

Vergaderjaar 1995–1996

24 764

Loopbaanbeleid topkader politie

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 juni 1996

Hierbij vraag ik, mede namens mijn ambtgenote van Justitie, uw aandacht voor het volgende. Onlangs is in uw Kamer gesproken over het loopbaanbeleid voor het topkader van de Nederlandse Politie. Dit MD-beleid is er op gericht om er voor zorg te dragen dat op het juiste moment de juiste persoon de juiste positie in de top van de Nederlandse politie kan gaan vervullen, waardoor de organisatie op dat niveau continu is verzekerd van een optimale kwalitatieve bezetting. Ik heb u toegezegd dat ik u op korte termijn nader zou informeren over de inhoud en opzet van het MD-beleid.

Het MD-beleid voor de politie is tot stand gekomen in het besef dat vele veranderingen die zich zowel binnen de politie-organisatie als daarbuiten in de afgelopen jaren hebben voorgedaan, extra kwaliteitseisen stellen aan de hoogste leidinggevende functionarissen van de politiekorpsen. Genoemd kunnen worden de schaalvergroting als gevolg van de reorganisatie van de politie en de vele veranderingen die zich in snel tempo in de samenleving voordoen. Voldoende aanleiding derhalve om het reeds in gang gezette beleid nu versneld tot uitvoering te brengen.

Het MD-beleid voor de Nederlandse politie gaat uit van een landelijke aanpak, met een landelijk coördinatiepunt, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een uitgebreide afstemming met het politieveld. Hiertoe is de Raad van Toezicht voor het MD-beleid ingesteld, waarin zowel vertegenwoordigers uit het politieveld als van daarbuiten zitting hebben. De raad zal ook de verdere implementatie van het MD-beleid begeleiden.

Een belangrijk instrument bij de ontwikkeling van het topkader van de Nederlandse politie is de te ontwikkelen leergang strategisch management politie voor de doelgroep waarop het MD-beleid zich richt. De leergang is ook bedoeld voor degenen die elders in de samenleving reeds een carrière hebben opgebouwd en op hoog niveau in de politie-organisatie zouden kunnen en willen instromen.

Voor het bijgaande plan van aanpak vraag ik graag uw aandacht.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

PLAN VAN AANPAK LANDELIJK LOOPBAANBELEID TOPKADER POLITIE

Inleiding

Voor het bevorderen van de veiligheid in ons land is een goed functionerend politieapparaat een eerste vereiste.

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie rekenen handhaving en verbetering van de kwaliteit van de Nederlandse politie in de meest brede zin daarom in belangrijke mate tot hun verantwoordelijkheid. De kwaliteit van het management van de politie vormt een wezenlijk element van die verantwoordelijkheid, die complementair is aan de meer specifieke verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders voor onder meer de kwaliteit van de leiding van de verschillende politiekorpsen.

De eerste aanzetten voor het ontwikkelen van een loopbaanbeleid op landelijk niveau, gericht op kwaliteitsverhoging van het topkader van de politie, zijn gedurende de reorganisatie van de politie gegeven. Uitvoerige gedachtenwisselingen van de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie met de korpsbeheerders, de hoofdofficiëren van justitie en de korpschefs hebben tot de conclusie geleid dat het wenselijk is om hogere leidinggevende politiefunctionarissen beter voor te bereiden op de vervulling van topfuncties in de te vormen politiekorpsen in het nieuwe politiebestedel.

In het voormalige politiebestedel was van een specifiek op het topkader gericht loopbaanbeleid slechts in geringe mate sprake. De politieorganisatie was versnipperd en kende, naast het korps Rijkspolitie, een variëteit aan gemeentelijke politiekorpsen. Slechts in enkele grote gemeentelijke politiekorpsen en bij het korps Rijkspolitie werd een hoofdzakelijk intern gericht loopbaanbeleid voor de hogere leidinggevende politieambtenaren gevoerd en een daarbij behorend instrumentarium ontwikkeld.

Het nieuwe politiebestedel, zoals dat is neergelegd in de Politiewet 1993, stelt andere, nieuwe eisen aan topfunctionarissen van de politie. De gevormde politiekorpsen zijn in een gewijzigde, meer complexe bestuurlijke omgeving in regionaal verband gepositioneerd en hebben een grote mate van zelfstandigheid. Mogelijkheden om voor beheersmatige ondersteuning een beroep te doen op gemeenten of op de departementen, zoals dat voorheen door gemeentelijke politiekorpsen en het korps Rijkspolitie geschiedde, zijn niet of nauwelijks meer aanwezig.

Ook externe ontwikkelingen stellen extra kwaliteitseisen aan de hoogste leidinggevende functionarissen van de nieuwe politiekorpsen.

De turbulente en complexe veranderingen in de nieuwe, multiculturele samenleving, de voortgaande internationalisering, het verschuiven en veranderen van rollen en verantwoordelijkheden en de herijking van bestaande waarden hebben een niet te miskennen invloed op de uitvoering van de politietaak. Het leidinggeven aan nieuwe politie-specifieke aspecten van die maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de politieke taak ten aanzien van de integrale veiligheidszorg, de toenemende aandacht voor integriteit, de voortgaande flexibilisering van de arbeidsorganisatie en het meer resultaatgericht alsmede proactief werken, vereisen meer specifieke kennis en vaardigheden.

Recente ontwikkelingen als het rapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden en het op afzienbare termijn vaceren van een aantal topfuncties binnen de Nederlandse politie zijn aanleiding om het reeds in gang gezet beleid nu versneld tot uitvoering te brengen.

De grootschaligheid van de thans gevormde politiekorpsen vergt ten aanzien van de topfunctionarissen van de Nederlandse politie landelijk een op kwaliteitsontwikkeling gericht management-developmentbeleid.

Daaronder wordt verstaan dat deel van het loopbaanbeleid bij de politie, dat er voor zorgt dat op het juiste moment de juiste persoon de juiste positie in de top van de Nederlandse politie kan gaan vervullen, waardoor de organisatie op dat niveau continu is verzekerd van een optimale kwalitatieve bezetting.

In het vervolg van dit plan van aanpak wordt ingegaan op:

- de doelgroep van het landelijk MD-beleid;
- de Raad van Toezicht;
- de landelijke coördinatie;
- de instrumentontwikkeling;
- de uitvoering;
- de leergang strategisch management politie en
- het wettelijk kader.

Doelgroep landelijk MD-beleid

Het landelijk management-developmentbeleid richt zich primair op de executieve en de niet executieve ambtenaren van politiekorpsen die door de Kroon worden benoemd.

Het is in dit kader evenwel noodzakelijk eveneens zicht te hebben op het potentieel van functionarissen op functies van waaruit men op topfuncties bij de Nederlandse politie kan worden benoemd. In de korpsen wordt immers de basis voor de kwaliteit van het toekomstig politiemangement gelegd. Daarom is een nauwe aansluiting geboden op hetgeen in de onderscheidene politiekorpsen op het gebied van intern loopbaanbeleid voor (leidinggevende) politieambtenaren geschiedt en moet de instrumentatie (beoordelingssystematiek e.d.) op elkaar worden afgestemd. De aandacht voor de loopbaanontwikkeling in het voorportaal van het landelijk management-developmentbeleid zal daarom in overleg met de korpsbeheerders worden geïntensiveerd.

Raad van Toezicht MD

Om de ontwikkeling en de uitvoering van het MD-beleid te begeleiden is een Raad van Toezicht ingesteld.

Deze Raad is zodanig samengesteld dat enerzijds met gezag over management development kan worden gesproken en dat anderzijds door participatie vanuit het veld (korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie, korpschefs, vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie alsmede externe deskundigen) gezorgd wordt voor voldoende draagvlak.

De Raad van Toezicht heeft de volgende taken:

- het binnen door de minister van Binnenlandse Zaken vastgestelde kaders sturing geven aan de (verdere) ontwikkeling van het landelijk MD-beleid, het instrumentarium en het MD-programma en het bewaken van de voortgang;
- het in algemene zin adviseren over de procedurele kant van de wijze van vacaturevervulling en benoeming van functionarissen in topfuncties bij de Nederlandse politie;
- het adviseren over loopbaanbeleid voor andere leidinggevende functionarissen binnen de politiekorpsen en het aansluiten daarvan op het landelijk MD-beleid.

Landelijke coördinatie

Om uitvoering te geven aan het voorgenomen loopbaanbeleid voor topfunctionarissen bij de politie is bij het ministerie van Binnenlandse Zaken in het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid een coördinatiepunt ingericht.

De coördinatiefunctie zal worden vervuld door een functionaris uit de top van de Nederlandse politie.

Tot de taken van de coördinator behoren:

- het uitvoering geven aan de doelstellingen van het landelijk MD-beleid;
- het ontwikkelen van een meerjarig MD-beleid, de vertaling daarvan in operationele doelen en het zorg dragen voor de ontwikkeling en de implementatie van een daarop aansluitend instrumentarium voor beoordeling, professionalisering, opleiding en coaching;
- het leiding geven aan de dagelijkse gang van zaken met betrekking tot de uitvoering van landelijk MD-beleid;
- het in beeld brengen van de doelgroep en het scannen van potentiële kandidaten voor topfuncties bij de Nederlandse politie en opvolgers op korte en middellange termijn;
- het adviseren over en inrichten en begeleiden van individuele en collectieve MD-trajecten;
- het zorg dragen voor de analyse van bestuurlijke, justitiële en maatschappelijke ontwikkelingen die van belang zijn voor het landelijk loopbaanbeleid voor topfunctionarissen van de Nederlandse politie;
- het opbouwen en onderhouden van netwerken in het bestuurlijke, justitiële en politieveld, alsmede in wetenschappelijke kringen en het bedrijfsleven op het relevante vakgebied;
- het opbouwen en onderhouden van contacten met de regionale korpsen.

Instrumentontwikkeling

Het landelijk management-developmentbeleid zoals nu versneld wordt geïmplementeerd, bestaat uit een geheel van op elkaar afgestemde maatregelen, mogelijkheden en instrumenten, die in hun samenhang moeten bijdragen aan het op niveau brengen en houden van de kwaliteit van de functionarissen uit de betreffende doelgroep.

Daarvoor zijn een drietal aspecten van cruciaal belang. Deze vormen de basis voor een adequaat MD-beleid.

1. Het formuleren van de kwaliteitseisen die nodig zijn voor het uitoefenen van topfuncties op korte en middellange termijn bij de politie.
2. Het zicht krijgen op het geheel van potentiële kandidaten van waaruit vervulling van die topfuncties zal gaan plaatsvinden en het op geobjectiverde wijze in beeld brengen van hun kwalificaties.
3. Na matching van te stellen eisen en aanwezige kwalificaties, het op programmatische wijze en op individuele en/of collectieve basis op het gewenste niveau brengen en houden van kennis en vaardigheden.

De hiervoor genoemde aspecten zijn niet slechts van belang voor het loopbaanbeleid voor topfunctionarissen bij de politie, maar zijn overal aan de orde waar gericht loopbaanbeleid wordt gevoerd. Verwezen wordt naar het onlangs aan de Tweede Kamer aangeboden plan van aanpak Algemene Bestuursdienst.

Instrumentarium

Voor een gericht loopbaanbeleid van topfunctionarissen van de Nederlandse politie is een toegesneden instrumentarium bestaande uit

functieprofielen, potentieelbeoordelingen, assessments, opleidingen, stages, interim functievervulling, etc. van belang. Daaraan wordt thans voortvarend gewerkt.

Teneinde een beeld te verkrijgen van de eisen die op dit moment, maar ook op korte en middellange termijn moeten worden gesteld aan de uitoefening van topfuncties bij de politie is de eerdergenoemde Raad van Toezicht verzocht te adviseren over de profielen voor een aantal topfuncties, zoals de functie van korpschef en andere functies in de leiding van de politiekorpsen. Daarmee wordt inzicht verkregen in de vraagstukken waarvoor de leiding van politiekorpsen staat en de daarmee corresponderende gewenste managementcompetenties.

De Raad heeft over het profiel van de korpschef inmiddels een advies uitgebracht. De korpsbeheerders hebben mij doen weten dat zij met dit profiel kunnen instemmen. Inmiddels is het profiel, zoals dat als bijlage bij deze notitie is gevoegd, door mij vastgesteld.

Het behoeft geen betoog dat de genoemde profielen belangrijke bouwstenen vormen voor het landelijk MD-beleid van de politie en dat zij verschillende doelen zullen moeten dienen. Tot die doelen behoren de aanwending van de profielen als selectiecriteria bij benoemingen en de potentieelbepaling van toekomstige topfunctionarissen bij de politie.

De profielen spelen ook een wezenlijke rol bij de ontwikkeling van de nieuwe leergang strategisch politiemangement waarop hierna in deze notitie nader wordt ingegaan; in feite vormen zij de eindtermen van die leergang. Overigens heeft de Raad van Toezicht inmiddels geadviseerd over de opzet en de inrichting van die leergang strategisch politie-management.

Voorts is nu begonnen met de ontwikkeling van een instrumentarium dat nodig is om de geactualiseerde kerncompetenties voor de hoogste leidinggevende functies bij de politie te beoordelen en te ontwikkelen.

Dat instrumentarium zal naar verwachting ook een normerende werking hebben op de selectie en de te ontwikkelen potentieelbeoordeling van de huidige en toekomstige topfunctionarissen van de politie.

In overleg met de Raad van Toezicht wordt op korte termijn een instrumentarium ontwikkeld om potentiële kandidaten zo objectief mogelijk op huidige capaciteiten en kwaliteiten te beoordelen.

Met betrokkenen alsmede met hun chefs worden nu al gesprekken gevoerd die gericht zijn op de kwaliteit van het eigen functioneren alsmede op de eigen verantwoordelijkheid voor de loopbaanontwikkeling. In dit verband wordt aangetekend dat participatie in de uitvoering van het landelijke loopbaanbeleid voor topfunctionarissen van de politie weliswaar vrijwillig, maar niet vrijblijvend is.

Hiermee wordt bedoeld dat volgende loopbaanstappen in de topfuncties bij de Nederlandse politie uitsluitend gezet zullen kunnen worden door degenen die daadwerkelijk deelnemen aan het landelijk MD-programma. Dat laat uiteraard onverlet dat participatie als zodanig geen recht op een volgende specifiek gewenste functie kan inhouden.

De Raad van Toezicht is verzocht nog dit jaar te adviseren over de wijze waarop de koppeling tussen regionaal en landelijk MD-beleid nader gestalte kan krijgen. Over dat aspect van het MD-beleid zal vervolgens met de korpsbeheerders overleg worden gepleegd.

De behoefte aan het vergroten van kennis en vaardigheden wordt inzichtelijk wanneer de aan de functies te stellen eisen (profielen) in relatie worden gebracht met het geobjectiveerde niveau van kennis en ervaring van de individuele functionaris.

Op basis daarvan zullen zowel op individueel als op collectief niveau gerichte professionaliserings- en/of opleidings- en trainingsactiviteiten plaats gaan vinden.

Mobiliteit

Van het reeds ontwikkelde en nog te ontwikkelen instrumentarium vormt het bevorderen van de interregionale mobiliteit een belangrijk onderdeel.

In het voormalige politiebestedel was de personele mobiliteit tussen gemeentelijke politiekorpsen onderling en tussen gemeentepolitie en rijkspolitie, ook waar het hogere politieambtenaren betrof, betrekkelijk gering.

De omvang van de huidige politiekorpsen biedt politiefunctionarissen grotere mogelijkheden tot loopbaanontwikkelingen binnen het eigen korps.

Naar het zich laat aanzien zal daardoor de vrijwillige interregionale mobiliteit niet groot zijn.

Die interregionale mobiliteit vormt echter een basisconditie voor het kwaliteitsniveau van topfunctionarissen van de politie. Opgedane ervaringen onder verschillende omstandigheden in verschillende korpsen en/of andere organisaties binnen of buiten de politie werkt in belangrijke mate kwaliteitsverhogend voor het vervullen van (top)functies in de politiekorpsen en dient daarom te worden beschouwd als een belangrijk instrument – en zelfs vereiste – van het landelijk MD-beleid. Daarin ligt dan ook de reden om de mobiliteit van topfunctionarissen van de politie thans en in de toekomst te stimuleren en horizontale verplaatsingen bij het vervullen van vacatures te bevorderen.

Bij de vervulling van topfuncties zal dat vooral tot uitdrukking komen doordat de ervaring opgedaan in verschillende korpsen of buiten de politie-organisatie zwaar zal worden meegewogen bij het vervullen van functies bij de politie waaraan een Kroonbenoeming is verbonden.

In de toekomst zal horizontale mobiliteit ook gestalte moeten krijgen indien er niet direct in aanmerking komende vacante functies voorhanden zijn. Daaraan liggen twee uitgangspunten ten grondslag. Enerzijds ligt het in de rede dat gevarieerde en nader te specificeren werkervaring moet zijn opgedaan om benoembaar te zijn in specifieke functie in de top van de politie-organisatie. Anderzijds is het veelal in het belang van de organisatie en van de functionaris dat topfuncties, bijzondere omstandigheden daargelaten, niet voor een zeer lange duur worden vervuld. De gedachten gaan daarbij in beginsel uit naar een periode van circa zeker vijf jaar.

Uitvoering

De kwaliteitsverbetering van de politie en in dit verband van het politiemanagement verdraagt geen uitstel. Er kan niet worden gewacht totdat het instrumentarium geheel is ontwikkeld. Waar dat mogelijk is dient de uitvoering van het beleid direct ter hand te worden genomen.

Bij de vervulling van een aantal vacatures in het recente verleden is daarom reeds gehandeld vanuit de hiervoor geschetste uitgangspunten en beleidslijn. Zo zijn een aantal functies in de top van verschillende politiekorpsen, waaronder voornamelijk functies van korpschefs en plv. korpschefs, niet meer langs de «oude» lijnen landelijk opengesteld, maar zijn door de minister van Binnenlandse Zaken aan de betrokken korps-beheerders potentiële kandidaten voorgedragen, voor wie het wenselijk werd geacht dat zij met het oog op de gewenste kwaliteit van het politiemanagement en in het belang van de eigen ontwikkeling deze stap in hun loopbaan zouden zetten. Dat beleid zal onverkort worden voortgezet.

Leergang strategisch management politie

Omdat de in de inleiding genoemde factoren niet slechts van invloed zijn op de hoogste leidinggevende politieambtenaren, maar op alle leidinggevendenden bij de politie zal ook het huidige hoger politie-onderwijs worden herzien. Het vergroten van kennis en kunde vormt immers een belangrijke basis voor het politiemangement.

Het gaat daarbij om een vernieuwing van de opleiding aan de Nederlandse Politie Academie en daarboven om de ontwikkeling van een specifieke leergang voor topfunctionarissen van de Nederlandse politie.

De leergang strategisch management politie vormt voor de doelgroep waarop het MD-beleid primair is gericht feitelijk het basisniveau.

Het voornemen is de leergang hoofdzakelijk te doen ontwikkelen buiten de reguliere politieonderwijsstructuur door een of meerdere universiteiten. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan de wenselijkheid de politie te transformeren naar een meer open organisatie.

Naar het zich laat aanzien zullen nog vóór het einde van het Kamerreces de afspraken met de betrokken universiteiten over de ontwikkeling van de leergang kunnen worden afgerond. Overwogen wordt de leergang op termijn slechts toegankelijk te doen zijn voor degenen die met succes een academische opleiding hebben voltooid. Daarbij zal nog worden gezien in welke mate het anderszins bezitten van een academisch werk- en denkniveau toegang tot de leergang kan geven. Het met succes afronden van de leergang zal als voorwaarde gelden voor verdere deelname aan het MD-traject.

De leergang is ook bedoeld voor degenen die elders in de samenleving reeds een carrière hebben opgebouwd en op hoog niveau in de politieorganisatie zouden kunnen en willen instromen. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan een verdere vermaatschappelijking van de politie en kan gebruik worden gemaakt van ervaring en expertise die in andere organisaties is opgedaan. Met de realisering van een leergang die een zodanige aantrekkingskracht heeft dat het mogelijk wordt kandidaten van buiten de politieorganisatie te interesseren voor topfuncties binnen de politie wordt een belangrijke stap gezet naar een verrijking van de top van de organisatie.

Voor de begeleiding van de ontwikkeling en de uitvoering van de leergang zal een topfunctionaris van de Nederlandse politie worden aangezocht.

Wettelijk kader

Het relevante formele kader is neergelegd in de Politiewet 1993 alsmede in het Besluit Kroonbenoemingen Politie. De kroonbenoemingen bij de Nederlandse politie betreffen de volgende functionarissen:

Korpschef

De benoeming van een korpschef geschiedt bij koninklijk besluit. Op grond van artikel 25, eerste en tweede lid, van de Politiewet 1993 wordt daartoe een voordracht gedaan door de minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de minister van Justitie. De korpsbeheerder doet een aanbeveling voor de benoeming, de hoofdofficier van justitie en het regionaal college gehoord. De minister van Binnenlandse Zaken vraagt terzake advies aan de Commissaris van de Koningin en door tussenkomst van de minister van Justitie aan de Procureur-generaal.

De benoeming van de korpschef van het Korps landelijke politiediensten is geregeld in artikel 42, eerste lid, van de Politiewet 1993. In dat geval doet de minister van Justitie een voordracht voor benoeming in overeen-

stemming met de minister van Binnenlandse Zaken, de Raad voor het Korps landelijke politiediensten gehoord.

De plaatsvervangend korpschef en de ambtenaren behorend tot de leiding van het korps, voor zover benoemd in schaal 14 en hoger van bijlage I van het Besluit bezoldiging politie

Artikel 25, derde lid, juncto artikel 45, tweede lid, van de Politiewet 1993, en artikel 1 van het Besluit Kroonbenoemingen politie, bepalen welke ambtenaren van politie behoren tot de leiding van een politiekorps en mitsdien bij koninklijk besluit worden benoemd.

Ambtenaren, niet behorend tot de leiding van een politiekorps, met een functie in salarisschaal 15 en hoger van bijlage I van het Besluit bezoldiging politie

Deze categorie is aangewezen krachtens artikel 52 van de Politiewet 1993, juncto artikel 1 en artikel 3, eerste lid, van het Besluit Kroonbenoemingen politie. Benoeming bij koninklijk besluit geschiedt op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de minister van Justitie c.q. op voordracht van de minister van Justitie in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken.

Eventuele aanpassing

De adequate uitvoering van landelijk loopbaanbeleid voor topfunctionarissen van de politie door de minister van Binnenlandse Zaken en een daarop aansluitend loopbaanbeleid op regionaal niveau door de korpsbeheerder vereisen duidelijke en toegesneden verantwoordelijkheden. Nader zal worden gezien of voor de uitvoering van dit beleid de huidige juridische basis toereikend is of dat, als sluitstuk op het instrumentarium, het huidige wettelijk kader aanpassing behoeft.

Daarbij zal ook in beschouwing worden genomen of de huidige rechtspositionele regelingen en de procedures voor de vervulling van functies die in dit kader van belang zijn, moeten worden herzien. Uiteraard zal over deze aangelegenheden waar nodig het noodzakelijke overleg, zoals met de korpsbeheerders en de politievakorganisaties, worden gevoerd.

Uit het informeel overleg met betrokkenen (korpsbeheerders, korpschefs) is steun voor deze aanpak gebleken. In het tot nu toe gevoerde overleg met de politievakorganisaties over management development zijn geen bezwaren naar voren gekomen.

Bijlagen:

- rapport «profiel van de korpschef»¹
- reactie korpsbeheerdersberaad¹

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.