsbeheerder vertegenwoordigt het korps en is de burgemeester van de centrumgemeente. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van het budget. Elke regio heeft ook een *regionale beheersdriehoek*. De regionale beheersdriehoek bestaat uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef.

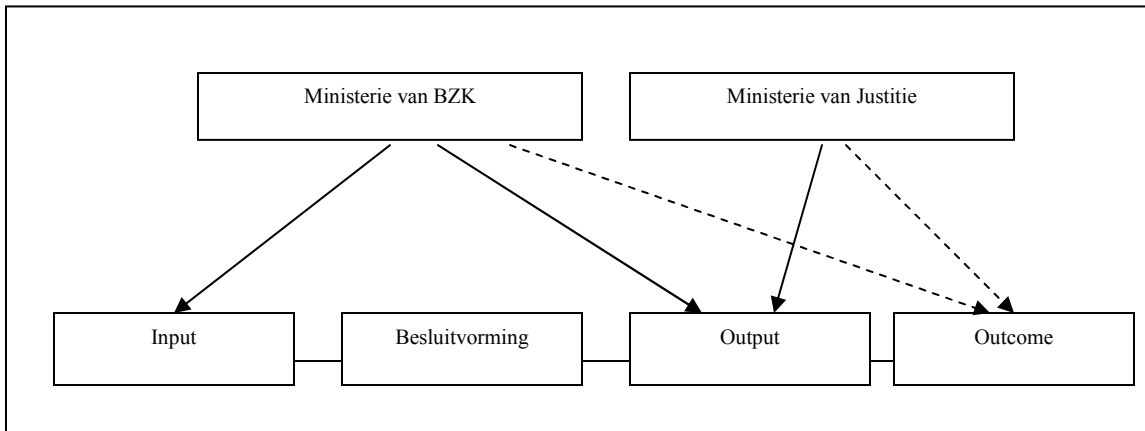
De dagelijkse leiding van het regionale politiekorps is in handen van de *korpschef*. Samen met twee directeuren vormen zij de korpsleiding. Zij zijn verantwoordelijk voor de strategie en ontwikkelingen binnen het korps. De korpsleiding voert overleg met de districtscheffs. De regionale korpschef heeft de dagelijkse leiding over het regionaal college.

De organisatiestructuur van de Nederlandse politie kan als volgt worden weergegeven:



Figuur 5: Schematisch weergave van de organisatiestructuur van de Nederlandse Politie

Vanuit departementen wordt zowel op de input als op de output van het proces gestuurd. Het ministerie van BZK stuurt op de input door middel van het beschikbaar stellen van het budget voor de regionale politiekorpsen. De regionale politiekorpsen zijn financieel bijna geheel afhankelijk van de geldstroom van het ministerie van BZK. Door middel van prestatieafspraken sturen het ministerie van BZK en Justitie op de output van het besluitvormingsproces. Het ministerie van BZK en Justitie proberen indirect ook de outcome van het besluitvormingsproces te sturen. Als doelstelling van de veiligheidsprogramma's die in samenwerking met de departementen is ontwikkeld, is gesteld dat in Nederland in 2010 de criminaliteit en overlast met 25% is teruggedrongen ten opzichte van 2002. De prestatieafspraken met de regionale politiekorpsen vormen een bijdrage aan die doelstelling.



*Figuur6 :Schematische weergave van de invloed van departementen op besluitvormingsproces*

### *Eerdere evaluaties*

Volgens Commissie Evaluatie Politieorganisaties (2005) worden de prioriteiten landelijk en regionaal topdown opgelegd, waardoor de neiging is om lokale prioriteiten te verdringen. Ook laat het sturingsproces te wensen over. ‘Decentraal, tenzij is goed tot zijn recht gekomen in het decentraal van de autonome regio’s, maar het tenzij heeft onvoldoende vorm gekregen. Hierdoor is spanning ontstaan in de relatie tussen het centrale en decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het ‘tenzij’ afzonderlijk of gezamenlijk in te richten’.<sup>16</sup> Eveneens is de politieorganisatie te weinig transparant wat betreft de interne bedrijfsvoering. Daardoor is het lastig uitspraken te doen over de efficiency van de regionale politiekorpsen. De reorganisatie heeft geleid tot één soort politie, maar het is nog geen concern geworden. Pogingen tot samenwerking en afstemming tussen de politiekorpsen zijn wel ondernomen, maar gaan nog erg traag.

### *3.3. Conclusie*

De vraagstukken rond democratische controle en sturingsmiddelen spelen ook binnen de Nederlandse politie een belangrijke rol. De democratische controle is op landelijk niveau gekoppeld aan de ministeriële verantwoordelijkheid en op lokaal niveau aan de indirecte controle van de gemeenteraad. Het zelfstandige karakter van de regionale politiekorpsen zorgt voor een hiaat in de ministeriële verantwoordelijkheid. Er bestaat een afstand tussen het landelijk en het regionaal niveau, terwijl de minister wel eindverantwoordelijkheid is. Noodzakelijk is daarom dat

<sup>16</sup> Commissie Leemhuis, 2005, p. 163.

de minister middelen heeft om zicht te houden op de regionale politiekorpsen. De minister beschikt over belangrijke invloedsmiddelen: prestatieafspraken en de financiële afhankelijkheid van de regionale politiekorpsen. Uit eerdere evaluaties is gebleken dat deze middelen nog onvoldoende mogelijkheden bieden om vanuit de departementen voldoende invloed te kunnen uitoefenen. In het volgende hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe departementen op deze beperkingen inspringen.

#### **4. Sturingsontwikkelingen vanuit de departementen**

In het vorige hoofdstuk zijn de vraagstukken omtrent democratische controle en sturing uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe vanuit de departementen op de vraagstukken rond democratische controle en doorvoering van landelijke prioriteiten wordt ingespeeld. Aan de hand van de veiligheidsprogramma's, de landelijke kaders en interviews met het ministerie BZK en Justitie zullen het sturingsproces en de landelijke prioriteiten geanalyseerd worden. Ook zal hiermee onderzocht worden welke ontwikkelingen in het sturingsproces hebben plaatsgevonden in de periode 2006-2008. Daarmee wordt de tweede deelvraag beantwoord: Op welke manier hebben de departementen ingespeeld op de vraagstukken rond de aansturing van regionale politiekorpsen in de periode 2006-2008?

##### *4.1. Het kader: democratische invloed*

Zoals in het vorige hoofdstuk al is beschreven, is de democratische controle binnen de aansturing van de regionale politiekorpsen problematisch (Algemene Rekenkamer, 2003). Aangezien de regionale politiekorpsen tussen de bestuurslaag van gemeenten en het rijksniveau vallen, is de democratische controle verankerd binnen de controle van het parlement op de minister en de invloed van de gemeenteraad op de korpsleiding. Met betrekking tot de democratische controle heeft er in de periode 2006-2008 een wetwijziging plaatsgevonden van de Politiewet 1993 in 2007. Deze wijziging heeft zowel betrekking op de democratische controle op rijksniveau via de ministeriële verantwoordelijkheid als op de democratische controle op gemeenteniveau via de gemeenteraad.

##### *4.1.1. Veranderingen op rijksniveau*

Met de wijziging van de Politiewet 1993 'Versterken bevoegdheden op rijksniveau' is in artikel 43 (a-g) opgenomen dat de minister van BZK en Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen vaststellen ten aanzien van het besluitvormingsproces van de politie en het beheer van de politie voor de eerstkomende vier jaar. Ook stellen de ministers eenmaal in de vier jaar de te realiseren landelijke hoofdlijnen vast voor iedere regio. Periodiek voeren de ministers overleg met de korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de hoofdlijnen. Hierover legt de korpsbeheerder verantwoording af aan de ministers van BZK en Justitie.



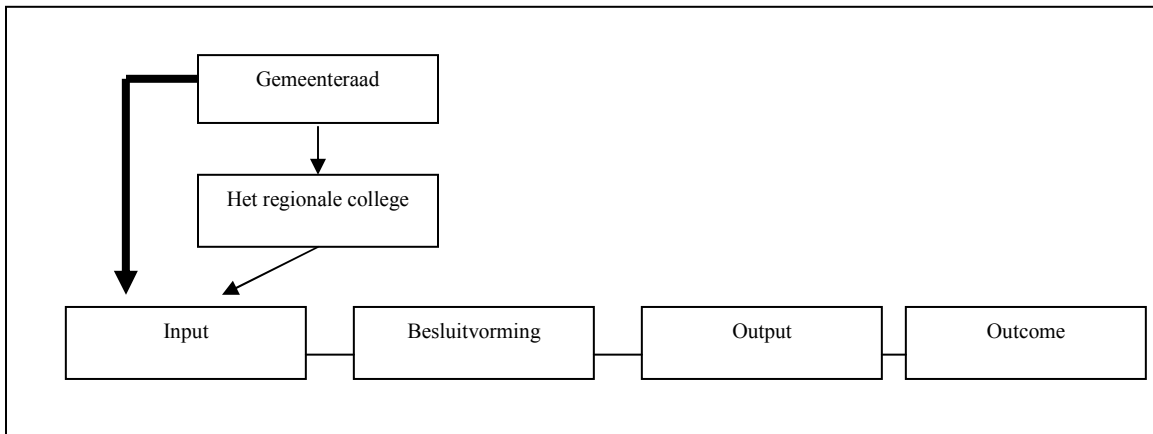
Voorheen was het niet in de Politiewet 1993 vastgelegd dat de ministers de hoofdlijnen eenmaal in de vier jaar konden vaststellen. De hoofdlijnen werden vastgelegd in convenanten, een wederzijdse overeenkomst tussen de politieminsters en de korpsbeheerders. Door de wet *Versterking beheersbevoegdheden* heeft de minister meer bevoegdheden gekregen om prioriteiten vast te leggen waar de korpsen zich aan moeten houden. Daarmee wordt de ministeriële verantwoordelijkheid meer gewaarborgd. De minister hoeft wettelijk gezien niet meer de discussie aan te gaan met de korpsen en kan de hoofdlijnen eenzijdig vaststellen.

*‘En dat is elke keer het spel dat erin zit, in hoeverre is de minister nou systeemverantwoordelijk of inhoudelijk verantwoordelijk. Je ziet de druk vanuit de Tweede Kamer dat ze steeds meer over de inhoud willen gaan. Dat de Kamer het niet meer accepteert dat de minister zegt: Ik ben systeemverantwoordelijk dus die inbraak die niet goed is opgelost, moeten ze maar gewoon op lokaal niveau regelen.’* (Interview korpsleiding Kennemerland).

Eveneens kan door de wetwijziging van de Politiewet 1993 op voordracht van de minister de korpsbeheerder worden geschorst of ontslagen en een waarnemer worden aangewezen als de landelijke hoofdlijnen niet voldoende worden verwezenlijkt (Artikel 23.5/6, Politiewet 1993).

#### 4.1.2. Veranderingen op lokaal niveau

Bij de wijziging van de Politiewet 1993 ‘Versterken bevoegdheden op rijksniveau’ is in artikel 28.1 opgenomen dat de regionale politiekorpsen voorafgaand aan het opstellen van het beleidsplan de gemeenteraden in de regio moeten horen over de lokale prioriteiten in de gemeenten. Daarmee worden de regionale politiekorpsen gedwongen om ook aan de lokale prioriteiten in de gemeenten meer aandacht te besteden en kunnen de gemeenteraden meer directe invloed uitoefenen op de regionale politiekorpsen.



Figuur 7: Schematische weergave van invloed van ontwikkelingen in democratische invloed vanuit gemeenteraad

#### 4.2. *Het sturingskader*

Veiligheidsprogramma's vormen de basis voor de inhoudelijke sturing vanuit de departementen. Sinds 2002 worden er in samenwerking met BZK en Justitie veiligheidsprogramma's opgesteld waarin de doelstellingen wat betreft de veiligheid voor die periode voor de verschillende veiligheidspartners worden vastgelegd. Deze veiligheidsprogramma's dienen niet alleen als kader voor de politie, maar als kader voor alle veiligheidspartners. Voor de periode 2002-2006 was dat het veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*. De doelstelling was om een reductie van overlast en criminaliteit van 20 tot 25% vanaf 2006 te realiseren. Het beoogde resultaat was dat zowel objectief (cijfermatig) als subjectief ('gevoelstemperatuur' voor de burgers) Nederland veiliger moet worden. Door nauwe samenwerking met de verschillende organisaties en partners in de publieke en private sfeer, wilde het kabinet de aanpak van de problemen bewerkstelligen.

De knelpunten die in de toenmalige situatie werden geconstateerd waren een onwenselijke versnippering van betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden. Ook waren er duidelijke tekorten in de handhaving door de overheid en was er een te weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid direct betrokken overheden en andere betrokkenen in de publieke ruimte. Oplossingen werden gezocht in de intensivering van de aanpak met de huidige mensen en middelen en inzetten op modernisering en efficiënter maken van het bedrijf van rechtshandhaving.

De beleidsaccenten werden daarbij gelegd bij:

- Stelselmatige daders: personen die veelvuldig strafbare feiten plegen, die volharden in hun crimineel gedrag en die stelselmatig daarvoor met de politie in aanraking komen.
- Risicjongeren: jeugdigen die dreigen af te glijden in een criminele carrière.
- Versterking van algemene criminaliteitsbestrijding

De resultaten van het programma waren positief. De criminaliteit was afgenomen, al werd de doelstelling van 25% in 2006 niet gehaald. Ook bleken bepaalde vormen van criminaliteit, zoals de georganiseerde criminaliteit, erg weerbarstig te zijn

Voor de periode 2007-2010 is het Veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* opgesteld. Het programma vormt een vervolg op het programma *Naar een veiliger samenleving*. De uitdaging van het Veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* is het streven naar een samenleving die wordt gekenmerkt door veiligheid, stabiliteit en respect. Het doel van dit

programma is om de criminaliteit en overlast verder te doen dalen en de niet behaalde doelstelling, een afname van 25% van de criminaliteit, alsnog in 2010 te halen. Veel maatregelen van het vorige veiligheidsprogramma worden waar nodig doorgezet.

De beleidsaccenten zijn:

- Aanpak van agressie en geweld
- Aanpak van diefstal
- Aanpak van criminaliteit tegen ondernemingen
- Aanpak van overlast en verloederings
- Persoonsgerichte aanpak van risicojongeren en recidivisten
- Bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit

#### *4.2.1. Het specifieke kader voor de politie: de beleids- en beheerscyclus*

In de vorige paragraaf zijn de hoofdlijnen van de veiligheidsprogramma's beschreven. De veiligheidsprogramma's vormen de basis voor de inhoudelijke sturing van de regionale politiekorpsen door departementen door gebruik te maken van Landelijke Kaders (periode 2006/2007) en Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten (2008). Uit het interview is gebleken dat voor het Landelijk Kader 2007 geen gebruik kon worden gemaakt van het veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* omdat het programma bij het ontwikkelen van het Landelijk Kader nog niet klaar was. Achteraf zijn het programma en het Landelijk Kader wel op elkaar afgestemd.

Het Landelijke Kader is een vertaling van het veiligheidsprogramma in beleidsprioriteiten voor de politie. Het Landelijke Kader omvatte in 2006 het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*, het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en regionale convenanten. Regionale convenanten zijn regionale vertalingen van het Landelijk kader Nederlandse Politie, bestaande uit resultaatafspraken tussen de minister van BZK en de minister van Justitie en de regionale politiekorpsen. In 2007 omvatte het Landelijk Kader het Veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen*, het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 en regionale convenanten. Sinds 2008 bestaat het Landelijk Kader uit het Veiligheidsprogramma *Veiligheid begint bij voorkomen* en de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011.

De beleids- en beheerscyclus speelt een centrale rol in de sturing. De informatiestromen zijn door de beleids- en beheerscyclus aan elkaar gekoppeld en dienen als instrument om toezicht te houden

zowel in cijfermatige als in kwalitatieve zin. De beleids- en beheerscyclus omvat de prestatieafspraken, het beleidsplan en de begroting vooraf en de verantwoording achteraf door middel van de jaarverslagen, jaarrekening en de voortgangsgesprekken daaromtrent (Interview BZK).

De landelijke prioriteiten zijn in overleg tussen het ministerie van BZK en Justitie tot stand gekomen. Daarbij richt Justitie zich op de opsporingskant en BZK op de openbare orde en beheerskant. De Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten 2008-2011 bevat met name beleidsmatige en nauwelijks beheersmatige afspraken. Justitie heeft daarbij een grote stempel op de opsporingskant van de landelijke prioriteiten gedrukt. Hoewel de beheerskant nu binnen BZK valt, wil ook Justitie meer invloed kunnen uitoefenen op de beheerskant van de regionale politiekorpsen. Tussen de departementen is nu een politiek spel zichtbaar ten aanzien van de politie om toch een aantal dingen te regelen ten opzichte van de regionale politiekorpsen (Interview Justitie).

De relatie tussen BZK en de regionale politiekorpsen wordt door BZK over het algemeen als goed ervaren. BZK en de regionale politiekorpsen hebben hetzelfde doel: Nederland veiliger maken. De minister heeft wettelijk gezien meer bevoegdheden, zoals het labellen van budget en aanwijzingsbevoegdheid, maar maakt daar tot op heden nog weinig gebruik van. Dat laatste past ook niet binnen de relatie tussen het ministerie van BZK en de regionale politiekorpsen. De relatie is bij voorkeur op basis van samenwerking (Interview BZK).

De landelijke kaders en prioriteiten in 2006-2008 bestaan uit prestatieafspraken, benchmarking, procesafspraken en experimenten. Daarnaast voeren de departementen een budgetteringssysteem uit. Deze afspraken vormen onderdeel van de beleids- en beheerscyclus. In deze paragraaf zal de beleids- en beheerscyclus worden besproken en specifiek de prestatieafspraken en de budgettering die daarbinnen passen en de ontwikkelingen daaromtrent voor de periode 2006-2008.

#### *Periode voor wetswijziging 2007*

De landelijke kaders betreffen het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 en het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007. De landelijke kaders bestaan uit afspraken tussen de politieminsters en de regionale korpsbeheerders over bepaalde thema's en de te behalen landelijke resultaten. Het Landelijk Kader 2003-2006 is geordend aan de hand van de

hoofdthema's: Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding, intensivering van het toezicht en de handhaving, verbetering van de doelmatigheid en beheeronderwerpen. Daarbij worden directe verwijzingen gedaan naar de hoofddoelstellingen en de subdoelstellingen van het Veiligheidsprogramma *Naar een veiliger samenleving*. Voor het vaststellen van het Landelijk Kader was de goedkeuring nodig van zowel de politieministers als de korpsbeheerders.

Aan de hand van convenanten tussen de politieministers en de afzonderlijke regionale politiekorpsen werden de landelijke afspraken gespecificeerd op regionaal niveau. De regionale convenanten bevatten resultaatafspraken en de bijbehorende indicatoren per regio tussen de beide politieministers enerzijds en de korpsbeheerder van het regionale politiekorps anderzijds. De regionale convenanten vormden daarmee een nadere uitwerking en concretisering van het Landelijk Kader waarbij gelet wordt op de afzonderlijke situatie van de regionale politiekorpsen. De nulwaarde werd per resultaatafspraak aangegeven evenals de definitie en de normering voor de thema's. In de regionale convenanten waren de minimale afspraken vastgelegd, de politiekorpsen waren vrij om aanvullende afspraken te maken.

Het Landelijk Kader 2003-2006 was opgesteld voor vier jaar (2003-2006), het Landelijk Kader 2007 voor één jaar. Het jaar 2007 was een overgangsjaar tussen twee kabinetsperiodes met zicht op vervroegde verkiezingen. Daarom is er gekozen het kader maar voor één jaar op te stellen. Jaarlijks vond er een rapportage plaats via het jaarverslag, de jaarrekening en de begroting. In de jaarrekening moest verantwoording worden afgelegd over de besteding van de rijksbijdrage. Het jaarverslag bevatte de verantwoording voor de verwezenlijking van de doelstellingen geformuleerd in het jaarplan. De jaarrekeningen werden beoordeeld door de directie politie en een accountantsdienst van BZK. Daarbij werd gekeken of de rijksbijdrage besteed was waarvoor het bedoeld was en of de regels waren nageleefd. (Algemene Rekenkamer deel 1, p. 67). Eenmaal per twee jaar was er een gesprek tussen de afzonderlijke korpsbeheerders en ministers over de voortgang van de afspraken. De resultaatafspraken werden getoetst aan de hand van de gegevens van de regionale politiekorpsen uit jaarverslagen, begroting en andere gegevens, zoals de registratie van het Openbaar Ministerie.

De afspraken tussen de departementen en de regionale politiekorpsen waren kwantitatieve afspraken, het betrof prestatieafspraken en enkele benchmarkafspraken. Het benchmarken is gebaseerd op het vergelijken van de resultaten van de regionale politiekorpsen onderling. De korpsen waren ingedeeld in clusters aan de hand van de grootte van het regionale politiekorps.

Het korps met de hoogste score kreeg de meeste punten en daarmee het meeste geld en het korps met de laagste score kreeg het minste geld toebedeeld. Aan de prestatieafspraken was prestatiebekostiging gekoppeld, korpsen ontvingen prestatiebekostiging als zij minimaal zes van de tien prestatieafspraken hadden gerealiseerd. Hoe meer afspraken werden gerealiseerd, hoe meer geld het regionale politiekorps ontving.

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 was een voortzetting van het Landelijk Kader 2003-2006 met een aantal veranderingen. In de periode 2003-2006 waren er voornamelijk kwantitatieve prestatieafspraken, in 2007 werd benchmarking uitgebreid en kwamen daar ook procesafspraken (zonder bekostiging) en experimenten bij. Zo werden de afspraken meer kwalitatief van aard. Deze afspraken werden net als bij het vorige kader afgesloten in convenanten tussen de politieministers en de korpsbeheerders per regio.

#### *Periode na wetswijziging van 2007*

Mede naar aanleiding van de wijziging van de Politiewet van 2007 is de sturing van de regionale politiekorpsen veranderd. De Gezamenlijke landelijke prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011 bevatten de landelijke prioriteiten voor de periode 2008-2011. De Gezamenlijke landelijke prioriteiten bestaan uit vier onderwerpen: Geweld, Veilige wijken, Jeugdcriminaliteit en risicojeugd, Kwantiteit en kwaliteit aanpak criminaliteit. Daarbij wordt per onderwerp specifieke aandacht besteed aan de ketensamenwerking en heeft de gemeente een regierol op het terrein van de integrale veiligheid.

Wederzijdse instemming van de korpsbeheerders is niet meer nodig, waardoor een meer verticale sturing is ontstaan. Toch is er in het proces van vaststelling van de gezamenlijke landelijke prioriteiten niet veel veranderd (Interview BZK). De thema's die relevant zijn, worden vastgesteld door de minister van BZK in samenwerking met de minister van Justitie. Zij worden uitgewerkt in landelijke doelstellingen per regio, waarmee de bijdrage van ieder regionaal politiekorps wordt bepaald. De ministers leggen het voorstel voor aan de desbetreffende korpsbeheerder. De korpsbeheerder mag dan advies uitbrengen in overeenstemming met de hoofdofficier van Justitie en na overleg met het regionale college.

Het aantal afspraken is wel ingeperkt: waren er in 2006 nog tien prestatieafspraken, in de Gezamenlijke landelijke prioriteiten zien we dat het beperkt is tot vier thema's. Want zoals ook uit het rapport van Roel in 't Veld bleek: overdaad schaadt. Door de veelheid aan onderwerpen

kunnen alle onderwerpen maar een beetje worden aangepakt (Interview Justitie). Ook zijn er nu afspraken gemaakt die gericht zijn op de samenwerking tussen de verschillende regionale politiekorpsen en voorzieningen van samenwerking, strevend naar een landelijke informatiehuishouding, personeelsbeleid en inkoop van materiaal.

#### *Veranderingen in beleids- en beheerscyclus*

In de aansturing van regionale politiekorpsen hebben zich in de periode 2006-2008 een aantal veranderingen voorgedaan in het beleids- en beheerscyclus. Allereerst is de benaming van de landelijke prioriteiten veranderd. In 2006 en 2007 werd het nog benoemd als het Landelijk Kader, in 2008 als Gezamenlijke landelijke prioriteiten. Eveneens heeft er een verandering plaatsgevonden in de wijze waarop de landelijke prioriteiten worden vastgesteld. In 2006 en 2007 werd er gewerkt met landelijke kaders en regionale convenanten en moesten zowel de politieminsters als de korpsbeheerders toestemming geven. In 2008 wordt niet meer gewerkt met convenanten en is wettelijk gezien geen wederzijdse toestemming meer nodig bij de vaststelling van de landelijke prioriteiten. Hoewel het wettelijk niet meer strikt noodzakelijk is, worden de gezamenlijke prioriteiten nog steeds in overleg met de korpsbeheerders vastgesteld. Ook is een verschil in omvang zichtbaar van het aantal landelijke afspraken. In de periode 2003-2006 waren dat er tien, in de periode 2007 waren het er zes maar nam de omvang van het kader toe door benchmarking en procesafspraken. In de periode 2008 zijn de landelijke afspraken weer teruggedrongen naar vier kernthema's.

*‘De centralisatie en decentralisatie zie je dus ook weer in die prestatieafspraken terugkeren. Eerst is er sprake van veel en dan weer weinig afspraken.’*

(Interview BZK)

Verantwoording en informatie blijven een belangrijke rol spelen in de beleids- en beheerscyclus. Via de jaarplannen en jaarbegroting vooraf en de jaarverslagen en jaarrekening achteraf, vindt de verantwoording en informatiestroom plaats.

#### *4.2.1.1. Sturingsinstrumenten: prestatieafspraken*

Eén van de onderdelen van de beleids- en beheerscyclus vormen de prestatieafspraken. Prestatieafspraken zijn afspraken tussen de politieminsters en de korpsbeheerders op basis van (vooraf) gedefinieerde prestatienormen om de doelstellingen te bereiken. Daarbij is aandacht voor de output, de directe prestatie van de politie. Met de outcome kan geen rekening worden

gehouden, de politie is onderdeel van de veiligheidsketen die gezamenlijk moet zorgen voor de veiligheid in Nederland. Daar komt bij dat de inzet van de politie geen één op één relatie hoeft te zijn. Meer politie-inzet hoeft niet per definitie te leiden tot een veiliger Nederland (Interview BZK).

Om de output van de politie meetbaar te maken, wordt gewerkt met indicatoren. Vanuit die indicatoren wordt een normering vastgelegd. Bij de vaststelling van de normering van de indicatoren wordt gekeken naar de rangorde van de korpsen en daarmee samenhangend welke bandbreedte acceptabel is. Daarmee wordt rekening gehouden met de korps historie (BVE's - budgetverdeelenheden) en de korpsgrootte (fte's). Bij veel onderwerpen is het jaar 2002 als nuljaar genomen. Bij de verdeling over de regio's wordt geprobeerd de verdeling zo rechtvaardig en evenredig mogelijk te maken (Interview BZK).

Bij het meetbaar maken van output wordt gebruik gemaakt van zowel 'objectieve' als 'subjectieve' indicatoren van veiligheid. Zo is het aantal verdachten een 'objectieve' maatstaf om te meten. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de regionale politiekorpsen en het OM. De 'subjectieve veiligheid' heeft bijvoorbeeld betrekking op de ervaringen van burgers met het laatste contact met de politie en de bereikbaarheid van de politie volgens de burgers. Het meten van de subjectieve veiligheid is sinds 2006 gestandaardiseerd met de komst van de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR). Via deze monitor worden zowel op landelijk als op regionaal niveau via dezelfde methode burgers gevraagd naar de indicatoren rond veiligheid.

Bij het meetbaar maken van output is het van groot belang dat de informatievoorziening op orde is en dat de informatie op eenzelfde wijze wordt georganiseerd (Interview BZK en Justitie). Om dat te bewerkstelligen is de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) opgericht. De VtsPN houdt zich voornamelijk bezig met ICT en gemeenschappelijk beleid en de standaardisatie van processen en samenwerking. Ook wordt bij de informatievoorziening niet alleen gebruik gemaakt van de informatie afkomstig van de korpsen maar ook van meer objectieve informatie, zoals afkomstig van het OM. Dit om te voorkomen dat de weg wordt gekozen van makkelijk scoren (Interview BZK).

Aan de prestatieafspraken is ook prestatiebekostiging gekoppeld, korpsen die de prestatieafspraken realiseren krijgen dus een extra vergoeding.



*‘Dat is een extra prikkel om tot die prestatie te komen.’ (Interview BZK)*

#### *Doel prestatieafspraken*

De prestatieafspraken passen binnen de tendens die zowel vanuit de politie als vanuit de departementen is opgezet om meer bedrijfsmatig te werken. De prestatieafspraken hebben ervoor gezorgd dat binnen de Nederlandse Politie meer wordt nagedacht over prestatiegericht en zakelijk werken (Interview Justitie). Ook zorgen de prestatieafspraken voor focus. Zo hebben het aantal OM-verdachten de focus meer gelegd op het opsporingsproces. Als dat vervolgens goed gaat, dan hoeven daar geen afspraken meer over gemaakt te worden. De prestatieafspraken moeten niet los van de beleids- en beheerscyclus worden gezien. Prestatieafspraken hebben ervoor gezorgd dat de dialoog tussen de departementen met regionale politiekorpsen tot stand is gebracht en in stand wordt gehouden. Dat gewerkt wordt met prestatieafspraken hoeft echter niets te zeggen over de kwaliteit van het besluitvormingsproces van de Nederlandse Politie.

*‘Dat wil niet zeggen dat het fout gaat bij de politie, het gaat juist heel goed bij de politie.’ (Interview BZK).*

De sturing van de prestatieafspraken moet niet worden overschat. De prestatiebekostiging, die gekoppeld is aan de prestatieafspraken, omvat nog geen 5% van het totale budget van de regionale politiekorpsen. Toch worden de prestatieafspraken in onderzoeken wel vaak naar voren gebracht (ministerie BZK en Justitie). Volgens het ministerie van BZK en Justitie blijft er genoeg ruimte over voor de regionale invulling, daar willen de departementen zich niet eens mee bemoeien (Interview Justitie).

#### *Ervaringen vanuit de departementen*

De inspanningen van de regionale politiekorpsen om de prestatieafspraken te halen wordt door de departementen als goed ervaren. De vraag is in hoeverre de prestatiebekostiging hierbij als prikkel speelt. Door de wetswijziging is een prestatiebekostiging niet meer noodzakelijk, het nakomen van de landelijke prioriteiten kan wettelijk worden afgedwongen. Toch blijft de prestatiebekostiging ook in 2008 gewaarborgd. De perverse effecten die bij aanvang van de prestatiebekostiging werden verwacht hebben zich nauwelijks voorgedaan.

Een dilemma dat speelt binnen de prestatiebekostiging is de striktheid van de prestatieafspraken. Het doel van de prestatieafspraken is te zorgen voor focus op bepaalde thema's en om positieve

ontwikkelingen binnen die thema's te bewerkstelligen. Als wel een duidelijke stijgende lijn zichtbaar is in de ontwikkelingen maar de norm niet wordt gehaald, hoe strikt moet de prestatieafspraken dan worden nageleefd? Zo is een stijgende lijn zichtbaar bij het aantal OM-verdachten, maar is de norm voor 2007 niet gehaald (Interview BZK en Justitie).

*'In de gesprekken met korpsbeheerders hoor je wel eens de verhalen achter de cijfers. Maar als je goed naar de cijfers kijkt, zie je dat ze de afspraken niet gerealiseerd hebben. Maar je ziet ook dat een heleboel korpsen zich wel verbeterd hebben sinds vorig jaar. Is dat nou slecht? Ze hebben de afspraak niet gehaald maar het gaat wel beter. Op zich ook wel een aardige constatering. Die nuance valt vaak weg. Prestatiebeprestiging is halen of niet halen, klaar.'* (Interview BZK)

De regionale politiekorpsen hebben wel de mogelijkheid om aanspraak te maken op de hardheidsclausule, waarmee ze de redenen kunnen aanvoeren waarom ze resultaatafspraken niet hebben gehaald.

*'De focus is wel op resultaatgerichtheid, dat is een winst van de prestatieafspraken. De bedoeling wat mij betreft, toen en nu nog steeds, is dat gekeken wordt naar de prestatieafspraken vanuit de geest van prestatieafspraken en niet naar de letter.'*  
(Interview Justitie).

Ontwikkelingen periode 2006-2008

Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006	Landelijk kader Nederlandse Politie 2007	Gezamenlijke landelijke prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011
<i>Intensivering opsporing</i>	<i>Opsporing</i>	<i>Geweld</i>
Aantal aangeleverde verdachten aan het Openbaar Ministerie (stijging 40.000 t.o.v. 2002)	Aantal aangeleverde verdachten aan het Openbaar Ministerie (stijging van 40.000 t.o.v. 2002)	Hoge prioriteit opsporing verdachten van gewelddelicten (verdachtenratio voor geweld zal worden uitgewerkt)
		<i>Kwantiteit en kwaliteit aanpak criminaliteit</i>
		De korpsen dragen er gezamenlijk zorg voor dat het aantal OM-verdachten ligt op 250.909 per jaar.
		<i>Jeugdcriminaliteit en risicajeugd</i>
Korte doorlooptijden veelplegers en harde-kernjongeren (80% van de processenverbaal van de door de jeugd gepleegde misdrijven binnen 30 dagen na het eerste verhoor aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden)	Korte doorlooptijden veelplegers en harde-kernjongeren (80% van de processenverbaal van de door de jeugd gepleegde misdrijven binnen 30 dagen na het eerste verhoor aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden)	Korte doorlooptijden veelplegers en harde-kernjongeren (80% van de processenverbaal van de door de jeugd gepleegde misdrijven binnen 30 dagen na het eerste verhoor aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden)
Tijdige en adequate reactie rechtshulpverzoeken (stijging van het percentage ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken dat volgens Luris-2 gekoppelde normen binnen de gestelde termijnen is afgehandeld door de Internationale rechtshulpcentra - niet geoperationaliseerd)	-	
	<i>Intensivering toezicht en handhaving</i>	<i>Veilige wijken</i>
Intensivering vreemdelingentoezicht (eerstelijns onderzoeken: 35.294, tweede lijnsonderzoeken: 11.883)	Intensivering vreemdelingentoezicht (eerstelijns onderzoeken: 27.032, tweede lijnsonderzoeken: 10.232)	De politie zal zorg dragen voor een versterkte inzet van gebiedsgebonden politiewerk. Er komen 500 extra wijkagenten bij.
	<i>Dienstverlening</i>	
Verhogen aantal boetes en transacties die uit staandehoudingen voortkomen (toename van 180.000 ten opzichte van het jaar 2002)	-	
Telefonische bereikbaarheid (-verbeteren telefonische bereikbaarheid Landelijk Telefoonnummer Politie - verbeteren kwaliteit van dienstverlening Landelijk Telefoonnummer Politie - verbeteren telefonische bereikbaarheid via alarmnummer 112)	Telefonische bereikbaarheid (-verbeteren telefonische bereikbaarheid Landelijk Telefoonnummer Politie - verbeteren kwaliteit van dienstverlening Landelijk Telefoonnummer Politie - verbeteren telefonische bereikbaarheid via alarmnummer 112)	
	<i>Toezicht en handhaving</i>	
Vergroten beschikbaarheid (schaalscore beschikbaarheid 4.6)	Vergroten beschikbaarheid (schaalscore beschikbaarheid 4.8)	
	<i>Dienstverlening</i>	
Verbeteren tevredenheid laatste contact (percentage van 59.1% dat tevreden of zeer tevreden is over het politieoptreden bij het laatste contact met de politie)	Verbeteren tevredenheid laatste contact (percentage van 56% dat tevreden of zeer tevreden is over het politieoptreden bij het laatste contact met de politie)	
<i>Verbeteren doelmatigheid</i>		
Verbetering ziekteverzuim (Korpsen zorgen er gezamenlijk voor dat het ziekteverzuimpercentage over het jaar 2006 maximaal 8 procent bedraagt)		
Vergroten doelmatigheid (Korpsen komen tot een doelmatigheidsverbetering van minimaal 5 procent van de feitelijke sterkte per 31 december 2002 ten behoeve van het primaire proces)		

### *Periode voor wetswijziging van 2007*

In de periode 2003-2006 bestond het Landelijk Kader 2003-2006 voornamelijk uit kwantitatieve prestatieafspraken, zoals een stijging van 40.000 in het aantal door de politie aan het OM aangeleverde verdachten. Voor de periode 2003-2006 zijn tien resultaatafspraken gemaakt, verdeeld over de doelstellingen *Intensivering opsporing*, *Intensivering toezicht en handhaving* en *Verbeteren doelmatigheid. Tijdige en adequate reactie rechtshulpverzoeken* is uiteindelijk niet meegenomen binnen de resultaatafspraken, omdat de rechtshulpverzoeken lastig geoperationaliseerd konden worden wegens een gebrek aan betrouwbare informatie.

In de periode 2007 werden het aantal prestatieafspraken verminderd van tien naar zes verdeeld over de taken *Opsporing*, *Toezicht en handhaving* en *Dienstverlening*. De prestatieafspraken *Aantal aangeleverde verdachten aan OM*, *Korte doorlooptijden*, *Telefonische bereikbaarheid* komen in ongewijzigde vorm in het Landelijk Kader 2007 terug. De resultaatafspraken *Tijdige en adequate reactie rechtshulpverzoeken*, *Boetes en transacties*, *Verbetering ziekteverzuim* en *Vergroten doelmatigheid* komen niet meer terug in de prestatieafspraken voor 2007.

De beleidsmedewerker van BZK is gevraagd hoe dat komt:

*‘Er zijn een aantal prestatieafspraken geweest die we in 2007 hebben laten vallen, dat ging eigenlijk wel goed dus dan is er geen reden om daar centrale afspraken over te maken. Bijvoorbeeld het aantal boetes dat de politie uitschrijft, het aantal staandhoudingen. De afspraken die we hebben gemaakt zijn ver overschreden en de politie heeft op die manier het gezag in het publieke domein weer een beetje terug gewonnen. Dat was ook de bedoeling. Nou dat liep goed, dus dan maak je daar geen afspraken meer over.’*

(Interview BZK).

Eveneens is bij een aantal prestatieafspraken de normering bijgesteld; dit is zichtbaar binnen *Intensivering van het vreemdelingtoezicht* en *Verbeteren van de tevredenheid laatste contact* waarbij de normering naar beneden is vastgesteld en *Vergroten beschikbaarheid* waarbij de normering naar boven is vastgesteld.

### *Periode na wetswijziging van 2007*

Met de Gezamenlijke Landelijke Prioriteiten zijn de beleidsthema's beperkt tot vier thema's: *Geweld*, *Jeugdcriminaliteit en risicojeugd* en *Veilige Wijken*. In tegenstelling tot de jaren 2006 en

2007 is het Landelijk Kader geordend op specifiek beleidsthema in plaats van op doelstelling in het besluitvormingsproces.

De invulling van de Gezamenlijke landelijke prioriteiten moet nog verder worden gespecificeerd in de komende jaren. Wat wel zichtbaar is is dat het aantal OM-verdachten weer terugkomt in de Gezamenlijke landelijke prioriteiten, evenals de kortere doorlooptijden. Verder wordt er een hoge prioriteit gesteld aan de opsporing van gedachten geweld en wordt meer aandacht besteed aan gebiedsgebonden werk door de inzet van 500 extra wijkagenten. De beheerszaken rond het politiewerk, zoals tevredenheid met het laatste contact en telefonische bereikbaarheid, komen niet terug in de prestatieafspraken.

*‘Waar in het Landelijk Kader 2003-2006 en 2007 heel veel beheer zat, zie je dat in de landelijke prioriteiten nauwelijks meer terug.’*

(Interview Justitie)

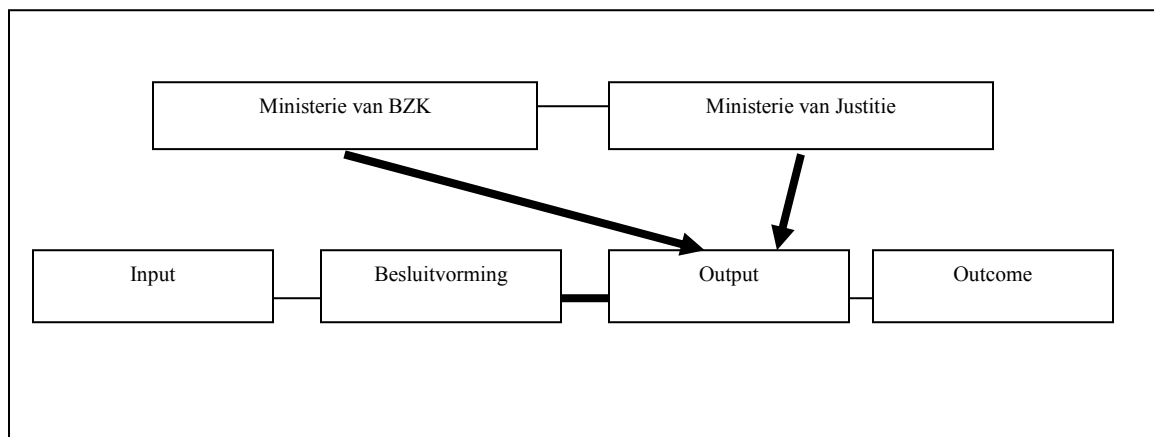
Tijdens het interview en in de Gezamenlijke Landelijke prioriteiten werd wel al verwezen naar een meer intelligente wijze van sturing. Momenteel wordt er geëxperimenteerd met het gebruik van verdachtenratio's per delictsoort als indicator in plaats van het aantal verdachten. De ratio geweld is een indicator voor de pakkans voor verdachten, het aantal verdachten van geweldpleging gedeeld door het aantal geregistreerde geweldsmisdrijven. Deze indicator zal gebruikt worden om de ontwikkeling van de aanpak van geweld binnen het korps te monitoren. Het jaar 2008 wordt gezien als een ervaringsjaar voor het werken met de nieuwe verdachtenratio.

In 2009 wordt gekeken hoe het werken van verdachtenratio's en criminaliteitsbeeldanalyses in de praktijk werkt. Ook wordt gezien hoe een verdere impuls kan worden gegeven aan intelligenter sturen. Verder wordt bekeken of de kwantitatieve afspraak over verdachten OM moet worden aangepast, dan wel moet komen te vervallen (Gezamenlijke landelijke prioriteiten 2008-2011).

### *Veranderingen prestatieafspraken*

De thema's waarop door de departementen wordt gestuurd zijn in de afgelopen drie jaar niet drastisch veranderd. Jeugd blijft een belangrijk thema, in 2007 en 2008 gespecificeerd met de focus op persoonsgerichte aanpak. In de landelijke prioriteiten is er in 2008 minder specifieke aandacht voor de veelplegers, terwijl die in 2006 en 2007 er wel was. Geweld is een belangrijk thema geworden en de nadruk op gebiedsgebonden werken. Ook zien we in 2008 minder focus op de beheerafspraken. Boetes en transacties zijn geen resultaatafpraak meer in 2007 en 2008. Omdat dit goed verliep, hoefden er geen afspraken meer over gemaakt te worden.

Ook bij de indicatoren zien we voornamelijk een constante voortzetting. Het aantal OM-verdachten geweld wordt zowel in 2006 als in 2007 en 2008 gebruikt als indicator. Wel wordt gezocht naar een meer intelligentere vorm van sturen door middel van de verdachtenratio. De Kalsbeeknorm komt ook in alle drie de jaren ongewijzigd voor. Opvallend is dat er steeds meer focus is op de bijdrage die korpsen leveren binnen programma's (2007-2008). Wel wordt gezocht naar nieuwe samengestelde indicatoren om de prestaties van de politie te meten, het intelligenter sturen.



*Figuur 8: Schematische weergave invloed ontwikkelingen in prestatieafspraken*

Pluspunten van de prestatieafspraken die in de interviews naar voren kwamen, waren dat de politie meer prestatiegericht is gaan werken en door middel van prestatieafspraken, waarmee de departementen de focus op bepaalde onderwerpen kunnen leggen. Eveneens zorgen prestatieafspraken ervoor dat er dialoog is tussen de departementen en de regionale politiekorpsen en wordt het belang van de informatievoorziening vergroot en universeler gemaakt. Als minpunt werd in de interviews aangegeven dat de striktheid van de prestatieafspraken vragen oproept. Als

er wel vooruitgang zichtbaar is, maar het afgesproken resultaat wordt niet gehaald, moet dat het korps dan worden afgerekend? Moeten de prestatieafspraken niet worden nageleefd in de geest van de afspraak in plaats van naar de letter van de afspraak? Binnen de huidige prestatieafspraken is daar, afgezien van de hardheidsclausule, weinig plaats voor. De invloed van de prestatiebekostiging moet echter niet worden overdreven, de prestatiebekostiging vormt zo'n 5 % van het totale budget van de regionale politiekorpsen.

#### *4.2.1.2. Budgettering*

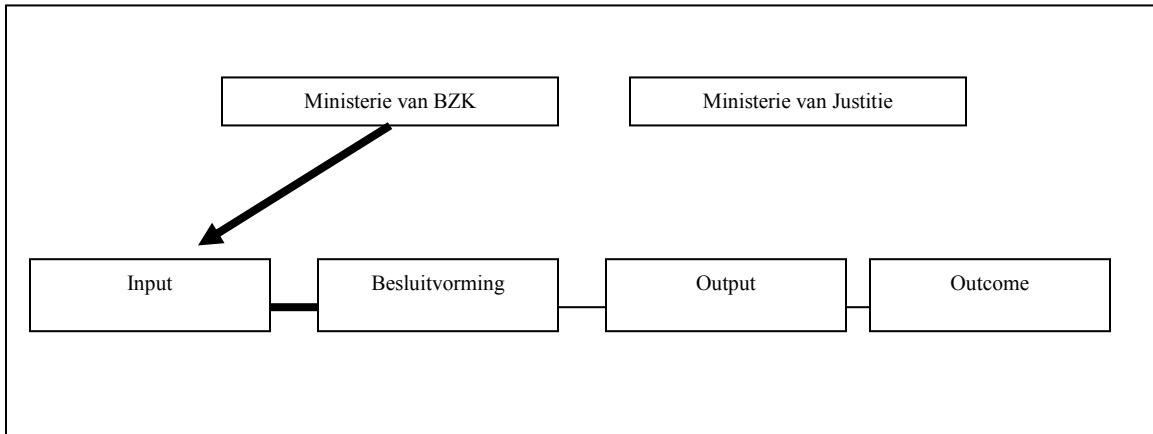
De regionale politiekorpsen worden bekostigd vanuit BZK (artikel 44.1, Politiewet 1993). Binnen de budgettering moet onderscheid worden gemaakt tussen algemene rijksbijdrage en bijzondere rijksbijdrage. Bij de algemene rijksbijdrage staat het de korpsen vrij om binnen een aantal kaders de politiezorg in personeel en middelen vorm te geven. Aan de hand van budgetverdeelsystemen worden budgetverdeelenheden (BVE - schaalgrootte) aan de korpsen ter beschikking gesteld. Aan het algemene budget zitten niet zoveel afspraken verbonden, alleen politiezorg, sterkteafspraken en de CAO. De algemene bijdrage vormt de grootste bijdrage voor het regionale politiekorps (interview BZK).

In 2007 is er een nieuw budgetverdeelsysteem (BVS) ingevoerd. Het systeem is opgebouwd uit werksoorten. Een werksoort is een verzameling van samenhangende politiewerkzaamheden met daaraan gekoppeld de personele en materiële kosten. De werksoorten zijn intake, noodhulp, opsporing en handhaving. Per werksoort wordt een deel van het budget verdeeld aan de hand van omgevingskenmerken waarbij de omvang, bevolkingssamenstelling, sociale structuur, stedelijkheid en centrumfunctie van de regio worden meegenomen (Andersson Effers Felix, 2006).

Bij een bijzondere bijdrage wordt de bijdrage gelabeld aan bepaalde activiteiten. De bijdrage mag alleen besteed worden aan die activiteiten en wanneer er geld overblijft, moet dat weer worden teruggegeven aan het ministerie van BZK.

### *Veranderingen in budgettering*

Het ministerie van BZK probeert meer invloed uit te oefenen via de input van het besluitvormingsproces door enerzijds geld beschikbaar te stellen per werksoort en anderzijds geld te labelen.



*Figuur 9: Schematische weergave van de ontwikkelingen van de geldstroom vanuit ministerie BZK*

### *4.3. Centralisatiedebat*

Door het sturingsproces heen loopt als rode lijn het centralisatiedebat rond de Nederlandse Politie. Vooral in tijden van crises en afhankelijk van de politieke macht wordt het debat hierover aangezwengeld. Het vorige kabinet wilde nog toewerken naar een nieuwe politiewet, het huidige kabinet houdt dat weer een beetje af.

*‘In tijden van crisis zie je dat de centralisatietendens weer opduikt. Vanuit druk van de Tweede Kamer die van alles heeft geconstateerd en vraagt wat de minister eraan gaat doen. Het wordt meestal niet op prijs gesteld als de minister zegt: ‘daar ga ik niet over’. De aandacht is ook afhankelijk van de politieke macht. Het vorige kabinet wilde nog toewerken naar een nieuwe politiewet, dat de politie meer als een geheel moet worden gezien. Door het nieuwe kabinet is dat weer een beetje in de ijskast gestopt.’*

(Interview BZK)

De wetswijziging van de politiewet 2007 moet ook in het licht worden gezien van het centralisatiedebat (Interview BZK en Justitie). Het centralisatiedebat wordt gebruikt om de regionale politiekorpsen te stimuleren om meer samen te werken. Voorwaarde is dat de korpsen laten zien dat ze op beheersniveau kunnen samenwerken, ook mede via de oprichting van het



VtsPN (Interview ministerie van Justitie). Als eind 2008 nog niet voldoende is samengewerkt tussen de politiekorpsen wordt de discussie rond de centralisatie van de politiekorpsen weer van stal gehaald.

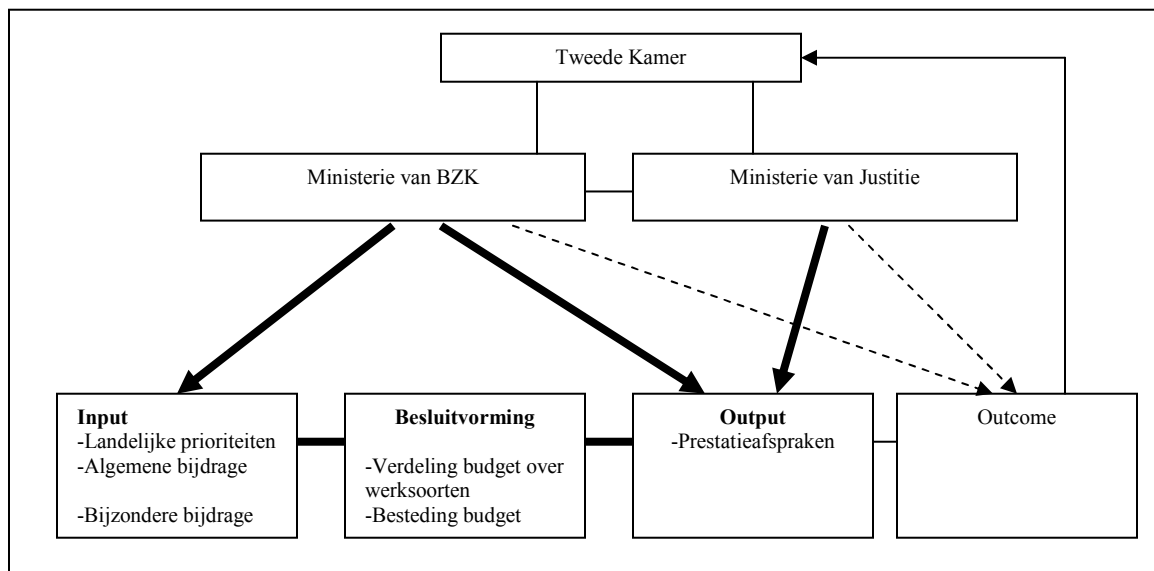
*‘Dat wetsvoorstel versterking rijksbevoegdheden moet je zien als een stap richting meer centralisatie. Je ziet het nu meer verschijnen in de samenwerking dan in de uitvoering, het is meer een stok achter de deur.’*

(Interview BZK)

De toekomst van de sturing van de Nederlandse politie is afhankelijk van het kabinetsstandpunt. Het jaar 2008 is daarmee een spannend jaar waarin wordt bepaald of de nieuwe politiewet wordt ingevoerd of dat er nieuwe aanpassingen komen aan de huidige politiewet (Interview ministerie van Justitie)

#### 4.4. Conclusie

In het kader van het vraagstukken rond de democratische controle en sturing van regionale politiekorpsen vonden naar aanleiding van de wetwijziging van de Politiewet in 2007 een aantal belangrijke ontwikkelingen plaats.



Figuur 9: Schematische weergave van de sturingsrelatie tussen departementen en regionale politiekorpsen

1. In het kader van het democratische vraagstuk heeft de minister via het opstellen van de landelijke prioriteiten en de aanwijzingsbevoegdheid meer mogelijkheden om het

besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen te sturen. Eveneens hebben de gemeenteraden door de haalplicht meer mogelijkheden gekregen om het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen te beïnvloeden.

2. In het kader van het sturingsvraagstuk hebben ook een aantal belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden.

- Zo werd er in 2006 en 2007 nog gewerkt met landelijke kaders waarbinnen door middel van convenanten, afspraken werden vastgelegd tussen de politieminsters en de korpsbeheerders. Sinds 2008 wordt er gesproken van Gezamenlijke prioriteiten Landelijke Politie die wettelijk door de politieminsters kunnen worden vastgesteld. Door de wetwijziging van de Politiewet 1993 in 2007 kunnen de departementen daardoor meer sturing uitoefenen op zowel de input vanuit de landelijke prioriteiten als vanuit de output door de prestatieafspraken. Daarmee heeft er ook een verandering plaatsgevonden in de wijze van sturing, van een horizontale sturing naar een meer verticale sturing. Toch zien we dat nog niet terug in het sturingsproces, de gezamenlijke landelijke prioriteiten zijn in overleg met de korpsbeheerders vastgelegd.

- Ook heeft een verandering plaatsgevonden in het type afspraken. In 2006 waren het nog overwegend kwantitatieve afspraken, in 2007 werd dat uitgebreid naar meer kwalitatieve afspraken als procesafspraken en wordt geëxperimenteerd met meer intelligente soorten van indicatoren zoals de verdachtenratio.

- Ook vanuit het budgetteringssysteem kunnen de departementen invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen via de input. Doordat de algemene bijdragen opgedeeld zijn in werksoorten is het mogelijk om het regionale politiekorps te sturen in haar aandacht voor bepaalde werksoorten. Eveneens is het via het bijzondere budget mogelijk om de focus van regionale politiekorpsen op bepaalde landelijke prioriteiten te leggen.

Concluderend kunnen we stellen dat door de wetwijziging van 2007 de minister meer middelen gekregen om regionale politiekorpsen op de landelijke prioriteiten aan te sturen. Daarmee is geprobeerd de positie van de minister in de democratische controle te versterken.

## **5. Invloed op het besluitvormingsproces regionaal politiekorps Kennemerland**

In het vorige hoofdstuk zijn de sturingsmiddelen vanuit de departementen uiteengezet en de ontwikkelingen die zich in de sturing in de periode 2006-2008 hebben voorgedaan. In dit hoofdstuk zal de invloed van de sturingsontwikkelingen betreffende democratische controle en doorvoeren van landelijke prioriteiten op het besluitvormingsproces binnen het regionale politiekorps Kennemerland worden onderzocht. Aan de hand van de regionale jaarplannen, jaarverslagen en het interview met de regionale korpsleiding zal worden geanalyseerd welke invloed de sturingsontwikkelingen hebben op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland en welke dilemma's zich hierbij voordoen. Hiermee zal antwoord worden gegeven op de derde deelvraag: Welke invloed hebben de sturingsontwikkelingen in de periode 2006-2008 op het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland?

### *5.1. Het regionale politiekorps Kennemerland*

De regio Kennemerland bevindt zich in de provincie Noord-Holland. De regio heeft ruim een half miljoen inwoners en omvat elf gemeenten (Haarlem, Bennebroek, Beverwijk, Bloemendaal, Haarlemmerleide en Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Heemskerk, Uitgeest, Velsen en Zandvoort). Onder de regio Kennemerland valt zowel de luchthaven Schiphol als de zeehaven van IJmuiden. Het regionale politiekorps Kennemerland is onderverdeeld in vier districten; district Haarlem, district Haarlemmermeer, district Kennemerland-Zuid en district IJmond. De districten bestaan weer uit basisteams die zijn ingedeeld op basis van gebied en/of gemeente. De basisteams houden zich bezig met het dagelijkse politiewerk.

De visie van het regionale politiekorps Kennemerland is vastgelegd voor de periode 2006-2009 in 'Horizon 2009'. De doelstelling van het regionale politiekorps is dat zij zichtbaar bijdragen aan de veiligheid en het vertrouwen. De verbeteractiviteiten zullen gericht zijn op vier factoren. Allereerst wil het regionale politiekorps Kennemerland de burgers tevredenheid verhogen. Een van de doelen daarbij is om de tevredenheid van de burger ten opzichte van het laatste politiecontact te verbeteren van 60% naar 75%. Ten tweede wil het regionale politiekorps Kennemerland de verankering in het gebied versterken. De politie moet kunnen integreren in de maatschappij en kunnen inspelen op de specifieke problematiek in een wijk of buurt. Ook moet de samenwerking met de partners worden verbeterd. Onder partners worden daarbij de burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en participanten in de strafrecht- en veiligheidsketen verstaan. Daar vallen ook de interregionale en landelijke politieorganen waar

mee wordt samengewerkt. Het regionale politiekorps Kennemerland ziet in dat die samenwerking niet vanzelf gaat maar moet worden georganiseerd. En het laatste punt betreft het uitvoeren van randvoorwaardelijke projecten of programma's. 'Omdat de regiokorpsen zich niet vrijblijvend hebben verbonden aan het vormgeven van Politie Nederland kan het voorkomen dat het korps landelijke projecten gaat implementeren die niet onmiddellijk vallen binnen de regionale focus. Op dat moment prevaleert het belang van Politie Nederland.'<sup>17</sup> Hieruit kan worden geconcludeerd dat het past binnen de visie van het regionale politiekorps Kennemerland dat landelijke afspraken voor lokale doelstellingen gaan.

## *5.2. Invloed van aanscherping democratische controle*

### *5.2.1. Invloed van versterking ministeriële bevoegdheden*

De aanscherping van de bevoegdheden van de minister door aanpassing van de Politiewet 1993 hebben nog geen invloed gehad op de vaststelling van de landelijke prioriteiten (Interview korpsleiding Kennemerland). Wel leverde het onderdeel van de wetswijziging, dat op voordracht van de minister de korpsbeheerder kan worden geschorst of ontslagen, nieuwe verhoudingen op tussen de minister en de korpsbeheerder. Van een meer gelijkwaardige positie zijn de verhoudingen door de wetswijziging veranderd naar een meer hiërarchische structuur. Volgens de korpsleiding past dat niet binnen de huidige verhoudingen tussen de minister en de korpsbeheerder. En de vraag vanuit de korpsleiding is dan ook hoe dat in de praktijk gaat werken en of, als de verhoudingen tussen de minister en de korpsleiding vertroebeld, de korpsbeheerder dan ook daadwerkelijk uit zijn functie wordt gezet. Tijdens het interview werd er wel op gewezen dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de wettelijke bevoegdheden en de bevoegdheden waar ook in de praktijk gebruik van wordt gemaakt. Door de korpsleiding wordt verwacht dat de minister in de praktijk niet snel van deze bevoegdheid gebruik zal maken.

### *5.2.2. Invloed van versterking positie gemeenteraad*

Met de wijziging van de Politiewet 1993 'Versterken bevoegdheden op rijksniveau' is in artikel 28.1 van de Politiewet 1993 opgenomen dat de regionale politiekorpsen voorafgaand aan het opstellen van het beleidsplan de gemeenteraden in de regio moeten horen over de lokale prioriteiten in de gemeenten. Daarmee worden de regionale politiekorpsen gedwongen om ook aan de lokale prioriteiten in de gemeenten meer aandacht te besteden en kunnen de gemeenteraden meer directe invloed uitoefenen op de regionale politiekorpsen.

---

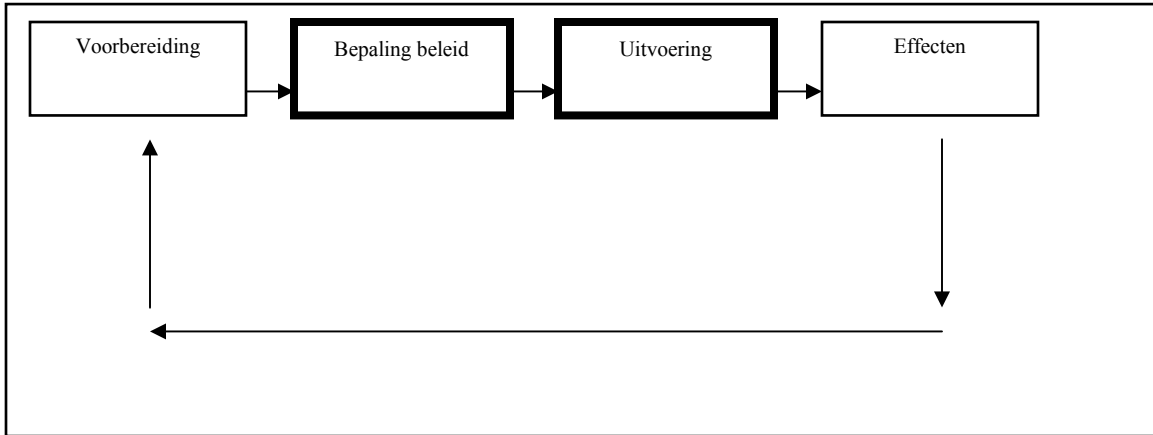
<sup>17</sup> Politie Kennemerland 'Horizon 2009'

Voor de korpsleiding is het een zoektocht hoe ze de lokale prioriteiten afkomstig van de gemeenteraden kunnen betrekken in het besluitvormingsproces. Voor de wijziging van de Politiewet 1993 werd eerst het beleidsplan opgesteld, waarin de landelijke prioriteiten werden opgenomen. Het beleidsplan werd vervolgens doorvertaald naar de districtsplannen. In de districtsplannen werden de lokale prioriteiten van de gemeenteraden pas meegenomen. Daarbij werden eerst de capaciteiten gezet op het behalen van de landelijke prioriteiten en vervolgens werd het resterende deel gebruikt voor de lokale prioriteiten. Door de wetwijziging moeten de gemeenteraden aan het begin van het jaar worden bezocht en moeten de lokale prioriteiten al worden opgenomen in het regionale beleidsplan. Er moet dus al eerder in het besluitvormingsproces een balans worden gevonden in de landelijke en lokale prioriteiten. Die balans levert problemen op, zeker omdat het regionale politiekorps kampt met een vacaturetekort en de landelijke prioriteiten moeten worden doorgevoerd (Interview korpsleiding Kennemerland).

De thema's die afkomstig zijn van de gemeenteraden zijn niet van een andere aard in vergelijking met de thema's die spelen op landelijk en regionaal niveau. Wel zijn de thema's verdere specificaties van de landelijke thema's, zoals overlast en verloedering in een specifieke wijk. Het probleem is dat de lokale thema's per gemeente ook weer verschillen. Door de wetwijziging moeten die verschillende lokale thema's al in het beleidsplan worden meegenomen, waardoor een veelheid van lokale thema's ontstaat die niet voor iedere gemeente relevant is.

### *5.3. Invloed van beleids- en beheerscyclus*

De regionale politiekorpsen zijn verplicht om jaarlijks de voortgang van het besluitvormingsproces aan het ministerie van BZK te rapporteren. Deze rapportage vindt plaats in de fase van de bepaling van het beleid en bij de uitvoering van het beleid. Door het beleids- en beheerscyclus kunnen de departementen controle uitoefenen op twee momenten in het besluitvormingsproces. Het eerste moment betreft de fase waarin het beleid wordt bepaald door middel van het jaarplan en de jaarbegroting. De tweede moment betreft de fase na afloop van de fase waarin het beleid wordt uitgevoerd door middel van het jaarverslag en de jaarrekening.



*Figuur 10: schematische weergave invloed van beleids- en beheerscyclus op besluitvormingsproces*

In het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps spelen twee belangrijke aspecten een rol. Allereerst moet er onderscheid worden gemaakt in de beleidskant en de beheerskant. De beleidskant komt voort uit de landelijke prioriteiten die worden opgesteld door de departementen, de regionale prioriteiten die naar voren worden gebracht door de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie en de lokale prioriteiten die via de gemeenteraad worden aangedragen. Het jaarplan wordt jaarlijks gemaakt door de regionale driehoek. In het jaarplan moet een schakeling worden gemaakt tussen de landelijke, regionale en lokale prioriteiten. Vervolgens stelt het regionale college het beleidsplan vast. Aan het eind van het jaar wordt via het jaarverslag aangegeven of de doelstellingen geformuleerd in het beleidsplan ook daadwerkelijk zijn gehaald door het regionale politiekorps. Ten aanzien van de beheerskant is het regionaal politiekorps afhankelijk van de financiering vanuit het ministerie van BZK. Op regionaal niveau stelt de regionale driehoek met goedkeuring van het regionale college de begroting vooraf vast en legt verantwoording via de jaarrekening af.

Ten tweede wordt er in het besluitvormingsproces onderscheid gemaakt tussen de handhavingkant van de openbare orde en de opsporingskant. De handhavingkant wordt door het ministerie van BZK gestuurd via de landelijke prioriteiten en op regionaal niveau door de burgemeester. De opsporingskant wordt door het ministerie van Justitie gestuurd door middel van de landelijke prioriteiten en op regionaal niveau door de officier van justitie. Met name het tegemoet komen aan zowel de handhavingkant als de opsporingskant bleek uit het interview voor het regionale politiekorps lastig te zijn. Er moeten keuzes worden gemaakt aan welke prioriteiten dat jaar aandacht wordt besteed en hoe de mankrachten en de middelen worden verdeeld over die verschillende prioriteiten.

### *Periode voor wetswijziging van 2007*

In de periode 2006 en 2007 werd gewerkt met Landelijke Kaders en convenanten. Het convenant werd afgesloten tussen de politieministers en korpsbeheerder in overeenstemming met de officier van justitie en na overleg met het regionale college. Het regionale college stelt het regionaal beleidsplan vast. Het regionaal beleidsplan is gebaseerd op landelijke belangen, lokale belangen van de gemeenten uit de regio en de belangen van het openbaar ministerie. In het regionaal beleidsplan wordt de vraag beantwoord hoe de prestaties worden bereikt. Het jaarplan vormt vervolgens de basis voor de doorvertaling naar de vier districten van het regionale politiekorps Kennemerland. In het districtsjaarplan komen de regioafspraken en de lokale prioriteiten samen. Het bureau korpsondersteuning heeft een belangrijke rol bij het opstellen van de verdeelsleutel en het maken van voorstellen voor resultaatafspraken van de districten. Vanuit de districtplannen worden de plannen weer doorvertaald naar de wijkteamplannen.

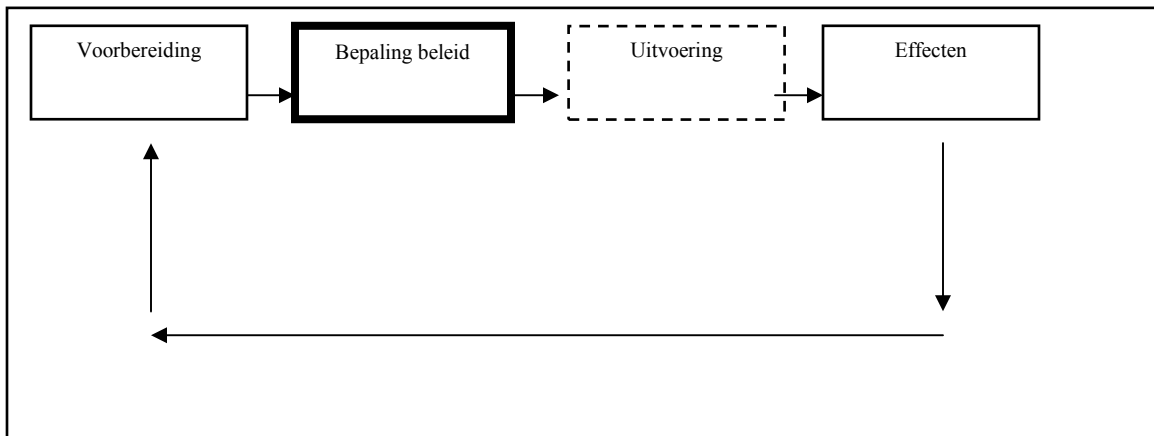
### *Periode na wetswijziging van 2007*

Met de wetswijziging van 2007 is het proces waarin de landelijke prioriteiten wordt vastgesteld niet veranderd. De landelijke prioriteiten worden nog steeds in overleg met de korpsbeheerders vastgelegd. Officieel heeft de minister wel de bevoegdheid gekregen om de landelijke prioriteiten verticaal op te leggen, maar maakt daar tot op heden alleen gebruik van als stok achter de deur.

Politiekorpsen worden betrokken bij het opstellen van de landelijke prioriteiten via het korpsbeheerdersberaad en indirect via de raad van hoofdcommissarissen. Daarbij geven ze advies aan de ministers. Het is altijd een beetje wielen en dealen tussen de minister en de korpsbeheerder. De korpsleiding heeft het idee dat de departementen de laatste jaren meer op de inhoud zijn gaan zitten. Daarbij wordt de harde cijfermatige kant gevormd door Justitie en ligt de zachtere kant meer op het gebied van openbare orde en veiligheid van BZK. Daarbij heeft ook het OM een grotere rol gekregen via de officier van justitie die de regie oppakt in het opsporingsproces.

#### *5.3.1. Invloed van prestatieafspraken*

De landelijke prioriteiten kunnen volgens de korpsleiding niet naast zich neer worden gelegd, enerzijds doordat de landelijke prioriteiten door de minister zijn vastgesteld en anderzijds doordat er prestatiebekostiging aan gekoppeld is. De prestatiebekostiging wordt niet als leidend door de korpsleiding ervaren, maar de korpschef wil wel de prestatieafspraken nakomen. In de fase waarin het beleid wordt bepaald liggen de doeleinden van de landelijke prioriteiten vast en moeten de regionale politiekorpsen de middelen vaststellen.



*Figuur 11: schematische weergave invloed van ontwikkelingen in prestatieafspraken op besluitvormingsproces*

In de uitvoeringsfase blijkt het voor de korpsleiding lastig te zijn hoe de landelijke prioriteiten moeten worden doorvertaald naar de districten. Het is een zoektocht hoe de omzetting naar de districten bepaald moet worden. De vraag die daarbij speelt is of landelijke prioriteiten topdown moeten worden opgelegd of dat gezocht moet worden naar een meer bottom up benadering. Bij een bottom up benadering moeten de districten onderling afspraken maken over de verdeling.

*‘Alleen de kunst is vervolgens het opschrijven van de landelijke prioriteiten in je regionaal beleidsplan is een, maar het ook daadwerkelijk doorvoeren naar je lokale plannen is twee. Dan kan het net even verschillend zijn. Haarlem en Haarlemmermeer hebben een andere problematiek dan Bennebroek en Uitgeest. Dan is het een zoektocht voor ons als regio: laat je eerst de districten een voorstel doen vanuit hun lokale plannen en hoop je maar dat het qua aantal bij je regionale aantallen komt of doe je dat top/down doorvertalen over de regio. Bij het top/down doorvertalen moet je weer zoeken naar een verdelingsgrondslag. Makkelijkst is zoveel poppetjes dus zoveel, maar zegt natuurlijk niks over de problematiek. Dat blijft een zoektocht. (Interview korpsleiding)*

Daardoor investeren de korpsen nu meer in capaciteitsmanagement, het toedelen van capaciteiten aan problemen. Het doel is daardoor beter te kunnen verantwoorden en de discussie aan te gaan met de departementen over het budget.

*‘Het capaciteitsmanagement is nu een beetje natte vingerwerk: zoveel capaciteiten voor landelijke problematiek, dus je houdt nog zoveel over. Dat moet nog gedetailleerder. En als het daadwerkelijk uit elkaar gaat lopen, dat je dan met de minister aan de slag kan. Je hebt nu nog*



*geen ervaring, geen blik terug gerelateerd aan de capaciteiten die je daaraan kan koppelen. Als je wel een referentiekader hebt, is dat beter voor de verantwoording.’* (Interview korpsleiding)

Binnen het besluitvormingsproces moeten afwegingen worden gemaakt aan welke onderwerpen meer aandacht wordt besteed. Zo kan men inzetten op middencriminaliteit en daarmee meer zaken binnenhalen of inzetten op de zwaardere criminaliteit en minder zaken binnenhalen. De regionale politiekorpsen zijn operationeel flexibel, maar volgens de korpsleiding misschien wel te flexibel als je kijkt naar het aantal overtredingen van de arbeidstijdenwet. Beleidsmatig zijn de regionale politiekorpsen minder flexibel, omdat binnen de beleids- en beheerscyclus afspraken zijn gemaakt en het lastig is om later nieuwe thema’s in het beleidsplan toe te voegen.

#### *Ervaringen met prestatieafspraken*

Prestatieafspraken hebben eraan bijgedragen dat korpsen zijn gaan nadenken over de productiviteit van het korps (interview korpsleiding). Daarbij is het van belang dat wordt gekeken naar de zingeving achter de indicatoren. Bij een deel van de prestatieafspraken zou volgens de korpsleiding een andere lading kunnen zitten dan daadwerkelijk veiligheid. Een voorbeeld daarvan vormt OM verdachten leveren aan OM.

*‘Wat achter die indicator ook zat was dat er te veel zaken op de plank lagen bij OM. Zo kaal als prestatie-indicator, jullie moet zoveel verdachten leveren, draagt niet zozeer bij aan Nederland wordt veiliger.’* (Interview Korpsleiding Kennemerland)

Het intelligenter sturen wordt daarom als een goede ontwikkeling ervaren. Het regionale politiekorps vindt het niet erg om op haar prestaties afgerekend te worden, maar wil wel dat het aan de hand van rechtvaardige indicatoren en normering gebeurt. Daarbij moet gerealiseerd worden dat de politie maar één van de partners is in de veiligheidsketen. De politie heeft momenteel het idee dat ze sneller worden afgerekend dan andere partners (zoals gemeenten).

*‘Wij als politie hebben wel eens het idee dat wij onder een vergrootglas liggen. Maak indicatoren die iets zeggen over de hele keten.’* (Interview korpsleiding Kennemerland)

Volgens de korpsleiding zou een manier moeten worden gevonden waarbij niet alleen wordt gekeken naar de indicatoren, maar ook naar samenwerkingsbijdrage van de regionale politiekorpsen. De regionale politiekorpsen werken ook veel samen met andere veiligheidspartners, zoals gemeenten. De inzet en resultaten van die samenwerking worden niet

meegenomen door de departementen. Volgens de korpsleiding hebben de prestatieafspraken ervoor gezorgd dat beleidsmatig meer uniformiteit is ontstaan in wat de burger krijgt aan politiezorg waar ook in het land. Er is een minimale dienstverlening ontstaan, een soort van rechtvaardigheidsprincipe.

### Periode 2006

Het jaarverslag 2006 is ingedeeld naar de politie specifieke taken Intake, Noodhulp verlenen, Opsporen (geweld, jeugdcriminaliteit, veelplegers, zware en midden criminaliteit, Bovenregionale recherche), Handhaven (terrorisme), Zorg en bedrijfsinterne factoren. Per specifieke taak is aangeven welke doelstellingen moesten worden behaald en in hoeverre deze doelstellingen ook zijn gehaald.

Resultaatafpraak 2006	Behaald resultaat	Voldaan aan prestatieafpraak?
<i>Intensivering opsporing</i>		
Aantal aan Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten met bekende dader P: 7.126 verdachten K: 7.126 verdachten	6.803 verdachten 6.960 verdachten	nee nee
Percentage processen-verbaal harde-kernjongeren dat binnen 30 dagen na het eerste verhoor aan het Openbaar Ministerie wordt aangeboden. P: 80% K: 80%	79% 85%	nee ja
Intensivering vreemdelingtoezicht (cijfers jaarverslag Kennemerland) a. K: 1 <sup>e</sup> lijns ID onderzoek: 1.892 b. K: 2 <sup>e</sup> lijns ID onderzoek: 1.221	2.767 1.138	ja nee
<i>Intensivering toezicht en handhaving</i>		
Aantal boetes en transacties uit staandhouding verkregen P: 46.899 boetes en transacties K: 47.000 boetes en transacties	45.188 boetes en transacties 46.526 boetes en transacties	nee nee
Telefonische bereikbaarheid - Bereikbaarheid van het landelijk telefoonnummer politie (LTP) Oproepen binnen 20 seconden beantwoord: 80% Oproepen binnen 30 seconden beantwoord: 90% Oproepen binnen 45 seconden beantwoord: 95% - Gemeten kwaliteit van de dienstverlening: 7.5	Binnen 20 seconden beantwoord: 78% Binnen 30 seconden beantwoord: 83% Binnen 45 seconden beantwoord: 88% Gemeten kwaliteit van de dienstverlening: 7.8	nee nee nee ja
Vergroten beschikbaarheid Schaalscore: 4.6	Schaalscore: 4.7	ja
Verbeteren tevredenheid laatste contact - Het percentage respondenten dat tevreden of zeer tevreden is over het politieoptreden bij het laatste contact met de politie P: 60.6% K: 68%	P: 56% K: -	nee
<i>Verbetering doelmatigheid</i>		
9. Daling ziekteverzuim P: Ziekteverzuimpercentage: 7.3% K: Ziekteverzuim: 7%	6.1% 6.14%	ja ja
10. Verbeteren doelmatigheid K: Minimaal 5%	K: 9.25%	ja

Let op: verschil in cijfers tussen jaarverslag Nederlandse Politie (P) en jaarverslag regionale politiekorps Kennemerland (K). Beide cijfers worden vermeld in het schema. Voor het voldoen aan de prestatieafpraak heeft dat alleen voor het al dan niet behalen van de Kalsbeeknorm gevolgen.

### Periode 2007

Het jaarverslag van 2007 is ingedeeld in de resultaten van de regionale prioriteiten, Geweld, Jeugd en Veelplegers en in resultaten politie specifieke taken Intake, Noodhulp verlenen, Opsporen en Handhaven.

Prestatieafpraak 2007	Behaald resultaat	Voldaan aan resultaatafpraak?
<i>Opsporing</i>		
1. Aanleveren verdachten aan Openbaar Ministerie P/K: 7.126 verdachten	7.518 verdachten	ja
2. Aanpak harde-kernjongeren P: 80% K: 80% Van de verwijzing naar Halt dient 80 procent binnen 7 dagen na het eerste politieverhoor te zijn ontvangen door Halt.	81.7% 83%	ja ja
<i>Toezicht en handhaving</i>		
3. Intensivering vreemdelingtoezicht	niet geoperationaliseerd	niet geoperationaliseerd
4. Vergroten beschikbaarheid P: K: 4.7	4.9	ja (moet nog rekening met de betrouwbaarheidsmarges worden gehouden)
<i>Dienstverlening</i>		
5. Telefonische bereikbaarheid - Bereikbaarheid van het landelijk telefoonnummer politie (LTP) Oproepen binnen 20 seconden beantwoord: 80% Oproepen binnen 30 seconden beantwoord: 90% Oproepen binnen 45 seconden beantwoord: 95% - Gemeten kwaliteit van de dienstverlening: 7.5	Binnen 20 seconden beantwoord: 78% Binnen 30 seconden beantwoord: 85% Binnen 45 seconden beantwoord: 89% Gemeten kwaliteit van de dienstverlening: 8	nee nee nee ja
6. Verbeteren tevredenheid laatste contact P: - K: 57%	53.4% -	nee (moet nog rekening met de betrouwbaarheidsmarges worden gehouden)

In het interview met de afdeling politie van het ministerie van BZK, het ministerie van Justitie en de theorie rond prestatiebesturing kwam naar voren dat het naast het al dan niet nakomen van de prestatieafspraken het ook belangrijk is om te kijken naar het verloop van de cijfers in de loop der jaren. Hieronder is het verloop weergegeven van de resultaten van het regionale politiekorps Kennemerland van de voortgezette prestatieafspraken.

#### 1. Aanlevering verdachten aan het Openbaar Ministerie

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (streefwaarde)
Aantal: 5.926	Aantal: 6.500	Aantal: 7.102	Aantal: 6.576	Aantal: 6.803	Aantal: 7.518	Aantal: 7126
Index: 100	Index: 110	Index: 120	Index: 111	Index: 115	Index: 127	Index: 120

Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2006

## 2. Veelplegers en harde-kernjongeren Kalsbeeknorm

2002	2003	2004	2005	2006	2007 Totaal aantal zaken	2007 Aantal zaken minder dan 30 dagen	2007 % minder dan 30 dagen	Norm
33,3%	56,7%	80,2%	71,1%	79,0%	985	805	81,7%	80%

Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2006 en 2007

## 3. Beschikbaarheid van de politie\*

2006	2007	2008	Index 2006	Index 2007	Index 2008
4.7	5.1	4.9	101.1	110.8	104.3

Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2006 en 2007

## 4. Tevredenheid over optreden politie bij contact\*

2006	2007	2008	Index 2006	Index 2007	Index 2008
56%	60%	53.4%	92.4	99.0	93.7

Bron: Jaarverslag Nederlandse Politie 2006 en 2007

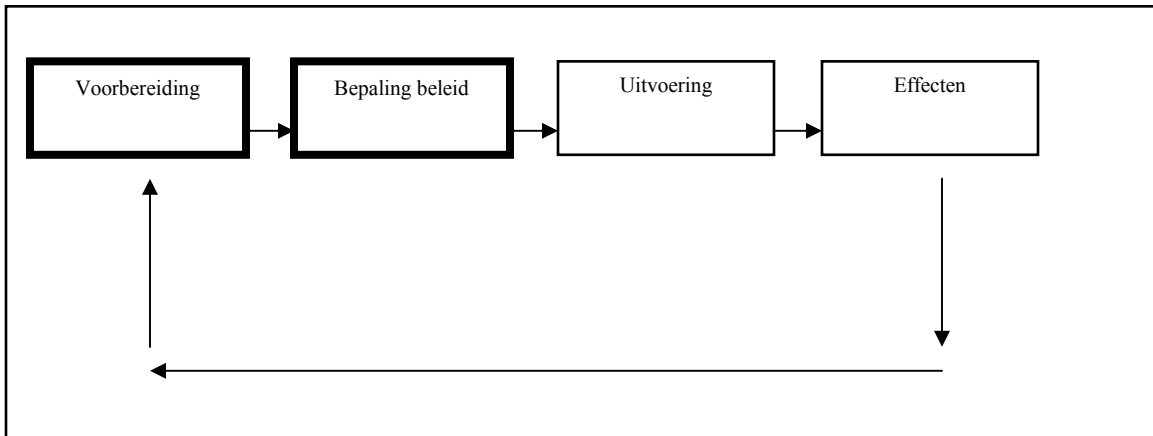
\*Het jaartal bij de beschikbaarheid is het jaar waarin de meting plaatshad. De gegevens hebben betrekking op het vorige jaar. Een index boven de 100 houdt in dat de schaalscore hoger ligt dan de afgesproken streefwaarde.

Bij alle vier de voortgezette prestatieafspraken is een stijgende lijn te zien. Deze bevindingen sluiten aan bij de vraag die ook vanuit het ministerie van BZK en Justitie werd gesteld hoe strikt de prestatieafspraken moeten worden gehanteerd. In de periode 2006-2007 is een stijgende lijn zichtbaar. Het doel vanuit de departementen om met de prestatieafspraken voor focus en verbetering op bepaalde terreinen te zorgen is dus gerealiseerd, alleen vanuit de normering van de prestatieafspraken is dat niet voldoende voor prestatiebekostiging.

### 5.3.2. Invloed van budgettering

Volgens de korpsleiding probeert BZK de 'zachtere kant' af te dwingen via de budgettaire kant en dan met name via de gelabeld geld via de bijzondere bijdragen zoals het aantal wijkagenten, geld voor de rechercheopleiding en aspiranten voor de politieacademie. Onder de 'zachtere kant' wordt daarbij de handhaving van de openbare orde verstaan. In vergelijking met de opsporingskant is lastiger te werken met kwantitatieve gegevens.

Volgens het regionale politiekorps zijn de bijzondere bijdragen toegenomen. De bijzondere bijdragen vormen voor het ministerie van BZK een sturingsmiddel. Als de doelstelling niet wordt gehaald, moet het geld weer worden teruggegeven aan het ministerie van BZK.



*Figuur 12: schematische weergave invloed van budgettering op besluitvormingsproces*

Ook is volgens de korpsleiding een sturing zichtbaar op de personele kant van de organisatie, het meeste budget zit in de mensen.

*‘Vroeger was de minister alleen systeemverantwoordelijk, kregen de korpsen een budget en gingen zelf over de formatie. Nu via het budgetrecht is de sterkte-eis, ook vanuit de Tweede Kamer, op tafel gekomen. Aan elke uitbreiding van geld zit een sterkte-eis aanvast. Daardoor zit het korps steeds weer in de klem, de begroting moet kloppen maar de sterkte-eis moet ook worden gehaald. Het ministerie van BZK zegt daarbij alleen iets over aantallen.’*

(Interview korpsleiding)

De stimulans om efficiënter te werken zit volgens de korpsleiding in het beschikbare budget en niet zozeer in de prestatieafspraken.

*‘De betaalbaarheid staat onder druk, je moet die sterkte halen, mee in de automatisering en modernisering. De prikkels komen uit de betaalbaarheid van de organisatie naar de toekomst.’*

(Interview korpsleiding)

#### *Periode 2006*

Voor 2006 heeft het regionale politiekorps Kennemerland een algemene Rijksbijdrage gekregen van 91.957000euro. De bijzondere bijdrage van het Rijk bedroeg 6.317000Euro (1/16 van het totale budget). De bijzondere bijdrage omvatte onder andere een bijdrage in het kader van budgetimpuls (sterkteafspraken), maatwerk (tengevolge van de Motie Verhagen) en

Bolkesteingelden (toegemoetkoming voor activiteiten jeugdproblematiek). Het totaal bedroeg 98.274000 euro.

#### *Periode 2007*

Voor 2007 heeft het regionale politiekorps Kennemerland een algemene Rijksbijdrage ontvangen van 99.406000euro. De bijzondere bijdrage bedroeg voor 2007 4.891000euro (1/21 van het totale budget). Onder de bijzondere bijdrage viel onder andere de maatwerkafpraak (1.761000) en benchmark 2006 (49.000). De totale Rijksbijdrage bedroeg 104.297000 euro.

#### *Periode 2008*

Begroting voor de totale Rijksbijdrage voor 2008 is 109.218000euro(daar zit sinds 2008 ook de prestatiebekostiging bijgerekend. Voorheen kwam dat nog bovenop de Rijksbijdrage).

#### *5.4. Invloed centralisatiedebat*

Boven het hoofd van de korpsleiding hangt nog steeds de discussie rond de centralisatie van de politie. Als de regionale politiekorpsen niet meer gaan samenwerken en niet eenduidiger gaan werken, dan wordt de discussie over de nationale politie weer opgepakt. De politie doet zijn best om dat te voorkomen en de samenwerkingsafspraken te realiseren.

*‘Het hangt als het zwaard van Damocles boven de regionale politiekorpsen.’*

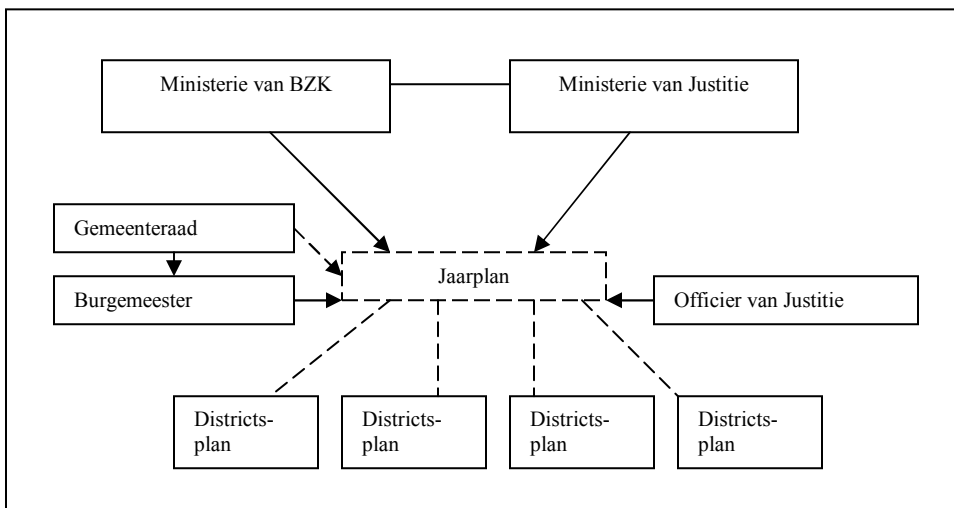
(Interview korpsleiding)

De aanpassingen van de Politiewet worden door de korpsleiding als het minst erg ervaren. De wetswijziging wordt gezien als het oplossen van irritaties van de minister aan de beleidskant. Met het wetsvoorstel wil de minister meer grip krijgen op de prioritering van de politie, met name door eerdere negatieve ervaringen met de onderhandelingen over de prestatieconvenanten. Maar de vraag is hoe het nu aan de beheerskant verder gaat. Daarbij spelen vragen als: hoe gaat de emancipatie van de korpschef verder en hoe wordt de Nederlandse politie vormgegeven? Het is afhankelijk van de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en de discussies in de Tweede Kamer hoe de Nederlandse politie zich gaat ontwikkelen.

### 5.5. Conclusie

Door de wijziging van de politiewet in 2007 hebben de departementen meer middelen gekregen om invloed uit te oefenen op het regionale politiekorps. Via de beleids- en beheerscyclus kunnen de departementen inzicht krijgen in het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps. De onderzochte middelen die departementen daarvoor gebruiken zijn prestatieafspraken en budgettering. Vanuit de jaarverslagen en het interview kan geconcludeerd worden dat het regionale politiekorps binnen het besluitvormingsproces nadruk legt op de landelijke prioriteiten. Niet alle prestatieafspraken worden gehaald, maar er is wel een stijgende lijn zichtbaar binnen de prioriteiten van de prestatieafspraken. Uit het interview kwam naar voren dat met name het budget druk legt op het regionale politiekorps om meer efficiënter te werken.

Maar de sturingsmiddelen zorgen ook voor dilemma's binnen het regionale politiekorps.



Figuur 13: Dilemma's binnen het besluitvormingsproces regionaal politiekorps

#### 1. Veelheid aan prioriteiten op verschillende niveau's

De departementen zijn niet de enige actoren die invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Ook de burgemeester, officier van justitie en gemeenten oefenen invloed uit op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Regionale politiekorpsen hebben daardoor te maken met een scala van zowel landelijke, regionale als lokale prioriteiten voor zowel de handavings- als de opsporingskant. In het interview met het regionale politiekorps werd aangegeven dat deze prioriteiten niet met elkaar botsen, maar door de veelheid aan prioriteiten is het voor het regionale politiekorps wel schaken hoe deze prioriteiten in het beleidsplan kunnen worden ingevoegd.

## *2. Doorvoeren van landelijke prioriteiten naar lokale plannen*

Het doorvoeren van de landelijke prioriteiten naar het beleidsplan is de eerste stap, maar vervolgens moeten de prioriteiten op districtsniveau worden doorgevoerd. Het regionale politiekorps heeft zowel ervaring met het topdown als het bottom up opleggen van de landelijke beleidsprioriteiten naar de districten waar de uitvoer van het beleid via de wijkteams moet worden uitgevoerd. Eigenlijk zien we hierbij de dilemma's rond departementen naar regionale politiekorpsen ook ontstaan van regionale politiekorpsen naar de districten. Er moeten formules worden ontwikkeld hoe het geld over de districten moet worden verdeeld evenals een evenredige verdeling van het aandeel van het district op het realiseren van de landelijke prioriteiten. Dat werd tijdens het interview door het regionale politiekorps bestempeld als een zoektocht en door het regionale politiekorps wordt ook geïnvesteerd in capaciteitsmanagement.

## *3. Betaalbaarheid van de organisatie*

Door beperkte middelen en, specifiek voor de regio Kennemerland het vacaturetekort moeten keuzes worden gemaakt waarbij de landelijke prioriteiten voorrang krijgen en er veel druk ontstaat op de politiemensen en de betaalbaarheid van de organisatie in de toekomst.



## **6. Conclusie: invloed van sturing op besluitvorming van regionale politiekorpsen**

De onderzoeksvraag van dit onderzoek is of meer centralisatie van de politie in het huidige bestel noodzakelijk is om democratische controle te handhaven en landelijke prioriteiten door te voeren in het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. De onderzoeksvraag is enerzijds gekoppeld aan het maatschappelijke vraagstuk of meer centralisatie van de Nederlandse Politie noodzakelijk is en anderzijds aan het wetenschappelijke vraagstuk omtrent de sturing vanuit departementen van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. In dit hoofdstuk zal worden weergegeven welke bijdrage dit onderzoek levert aan deze twee vraagstukken.

### *6.1 Het maatschappelijke vraagstuk*

#### *6.1.1. Het democratische gat*

Rond de decentralisatie van de politiekorpsen speelt het dilemma van het ‘democratische gat’. Volksvertegenwoordigers kunnen geen directe controle uitoefenen op het beheer van het regionale politiekorps. De regionale politiekorpsen zijn zelfstandige bestuursorganen, maar vallen wel onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van BZK en Justitie. Via de ministeriële verantwoordelijkheid kan de minister ter verantwoording geroepen door de volksvertegenwoordiging.

In de periode 2006-2008 zijn de ministeriële bevoegdheden aangescherpt met de wetwijziging van de Politiewet in 2007. Van een meer horizontale sturing door middel van convenanten, is de sturing wettelijk gezien meer verticaal geworden. Eveneens heeft de minister door de wetwijziging de mogelijkheid gekregen om een korpsbeheerder die de landelijke hoofdlijnen niet voldoende naleeft te schorsen of ontslaan. Uit het onderzoek is gebleken dat de minister tot op heden nog geen gebruik heeft gemaakt van die bevoegdheden; het is meer een stok achter de deur. Volgens het regionale politiekorps past het ook niet binnen de huidige verhoudingen tussen de ministers en de regionale politiekorpsen die zijn gebaseerd op samenwerking. De vraag vanuit de korpsleiding is dan ook hoe de bevoegdheden van de minister in de praktijk werken. Kan het werkelijk voorkomen dat de korpsbeheerder uit zijn functie wordt gezet als de verhoudingen tussen de minister en de korpsleiding vertroebeld zijn?

De gemeenteraden kunnen alleen via hun burgemeester, en daarmee via het regionale college, invloed uitoefenen op het beleid van het korps. De invloed van de gemeenteraden is daarbij erg beperkt. De wijziging van de Politiewet vraagt van de regionale politiekorpsen om al bij het

ontwerp van het regionale jaarplan rekening te houden met de beleidsprioriteiten van de gemeenteraad. De regionale politiekorpsen moeten in hun jaarplan aangeven welke beleidsprioriteiten worden meegenomen in het beleid. Door de gemeenteraden meer in het beleidsvormingsproces te betrekken, wordt geprobeerd het democratisch gat te ondervangen. Het dilemma binnen het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps is hoe ze de lokale prioriteiten, die worden aangedragen door de gemeenteraden, gaan passen in hun beleid en hoe ze dat vervolgens weer verantwoorden naar de gemeenteraden. Voor de korpsleiding is het een zoektocht hoe ze de lokale prioriteiten, afkomstig van de gemeenteraden kunnen betrekken in het besluitvormingsproces, omdat de lokale prioriteiten al moeten worden meegenomen in het beleidsplan.

Vanuit de democratische controle is meer centralisatie noodzakelijk van de regionale politiekorpsen. De huidige wetgeving is niet toereikend om deze te kunnen waarborgen. Het democratisch gat zit in het decentrale karakter van de regionale politiekorpsen. Binnen onze democratische rechtsstaat kennen we alleen de bestuurslagen van gemeenten, provincies en het rijk en is er geen bestuurslaag rond regio's. Daardoor is er geen directe invloed mogelijk van gekozen volksvertegenwoordigers die het bestuur van de regionale politiekorpsen kunnen controleren. De wetwijziging in 2007 van de Politiewet geeft de minister vanuit het rijk meer controle op het beleid van de regionale politiekorpsen en door middel van de haalplicht is er nu ook een directere verbinding met de gemeenteraad op gemeenteniveau. Toch blijft er een hiaat bestaan in de democratische controle.

#### *6.1.2. Versterking van sturing op landelijke prioriteiten*

Rond de decentralisatie van de Nederlandse politie speelt daarmee samenhangend het vraagstuk rond de sturing van regionale politiekorpsen. De beleids- en beheerscyclus speelt een centrale rol in de sturing. De beleids- en beheerscyclus omvat de prestatieafspraken, het beleidsplan en de begroting vooraf en de verantwoording achteraf door middel van de jaarverslagen, jaarrekening en de voortgangsgesprekken daaromtrent.

In de periode van 2006 tot 2008 heeft de wijziging van de Politiewet in 2007 een belangrijke rol gespeeld bij de doorvoering van landelijke prioriteiten in het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Naar aanleiding van die wijziging kan de minister wettelijk gezien elke vier jaar eenzijdig de landelijke prioriteiten opleggen. Tot op heden heeft de minister daar echter geen gebruik van gemaakt en worden de landelijke prioriteiten nog steeds in overleg met de

korpsbeheerders vastgesteld. Vanuit het ministerie van BZK en het regionale politiekorps Kennemerland is ook aangegeven dat de relatie in beginsel is gericht op samenwerking. Alle partijen hebben hetzelfde doel: Nederland veiliger maken. Deze wetswijziging geeft de minister echter wel meer bevoegdheden waardoor wettelijk gezien meer een verticale sturing ontstaat in plaats van de eerdere meer horizontale sturing door middel van convenanten.

De ontwikkelingen rond de sturingsmiddelen prestatieafspraken en budgettering is in dit onderzoek voor de periode 2006-2008 geanalyseerd. Binnen de prestatieafspraken heeft een verschuiving plaatsgevonden van meer kwantitatieve afspraken naar meer kwalitatieve afspraken. Procesafspraken maken steeds meer onderdeel uit van het sturingsproces. Zowel vanuit de departementen als vanuit de regionale politiekorpsen wordt aangegeven dat de indicatoren en normering soms te wensen overlaten. Door middel van meer intelligente indicatoren wordt geprobeerd het sturingsproces in een meer effectieve weg te leiden. Pluspunten van de prestatieafspraken die in de interviews naar voren kwamen, zijn dat de politie meer prestatiegericht is gaan werken en door middel van prestatieafspraken de departementen de focus op bepaalde landelijke prioriteiten kan leggen. Eveneens zorgen prestatieafspraken ervoor dat de dialoog wordt aangegaan tussen de departementen en de regionale politiekorpsen en wordt het belang van de informatievoorziening vergroot en universeler gemaakt. Als minpunt werd in de interviews aangegeven dat de striktheid van de prestatieafspraken vragen oproept. Als er wel vooruitgang zichtbaar is, maar het afgesproken resultaat wordt niet gehaald, moet dat het korps dan worden aangerekend? Het regionale politiekorps Kennemerland vindt het lastig de landelijke prioriteiten door te voeren naar lokale plannen op districtniveau. Het is een zoektocht hoe daarmee om te gaan: de landelijke prioriteiten topdown opleggen bij de districten of de districten zelf met een verdeling laten komen. Mede daarom investeren de korpsen nu meer in capaciteitsmanagement, het toedelen van capaciteiten aan problemen. Het doel daarvan is om beter te kunnen verantwoorden en de discussie aan te gaan met de departementen over het budget.

Binnen de budgettering hebben de departementen ook sturingsmogelijkheden. De regionale politiekorpsen zijn financieel afhankelijk van het ministerie van BZK. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in algemeen en bijzonder budget. Binnen het algemene budget wordt het geld gekoppeld aan de vijf werksoorten van het politiewerk en door middel van het bijzondere budget kunnen de departementen aangeven aan welke activiteiten het geld specifiek besteed moet worden. Uit het interview met het regionale politiekorps kwam naar voren dat de druk om efficiënter te werken met name zit in het beschikbare budget en niet zozeer in de prestatieafspraken. De betaalbaarheid

staat onder druk, het regionale politiekorps moet de sterkte halen en mee in de automatisering en modernisering. De prikkels komen uit de betaalbaarheid van de organisatie naar de toekomst, zeker nu politiekorps Kennemerland kampt met een vacatureproblematiek.

Uit de resultaten van het onderzoek kunnen we concluderen dat meer centralisatie van de Nederlandse Politie niet noodzakelijk voor is voor focus op landelijke prioriteiten. De huidige Politiewet 1993 is toereikend. In het besluitvormingsproces van het regionale politiekorps Kennemerland is een duidelijke focus zichtbaar op de landelijke prioriteiten. Ook kwam in de interviews naar voren dat het ministerie van BZK en het ministerie van Justitie tevreden zijn over de voortgang van de focus op de landelijke prioriteiten. Maar in plaats van focus te leggen op de mogelijkheden van meer centralisatie zou meer onderzoek verricht moeten worden naar de dilemma's die spelen binnen het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen en die de doorvoering van landelijke prioriteiten beïnvloeden:

#### *1. Veelheid aan prioriteiten op verschillende niveau's*

De departementen zijn niet de enige actoren die invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Ook de burgemeester, officier van justitie en gemeenten oefenen invloed uit op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen. Regionale politiekorpsen hebben daardoor te maken met een scala van zowel landelijke, regionale als lokale prioriteiten voor zowel de handhavings- als de opsporingskant. In het interview met het regionale politiekorps werd aangegeven dat deze prioriteiten niet met elkaar botsen, maar door de veelheid aan prioriteiten is het voor het regionale politiekorps wel schaken hoe deze prioriteiten in het beleidsplan kunnen worden ingevoegd.

#### *2. Doorvoeren van landelijke prioriteiten naar lokale plannen*

Het doorvoeren van de landelijke prioriteiten naar het beleidsplan is de eerste stap, maar vervolgens moeten de prioriteiten op districtsniveau worden doorgevoerd. Het regionale politiekorps heeft zowel ervaring met het topdown als het bottom up opleggen van de landelijke beleidsprioriteiten naar de districten waar de uitvoer van het beleid via de wijkteams moet worden uitgevoerd. Eigenlijk zien we hierbij de dilemma's rond departementen naar regionale politiekorpsen ook ontstaan van regionale politiekorpsen naar de districten. Er moeten formules worden ontwikkeld hoe het geld over de districten moet worden verdeeld evenals een evenredige verdeling van het aandeel van het district op het realiseren van de landelijke prioriteiten. Dat werd

tijdens het interview door het regionale politiekorps bestempeld als een zoektocht en door het regionale politiekorps wordt ook geïnvesteerd in capaciteitsmanagement.

### *3. Betaalbaarheid van de organisatie*

Door beperkte middelen en, specifiek voor de regio Kennemerland het vacaturetekort moeten keuzes worden gemaakt waarbij de landelijke prioriteiten voorrang krijgen en er veel druk ontstaat op de politiemensen.

### *6.2. Het wetenschappelijke vraagstuk*

De vraagstukken die zich voordoen binnen de sturing en het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen zijn niet uitzonderlijk. Ook in eerdere onderzoeken naar de sturing van zelfstandige uitvoeringsorganen zijn de vraagstukken rond de democratische controle en sturing naar voren gekomen. De dilemma's binnen de Nederlandse politie zitten enerzijds gekoppeld aan de organisatiestructuur van de Nederlandse Politie (regionale politiekorpsen vormen een aparte bestuurslaag) en anderzijds aan het zelfstandige karakter van de regionale politiekorpsen. Hoewel hier meerdere voordelen van zijn te noemen, zoals het gebiedsgebonden karakter en de efficiëntie van de regionale politiekorpsen, roept dit ook vraagstukken rond de democratische controle en wijze van sturing op.

Een eenduidige oplossing is daar niet voor te vinden. De verhouding tussen de departementen en de regionale politiekorpsen is na een periode van meer horizontale sturing door middel van convenanten en door de wetwijziging overgegaan naar een meer verticale sturing. Dit is een opmerkelijk gegeven, gezien in de literatuur wordt aangegeven dat door de verzelfstandiging van een uitvoeringsorgaan meer horizontale verhoudingen ontstaan (Kickert, 1998). De wetwijziging van 2007 laat zien dat de minister meer bevoegdheden heeft om de beleidsprioriteiten vast te stellen en meer invloed krijgt op de positie van de korpsbeheerders. Uit de literatuur kwam ook naar voren dat na de verzelfstandiging de positie van de beleidsuitvoering versterkt wordt ten opzichte van de beleidsvoorbereiding. Bij de aansturing van de regionale politiekorpsen is een tendens zichtbaar waarbij de beleidsvoorbereiding van de departementen weer een sterkere positie krijgt, de beleidsdoelen worden door prestatieafspraken en budgettering aan de regionale politiekorpsen opgelegd. De kenmerken rond sturing op output, verantwoording en informatie als sleutelfactoren komen binnen de aansturing van regionale korpsen wel weer duidelijk terug.

Kickert (1998) gaf in zijn werk aan dat 'systemen die in wisselwerking staan met een complexe en dynamische omgeving moeten niet en kunnen niet hiërarchisch worden aangestuurd. Ze moeten autonoom zijn om adaptiviteit naar omgeving, noodzakelijke flexibiliteit en innovatie.' De regionale politiekorpsen staan in wisselwerking met hun complexe en dynamische omgeving, het doel van de decentralisatie was ook om de regionale politiekorpsen meer gebiedsgebonden te laten werken. Dat was ook een van de redenen om de regionale politiekorpsen een meer zelfstandig karakter en daarmee meer autonomie te geven. Toch zien we dat door de wetwijziging van 2007 de verticale verhoudingen weer zijn versterkt. In het spanningsveld van enerzijds autonomie en anderzijds verantwoording en sturing lijkt de sturing meer veld te winnen bij de aansturing van regionale politiekorpsen.

Prestaties zijn lastig te meten in de publieke sector door de meervoudigheid van de prestaties en dat de prestaties in samenwerking met derden tot stand komen (De Bruijn, 2001). In dit onderzoek worden zijn bevindingen bevestigd. Het dilemma bij prestatieafspraken is de vraag in hoeverre de indicatoren meten wat we willen weten. Vooral in zo'n complexe omgeving waarin de politie opereert, kan de rechtvaardigheid van de prestatieafspraken soms te wensen overlaten. Zeker ook omdat de politie slechts een van de veiligheidspartners is. In de aansturing van regionale politiekorpsen wordt daarom gezocht naar een meer intelligentere wijze van sturen, waarbij wordt geprobeerd de prestaties van de politie ook echt te kunnen meten. Zowel de departementen als het regionale politiekorps gaven aan dat de prestatieafspraken hebben bijgedragen aan meer aandacht voor bepaalde thema's en dat het de regionale politiekorpsen heeft gestimuleerd om meer bedrijfsmatig te werken. Ook hebben de prestatieafspraken een bijdrage geleverd aan de transparantie van het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen. Via jaarplannen, jaarverslagen en gesprekken moeten de regionale politiekorpsen zich verantwoorden naar de departementen.

De Bruijn (2001) gaf in zijn werk ook aan dat de prestatiemeting zodanig moet zijn ingericht dat recht wordt gedaan aan de complexiteit van de publieke sector en noodzaak van verantwoording en sturing. Als oplossing pleit hij voor een combinatie van prestatie- en procesafspraken. Output en outcome cijfers krijgen pas betekenis als ze gekoppeld worden aan procesmeting. Prestatiemeting moet gezien worden als een spel, niet alleen kijken naar de kale cijfers maar ook een koppeling maken met de gedane inspanningen. Daarbij gaat het om afrekenen en leren van de dimensies. Bij de aansturing van de regionale politiekorpsen zien we dit spel ook. Prestatieafspraken worden gekoppeld aan procesafspraken en door middel van benchmarking

willen de departementen stimuleren dat de regionale politiekorpsen van elkaar leren. Toch geven zowel de departementen als het regionale politiekorps aan de striktheid van de prestatieafspraken te betwijfelen.

De wetswijziging van 2007 heeft ervoor gezorgd dat de minister meer de spelregels kan bepalen. In het kader van de theorie van Kickert (1998) is dat het maar de vraag of dat een goed gegeven is. Het interactieve spel van prestatiemeting wordt daardoor meer eenzijdig vanuit de kant van de minister ingevuld. Tot op heden is dit echter wettelijk gezien en maakt de minister er in het proces nog geen gebruik van. Als voorwaarde voor de effectiviteit van het spel geeft Kickert (1998) aan dat het niet werkt als de professional aan het plafond van zijn mogelijkheden zit. De vraag is of dat het geval is bij het regionale politiekorps. Het politiekorps gaf aan druk te voelen op de betaalbaarheid van de organisatie in de toekomst door de veelheid van prioriteiten van de verschillende niveau's. Bij de aanbevelingen wordt hier verder op ingegaan.

De basis van de sturing door departementen in de huidige vorm blijft toch wel vertrouwen, het vertrouwen dat zowel de departementen als de regionale politiekorpsen hetzelfde doel hebben. In het onderzoek werd aangegeven dat dat het geval is. Via de prestatieafspraken en budgettering kunnen departementen de regionale politiekorpsen aansturen, maar het zijn geen sluitende middelen.

### *6.3. Eindconclusie*

De wetswijziging van 2007 vormt een onderdeel van de zoektocht van de Nederlandse Politie hoe om te gaan met deze dilemma's. De Nederlandse Politie is in ontwikkeling, zoals de politie zelf al aangeeft met de titel van hun visienota. Juist in tijden van ontwikkelingen is het van groot belang dat de resultaten van de ontwikkelingen geëvalueerd worden en geleerd wordt van de plus- en minpunten die zich daarbij voordoen. In deze scriptie is geprobeerd een bijdrage hieraan te leveren door inzicht te geven in de sturingsontwikkelingen waarbij wordt geprobeerd in te spelen op de vraagstukken enerzijds, maar ook de invloed die de ontwikkelingen hebben op het besluitvormingsproces van de regionale politiekorpsen anderzijds. Deze scriptie kan gezien worden als een terugkoppeling van het veld van de regionale politiekorpsen naar de departementen. Daarbij is onderzocht welke invloed de ontwikkelingen die de departementen in gang hebben gebracht hebben op de regionale politiekorpsen.

In het kader van deze scriptie kunnen een tweetal aanbevelingen richting de departementen worden gedaan:

### **1. Blijf investeren in het intelligenter maken van de indicatoren**

Uit de interviews bleek dat zowel de departementen als het regionale politiekorps bereidwillig zijn mee te werken aan het toetsen en nakomen van de prestatieafspraken. Voorwaarde is daarbij dat de inzet van de politie ook eerlijk wordt gemeten en samenwerkingsverbanden met andere veiligheidspartners worden meegenomen. Prestatieafspraken en procesafspraken krijgen pas betekenis als ze aan elkaar worden gekoppeld. Prestatiemeting moet daarbij gezien worden als een interactief spel waarbij afrekenen en leren een belangrijke rol spelen. Bij het afrekenen van de prestatieafspraken moet de striktheid van de afspraken echter ter discussie worden gesteld en worden bepaald op basis van de resultaten van de procesafspraken.

### **2. Breng het krachtenveld rond het regionale politiekorps in kaart en stem daar de financiële middelen op af**

Het interactieve spel van prestatiemeting is alleen effectief als de professional niet aan het plafond zit van zijn mogelijkheden. Daarom is het noodzakelijk dat onderzoek wordt gedaan naar de veelheid aan prioriteiten op verschillende niveau's waar de regionale politiekorpsen mee te maken hebben, ofwel het in kaart brengen van het krachtenveld waarbinnen het regionale politiekorps zich bevindt.

In dit onderzoek is de invloed van de departementen op het besluitvormingsproces van regionale politiekorpsen onderzocht aan de hand van het fasenmodel. Belangrijk zou zijn als er vervolgonderzoek wordt gedaan naar het besluitvormingsproces waarbij de invloed van de verschillende actoren zoals de burgemeester, officier van Justitie en gemeenten wordt onderzocht. Daarmee kan de invloed van de departementen in perspectief worden gezien en bijdragen aan de vraag of de regionale politiekorpsen niet al aan het plafond van hun mogelijkheden zitten. Vervolgens is het belangrijk dat de financiële middelen hierop worden afgestemd.

In het kader van deze scriptie wordt ook een aanbeveling richting de regionale politiekorpsen gedaan:

### **3. Durf van elkaar te leren en stimuleer dat ook via de VtsPN**

De verwachting is dat binnen de regionale politiekorpsen dezelfde dilemma's spelen, maar de wijze waarmee ze daarmee omgaan zou kunnen verschillen. Te denken valt daarbij dat sommige korpsen meer ervaring hebben met het betrekken van de lokale prioriteiten van de gemeenteraad



in het beleidsplan, het terugkoppelen van de landelijke doelstellingen naar de districten of verder zijn met het capaciteitsmanagement. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een casestudy. De invloed van de sturingsontwikkelingen op één regionaal politiekorps is onderzocht. De vraag die dat oproept is of de resultaten van dit onderzoek ook generaliseerbaar zijn voor andere politiekorpsen. Het regionale politiekorps Kennemerland is, ook gezien de grootte van het korps, een gemiddeld korps. De regionale politiekorpsen zijn op eenzelfde wijze georganiseerd en hebben allen een zelfstandig karakter. Er is daarmee geen aanleiding om aan te nemen dat het anders functioneert dan andere korpsen.

In het interview met de korpsleiding van het regionale politiekorps Kennemerland kwam meerdere malen naar voren dat het voor het regionale politiekorps een lastige zoektocht is hoe om te gaan met deze ontwikkelingen. Het zou binnen de visie van de Nederlandse Politie passen als verder onderzoek wordt gedaan of de dilemma's ook spelen bij meerdere politiekorpsen en hoe daarmee wordt omgegaan. Verder onderzoek kan het proces van samenwerken en van elkaar leren tussen de regionale politiekorpsen verder bewerkstelligen en worden ondersteund door het bestaande samenwerkingsverband VtsPN. En juist die samenwerking en het van elkaar leren past binnen de cultuur die ook vanuit de departementen wordt gestimuleerd.

## 7. Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2003) *Zicht op taakuitvoering Politie*. Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 791, nrs. 1-2.

Algemene Rekenkamer (2004) *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 450, nrs. 1-2.

Andersson Elffers Felix (2006) *Budgetverdeling Nederlandse politie. Deel 1: Een fundamentele herijking*. In samenwerking met de regiegroep BVS (geraadpleegd via website ministerie van BZK <http://www.minbzk.nl/actueel/onderzoeken/70399/budgetverdeling>).

Bovens e.a. (2001) *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, 6<sup>e</sup> druk.

Bruijn, de H. (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Burkens, M.C., H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven (2001) *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht*. Universiteit Utrecht: Instituut voor staats- en bestuursrecht.

Cachet, A. en E.R. Muller (1995) 'De reorganisatie van de politie. Het begin van verandering.' Uit: *Blad Bestuurskunde*, jaargang 4 nummer 2, p.71-79.

Fijnaut, C.J.C.F., E.R. Muller en U. Rosenthal (1999) *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Gerring, J. (2002) 'What is a Case Study and What is it Good for?'

Hart, 't P., M. Metselaar en B. Verbeek (1995) *Publieke besluitvorming*. 's-Gravenhage: VUGA uitgeverij.

Hill, M. (1997) *The Public Policy Process*. Pearson Longman.

Hoogerwerf, A. (1993) *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 5<sup>e</sup> druk.

Kickert, W.J.M. (1998) *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samson.

Linker, P.J. (2006) *Sturing in de Rijksdienst. Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Ministerie van BZK en ministerie van Justitie 'Landelijk kader Nederlandse Politie 2003-2006'. (geraadpleegd via website van de Nederlandse Politie [http://www.politie.nl/Images/Landelijk/landelijkkadernederlandsepolitie20032006\\_tcm31-9906.pdf](http://www.politie.nl/Images/Landelijk/landelijkkadernederlandsepolitie20032006_tcm31-9906.pdf)).

Ministerie van BZK en ministerie van Justitie 'Landelijk kader Nederlandse Politie 2007'. (geraadpleegd via website Nederlandse Politie. [http://www.politie.nl/Images/Landelijk/lknp%202007%20getekende%20versie\\_tcm31-244137.pdf](http://www.politie.nl/Images/Landelijk/lknp%202007%20getekende%20versie_tcm31-244137.pdf)).

Ministerie van BZK en ministerie van Justitie 'Landelijk prioriteiten Nederlandse Politie 2008-2011'. (geraadpleegd via website ministerie van BZK. <http://www.minbzk.nl/107740/brief-aan-tweede>).

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Jaarverslag Nederlandse Politie 2006*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Kerngegevens Nederlandse Politie 2006*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. *Jaarverslag inclusief kerngegevens Nederlandse Politie 2007*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling politie.

(geraadpleegd via website ministerie van BZK

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie>).

Montfort, van C.J. (2001) 'Dimensies van politieke verantwoordelijkheid.' Uit: *Bestuurskunde*, jrg. 10, nr. 4, p. 152-160.

Nederlandse Politie 'Visienota Politie in ontwikkeling'.

(geraadpleegd via website Nederlandse Politie.

[http://www.politie.nl/Images/Landelijk/politieinontwikkeling\\_tcm31-143611.pdf](http://www.politie.nl/Images/Landelijk/politieinontwikkeling_tcm31-143611.pdf))

Programma Politie en Wetenschap (2004) *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv.

Programma Politie en Wetenschap (2006) *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van politiewerk*.

Regionaal politiekorps Kennemerland.

(geraadpleegd via: website van Nederlandse Politie.

<http://www.politie.nl/Kennemerland/OverDitKorps/default.asp>).

Regionaal politiekorps Kennemerland 'Jaarplan & begroting 2006'.

Regionaal politiekorps Kennemerland 'Jaarrekening - jaarverslag 2006'.

Regionaal politiekorps Kennemerland 'Jaarplan & begroting 2007'.

Regionaal politiekorps Kennemerland 'Jaarrekening - jaarverslag 2006'.

Regionaal politiekorps Kennemerland 'Jaarplan & begroting 2008'.

Regionaal politiekorps Kennemerland. 'Regionaal convenant 2003-2006', ondertekend 22 september 2003.

Rijksoverheid 'Politiewet 1993'.

(geraadpleegd via website [overheid.nl](http://overheid.nl)).

<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=21035-002/session=046143534659242/action=javascript-result/javascript=yes>).

Rijksoverheid Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'

(geraadpleegd via de website van ministerie van BZK

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/402/veiligheidsprogramma>).

Rijksoverheid Veiligheidsprogramma 'Veiligheid begint bij voorkomen'.

(geraadpleegd via website Veiligheidsprogramma.

<http://www.veiligheidbegintbijvoorkomen.nl/organisatie/index.aspx>)

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisaties (2005) 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt.'

(geraadpleegd via website van politiebestel.

[http://www.politiebestel.nl/doc/Lokaal\\_verankerd\\_nationaal\\_versterkt-Rapp3ort.pdf](http://www.politiebestel.nl/doc/Lokaal_verankerd_nationaal_versterkt-Rapp3ort.pdf)).

Thiel, van S. (2003) 'Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen.' *Management in overheidsorganisaties*. Mei2003 A/5215.