

## Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

# ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

Persbericht 30 juni 2005

EMBARGO TOT 30 JUNI 2005 14.30 UUR

---

### **Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie: Geen nationale politie**

Vandaag heeft de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, onder voorzitterschap van mevrouw J.M. Leemhuis-Stout, zijn rapport aan minister Remkes van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en minister Donner van Justitie aangeboden. In het rapport, getiteld *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, concludeert de Stuurgroep dat er geen nationale politie moet worden ingevoerd. De knelpunten in het huidige bestel worden daarmee niet opgelost. De Stuurgroep stelt de vorming van een concern Nederlandse politie voor, bestaande uit ondermeer de regiokorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD).

In 1994 zijn er na de invoering van de Politiewet 1993 vijftieng regiokorpsen en het KLPD ontstaan. Op basis van zijn evaluatie stelt de Stuurgroep vast dat deze structuur niet meer volstaat in de huidige tijd waarin veiligheid ook op bovenregionaal en nationaal niveau moet worden opgepakt. Er zijn spanningen tussen het rijksniveau en de regio's, die niet bijdragen aan het vergroten van de veiligheid. Daarnaast constateert de Stuurgroep dat er geen helderheid is over de verdeling van diverse verantwoordelijkheden. Dit geldt voor de Tweede Kamer, de ministers, de korpsbeheerders, de regionaal colleges, de burgemeesters, de gemeenteraden en de korpschefs. Een typerend voorbeeld daarbij is het gezag over de politie. Dit berust op lokaal niveau bij de burgemeester en de officier van Justitie. In de praktijk echter is in het gezag ook de korpsbeheerder en de regionale beheerdriehoek een belangrijkere rol gaan spelen. Verder moet de samenhang tussen de korpsen worden versterkt.

De Stuurgroep pleit daarom voor de introductie van het concern Nederlandse politie. In dit concern zijn de regiokorpsen en het KLPD belangrijke onderdelen. De aansturing vindt plaats door een concernbestuur, dat verantwoordelijk wordt voor de concernbesturing en afspraken maakt met de ministers over de te leveren prestaties. Het bestaande aantal regio's kan in dit voorstel worden gehandhaafd. In het concern kan efficiency en effectiviteit worden bereikt door meer eenheid en standaardisatie in bijvoorbeeld de ICT van de politie. De Stuurgroep pleit ervoor om op lokaal niveau meer invloed te geven aan de gemeenteraden. De huidige regionale colleges moeten opgaan in een regionaal veiligheidsbestuur, dat afspraken maakt met de regionale korpschef over de te leveren regionale en lokale prestaties van de politie. De korpschef krijgt de dagelijkse leiding, inclusief het beheer over zijn regiokorps.

Het door de Stuurgroep uitgewerkt concernmodel leidt verder tot betere en gestructureerde afstemming tussen de regio's en tussen het rijks- en regionale/lokale niveau. Verder leidt het voorstel tot meer helderheid in de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarin het lokale gezag bij de burgemeester en de officier van Justitie blijft. De functie van korpsbeheerder komt te vervallen. De democratische inbedding wordt met dit concernmodel verbeterd. De aanbevelingen van de Stuurgroep dienen daarbij in onderling verband te worden gezien en uitgevoerd.

Een introductie van nationale politie zou de lokale verankering van de politie te veel uithollen. Handhaven van de regiopolitie in haar huidige vorm doet echter geen recht aan de veranderingen in de maatschappij en de dreigingen die daarmee samenhangen. Ook het voorliggende wetsvoorstel om de bevoegdheden van de minister van BZK te versterken acht de Stuurgroep onvoldoende.

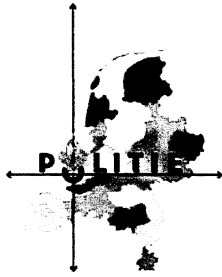
De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie is in september 2004 ingesteld door het Kabinet om bij de politie de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie en de sturing van beheer en taakuitvoering en sterke punten en knelpunten op dit terrein in het huidige bestel te inventariseren. Naast de voorzitter mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (voormalig commissaris der Koningin in Zuid-Holland) bestaat de Stuurgroep uit de volgende leden:

- mr. J.A. Blok (voormalig Procureur-Generaal)
- prof. dr. W. Bruggeman (voorzitter van de Belgische Federale Politieraad)
- mr. J.A.M. Hendriks (voormalig commissaris der Koningin in Overijssel)
- drs. J.K.T. Postma (voormalig korpsbeheerder Politie Hollands-Midden)
- prof. dr. H.W. Volberda (hoogleraar strategisch management en ondernemingsbeleid Erasmus Universiteit Rotterdam)
- J.W. Wilzing (voormalig korpschef Politie IJsselmeer)
- H. Zwarts (voorzitter Kamer van Koophandel Amsterdam).
- Mevrouw mr. A.L.C. Roelofs heeft tot 1 april 2005 deel uitgemaakt van de Stuurgroep in verband met haar aanstelling tot directeur Brandweer en GHOR bij het ministerie van BZK op die datum.

Als secretaris van de Stuurgroep heeft drs. P.F. Rozenberg MPA gefungeerd.

Nadere informatie:

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met Frank Rozenberg (secretaris van de Stuurgroep). Telefoon: 06 2055 2714. Email: [rozenberg@obmc.nl](mailto:rozenberg@obmc.nl).



## Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

# ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

### *Managementsamenvatting*

In het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet is aangekondigd dat een evaluatie zal worden uitgevoerd naar het functioneren van de politie, onder aansturing en regie van een stuurgroep. Op 20 september 2004 heeft het Kabinet daartoe de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (de Stuurgroep) geïnstalleerd. Gelet op het complexe (politieke) krachtenveld waarin de evaluatie plaatsvindt, heeft het Kabinet gekozen voor een onafhankelijke stuurgroep. Dat betekent dat bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de verschillende politieberaden en de departementen geen deel uitmaken van de Stuurgroep. Wel heeft de Stuurgroep de vertegenwoordigers van het politieveld, de meest betrokken partners en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie op een door hemzelf bepaalde wijze bij de evaluatie betrokken.

Het Kabinet heeft als doel van de evaluatie vastgesteld om ten aanzien van de politie 'de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie en de sturing van beheer en taakuitvoering en sterke punten en knelpunten op dit terrein in het huidige bestel te inventariseren.' In dat verband wordt aan de Stuurgroep gevraagd voorstellen te doen hoe die knelpunten kunnen worden weggenomen en in een rapport te adviseren over een aantal mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de politieorganisatie. De taak van de Stuurgroep strekt zich daarbij uit tot de gehele politieorganisatie, behoudens de Politieacademie, de Koninklijke Marechaussee, de AIVD en de bijzondere opsporingsdiensten en bijstandseenheden van de diverse departementen. De Stuurgroep heeft op een groot aantal manieren relevante partijen in het onderzoek betrokken, variërend van interviews en hoorzittingen tot het gebruikmaken van (aangereikte) documenten en deskstudies. Daarnaast heeft de Stuurgroep reacties ontvangen op de oproep op de website van de Stuurgroep om een mening te geven over het politiebestel.

De Stuurgroep is bij zijn onderzoek uitgegaan van een model dat aanknopingspunten voor het onderzoek heeft geboden. Het model houdt namelijk rekening met de verschillende niveaus van analyse (lokaal/regionaal, nationaal en internationaal), de scheiding tussen gezag, beheer, bestuur en beleid bij de politie, de explicitering van de openbare orde en hulpverleningstaak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het beheer van de politie en een verbijzondering van de organisatie naar technologie, structuur en cultuur.

Het toetsingskader - de criteria op basis waarvan toetsing door de Stuurgroep heeft plaatsgevonden - wordt gevormd door de criteria democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie.

#### ***Aangetroffen situatie***

Het onderzoek van de Stuurgroep heeft tot de volgende inzichten geleid.

Ten opzichte van de situatie van voor de reorganisatie van 1994 heeft de politieorganisatie een grote verbeteringsslag gemaakt in effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatie. Deze verbetering is mede tot stand gebracht door de vermindering van soort en aantal politiekorpsen. De democratische inbedding was al vanaf de start van het nieuwe bestel met vraagtekens omkleed door het bestaan van het zogenaamde 'democratische gat'; het regionaal politiebestuur en als zodanig de korpsbeheerder staan niet onder controle van een rechtstreeks democratisch gekozen regionaal orgaan.

Door het steeds meer uit elkaar lopen van hetgeen de wetgever heeft bedoeld met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het bestel en de feitelijke dagelijkse praktijk zijn de vraagtekens niet weggenomen. De positionering van de

korpsbeheerder is daarvan een voorbeeld; waar ondergeschiktheid aan het regionaal college mag worden verwacht, heeft de korpsbeheerder in de beleving van velen een bovengeschatte positie gekregen en hoewel ontkend, wordt in de praktijk ook als zodanig gehandeld. Het regionaal college maakt hierdoor eigenlijk – vaak onbewust – onvoldoende gebruik van zijn bestuurlijke positie en bevoegdheid. De korpsbeheerder en de regionale beheerdriehoek houden zich niet meer alleen met beheer bezig - zoals oorspronkelijk is bedoeld -, maar ook met gezag. Artikel 2 Politiewet 1993 (luidende: *'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'*) krijgt daardoor een ongewenste dimensie. Ook de gemeenteraden vervullen in het bestel niet de rol die zij oorspronkelijk toebedeeld hebben gekregen.

Voor het lokaal gezag over de politie geldt daarnaast dat dit beperkt wordt door de top down-benadering van prioriteiten. Nationale en regionale prioriteiten hebben de neiging lokale prioriteiten te verdringen. De beschikbare capaciteit is hierdoor al vastgelegd, zodat er voor het lokaal gezag weinig daadwerkelijk gezag meer valt uit te oefenen.

Ook het sturingsconcept heeft zich niet geheel ontwikkeld in de bedoelde richting. '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 het decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het 'tenzij' afzonderlijk of gezamenlijk in te richten. Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de politie maakt deze 'wij-zij' houding ook zichtbaar.

Een gemeenschappelijke visie is op zichzelf al van belang. Het ontbreken daarvan telt echter des te meer in de huidige tijd, waarin de bedreiging van de veiligheid zich op een volstrekt andere wijze kan vertonen dan Nederland is gewend. Tevens zou kunnen worden gesteld dat centraal en decentraal niveau elkaar gevangen houden in een rituele dans van wederzijdse verwijten en stekeligheden. 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, het lokale niveau vindt dat er te weinig beleidsvrije ruimte is.

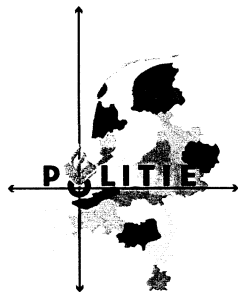
De interne organisatie van de politie heeft zich in de afgelopen tien jaar ontwikkeld van een focus op de eigen regio naar het meer en meer over de eigen regiogrenzen heen kijken. Dit proces heeft echter teveel tijd gevraagd, waardoor in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit en innovatie verbetering nog steeds mogelijk en nodig is. Het niet tot stand komen van een landelijke informatiehuishouding en het vast blijven houden aan eigen ICT-concepten zijn daarvan voorbeelden. De knelpunten in het ICT-dossier hebben de politieregio's daarbij in de beeldvorming geen goed gedaan.

De politieorganisatie is ook onvoldoende transparant om duidelijk te maken hoe de interne bedrijfsvoering is geregeld en om een goed oordeel te kunnen geven over efficiency en effectiviteit van de politieorganisatie. In een sector waar circa EUR 3,5 miljard in omgaat, is dit eigenlijk niet acceptabel te achten.

Uit de door de Stuurgroep onderscheiden trends en ontwikkelingen valt op te maken dat de eisen die aan de politie worden gesteld, steeds meer toenemen en/of zwaarder worden. De Stuurgroep heeft geconstateerd dat de reorganisatie in 1994 weliswaar tot één soort politie heeft geleid, maar dat dit niet heeft betekend dat er ook één concern politie is ontstaan. Als ook dat concern zich zou hebben gevormd, dan was de politie vermoedelijk nu beter geëquipeerd om op de trends en ontwikkelingen te anticiperen en was de verhouding tussen centraal en decentraal niveau minder verstoord geweest.

De Stuurgroep stelt vast dat partijen zich aan het hervinden zijn. De regio's richten hun energie meer en meer op de gezamenlijkheid en de samenwerking tussen de regio's. Het Rijk wil door middel van aanpassing van de Politiewet 1993 tot een gewijzigde positionering van de politie komen. De samenwerking tussen de regio's, in de vorm van een doorontwikkeling van het huidige bestel is nu beperkt tot de horizontale samenwerking en heeft minder oog





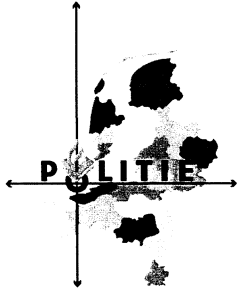
## Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

# ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

### *Conclusies*

De Stuurgroep komt op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende hoofdconclusies.

1. Het Nederlandse staatsbestel, de bevolking én de politiemedewerkers zijn gebaat bij een effectieve, efficiënte, kwalitatief hoogwaardige, innovatieve en flexibele politieorganisatie, die functioneert onder het bevoegd gezag en democratisch is ingebed.
2. De reorganisatie van de politie in 1994 heeft ten opzichte van de tot dan toe bestaande rijks- en gemeentepolitie tot verbetering in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatiekracht geleid. Er is één soort politie ontstaan.
3. De effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, innovatiekracht en transparantie moeten in het huidige bestel worden verbeterd. De samenhang tussen de politiekorpsen moet daarbij worden versterkt.
4. De democratische inbedding van de politie was in de Politiewet 1993 al matig vormgegeven en met vraagtekens omkleed. Door de ronzigheid van de spelers in het politiebestedel zijn de vraagtekens in de praktijk niet weggenomen. Hier zijn te noemen het centrale niveau, de korpsbeheerder, het regionaal college en gemeenteraden, maar ook de korpschef die in de Politiewet 1993 onduidelijk is gepositioneerd.
5. Het centrale en het decentrale niveau hebben geen gemeenschappelijke visie op de politie.
6. Hoewel de vorming van één soort politie in 1994 als een verworvenheid kan worden gezien, heeft dit zich door het autonome karakter van de politieregio's, het onvoldoende invullen van landelijke kaders en het ontbreken van een gemeenschappelijke sturing niet weten te vertalen in een optimale ontwikkeling van de politie en heeft dit tot spanning geleid in de verhouding centraal-decentraal en in de samenhang tussen gezag en beheer.
7. Gegeven het beschikbare cijfermateriaal, is niet aangetoond dat de schaal van de korpsen significant van invloed is op de geleverde prestaties.
8. In het (gewijzigd) politiebestedel moet rekening worden gehouden met het in balans brengen van de centrale en de decentrale belangen, het verhelderen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de koppeling van de politie aan andere veiligheidspartners op regionaal niveau en flexibiliteit om schaalvergroting te kunnen realiseren.
9. Het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden) zal de knelpunten in het politiebestedel niet oplossen.
10. Nationale politie, provinciale politie, regionaal doorontwikkelde politie en het scheiden van de bestuurlijke en justitiële politie zijn geen modellen die als basis voor een wijziging in het politiebestedel kunnen dienen, omdat deze modellen geen afdoende oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten.



## Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

# ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

### *Aanbevelingen*

De Stuurgroep komt tot de volgende aanbevelingen, die in onderling verband moeten worden gezien en doorgevoerd.

1. De positie van de gemeenteraden moet worden versterkt om de lokale verankering beter te garanderen. Hiervoor is niet alleen een inbrengrecht voldoende, maar moet ook een plicht voor het regionaal veiligheidsbestuur om inbreng aan de gemeenteraden te vragen in wetgeving worden opgenomen.
2. Het lokale gezag over de politie dient te berusten bij burgemeester en officier van Justitie.
3. Het regionaal veiligheidsbestuur (zolang dit nog niet is gevormd: het regionaal college) is verantwoordelijk voor de vaststelling van het veiligheidsbeleid, inclusief de politieprioriteiten in de regio. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn, voorzover het de politie betreft, de verantwoordelijkheid van de regionaal korpschef.
4. De voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur, de hoofdofficier van Justitie en de regionaal korpschef dienen periodiek met elkaar overleg te voeren over de voortgang en ontwikkelingen in het realiseren van het regionale veiligheidsbeleid.
5. De regionaal korpschef moet worden belast met de dagelijkse leiding van het regionaal korps op alle operationele en beheersaspecten, binnen de kaders die aan hem worden gesteld vanuit het lokale gezag, het regionale veiligheidsbestuur en het concernbestuur. Dit is *mutatis mutandis* van toepassing op de korpschef KLPD met betrekking tot zijn korps.
6. De Nederlandse politie moet worden ingericht als een concern om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van het concern te optimaliseren. Het concern dient te bestaan uit een concernbestuur (verantwoordelijk voor het beheer van het concern en de concernbesturing van de regiokorpsen en het KLPD), een concernstaf van beperkte omvang, het KLPD, de regiokorpsen en een dienst Beheersondersteuning ('shared services'). In het concern moet de medezeggenschap adequaat worden gepositioneerd door middel van een Ondernemingsraad op concernniveau.
7. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie maken prestatieafspraken met het concernbestuur politie. Vanuit rijksniveau is er sprake van één budgetstroom richting het concern. Huidige budgetstromen afkomstig van andere departementen worden door tussenkomst van de minister van BZK aan het concern ter beschikking gesteld, waarbij de te leveren prestaties in de prestatieafspraken worden opgenomen.
8. De effectiviteit, de efficiency, de kwaliteit, flexibiliteit en innovatiekracht moeten worden verder worden verbeterd. Hiervoor heeft het concernbestuur een primaire verantwoordelijkheid. Het is daarbij evident dat de deskundigheid, die op velerlei gebied in de huidige politieorganisatie aanwezig is, van grote meerwaarde is om de politieorganisatie verder te ontwikkelen op de genoemde punten.
9. Schaalvergroting van de regio's leidt op dit moment af van de werkelijke knelpunten in het huidige bestel. Van schaalverkleining mag evenwel geen sprake zijn. Het inbouwen van flexibiliteit in wet- en regelgeving ten behoeve van schaalvergroting is noodzakelijk. De congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's is essentieel om het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur te laten opgaan. Waar op dit moment knelpunten bestaan zal een politiek-bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij dan om de incongruenties Haarlemmermeer en Hattum en de omvang van de regio's Zaanstreek-Waterland en Gooi en Vechtstreek.
10. Voor het doorvoeren van deze aanbevelingen en het introduceren van het concern Nederlandse politie is het aanbevelenswaardig om een *Gemeenschappelijk Programma Politieontwikkeling* in te richten, waarin alle betrokken partijen participeren en waarin de inhoudelijke stappen en processtappen worden gecoördineerd en stapsgewijs worden ingevoerd onder het gezag van en de sturing door de bevoegde ministers.

voor de verticale verbinding tussen centrale en decentrale eisen en wensen. Het voorstel voor wijziging van de Politiewet 1993 (versterken Rijksbevoegdheden) concentreert zich meer op de verticale verbinding, waarbij de centrale lijn meer gewicht krijgt. Daarnaast bestaat er een meer of minder impliciete behoefte om het aantal regio's te verminderen.

#### **Lokaal verankerd, nationaal versterkt**

Vanuit de aangetroffen situatie waarin belangrijke knelpunten zijn te signaleren in de balans tussen centraal en decentraal niveau, de samenhang tussen de onderdelen van de politieorganisatie en de helderheid in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is de Stuurgroep een voorstander van een aanpassing van het huidige bestel die verder gaat dan het thans voorliggende voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden). Hiertoe zijn vijf alternatieve hoofdmodellen beoordeeld.

De Stuurgroep acht het introduceren van wijzigingen die leiden tot een scheiding van de politieke en de justitiële politietaken, tot provinciale politie of tot nationale politie niet wenselijk. Deze modellen lossen de hiervoor genoemde knelpunten niet op, leiden verder tot inflexibiliteit en/of druisen volledig in tegen de betekenisvolle, lokale verankering van de Nederlandse politiezorg. Ook het model van regionale doorontwikkeling zoals door korpsbeheerders en korpschefs wordt voorgesteld, wordt als onwenselijk gezien. Alhoewel regionale doorontwikkeling een stap in de goede richting is, komt ook deze oplossing nog onvoldoende tegemoet aan de gesignaleerde spanning in de relatie tussen centraal en decentraal niveau. Verder leidt dit ook tot zelfsturing van de politie, waarbij vraagtekens moeten worden gezet bij de democratische inbedding.

De Stuurgroep beveelt daarom de introductie van het concern Nederlandse politie aan, waarin de politie *lokaal is verankerd* en *nationaal wordt versterkt*. Aangrijpingspunt voor de Stuurgroep is daarbij het hiervoor reeds genoemde artikel 2 Politiewet 1993.

In dit concernmodel is sprake van een lokale verankering van de politie door:

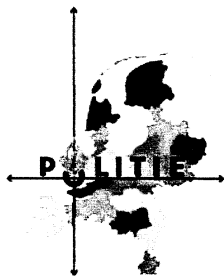
- Het handhaven van het lokale gezag van de burgemeester en de officier van Justitie.
- Het versterken van de positie van de gemeenteraad.
- Het vastleggen van basis- en kwaliteitseisen waaraan politiewerk moet voldoen.
- Het laten opgaan van het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur zodat de politiezorg integraal kan worden beschouwd.

In dit concernmodel is sprake van een nationale versterking van de politie, in de zin van het in balans brengen van de verhouding tussen centraal en decentraal niveau, door:

- Het versterken van de samenwerking van de concernonderdelen (regiokorpsen, KLPD, beheersondersteuning, concernstaf en concernbestuur).
- Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van het concern bij het concernbestuur, met de verantwoordelijkheid voor de korpschefs voor de dagelijkse leiding in hun korps, inclusief het daarbijbehorende beheer.
- De afstemming tussen enerzijds de minister van BZK en de minister van Justitie en anderzijds het concernbestuur.
- Het introduceren van een versterkt systeemtoezicht in de vorm van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Met de uitwerking van het concernmodel heeft de Stuurgroep de actoren en organen die in het politiebestel een rol spelen niet geïsoleerd beschouwd, maar in samenhang. Op deze wijze biedt het concernmodel ook een oplossing voor de knelpunten die het Kabinet ten aanzien van het huidige bestel signaleert en wordt tevens tegemoet gekomen aan de kritiek die korpsbeheerders en korpschefs hebben op het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden).

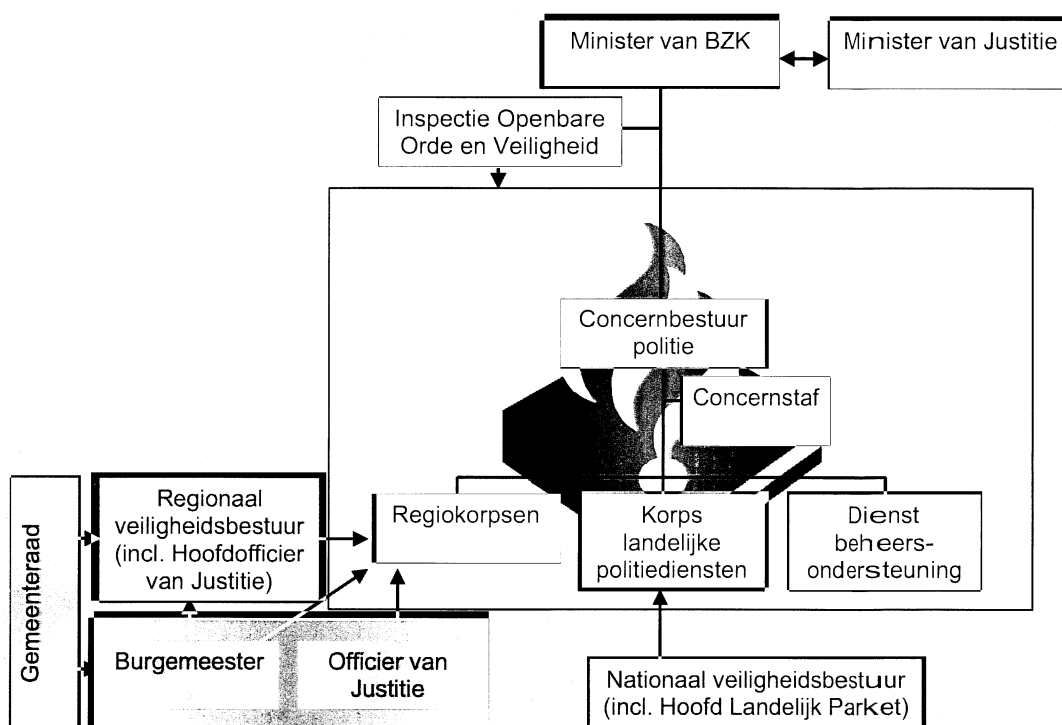
De Stuurgroep is van mening dat de voortzetting van de parlementaire behandeling van het genoemde voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in het licht van de aanbevelingen van de Stuurgroep moet worden gezien, zoals die in de uitwerking van het concernmodel zijn verwoord. Het concernmodel kan daarbij ook worden gezien als een versnelling van de ontwikkelingen die zich op dit moment op centraal en decentraal niveau voordoen. De Stuurgroep heeft deze ontwikkelingen in het concernmodel met elkaar in verband gebracht.



Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

# *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*

Concernmodel Nederlandse Politie



**Figuur:** Concernmodel Nederlandse politie: lokaal verankerd, nationaal versterkt

Juni 2005

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

[www.politiebestel.nl](http://www.politiebestel.nl)

# Lokaal verankerd, nationaal versterkt

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie



**POLITIE**



# ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

***Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie***

Utrecht, juni 2005

# Voorwoord

Veiligheid is in korte tijd een van de belangrijkste maatschappelijke thema's geworden. De politie is daarbij van oudsher een van de prominente spelers waar het gaat om – in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag – het handhaven van de openbare orde, het bieden van hulp aan hen die deze behoeven en het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde.

Voor de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (hierna: de Stuurgroep) is het daarom een bijzondere opdracht geweest om een dergelijk maatschappelijk relevant orgaan te kunnen onderzoeken en aanbevelingen te doen om de bijdrage van de politie aan het verbeteren van de veiligheid te optimaliseren.

De opdracht van de Stuurgroep betrof de evaluatie van de politieorganisatie. Periodiek evalueren kan een belangrijke input leveren aan het verbeteren van organisaties. Evalueren is daarom *business as usual* - iets wat elke zichzelf respecterende organisatie van tijd tot tijd moet doen, zo ook de politie. Al vaker is er onderzoek gedaan naar de stand van zaken van het bestel, bijvoorbeeld in het onderzoek Evaluatie Politiewet 1993 zoals dat in 1998 is uitgevoerd. Ook binnen de korpsen houdt men zichzelf tegen het licht door middel van bijvoorbeeld de visitaties in het kader van het kwaliteitssysteem Nederlandse politie. De activiteiten van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie zijn daarin dan ook niet uniek.

Deze evaluatie is uitgevoerd door een onafhankelijk opererende Stuurgroep; dit gelet op het complexe (politieke) krachtenveld. Dit betekent dat bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de verschillende politieberaden en de departementen geen deel hebben uitgemaakt van de Stuurgroep. De Stuurgroep heeft uiteraard de vertegenwoordigers van het politieveld, de meest betrokken partners en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie op een door de Stuurgroep bepaalde wijze bij de evaluatie betrokken.

In dit rapport doet de Stuurgroep vanuit die onafhankelijke positie verslag van zijn werkzaamheden. De werkzaamheden hebben geresulteerd in aanbevelingen, die, zoals hiervoor gesteld en indien in samenhang geëffectueerd, de politie optimaal positioneert om haar bijdrage aan de veiligheid te leveren.

De Stuurgroep heeft bij zijn werkzaamheden dankbaar gebruik gemaakt van essays, manifesten, state-of-the-art-beschouwingen, maar ook van gewone rapporten, notities, brieven, e-mails en mondelinge informatie die uit alle delen van de maatschappij aan de Stuurgroep zijn aangereikt: veiligheid en de rol van de politie daarin zijn ieders zorg!

Juni 2005

ir. J.M. Leemhuis-Stout

Voorzitter



## Managementsamenvatting

In het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet is aangekondigd dat een evaluatie zal worden uitgevoerd naar het functioneren van de politie, onder aansturing en regie van een stuurgroep. Op 20 september 2004 heeft het Kabinet daartoe de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (de Stuurgroep) geïnstalleerd. Gelet op het complexe (politieke) krachtenveld waarin de evaluatie plaatsvindt, heeft het Kabinet gekozen voor een onafhankelijke stuurgroep. Dat betekent dat bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de verschillende politieberaden en de departementen geen deel uitmaken van de Stuurgroep. Wel heeft de Stuurgroep de vertegenwoordigers van het politieveld, de meest betrokken partners en de departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie op een door hemzelf bepaalde wijze bij de evaluatie betrokken.

Het Kabinet heeft als doel van de evaluatie vastgesteld om ten aanzien van de politie 'de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie en de sturing van beheer en taakuitvoering en sterke punten en knelpunten op dit terrein in het huidige bestel te inventariseren.' In dat verband wordt aan de Stuurgroep gevraagd voorstellen te doen hoe die knelpunten kunnen worden weggenomen en in een rapport te adviseren over een aantal mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de politieorganisatie. De taak van de Stuurgroep strekt zich daarbij uit tot de gehele politieorganisatie, behoudens de Politieacademie, de Koninklijke Marechaussee, de AIVD en de bijzondere opsporingsdiensten en bijstandseenheden van de diverse departementen.

De Stuurgroep heeft op een groot aantal manieren relevante partijen in het onderzoek betrokken, variërend van interviews en hoorzittingen tot het gebruikmaken van (aangereikte) documenten en deskstudies. Daarnaast heeft de Stuurgroep reacties ontvangen op de oproep op de website van de Stuurgroep om een mening te geven over het politiebestedel.

De Stuurgroep is bij zijn onderzoek uitgegaan van een model dat aanknopingspunten voor het onderzoek heeft geboden. Het model houdt namelijk rekening met de verschillende niveaus van analyse (lokaal/ regionaal, nationaal en internationaal), de scheiding tussen gezag, beheer, bestuur en beleid bij de politie, de explicitering van de openbare orde en hulpverleningstaak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het beheer van de politie en een verbijzondering van de organisatie naar technologie, structuur en cultuur.

Het toetsingskader - de criteria op basis waarvan toetsing door de Stuurgroep heeft plaatsgevonden - wordt gevormd door de criteria democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie.

### **Aangetroffen situatie**

Het onderzoek van de Stuurgroep heeft tot de volgende inzichten geleid.

Ten opzichte van de situatie van voor de reorganisatie van 1994 heeft de politieorganisatie een grote verbeteringsslag gemaakt in effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatie. Deze verbetering is mede tot stand gebracht door de vermindering van soort en aantal politiekorpsen. De democratische inbedding was al vanaf de start van het nieuwe bestel met vraagtekens omkleed door het bestaan van het zogenaamde 'democratische gat'; het regionaal politiebureau en als zodanig de korpsbeheerder staan niet onder controle van een rechtstreeks democratisch gekozen regionaal orgaan.

Door het steeds meer uit elkaar lopen van hetgeen de wetgever heeft bedoeld met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het bestel en de feitelijke dagelijkse praktijk zijn de vraagtekens niet weggenomen. De positionering van de korpsbeheerder is daarvan een voorbeeld; waar ondergeschiktheid aan het regionaal college mag worden verwacht, heeft de korpsbeheerder in de beleving van velen een bovengeschiede positie gekregen en hoewel ontkend, wordt in de praktijk ook als zodanig gehandeld. Het regionaal college maakt hierdoor eigenlijk – vaak onbewust – onvoldoende gebruik van zijn bestuurlijke positie en bevoegdheid. De korpsbeheerder en de regionale beheerdriehoek houden zich niet meer alleen met beheer bezig - zoals oorspronkelijk is bedoeld -, maar ook met gezag. Artikel 2 Politiewet 1993 (luidende: '*de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven*') krijgt daardoor een ongewenste dimensie. Ook de gemeenteraden vervullen in het bestel niet de rol die zij oorspronkelijk toebedeeld hebben gekregen.

Voor het lokaal gezag over de politie geldt daarnaast dat dit beperkt wordt door de top down-benadering van prioriteiten. Nationale en regionale prioriteiten hebben de neiging lokale prioriteiten te verdringen. De beschikbare capaciteit is hierdoor al vastgelegd, zodat er voor het lokaal gezag weinig daadwerkelijk gezag meer valt uit te oefenen.

Ook het sturingsconcept heeft zich niet geheel ontwikkeld in de bedoelde richting. '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 het decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het 'tenzij' afzonderlijk of gezamenlijk in te richten. Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de politie maakt deze 'wij-zij' houding ook zichtbaar.

Een gemeenschappelijke visie is op zichzelf al van belang. Het ontbreken daarvan telt echter des te meer in de huidige tijd, waarin de bedreiging van de veiligheid zich op een volstrekt andere wijze kan vertonen dan Nederland is gewend. Tevens zou kunnen worden gesteld dat centraal en decentraal niveau elkaar gevangen houden in een rituele dans van wederzijdse verwijten en stekeligheden. 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, het lokale niveau vindt dat er te weinig beleidsvrije ruimte is.

De interne organisatie van de politie heeft zich in de afgelopen tien jaar ontwikkeld van een focus op de eigen regio naar het meer en meer over de eigen regiogrenzen heen kijken.

Dit proces heeft echter teveel tijd gevraagd, waardoor in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit en innovatie verbetering nog steeds mogelijk en nodig is. Het niet tot stand komen van een landelijke informatiehuishouding en het vast blijven houden aan eigen ICT-concepten zijn daarvan voorbeelden. De knelpunten in het ICT-dossier hebben de politieregio's daarbij in de beeldvorming geen goed gedaan.

De politieorganisatie is ook onvoldoende transparant om duidelijk te maken hoe de interne bedrijfsvoering is geregeld en om een goed oordeel te kunnen geven over efficiency en effectiviteit van de politieorganisatie. In een sector waar circa EUR 3,5 miljard in omgaat, is dit eigenlijk niet acceptabel te achten.

Uit de door de Stuurgroep onderscheiden trends en ontwikkelingen valt op te maken dat de eisen die aan de politie worden gesteld, steeds meer toenemen en/of zwaarder worden. De Stuurgroep heeft geconstateerd dat de reorganisatie in 1994 weliswaar tot één *soort* politie heeft geleid, maar dat dit niet heeft betekend dat er ook één *concern* politie is ontstaan. Als ook dat concern zich zou hebben gevormd, dan was de politie vermoedelijk nu beter geëquipeerd om op de trends en ontwikkelingen te anticiperen en was de verhouding tussen centraal en decentraal niveau minder verstoord geweest.

De Stuurgroep stelt vast dat partijen zich aan het hervinden zijn. De regio's richten hun energie meer en meer op de gezamenlijkheid en de samenwerking tussen de regio's. Het Rijk wil door middel van aanpassing van de Politiewet 1993 tot een gewijzigde positionering van de politie komen. De samenwerking tussen de regio's, in de vorm van een doorontwikkeling van het huidige bestel is nu beperkt tot de horizontale samenwerking en heeft minder oog voor de verticale verbinding tussen centrale en decentrale eisen en wensen. Het voorstel voor wijziging van de Politiewet 1993 (versterken Rijksbevoegdheden) concentreert zich meer op de verticale verbinding, waarbij de centrale lijn meer gewicht krijgt. Daarnaast bestaat er een meer of minder impliciete behoefte om het aantal regio's te verminderen.

### ***Lokaal verankerd, nationaal versterkt***

Vanuit de aangetroffen situatie waarin belangrijke knelpunten zijn te signaleren in de balans tussen centraal en decentraal niveau, de samenhang tussen de onderdelen van de politieorganisatie en de helderheid in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is de Stuurgroep een voorstander van een aanpassing van het huidige bestel die verder gaat dan het thans voorliggende voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden). Hiertoe zijn vijf alternatieve hoofdmodellen beoordeeld.

De Stuurgroep acht het introduceren van wijzigingen die leiden tot een scheiding van de politieke en de justitiële politietaken, tot provinciale politie of tot nationale politie niet wenselijk. Deze modellen lossen de hiervoor genoemde knelpunten niet op, leiden verder tot inflexibiliteit en/of druisen volledig in tegen de betekenisvolle, lokale verankering van de Nederlandse politiezorg. Ook het model van regionale doorontwikkeling zoals door korpsbeheerders en korpschefs wordt voorgesteld, wordt als onwenselijk gezien. Alhoewel regionale doorontwikkeling een stap in de goede richting is, komt ook deze oplossing nog onvoldoende tegemoet aan de gesignaleerde spanning in de relatie tussen centraal en decentraal niveau. Verder leidt dit ook tot zelfsturing van de politie, waarbij vraagtekens moeten worden gezet bij de democratische inbedding.

De Stuurgroep beveelt daarom de introductie van het concern Nederlandse politie aan, waarin de politie *lokaal is verankerd* en *nationaal wordt versterkt*. Aangrijpingspunt voor de Stuurgroep is daarbij het hiervoor reeds genoemde artikel 2 Politiewet 1993.

In dit concernmodel is sprake van een lokale verankering van de politie door:

- Het handhaven van het lokale gezag van de burgemeester en de officier van Justitie.
- Het versterken van de positie van de gemeenteraad.
- Het vastleggen van basis- en kwaliteitseisen waaraan politiewerk moet voldoen.
- Het laten opgaan van het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur zodat de politiezorg integraal kan worden beschouwd.

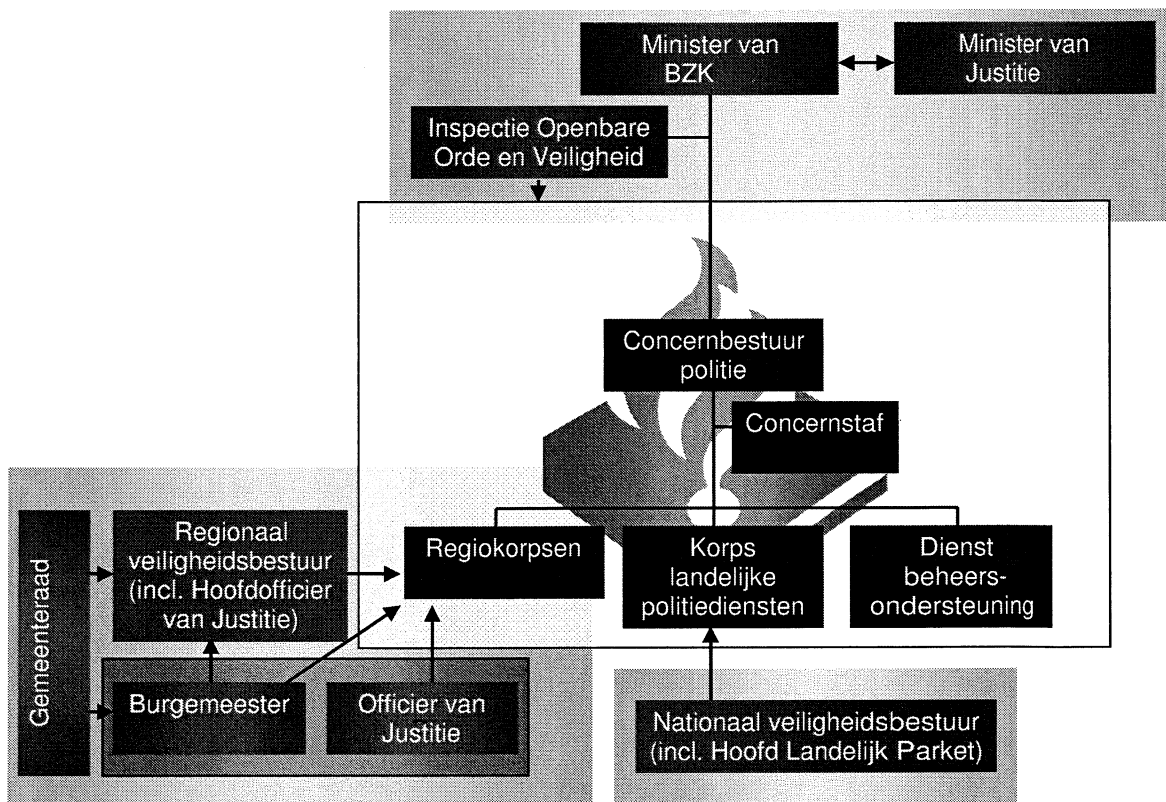
In dit concernmodel is sprake van een nationale versterking van de politie, in de zin van het in balans brengen van de verhouding tussen centraal en decentraal niveau, door:

- Het versterken van de samenwerking van de concernonderdelen (regiokorpsen, KLPD, beheersondersteuning, concernstaf en concernbestuur).
- Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van het concern bij het concernbestuur, met de verantwoordelijkheid voor de korpschefs voor de dagelijkse leiding in hun korps, inclusief het daarbijbehorende beheer.
- De afstemming tussen enerzijds de minister van BZK en de minister van Justitie en anderzijds het concernbestuur.
- Het introduceren van een versterkt systeemtoezicht in de vorm van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Met de uitwerking van het concernmodel heeft de Stuurgroep de actoren en organen die in het politiebestedel een rol spelen niet geïsoleerd beschouwd, maar in samenhang. Op deze wijze biedt het concernmodel ook een oplossing voor de knelpunten die het Kabinet ten aanzien van het huidige bestel signaleert en wordt tevens tegemoet gekomen aan de kritiek die korpsbeheerders en korpschefs hebben op het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden).

De Stuurgroep is van mening dat de voortzetting van de parlementaire behandeling van het genoemde voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in het licht van de aanbevelingen van de Stuurgroep moet worden gezien, zoals die in de uitwerking van het concernmodel zijn verwoord. Het concernmodel kan daarbij ook worden gezien als een versnelling van de ontwikkelingen die zich op dit moment op centraal en decentraal niveau voordoen. De Stuurgroep heeft deze ontwikkelingen in het concernmodel met elkaar in verband gebracht.

Het concernmodel is in de volgende figuur grafisch weergegeven.



### Conclusies

De Stuurgroep komt op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende hoofdconclusies.

1. Het Nederlandse staatsbestel, de bevolking én de politiemedewerkers zijn gebaat bij een effectieve, efficiënte, kwalitatief hoogwaardige, innovatieve en flexibele politieorganisatie, die functioneert onder het bevoegd gezag en democratisch is ingebed.
2. De reorganisatie van de politie in 1994 heeft ten opzichte van de tot dan toe bestaande rijks- en gemeentepolitie tot verbetering in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatiekracht geleid. Er is één soort politie ontstaan.
3. De effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, innovatiekracht en transparantie moeten in het huidige bestel worden verbeterd. De samenhang tussen de politiekorpsen moet daarbij worden versterkt.
4. De democratische inbedding van de politie was in de Politiewet 1993 al matig vormgegeven en met vraagtekens omkleed. Door de rolonzuiverheid van de spelers in het politiebestedel zijn de vraagtekens in de praktijk niet weggenomen. Hier zijn te noemen het centrale niveau, de korpsbeheerder, het regionaal college en gemeenteraden, maar ook de korpschef die in de Politiewet 1993 onduidelijk is gepositioneerd.

5. Het centrale en het decentrale niveau hebben geen gemeenschappelijke visie op de politie.
6. Hoewel de vorming van één soort politie in 1994 als een verworvenheid kan worden gezien, heeft dit zich door het autonome karakter van de politieregio's, het onvoldoende invullen van landelijke kaders en het ontbreken van een gemeenschappelijke sturing niet weten te vertalen in een optimale ontwikkeling van de politie en heeft dit tot spanning geleid in de verhouding centraal-decentraal en in de samenhang tussen gezag en beheer.
7. Gegeven het beschikbare cijfermateriaal, is niet aangetoond dat de schaal van de korpsen significant van invloed is op de geleverde prestaties.
8. In het (gewijzigd) politiebesteding moet rekening worden gehouden met het in balans brengen van de centrale en de decentrale belangen, het verhelder van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de koppeling van de politie aan andere veiligheidspartners op regionaal niveau en flexibiliteit om schaalvergroting te kunnen realiseren.
9. Het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden) zal de knelpunten in het politiebesteding niet oplossen.
10. Nationale politie, provinciale politie, regionaal doorontwikkelde politie en het scheiden van de bestuurlijke en justitiële politie zijn geen modellen die als basis voor een wijziging in het politiebesteding kunnen dienen, omdat deze modellen geen afdoende oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten.

### **Aanbevelingen**

De Stuurgroep komt tot de volgende aanbevelingen, die in onderling verband moeten worden gezien en doorgevoerd.

1. De positie van de gemeenteraden moet worden versterkt om de lokale verankering beter te garanderen. Hiervoor is niet alleen een inbrengrecht voldoende, maar moet ook een plicht voor het regionaal veiligheidsbestuur om inbreng aan de gemeenteraden te vragen in wetgeving worden opgenomen.
2. Het lokale gezag over de politie dient te berusten bij burgemeester en officier van Justitie.
3. Het regionaal veiligheidsbestuur (zolang dit nog niet is gevormd: het regionaal college) is verantwoordelijk voor de vaststelling van het veiligheidsbeleid, inclusief de politieprioriteiten in de regio. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn, voorzover het de politie betreft, de verantwoordelijkheid van de regionaal korpschef.
4. De voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur, de hoofdofficier van Justitie en de regionaal korpschef dienen periodiek met elkaar overleg te voeren over de voortgang en ontwikkelingen in het realiseren van het regionale veiligheidsbeleid.
5. De regionaal korpschef moet worden belast met de dagelijkse leiding van het regionaal korps op alle operationele en beheersaspecten, binnen de kaders die aan hem worden gesteld vanuit het lokale gezag, het regionale veiligheidsbestuur en het concernbestuur. Dit is *mutatis mutandis* van toepassing op de korpschef KLPD met betrekking tot zijn korps.
6. De Nederlandse politie moet worden ingericht als een concern om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van het concern te optimaliseren. Het concern dient te bestaan uit een

concernbestuur (verantwoordelijk voor het beheer van het concern en de concernbesturing van de regiokorpsen en het KLPD), een concernstaf van beperkte omvang, het KLPD, de regiokorpsen en een dienst Beheersondersteuning ('shared services'). In het concern moet de medezeggenschap adequaat worden gepositioneerd door middel van een Ondernemingsraad op concernniveau.

7. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie maken prestatieafspraken met het concernbestuur politie. Vanuit rijksniveau is er sprake van één budgetstroom richting het concern. Huidige budgetstromen afkomstig van andere departementen worden door tussenkomst van de minister van BZK aan het concern ter beschikking gesteld, waarbij de te leveren prestaties in de prestatieafspraken worden opgenomen.
8. De effectiviteit, de efficiency, de kwaliteit, flexibiliteit en innovatiekracht moeten worden verder worden verbeterd. Hiervoor heeft het concernbestuur een primaire verantwoordelijkheid. Het is daarbij evident dat de deskundigheid, die op velerlei gebied in de huidige politieorganisatie aanwezig is, van grote meerwaarde is om de politieorganisatie verder te ontwikkelen op de genoemde punten.
9. Schaalvergroting van de regio's leidt op dit moment af van de werkelijke knelpunten in het huidige bestel. Van schaalverkleining mag evenwel geen sprake zijn. Het inbouwen van flexibiliteit in wet- en regelgeving ten behoeve van schaalvergroting is noodzakelijk. De congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's is essentieel om het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur te laten opgaan. Waar op dit moment knelpunten bestaan zal een politiek-bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij dan om de incongruenties Haarlemmermeer en Hattem en de omvang van de regio's Zaanstreek-Waterland en Gooi en Vechtstreek.
10. Voor het doorvoeren van deze aanbevelingen en het introduceren van het concern Nederlandse politie is het aanbevelenswaardig om een *Gemeenschappelijk Programma Politieontwikkeling* in te richten, waarin alle betrokken partijen participeren en waarin de inhoudelijke stappen en processtappen worden gecoördineerd en stapsgewijs worden ingevoerd onder het gezag van en de sturing door de bevoegde ministers.





# Inhoudsopgave

<u>Voorwoord</u>	<u>4</u>
<u>Managementsamenvatting</u>	<u>5</u>
<u>1 Inleiding</u>	<u>15</u>
1.1 Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie	15
1.2 Doel evaluatie	16
1.3 Nadere uitwerking doelstelling	16
1.4 Achtergrond vraagstelling	17
1.5 Werkwijze en onderzoeksverantwoording	19
1.6 Leeswijzer	22
<u>2 Historische schets politiebesteding</u>	<u>23</u>
2.1 Inleiding	23
2.2 Rode draden in de historie	23
2.3 Conclusies	25
<u>3 Trends en ontwikkelingen</u>	<u>27</u>
3.1 Inleiding	27
3.2 Maatschappelijke trends	27
3.3 Bestuurlijke ontwikkelingen	35
3.4 Conclusies	38
<u>4 Beoordeling huidig politiebesteding: besturing</u>	<u>41</u>
4.1 Inleiding	41
4.2 Sturingsbegrippen en -organen	42
4.3 Verantwoordelijkheidsverdeling Politiewet 1993	43
4.4 Besturing in de praktijk	46
4.5 Financiële sturing	56
4.6 Conclusies	57
<u>5 Beoordeling huidig politiebesteding: organisatie en werking</u>	<u>63</u>
5.1 Inleiding	63
5.2 Taken	63
5.3 Structuur	67
5.4 Technologie	91
5.5 Cultuur	98
5.6 Prestaties	102
5.7 Conclusies	109

<u>6</u>	<u>Toetsingsresultaten als aanknopingspunten voor verbetering</u>	<u>115</u>
	6.1 Inleiding	115
	6.2 Toetsingsresultaten besturing en organisatie	115
	6.3 Aanknopingspunten voor verbetering	116
	6.4 Ten besluit	118
<u>7</u>	<u>Modellen voor verbetering</u>	<u>119</u>
	7.1 Inleiding	119
	7.2 Vijf modellen voor verbetering	119
	7.3 Concernmodel als voorkeursmodel	122
	7.4 Concernmodel nader uitgewerkt: afbakening concern	127
	7.5 Concernmodel nader uitgewerkt: concernbestuur politie	129
	7.6 Concernmodel nader uitgewerkt: regiokorpsen	131
	7.7 Concernmodel nader uitgewerkt: KLPD	140
	7.8 Concernmodel nader uitgewerkt: ministers van BZK en Justitie	142
	7.9 Concernmodel nader uitgewerkt: inspectie en toezicht	143
	7.10 Concernmodel nader uitgewerkt: overige aspecten	144
	7.11 Concernvorming nader uitgewerkt: samenvattend overzicht	148
	7.12 Conclusies	151
<u>8</u>	<u>Toetsing wetsvoorstel Versterking rijksbevoegdheden</u>	<u>153</u>
	8.1 Inleiding	153
	8.2 Voorstel wijziging Politiewet 1993	153
	8.3 Wijzigingen in relatie tot de gesignaleerde knelpunten	156
	8.4 Nadere beschouwing	158
	8.5 Conclusie	165
<u>9</u>	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	<u>167</u>
	9.1 Aangetroffen situatie	167
	9.2 Lokaal verankerd, nationaal versterkt	169
	9.3 Conclusies	170
	9.4 Aanbevelingen	171
	<u>Bijlagen</u>	<u>173</u>
	<u>Bijlage 1 Samenstelling stuurgroep en secretariaat</u>	<u>174</u>
	<u>Bijlage 2 Geraadpleegde personen en instanties</u>	<u>182</u>
	<u>Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur en documentatie</u>	<u>185</u>
	<u>Bijlage 4 Gebruikte afkortingen</u>	<u>195</u>
	<u>Bijlage 5 Doelstelling Haags Programma</u>	<u>197</u>
	<u>Bijlage 6 Beantwoording specifieke vragen</u>	<u>198</u>
	<u>Bijlage 7 Profielen politieregio's</u>	<u>205</u>
	<u>Bijlage 8 Congruentie</u>	<u>231</u>

# 1 Inleiding

## 1.1 Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

In het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet is aangekondigd dat een evaluatie zal worden uitgevoerd naar het functioneren van de politie. De evaluatie zal plaatsvinden onder aansturing en regie van een stuurgroep. Op 20 september 2004 heeft het Kabinet de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (de Stuurgroep) geïnstalleerd. Gelet op het complexe (politieke) krachtenveld waarin de evaluatie plaatsvindt, heeft het Kabinet gekozen voor een onafhankelijke stuurgroep. Dat betekent dat bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de verschillende politieberaden en de departementen geen deel uitmaken van de Stuurgroep. Wel heeft de Stuurgroep vertegenwoordigers van het politieveld, de meest betrokken partners en departementen van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie op een door hemzelf bepaalde wijze bij de evaluatie betrokken.

De Stuurgroep bestond uit de volgende leden:<sup>1</sup>

- mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (voorzitter)
- mr. J.A. Blok
- prof. dr. W. Bruggeman
- mr. J.A.M. Hendrikx
- drs. J.K.T. Postma
- mevrouw mr. A.L.C. Roelofs (tot 1 april 2005)<sup>2</sup>
- prof. dr. H.W. Volberda
- J. Wilzing
- H. Zwarts.

Het secretariaat van de Stuurgroep is gevoerd door het adviesbureau Capgemini Nederland B.V., waarbij drs. P.F. Rozenberg MPA als secretaris van de Stuurgroep heeft gefungeerd.

---

<sup>1</sup> Zie Bijlage 1 voor nadere informatie over de achtergrond van de leden van de Stuurgroep.

<sup>2</sup> In verband met haar aanstelling als directeur Brandweer en GHOR van het ministerie van BZK.

## 1.2 Doel evaluatie

Het Kabinet heeft als doel van de evaluatie vastgesteld om ten aanzien van de politie *'de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie en de sturing van beheer en taakuitvoering en sterke punten en knelpunten op dit terrein in het huidige bestel te inventariseren.'*

In dat verband wordt aan de Stuurgroep gevraagd voorstellen te doen hoe die knelpunten kunnen worden weggenomen en in een rapport te adviseren over een aantal mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de politieorganisatie.

De taak van de Stuurgroep strekt zich daarbij uit tot de gehele politieorganisatie, behoudens de Politieacademie, de Koninklijke Marechaussee, de AIVD en de bijzondere opsporingsdiensten en bijstandseenheden van de diverse departementen.

## 1.3 Nadere uitwerking doelstelling

Bij de hiervoor beschreven doelstelling voor de evaluatie zijn door het Kabinet de volgende vragen gesteld (achter de vraag is het hoofdstuk van dit rapport aangegeven dat op deze vraag ingaat):<sup>3</sup>

- Welke eisen worden gesteld aan het politiebestel? (hoofdstuk 3)
- Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren? (hoofdstuk 4 en 5)
- Hoe hebben de ministers, korpsbeheerders, burgemeesters, openbaar ministerie en korpschefs invulling gegeven aan hun rollen en sturingsmogelijkheden? (hoofdstuk 4)
- Hoe kan de politieorganisatie tot een grotere (beheersmatige en operationele) eenheid worden gesmeed? (hoofdstuk 7)
- Kan een gekozen burgemeester korpsbeheerder zijn; wat zijn eventuele alternatieven voor de inrichting van het korpsbeheer? (hoofdstuk 7)
- Biedt het voorgenomen instrumentarium (de genoemde wetsvoorstellen "Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie" en "Samenwerkingsvoorzieningen politie" en de maatregelen zoals opgenomen in onze brief aan de Tweede Kamer 10 september 2004 over terrorismebestrijding) voldoende sturingsmogelijkheden voor de ministers om (acute) landelijke prioriteiten te realiseren? (hoofdstuk 8)
- Biedt de regelgeving voldoende mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk? (hoofdstuk 4 en 7)
- Hoe kan het lokale gezag over de politie worden waargemaakt; welke bevoegdheden of instrumenten hebben de lokale gezagsdragers daarvoor nodig? (hoofdstuk 4 en 7)

---

<sup>3</sup> Naast de beantwoording van de specifieke vragen in de aangegeven hoofdstukken is in Bijlage 6 een totaaloverzicht opgenomen.

- Welke consequenties hebben de voorstellen voor de gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van Justitie en voor de toezichthoudende en conflictbemiddelende rol van de commissaris van de Koningin en het college van Procureurs-Generaal? (hoofdstuk 7)

De door de Stuurgroep uit te brengen verbetervoorstellen moeten naar het oordeel van het Kabinet in ieder geval:

- De voor- én nadelen van de voorstellen aangeven.
- De huidige verworvenheden van de politieorganisatie, zoals lokaal maatwerk en innovatiekracht waarborgen.
- Rekening houden met de huidige ontwikkelingen bij de korpsen om gezamenlijk tot een grotere doelmatigheid en effectiviteit te komen; daarbij wordt in ieder geval bedoeld op de door de korpsen voorgenomen inrichting van “shared services” en de wijziging van de besluitvormingsstructuur van het korpsbeheerdersberaad.
- Rekening houden met te inventariseren ontwikkelingen die de sturing van beheer en taakuitvoering de komende jaren naar verwachting beïnvloeden; daarbij wordt in ieder geval bedoeld op de toenemende internationale politieke samenwerking en de mogelijkheid om daadkrachtig en slagvaardig op te treden tegen bijvoorbeeld terrorisme.
- Rekening houden met een toenemende noodzaak om nationale en lokale prioriteiten af te stemmen bij schaarse politiecapaciteit.
- Ten goede komen aan de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van het politiebesteding met als uiteindelijk doel de kwaliteit van de politiezorg te verbeteren.

Vanuit deze nadere uitwerking van de doelstelling heeft de Stuurgroep zijn werkzaamheden uitgevoerd.

#### 1.4 Achtergrond vraagstelling<sup>4</sup>

Met de inwerkingtreding van de *Politiewet 1993* is het Nederlandse politiebesteding in 1994 ingrijpend gewijzigd. De invoering van het nieuwe bestel ging gepaard met een omvangrijke reorganisatie: van 148 gemeentekorpsen en een korps rijkspolitie naar 25 regiokorpsen en een korps landelijke politiediensten (KLPD). Doelstellingen van het nieuwe bestel waren onder meer een betere onderlinge samenwerking, grotere efficiency en effectiviteit en 'burgernabije' politiezorg. Ook na de genoemde omvangrijke reorganisatie is het bestel nog verder aangepast. Zo is het KLPD in 2000 van het ministerie van Justitie overgegaan naar het ministerie van BZK (eenheid van beheer), is er in 2003 een nationale en bovenregionale recherche tot stand gebracht (waarborgen effectieve aanpak van bovenregionale en nationale criminaliteit) en zijn er diverse vormen van (verregerende) samenwerking gerealiseerd (bijvoorbeeld de totstandkoming van het ICT-bestel). Daarnaast zijn onder meer het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP), het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de convenanten tussen BZK en de korpsen ontstaan. De politieorganisatie heeft het afgelopen decennium aldus een dynamische ontwikkeling doorgemaakt in een complex krachtenveld.

---

<sup>4</sup> Deze paragraaf bevat in belangrijke mate de achtergrondinformatie die door het Kabinet aan de Stuurgroep is aangereikt.

Deze ontwikkelingen hebben in de ogen van het Kabinet geleid tot een belangrijke verbetering in de organisatie van de politie: een meer flexibele inzet van personeel, betere ondersteuning van operationele taken en een verdere professionalisering van specialistische functies. Evenwel worden er (nog) tekortkomingen geconstateerd. De politie is sinds de reorganisatie regionaal georganiseerd, hetgeen ertoe leidde dat de focus lag op de politieregio en niet op het 'concern' politie (de *totale* politie). De Politiewet 1993 laat veel ruimte voor diversiteit in het functioneren tussen regio's en er bestaan grote verschillen in de feitelijke toedeling en aanwending van bevoegdheden, de mate van (de)centralisatie en de mate en het karakter van sturing van de politie. Dat leidt in de praktijk tot verschillen in organisatie en bedrijfsvoering, met als gevolg verschillen in de kwaliteit van de uitvoering, verantwoording en transparantie. Met name ook vanuit het oogpunt van bovenregionaal en nationaal belang zou de uitvoering van de politietaak effectiever en daadkrachtiger kunnen worden uitgevoerd, met een efficiëntere inzet van mensen en middelen, zo stelt de minister van BZK in een brief aan de Tweede Kamer.<sup>5</sup> In dezelfde brief schetst de minister een aantal lijnen om de beheersbevoegdheid van de minister ten opzichte van de politie te versterken, bijvoorbeeld door het bindend vooraf vaststellen van hoofdlijnen door ministers.

In de brief aan de Tweede Kamer van 20 september 2004 wordt de volgende achtergrond bij de evaluatievraagstelling geschetst:

“Gelet op de ambities van het kabinet om de veiligheid te vergroten acht het kabinet het noodzakelijk om inmiddels tien jaar na de introductie van het huidige politiebesteding het functioneren van de politieorganisatie te evalueren. Uitgangspunt is om fundamenteel naar het functioneren van de politie te kijken. De evaluatie zal daarom een terugblik en een vooruitblik kennen. Enerzijds zullen - in een terugblik - de sterke en zwakke kanten van het huidige bestel aan de orde komen. Anderzijds zal in een vooruitblik onder meer worden bezien of bovenvermelde wetsvoorstellen afdoende remedie bieden tegen de thans bekende en in het kader van de evaluatie wellicht nog te constateren knelpunten. Dit zal moeten leiden tot een oordeel van de stuurgroep of de politieorganisatie voldoende toekomstbestendig is en duurzaam borg staat voor een adequate politiezorg met inachtneming van nationale en lokale prioriteiten of dat verdergaande aanpassingen van de politieorganisatie dan thans in de voornoemde wetsvoorstellen besloten liggen noodzakelijk zijn. Onderdeel van de evaluatie zal ten slotte een onderzoek zijn naar de schaalgrootte van de politieregio's. Parallel aan de evaluatie zal in een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) een aantal modellen van beheer van de politieorganisatie worden verkend. In dit verband hechten wij er aan op te merken dat de evaluatie niet kan dienen ter vervanging van de bovengenoemde wetsvoorstellen; de wetsvoorstellen kunnen evenzeer de evaluatie niet vervangen. In de bij deze wetsvoorstellen behorende memorie van toelichting is aangegeven dat daarmee uitvoering wordt gegeven aan het Hoofdlijnenakkoord. Daarmee wordt een oplossing geboden voor de thans als meest belangrijk ervaren knelpunten in de verhouding Rijk - politieregio's.

---

<sup>5</sup> Brief minister van BZK aan de Tweede Kamer, 26 september 2003.

De in de desbetreffende memorie van toelichting beschreven problemen zijn immers dermate urgent en van inhoudelijke betekenis dat de uitkomsten van de evaluatie en het eventueel daarop volgende wetgevingsproces niet kunnen worden afgewacht.”

## **1.5 Werkwijze en onderzoeksverantwoording**

### ***Werkwijze***

De Stuurgroep heeft relevante organisaties uit het politieveld bij zijn onderzoek betrokken door middel van interviews met sleutelfunctionarissen. Ook is door middel van het houden van hoorzittingen met vertegenwoordigers uit het veld alsmede geïnteresseerden met een opvatting over het politiebesteding nadere informatie verzameld. Daarnaast zijn, naast de diverse plenaire vergaderingen van de Stuurgroep en werkzaamheden van de stuurgroepleden in zogenaamde ‘themagroepen’, door de Stuurgroep ook bijeenkomsten gehouden met: de burgemeesters uit alle provincies, de commissarissen der Koningin, de Raad van Hoofdcommissarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Een overzicht van de geraadpleegde partijen is opgenomen in Bijlage 2. Tevens is een groot aantal reacties binnengekomen via de website van de Stuurgroep ([WWW.POLITIEBESTEL.NL](http://WWW.POLITIEBESTEL.NL)) en heeft de Stuurgroep brieven van diverse groeperingen en personen ontvangen. Naast het raadplegen van functionarissen/partijen is uitgebreid literatuuronderzoek gedaan en hebben vertegenwoordigers van buitenlandse politieorganisaties (Engeland en Wales, België) hun visie op de politieorganisatie aan de Stuurgroep gepresenteerd. De Stuurgroep heeft voor zijn onderzoekswerkzaamheden gebruik gemaakt van adviseurs van Capgemini Nederland B.V.

### ***Onderzoeksmodel***

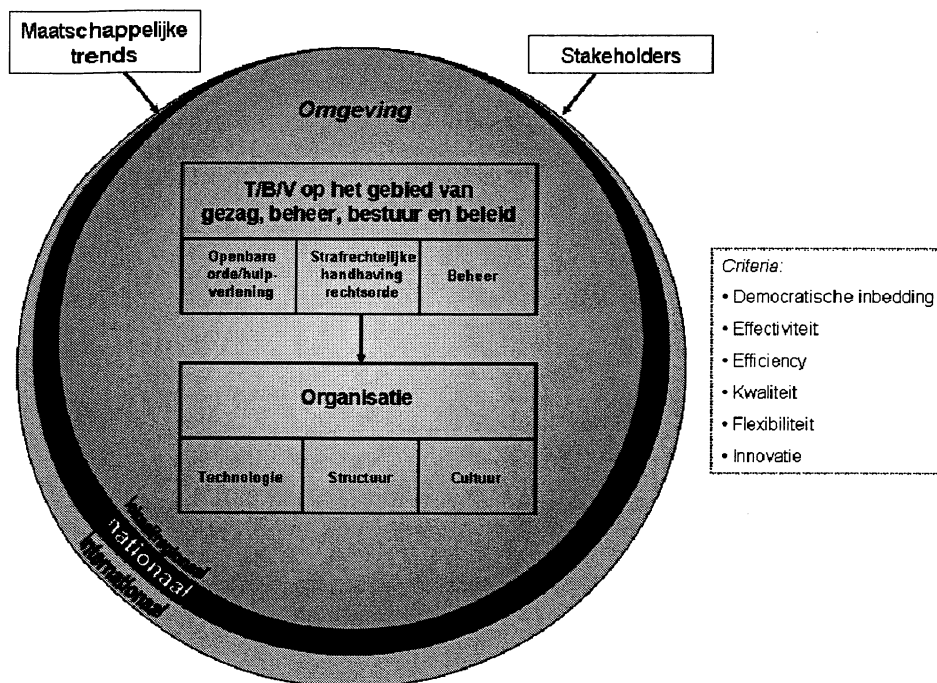
De Stuurgroep is bij zijn onderzoek uitgegaan van een model, het zogenaamde synthesesmodel, dat aanknopingspunten voor het onderzoek heeft geboden.<sup>6</sup> In dit model wordt namelijk rekening gehouden met:

- De verschillende niveaus van analyse (lokaal/regionaal, nationaal en internationaal).
- De scheiding tussen gezag, beheer, bestuur en beleid bij de politie.
- De explicitering van de openbare orde en hulpverleningstaak, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het beheer van de politie.
- Een verbijzondering van de organisatie naar technologie, structuur en cultuur.

---

<sup>6</sup> Het synthesesmodel is gebaseerd op Volberda (2004). Tevens zijn het onderzoeksmodel van Capgemini en de zienswijze van de Stuurgroep daarin verwerkt.

Het synthesemodel is als volgt te visualiseren (figuur 1.1):



Figuur 1.1: Synthesemodel<sup>7</sup>

Het toetsingskader - de criteria op basis waarvan toetsing door de Stuurgroep heeft plaatsgevonden - wordt gevormd door de criteria democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie. Het toetsingskader is gebruikt om te komen tot een oordeel over de huidige situatie van het politiebestedel (hoofdstukken 4, 5 en 6) en vormt tevens de basis voor de uitspraken van de Stuurgroep over het toekomstig politiebestedel (hoofdstukken 6, 7 en 8). Hierna worden de definities van de Stuurgroep bij de verschillende criteria uit het toetsingskader beschreven.

#### *Democratische inbedding*

Onder democratische inbedding verstaat de Stuurgroep de mate waarin in het bestel rekenschap kan worden afgelegd aan een democratisch gekozen orgaan of aan democratisch gekozen organen. In een nadere detaillering van dit criterium toetst de Stuurgroep verder op:

- De mate van bestuurlijke betrokkenheid.
- Transparantie voor wat betreft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De betrokkenheid van de burger.
- De mate waarin het politiebestedel past in het staatsbestel.

<sup>7</sup> T/B/V in het model staat voor 'taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden'.



### *Effectiviteit*

Onder effectiviteit verstaat de Stuurgroep de mate waarin de politie in staat is de gestelde doelen te bereiken. Dit criterium valt uiteen in drie subcriteria:

- De effectiviteit van de bestuurlijke sturing: leidt deze sturing tot het gewenste resultaat?
- De effectiviteit van het primaire proces: leidt het primaire proces tot het bereiken van veiligheidsresultaat?
- De effectiviteit van het beheer: leidt het beheer tot optimale ondersteuning van het primaire proces?

### *Efficiency*

Onder efficiency verstaat de Stuurgroep de mate waarin de politie in staat is tegen een zo gering mogelijk budget de gestelde doelen te verwezenlijken, dan wel met een gegeven budget meer te bereiken. Ook dit criterium valt te onderscheiden in:

- Efficiency van de bestuurlijke sturing: in hoeverre is er sprake van bestuurlijke drukte rond de politieorganisatie?
- Efficiency ten aanzien van het primaire proces: de productiviteit.
- Efficiency ten aanzien van het ondersteunende proces: de beheerskosten/-inspanning in relatie tot de productiviteit.

### *Kwaliteit*

Onder kwaliteit verstaat de Stuurgroep de mate waarin de politie voldoet aan de verwachtingen.<sup>8</sup> Het criterium kwaliteit wordt daarbij beoordeeld vanuit de dimensies extrinsieke kwaliteit, dat wordt gezien aan de hand van de aanwezigheid van en de ontwikkeling in het kwaliteitssysteem van de politie, en de gepercipieerde kwaliteit, dat wordt gemeten aan de hand van de tevredenheid over de (kwaliteit van de) producten en diensten die de politie levert.

### *Flexibiliteit*

Onder flexibiliteit verstaat de Stuurgroep het vermogen en de snelheid waarmee de politie kan inspelen op de veranderingen in haar omgeving<sup>9</sup>:

- Is wijziging van de schaal van de regio's, indien noodzakelijk, eenvoudig te realiseren?
- Kan snel worden gereageerd op operationele eisen die aan de politie worden gesteld?<sup>10</sup>
- Is (strategische) samenwerking tussen de korpsen onderling en tussen de korpsen en andere relevante partijen eenvoudig en snel vorm te geven?

### *Innovatie*

Onder innovatie verstaat de Stuurgroep de mate waarin de politie vernieuwing in de bedrijfsvoering incorporeert om te komen tot verbetering van de eigen prestaties.

---

<sup>8</sup> Het begrip kent vele definities zoals bijvoorbeeld 'het geheel van kenmerken van een entiteit dat betrekking heeft op het vermogen van die entiteit om kenbaar gemaakte en vanzelfsprekende behoeften te bevredigen', zoals opgenomen in de norm NEN-EN-ISO 8402.

<sup>9</sup> Zie ook Volberda (2004).

<sup>10</sup> Dit heeft ook te maken met opschaling en operationele slagkracht.

## 1.6 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is opgebouwd langs de componenten van het hiervoor beschreven synthesemodel.

In hoofdstuk 2 wordt eerst een korte historische schets gegeven van het politiebestedel aan de hand van een aantal rode draden die in die historie te onderkennen zijn. De conclusies die uit dit hoofdstuk volgen zijn relevant voor de beoordeling van het huidige bestel en/of de eisen die aan een toekomstig politiebestedel zijn te stellen.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op relevante maatschappelijke trends en bestuurlijke ontwikkelingen, die, in combinatie met de conclusies uit hoofdstuk 2, uitmonden in eisen die in de toekomst aan de politie moeten worden gesteld. Deze conclusies zijn te relateren aan de toetsingscriteria zoals § 1.5 genoemd.

Hoofdstuk 4 geeft een analyse en beoordeling van de *besturing* van het politiebestedel vanuit het blok Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het synthesemodel.

De analyse en beoordeling van de *organisatie en werking* van het huidige bestel – het blok Organisatie van het synthesemodel – vindt plaats in hoofdstuk 5.

In hoofdstuk 6 worden de resultaten van de toetsing uit hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 samengevoegd en als aanknopingspunten voor verbetering weergegeven. Dit hoofdstuk is te beschouwen als een brug van de huidige naar een toekomstige situatie.

In hoofdstuk 7 schetst de Stuurgroep (op basis van de analyse en beoordeling van de huidige situatie en de aanknopingspunten voor verbetering) een vijftal alternatieve modellen en wordt de voorkeursvariant van de Stuurgroep nader uitgewerkt.

In hoofdstuk 8 volgt de confrontatie van deze voorkeursvariant aan het thans nog voorliggende voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden).

In hoofdstuk 9 zijn ten slotte de conclusies en aanbevelingen van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie opgenomen.

## 2 Historische schets politiebestedel

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in vogelvlucht ingegaan op de geschiedenis en de wettelijke verankering van de politie in Nederland.<sup>11</sup> Uit de historie van de politie in Nederland trekt de Stuurgroep een aantal conclusies die relevant zijn voor de beoordeling van het huidige bestel en/of de eisen die aan een toekomstig politiebestedel zijn te stellen.

### 2.2 Rode draden in de historie

Wanneer vanaf de Middeleeuwen tot het heden naar de ontwikkeling van de politie wordt teruggekeken, dan zijn een paar rode draden te onderkennen. Zo kent de politie in Nederland van oudsher een sterk decentrale verankering, die reeds in de Middeleeuwen zichtbaar is (stadwachten en schutterijen, schout en baljuw). Bij buitenlandse overheersing (in zowel de Franse tijd als tijdens de Tweede Wereldoorlog) vindt een omslag plaats naar een centraal politiebestedel, welke na bevrijding spoedig wordt verlaten. Tijden van oproer en onrust blijken een versnellende werking te hebben op het doorvoeren van veranderingen in de politieorganisatie.

De politie in Nederland kent van oudsher versnippering en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen de verschillende politiesoorten<sup>12</sup> en tussen lokaal en centraal niveau. Zo is er onderscheid in bestuurlijke en justitiële taakuitoefening en verschil in besturingsfilosofie ('decentraal, tenzij' tegenover 'centraal, mits'). Deze onduidelijkheid was (en is) gelegen in de wetgeving en/of in de toepassing van de wetgeving. Ook het grote aantal spelers in het politieveld was (en is) niet bevorderlijk voor de helderheid in de verdeling en toepassing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Reeds vele commissies hebben zich (mede in dit verband) over het politiebestedel gebogen. In 1852 bijvoorbeeld werd vanuit de onduidelijkheid in bevoegdheidsverdeling tussen burgemeester en Procureur-Generaal in het dan fungerende stelsel de Staatscommissie Provo Kluit ingesteld. Het ideaalmodel van deze commissie: de minister van Justitie als hoofd over de gehele politie. De voorstellen van de commissie leidden evenwel net zo min tot verandering als de

---

<sup>11</sup> Voor dit hoofdstuk is onder andere gebruik gemaakt van Elzinga c.s. (1995).

<sup>12</sup> Denk hierbij bijvoorbeeld aan gemeentepolitie en rijkspolitie in de periode voor de reorganisatie op basis van de Politiewet 1993. Andere soorten politie die Nederland heeft gekend en in het geval van de Koninklijke Marechaussee nog steeds kent zijn onder andere het korps Politietroepen, de gemeentelijke veldwacht en de rijksveldwacht.

voorstellen van een nieuwe staatscommissie die in 1858 aanraade de rijksveldwacht op te heffen en alle rijkspolitietaken op te dragen aan de marechaussee. De commissie Oppenheim uit 1920 wees als eerste op een goede bestuurlijke inbedding van de politie: bij de politiezorg moest vooral rekening worden gehouden met de plaatselijke bijzonderheden en eigenaardigheden. Dit leidde tot een regeringsontwerp voor een nieuwe Politiewet die uitging van rijks- of gemeentepolitie op basis van inwonertallen waarbij recherchediensten naar het Rijk zouden gaan en de rijksveldwacht een eigen organisatie zou moeten krijgen in de justitiële lijn. Ook dit voorstel haalde het niet, vanuit het oogpunt van financiën en onvrede over het voorstel bij de marechaussee. In de jaren '30 van de vorige eeuw was er sprake van oproer en mouterij en werd de commissie Welter ingesteld om het politievraagstuk te bekijken. Deze commissie had ook gekeken naar de politiefunctie op het platteland en constateerde dat deze onder de maat was. Een gewestelijke politie onder de commissaris der Koningin zou hiervoor een oplossing kunnen zijn. De staatscommissie Donner in 1935 leidde tot het Rijkspolitiebesluit 1935, waarmee werd getracht de taakstelling van gemeente- en rijkspolitie te onderscheiden. De gemeentepolitie moest zich richten op handhaving en uitvoering van lokale verordeningen, de rijkspolitie op criminaliteitsbestrijding en onderdelen van handhaving van de openbare orde.

Uit de greep van de diverse commissies die zich van medio 19<sup>e</sup> eeuw tot medio 20<sup>e</sup> eeuw over het politiebesteding hebben gebogen, blijkt de complexiteit van het veld en de moeilijkheid om daarin tot een 'ideaal politiemodel' te komen. Desalniettemin komt men in 1957 voor het eerst tot een Politiewet. De Politiewet 1957 kent uitgangspunten zoals:

- Eén bewindsman voor de politie is niet mogelijk.
- Afbakening van het gezag is noodzakelijk: handhaving openbare orde is taak voor het bestuur, justitiële politietaak is verantwoordelijkheid van het OM.
- Niet iedere gemeente kan een eigen politiekorps hebben (waar dat niet kan moet de politie wel zo veel als mogelijk worden geïntegreerd in het lokale bestuur, waar dat wel kan is er sprake van gemeentepolitie).
- Vorming van meer centrale landelijke politiediensten, vooral voor taken waarvoor de centrale overheid een eigen verantwoordelijkheid draagt.
- Bij gemeente- of regiogrensoverschrijdende criminaliteit is er een rol noodzakelijk van het hoger gezag (meer invloed justitiële lijn op de gemeentepolitie).

Vanaf de jaren '60 van de vorige eeuw wordt opnieuw (door diverse commissies) gezocht naar andere modellen, waarbij vooral het onderscheid tussen rijks- en gemeentepolitie ter discussie staat. In 1989 werd in het Regeerakkoord Lubbers/Kok uiteindelijk een fundamentele wijziging op het politiebesteding aangekondigd en nog in dezelfde kabinetsperiode doorgevoerd: de Politiewet 1993 werd een feit. Het gezag over de politie bleef echter ongewijzigd.<sup>13</sup> De Politiewet 1993 leidde op 1 april 1994 tot de invoering van de regiopolitie en het

---

<sup>13</sup> Zie art. 12 lid 1 Politiewet 1993 (*Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester.*) en art. 13 lid 1 Politiewet 1993 (*Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie.*).

Korps landelijke politiediensten (KLPD). Uit een wetsevaluatie in 1998 komt een voorstel naar voren tot wijziging van de Politiewet 1993 (Bestel in balans).<sup>14</sup> Het voorstel is gericht op de verhoudingen op regionaal niveau, waaronder de verdeling van beheers- en beleidsverantwoordelijkheden tussen korpsbeheerder en regionaal college, de benoeming en het ontslag van de korpsbeheerder en het gemeentelijk inbrengrecht. Daarnaast is het voorstel gericht op de verhouding centraal - decentraal. Er wordt onder meer voorgesteld dat de minister van BZK een aanwijzingsbevoegdheid krijgt met betrekking tot de uitvoering van de landelijke beleidsthema's; een van de geconstateerde tekortkomingen in de verhouding nationaal - regionaal/lokaal. Ook wordt in de Hoofdlijnennotitie *Bestel in balans* (juli 1999) voor het eerst de term 'concern' geïntroduceerd; het concern 'met de 25 regionale korpsen en het KLPD als werkmaatschappij'.

Het wetsvoorstel wordt niet ingevoerd, maar de Politiewet wordt eind 1999 wel gewijzigd, waarmee het beheer over het KLPD per 1 januari 2000 onder de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gebracht (eenheid in beheer). Elementen uit het wetsvoorstel Bestel in balans zijn overgenomen in het wetsvoorstel *Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten*,<sup>15</sup> dat op dit moment voorligt. Daarnaast lag op het moment van aanvang van de werkzaamheden van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie nog een ander wetsvoorstel voor: het wetsvoorstel *Stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie*.<sup>16</sup> Evaluatie (ex ante) van de beide wetsvoorstellen vormt een onderdeel van de werkzaamheden van de Stuurgroep, ook al is het laatste wetsvoorstel reeds geaccordeerd.

## 2.3 Conclusies

De in de vorige paragraaf geschetste (rode draden in de) historie leiden voor de Stuurgroep tot de volgende conclusies:

1. Lokale verankering is een van de fundamenteën van het functioneren van de Nederlandse politie.
2. Een ander anker van het politiebestedel is dat door de jaren heen het bevoegd gezag over de politie bij de burgemeester en de officier van Justitie blijft.
3. Het ideale politiebestedel bestaat niet; de politie zal altijd mee moeten veranderen met de veranderingen in de samenleving. Een belangrijke ontwerpvariabele voor een politiebestedel is daarmee flexibiliteit: de veranderingen in de omgeving van de politie moeten zonder al te veel

---

<sup>14</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27 560, nrs. 1-3.

<sup>15</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 704, nrs. 1-3.

<sup>16</sup> Dit laatste voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 is intussen door het Parlement aangenomen.

inspanning en weerstand tot veranderingen in het politiebesteding kunnen leiden. Een voorbeeld hiervan betreft een meer integrale blik op veiligheidsvraagstukken. De Stuurgroep onderkent in de historie dat in de toenmalige bestelbesprekingen een tot op heden meer geïsoleerde benadering van de politie in het veiligheidsvraagstuk: een koppeling naar andere hulpdiensten werd niet gelegd.

4. Bij de invoering van de Politiewet 1993 is een goede nationale afstemming tussen decentraal en centraal niveau kennelijk niet of minder als doelstelling geprecipieerd; hoewel er wel sprake is van één soort politie is er geen sprake van één concern, noch van daarbij passende leiding.
5. Voor de effectiviteit en efficiency van de politie als geheel en de aanpak van bovenlokale zaken is een vorm van centrale organisatie wenselijk.
6. Het politiebesteding moet transparant zijn: voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijken, voor de bevolking en voor de politie zelf. Onduidelijkheid in bevoegdheden en verantwoordelijkheden, 'bestuurlijke drukte' en dergelijke leiden immers af van effectiviteit en efficiency.
7. De ontwikkeling door de eeuwen heen laat verder zien dat er minder soorten politie, minder korpsen en (daardoor) ook minder rechtspositieregelingen overblijven.

## 3 Trends en ontwikkelingen

### 3.1 Inleiding

De politie opereert in een omgeving waarin een aantal maatschappelijke trends en bestuurlijke ontwikkelingen van invloed zijn op het huidige en mogelijk toekomstige functioneren van de politie. Deze zijn overigens niet allemaal nieuw; een aantal van de genoemde maatschappelijke trends doet zich al een aantal jaren voor, maar zijn nog steeds relevant. Achtereenvolgens komen aan de orde:

*Maatschappelijke trends:*

- Veiligheid
- Internationalisering/globalisering
- Europeanisering
- Anonimisering/individualisering
- Mobiliteit
- Migratie
- Criminaliteit
- Technologie
- Schaalvergroting
- Centralisatie
- Herpositionering politieorganisatie

*Bestuurlijke ontwikkelingen:*

- Veiligheidsregio
- Gekozen burgemeester
- Andere Overheid

Elk van deze maatschappelijke trends en bestuurlijke ontwikkelingen wordt afgesloten met één of meer conclusies van de Stuurgroep ten aanzien van de consequenties voor de politieorganisatie.<sup>17</sup>

### 3.2 Maatschappelijke trends

#### ***Veiligheid***

Een van de belangrijkste maatschappelijke trends die de Stuurgroep onderkent, is de hoge prioriteit die de maatschappij (publiek, burgers en politiek op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau) aan veiligheid geeft; veiligheid is een van de grote sociale en politieke thema's. Alhoewel het begrip 'veiligheid' voor een veelheid aan onderliggende thema's staat, variërend van onder andere

---

<sup>17</sup> Bij sommige van deze trends en ontwikkelingen kunnen dezelfde conclusies worden getrokken. De Stuurgroep heeft er voor gekozen deze conclusies dan niet te herhalen.

sociale en fysieke veiligheid, objectieve en subjectieve veiligheid of in de verschijningsvorm van 'hangjongeren' tot internationaal terrorisme, heeft de aandacht voor 'veiligheid' als consequentie dat de rol van de politie in die veiligheid nadrukkelijker in ogenschouw wordt genomen. De bevolking verwacht van de politie dat zij de veiligheid in de woon- werk- en leefomgeving 'garandeert'. Daarnaast willen het bestuur en de politiek op lokaal en nationaal niveau grip hebben op de inzet van de schaarse politiecapaciteit om aan dat verlangen vanuit de verschillende besturingsniveaus tegemoet te komen.

In de risicosamenleving<sup>18</sup> gaat het niet meer om het verdelen van welvaart, maar om het verdelen van risico's. De maatschappij raakt in de ban van het veiligheidsdenken en als afweermecanisme ontstaat de veiligheidsutopie: de gevaarlijke illusie dat vrijheid of vitaliteit en veiligheid zouden kunnen samenvallen.<sup>19</sup>

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *als een belangrijke speler geldt die de koppeling tussen lokale veiligheidsproblematiek en de veiligheidsproblematiek op andere niveaus moet bewerkstelligen.*
- *in de publieke en de politiek-bestuurlijke belangstelling staat (en zal blijven staan) waar het gaat om de effectiviteit van de politie om de veiligheid in Nederland te verhogen. Dit stelt eisen aan de transparantie van de politie.*

### **Internationalisering en globalisering**

Een andere maatschappelijke trend is de verdergaande internationalisering en globalisering, waarin afstanden niet of nauwelijks meer bestaan en de uitwisseling tussen landen in handels-, goederen- en dienstenverkeer vrijwel geen belemmeringen meer kent. Dit geldt ook voor terrorisme; waar terrorisme in vroeger tijden grotendeels aan Nederland voorbij leek te gaan, is na de aanslagen in New York en Madrid al duidelijk geworden dat Nederland niet zonder meer gevrijwaard kon blijven van terroristisch geweld. Ook de AIVD schetst in het jaarverslag over 2003 dat de belangrijkste bedreiging voor de nationale veiligheid wordt gevormd door het internationale terrorisme van radicaal-islamitische signatuur.

Overigens blijkt dat het leven in een globaliserende wereld juist ook een lokale oriëntatie stimuleert ('glokalisering'). Dit proces gaat ook aan het thema veiligheid niet voorbij. Daarnaast neemt de rol van politieke partijen af en neemt het belang van niet-gouvernementele organisaties, belangen- en actiegroepen toe (zowel op internationaal als nationaal/lokaal niveau).

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *meer dan wellicht nu het geval is over de grenzen van de huidige eigen organisatie heen zal moeten kijken om adequaat op de opschaling van andere criminaliteit en bedreigingen van de veiligheid te kunnen reageren dan we in Nederland tot nu toe gewend zijn geweest.*

---

<sup>18</sup> Vgl. Raad voor het openbaar bestuur (2003), waar Ulrich Beck wordt aangehaald.

<sup>19</sup> Boutellier (2002).



### **Europese samenwerking**

De Europese samenwerking neemt nog steeds toe. Dit betreft niet alleen het aantal landen dat is aangesloten bij de Europese Unie, maar ook de beleidsterreinen waar de samenwerking zich op richt. Voor de Europese Unie nemen begrippen als vrijheid, veiligheid en recht een centrale plaats in, die ook hun weerslag hebben gevonden in het ontwerp voor het Grondwettelijk Verdrag. Ten aanzien van het beleidsterrein veiligheid is vijf jaar geleden tijdens de Europese Raad in Tampere al een programma aangenomen. Dit programma richtte zich onder andere op een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid, de harmonisatie van de grenscontroles, de verbetering van de politieke samenwerking en het uitwerken van het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen als fundament voor de justitiële samenwerking.

Ten tijde van het Nederlands voorzitterschap in 2004 is het zogenaamde Haags Programma aanvaard. Dit Haags Programma kan worden gezien als een voortzetting van de uitkomsten in Tampere.<sup>20</sup>

Kernelement zal in de nabije toekomst het voorkomen en bestrijden van terrorisme zijn. Een gemeenschappelijke aanpak op dit terrein in Europa moet berusten op het beginsel dat de bescherming van de nationale veiligheid vereist dat de lidstaten daarbij volledig rekening houden met de veiligheid van de Unie als geheel.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *adequate structuren moet hebben om de verdergaande Europese samenwerking qua ontwikkeling, maar zeker ook in operationele sfeer daadwerkelijk vorm te geven. Dit beperkt zich niet alleen tot huidige grensregio's, die op dit gebied overigens reeds inspanningen leveren, maar voor de Nederlandse politie als geheel.*

### **Anonimisering/individualisering**

De anonimisering/individualisering is een maatschappelijke trend die zich verder heeft doorgezet. Sociale verbanden zoals familie, kerk en/of verenigingsleven hebben aan belang ingeboet ten faveure van het individu en zijn individuele vrijheid. Het corrigerend vermogen van de maatschappij is verminderd, waardoor uitwassen van die individualiteit, bijvoorbeeld verharding en verruwing, zich nadrukkelijker kunnen manifesteren. En waar de burger wel corrigerend wil optreden, kan dat ontaarden in het zogenaamde 'zinloze geweld' van degene die op zijn individuele handelen wordt aangesproken. Het paradoxale is vervolgens dat de roep om meer veiligheid groter wordt, maar op het moment dat bijvoorbeeld de politie de burger op zijn gedrag in de publieke ruimte aanspreekt het gezag van de politie (of de overheid in het algemeen) niet of minder wordt erkend. Boutellier (2002) noemt dit het utopisch verlangen naar het samenvallen van de maximale vrijheid voor het individu en de optimale bescherming door de overheid (en dus ook de politie). Het gaat dan om de spanning tussen risico en bescherming; de handhaving van regels waaraan men zich niet wenst te houden.

---

<sup>20</sup> Voor de doelstelling van het Haags Programma zie Bijlage 5.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *een van de voor de hand liggende partijen blijft om in het publieke domein de gestelde grenzen te handhaven. Dit is immers ook de functie van de politie: 'het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang'.<sup>21</sup>*
- *ten volle moet worden ondersteund in het gezag dat met de uitoefening van deze belangrijke maatschappelijke taak gepaard gaat.*

### **Mobiliteit**

De toegenomen mobiliteit hangt sterk samen met de genoemde trend van internationalisering en globalisering. De Stuurgroep beziet deze mobiliteit zowel in fysieke en als in virtuele zin. In fysieke zin uit zich dit in het steeds verder en gemakkelijker kunnen en willen verkennen van wijk, gemeente, regio, provincie, land, continent en wereld, waardoor voor de politie niet alleen het verkeers- en vervoersprobleem aan belang toeneemt, maar ook dat het werkgebied van criminelen zich niet meer beperkt tot hun eigen woonomgeving (zoals bijvoorbeeld Oosteuropese bendes die in de snelweg A1 een perfecte aan- en afvoerweg zien voor hun criminele activiteiten). In virtuele zin heeft de wereld van de informatie- en communicatietechnologie een enorme vlucht doorgemaakt, waardoor ook een ander soort criminaliteit zijn intrede heeft gedaan (bijvoorbeeld van computerfraude tot verspreiding van computervirussen of pornografisch materiaal via het internet). In de visie van de Raad van Hoofddcommissarissen (RHC) op de politie wordt aangegeven dat de politie zich op virtuele en fysieke mobiliteitsknooppunten zou moeten positioneren om effectief te kunnen opereren.<sup>22</sup>

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *gebaat is bij een eenduidige informatiearchitectuur en -voorziening om nationaal (en internationaal) tot een goede informatie-uitwisseling te komen om criminaliteit boven de eigen organisatiegrenzen adequaat te kunnen bestrijden.*
- *een eenheid ICT-criminaliteit zal moeten kennen die in de komende jaren aan belang zal toenemen, waarbij het een uitdaging zal zijn om deze specialistische expertise te verkrijgen en te behouden.*

### **Migratie**

Een andere met internationalisering/globalisering samenhangende trend, die in de eerste plaats is ingegeven door de grote verschillen in welvaart en/of de mate van democratie in de wereld, is de migratie en de daarmee gepaard gaande toename van de culturele diversiteit. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan het wegvallen van de Europese binnengrenzen, de verzoeken tot asiel en de gezinshereniging. Deze trend kan leiden tot verrijking van de Nederlandse cultuur, maar in de afgelopen paar jaren lijkt deze verrijking om te slaan in een verwijdering en in het benadrukken van de verschillen tussen autochtoon en allochtoon, christelijk en moslim, arm en rijk, kansrijk en kansloos. Migratie is ook

---

<sup>21</sup> Vgl. Huberts (1998).

<sup>22</sup> Raad van Hoofddcommissarissen (2005).

een factor bij terrorisme. De AIVD (2004) stelt bijvoorbeeld dat grensoverschrijdende verplaatsingen voor terroristische netwerken van groot belang zijn om zich te organiseren, op vrije voeten te blijven en aanslagen te kunnen voorbereiden en uitvoeren.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *qua personeelsamenstelling zal moeten blijven meegroeien met de toegenomen diversiteit in Nederland.*
- *verder zal moeten blijven investeren in het opbouwen en onderhouden van contacten met de diverse bevolkingsgroepen. Wijk- en buurtgericht werken blijft van groot belang, maar ook het aangaan van relaties met sociale verbanden in die wijken en buurten.*<sup>23</sup>

### **Criminaliteit**

Waar in de Memorie van Toelichting bij de Politiewet 1993 gewag werd gemaakt van steeds maar toenemende criminaliteit lijkt deze trend zich op een aantal terreinen te keren. Dit geldt niet alleen voor de zogenaamde objectieve veiligheid, zoals aantallen overtredingen/ misdrijven van diverse categorie (is het voor de burger onveilig), maar ook voor de subjectieve veiligheid (voelt de burger zich onveilig).

Het percentage burgers dat zich vaak onveilig voelt is afgenomen van 6,5 in de Politiemonitor Bevolking 1993 tot 3,7 in de Politiemonitor Bevolking 2005. Als het gaat om slachtofferschap loopt het percentage burgers dat in aanraking is gekomen met (poging tot) inbraak terug van 7,8 in 1993 tot 4,1 in 2005, voor wat betreft autocriminaliteit van 41,5 in 1993 tot 26,5 in 2005 en voor fietsdiefstal van 7,3 in 1993 tot 4,5 in 2005. Alleen op het gebied van bedreiging met geweld is een lichte stijging te zien voor wat betreft slachtofferschap. In 1993 was nog 4,4 procent van de burgers hiervan het slachtoffer, terwijl dit in 2005 4,9 procent betrof.<sup>24</sup> Het verminderen van het aantal strafbare feiten in combinatie met het verminderen van het onveiligheidsgevoel zou kunnen worden gezien als een eerste graadmeter voor de effectiviteit van het meer op resultaten sturen, zoals dat vanuit het ministerie van BZK met de prestatiecontracten verder is vormgegeven. Daarnaast speelt de effectiviteit van een integrale veiligheidsaanpak in gemeenten een rol.

Uit een analyse van objectieve veiligheidscijfers in Engeland & Wales bleek dat drie trends waren te onderscheiden:

- Een zeer duidelijke *afname* van zaken als woninginbraken, diefstal van en uit auto's e.d. die een grote impact hebben op individuele burgers die door dergelijke feiten worden getroffen.
- Een *toename* van de - voor de burger veelal onzichtbare - georganiseerde criminaliteit.
- Een *toename* van overlastmeldingen ('hangjongeren', vernielingen e.d.).

Waar de politie zich door de prestatiecontracten in Engeland en Wales had gericht op met name de eerste categorie en deze ook onder controle had

---

<sup>23</sup> In de visie van de Raad van Hoofdcommissarissen (2005) wordt hiervoor de term 'policing of communities' gehanteerd.

<sup>24</sup> Cijfers Politiemonitor Bevolking 2005.

gekregen, bleek dat de afrekening door de burger vooral wordt ingegeven door de laatste categorie (overlast). Deze laatste categorie is in diezelfde analyse echter ook een categorie waar juist een integrale benadering met andere partijen noodzakelijk is.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *door middel van prestatiecontracten tot meer productie en focus kan worden gestimuleerd.*
- *er niet bij is gebaat als de prestaties alleen in harde en goed meetbare overtredingen en misdrijven zijn gedefinieerd. Voor het afnemen van het gevoel van onveiligheid is dit wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde; daarnaast dienen ook andere, meer zachte, componenten in de prestatiecontracten te worden opgenomen.*

### **Technologie**

De hiervoor genoemde grote vlucht die de informatie- en communicatietechnologie heeft genomen, maar eigenlijk technologie in het algemeen, heeft ook zijn weerslag op de politie. Voor het politiewerk staan steeds meer technische geavanceerde hulpmiddelen ter beschikking. In het recente rapport over de technische recherche van de RHC wordt hierin ook een doorkijkje naar de toekomst gegeven.<sup>25</sup> Het aanbod van dergelijke technologie creëert ook zijn eigen vraag. Waar bijvoorbeeld 'vroeger' de vingerafdruk voldeed, wordt nu minstens verwacht dat DNA-onderzoek wordt uitgevoerd. De politie wordt hier wel vergeleken met de gezondheidszorg: de mogelijkheden voor een goede taakuitvoering nemen steeds toe, de verwachtingen dat die (dure) mogelijkheden worden toegepast eveneens en daardoor de kosten ook. Net als gezondheid is veiligheid een belangrijk thema: geen middel mag, zo lijkt het, daarin onbenut blijven. Het gevolg is daarvan wel dat de kosten van politiezorg toenemen, waarbij er (nog) onvoldoende zicht is op de (bereidheid tot en de mate van) hantering van moderne technologie in het primair proces en op de daarvan te verwachten toenemende efficiency en effectiviteit.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *steeds kapitaalintensiever zal worden. Hiervan mag een productiviteitsstijging worden verwacht. Echter, deze productiviteitsstijging mag niet leiden tot minder blauw op straat. Eventueel moet extra budget worden vrijgemaakt om het huidige niveau 'blauw op straat' tenminste te kunnen handhaven.*

### **Schaalvergroting**

Een andere trend die de Stuurgroep waarneemt is de verdergaande schaalvergroting in de maatschappij. De schaalvergroting heeft zich in de afgelopen jaren in alle bedrijfstakken voorgedaan: de automobielenindustrie, de farmaceutische industrie, de oliemaatschappijen, de voedingsmiddelenindustrie, de ICT, de detailhandel, de luchtvaart et cetera. Als redenen hiervoor gelden vaak dat de benodigde investeringen om bij te blijven in de betreffende markt voor spelers van te kleine omvang niet meer zijn op te brengen, een te groot

---

<sup>25</sup> Raad van Hoofddcommissarissen (2004c).

risico opleveren en/of dat de concurrentiekracht onvoldoende is in een markt met een paar grote spelers. Door schaalvergroting wordt dit dan ondervangen.

Ook in overheidsland is iets dergelijks zichtbaar: voor kleine gemeenten geldt dat het moeilijker is geworden om voldoende tegemoet te komen aan de toegenomen complexiteit en kwaliteitseisen. Hierdoor zijn zij, al dan niet vrijwillig, in herindelingsprocessen geraakt, of wordt er op regionale schaal samenwerking gezocht.<sup>26</sup>

De politiereorganisatie op basis van de Politiewet 1993 kan overigens als een voorbeeld van de schaalvergrotingstendens worden gezien en ook in de korpsen zelf is de schaalvergrotingstendens zichtbaar in de afname van het aantal districten en/of basiseenheden.

Bij dergelijke tendensen van schaalvergroting valt tegelijkertijd op dat ook een omgekeerde werking plaatsheeft; een wens tot behoud van bestaande, vertrouwde en goedwerkende structuren. Ingeval van de politieorganisatie kan daarbij bijvoorbeeld worden gesproken over het belang van de nabijheid van politiezorg bij de burger.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *logischerwijze ook zal moeten discussiëren over verdergaande schaalvergroting, omdat de onderliggende argumenten (zoals de noodzaak van hoge investeringen om bij te blijven bij de ontwikkelingen in het werkgebied) ook op de politie van toepassing zijn. Onderwerp van discussie zal ook de vorm van schaalvergroting moeten zijn: bijvoorbeeld door opschaling van de bestaande regionale indeling, door intensivering van de samenwerking in de vorm van shared services voor arbeidsintensieve processen en/of het vormgeven en participeren in samenwerkingsnetwerken.*

### **Centralisatie**

Waar in de jaren '90 van de vorige eeuw het adagium 'decentraal, tenzij' de lokroep van de managementtheorie en het uitgangspunt van de wetgever was, is dit adagium meer en meer vervangen door 'centraal, mits', dan wel door het verder oprekken van het 'tenzij'. Deze trend vertoont samenhang met de schaalvergrotingstendens die hiervoor is geschetst en staat op gespannen voet met de roep om lokalisering. Binnen de overheid is dit zichtbaar in de gedachten die zich ontwikkelen over bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen. Het aantal ZBO's is in de afgelopen decennia sterk uitgebreid, maar heeft niet altijd aan de verwachtingen voldaan (verbeteren bedrijfsmatig opereren, minder belasting voor de bestuurlijke kern, garanderen van onafhankelijke oordeelsvorming en meer aandacht voor de omgeving). Er is een sturingsprobleem ontstaan ('wie gaat er nu eigenlijk over?') en onduidelijkheid over de ministeriële verantwoordelijkheid. Alhoewel de politie historisch gezien een lokale verankering kent en vanuit die optiek niet met een ZBO zoals bijvoorbeeld het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) is te vergelijken, zal ook de politie mogelijk door een omslag in het denken over ZBO's worden beïnvloed. Centralisatie kan zich bij de politie bijvoorbeeld manifesteren in de vorm van verdergaande landelijke samenwerking en/of uniformering op terreinen als shared services, outsourcing (bijvoorbeeld

---

<sup>26</sup> Tussen 1994 en 2004 is het aantal gemeenten in Nederland afgenomen van meer dan 600 naar 483.

wagenparkbeheer), standaardisering van het primair proces, uniformering van functiebenamingen en functies, internettoepassingen, management development (MD)- en opleidingsbeleid en dergelijke.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *als een organisatie die zich op dit moment kenmerkt door een grote mate van regionale autonomie, niet zal kunnen ontkomen aan meer centraal vastgelegde afspraken. Deze afspraken zullen het operationeel functioneren van de politie betreffen om op die manier de effectiviteit, efficiency en slagkracht van de politie te vergroten.*<sup>27</sup>

### **Herpositionering politieorganisatie**

De politieorganisatie in andere landen in Europa is ook aan verandering en verbetering onderhevig, waaraan vaak ook een vorm van evaluatie van het bestaande stelsel vooraf is gegaan. De katalysator voor dergelijke wijzigingen is veelal gelegen in crisissituaties, zoals bijvoorbeeld *11 september* of, in België, de *Zaak Dutroux*. Hierbij is een aantal trends waarneembaar. In de eerste plaats is er een trend om te komen tot een eenheidspolitie, zoals bijvoorbeeld in de Scandinavische landen, soms ook op meerdere niveaus (bijvoorbeeld Duitsland en België). Anderzijds tracht men bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk de werking van de politie op een hoger kwaliteitsniveau te brengen via kwaliteitsnormen en nadruk op de performance van de politie. Hier wordt dus nadrukkelijk geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering.

Het handhaven van een regionale inbedding van politiediensten, manifesteert zich vooral in die landen die een federale staatsstructuur kennen (Zwitserland, Duitsland, België). In andere landen is er een centralisatie van het gezag over de politie en het beheer ervan (zoals in Zuid-Europa, inclusief Frankrijk), een steeds grotere integratie van politiediensten (Frankrijk, Oostenrijk) of het creëren van nieuwe structuren met functionele centralisatie (zoals de zogenaamde Homeland Security initiatieven).

Bij het regionaal inrichten van politiediensten wordt ofwel aangeleund tegen administratieve entiteiten (zie de *Préfectures* in Frankrijk), ofwel de gerechtelijke indeling (België). De keuze hiervoor hangt meestal af van het leidinggevende ministerie dat ofwel Binnenlandse Zaken, ofwel Justitie is. Overigens geldt dat in veel landen de politie vanuit één ministerie wordt aangestuurd.

De centralisatietendens laat natuurlijk onverlet dat ook gecentraliseerde diensten ruime mogelijkheden (kunnen) houden voor een gedecentraliseerde/gedeconcentreerde werking. De externe aansturing van individuele gerechtelijke taken groeit in alle landen die over een sterk openbaar ministerie, en vooral over het model van de rechter-commissaris beschikken.

Een andere ontwikkeling in de politieorganisatie is de toenemende aandacht voor 'politie-ele waarden', zoals integriteit, ethiek, diversiteit, gelijkwaardigheid en de mensenrechten in het algemeen.

---

<sup>27</sup> De mate waarin en de wijze waarop hebben een belangrijk element gevormd in het onderzoek van de Stuurgroep.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *in Nederland er bij is gebaat als goede aansluiting kan worden gehouden met de politieorganisaties in de ons omringende landen om niet versnipperd - en daarmee minder efficiënt - tot samenwerking en uitwisseling van informatie te komen. Dit kan via structuur, maar vooral ook door cultuur, aansturing op basis van kwaliteitsverbetering en leiderschap.*

### **3.3 Bestuurlijke ontwikkelingen**

#### **Veiligheidsregio**

Onder een veiligheidsregio wordt door het kabinet verstaan: 'een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten ten aanzien van taken op het terrein van brandweezorg, rampenbeheersing, crisisbeheersing, geneeskundige hulpverlening bij rampen en handhaving van de openbare orde en veiligheid.' In zijn bijdrage aan de bundel 'Politie en bestel in de knel' geeft Muller (2004) aan dat het niet de vraag is of de veiligheidsregio er komt, maar wel welke vorm deze gaat krijgen. Op die vraag wordt met de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 27 april 2005 een antwoord gegeven:

- Er is een veiligheidsbestuur in elke veiligheidsregio (deze veiligheidsregio bestaat uit de gemeenten die op dit moment een politieregio vormen; het veiligheidsbestuur bestaat uit alle burgemeesters in de regio).
- De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) vormt de juridische basis voor de veiligheidsregio (de huidige regelingen voor regionale brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR) gaan op in een nieuwe regeling voor de veiligheidsregio; toepassing van de Wgr regelt ook de democratische controle).
- De stemverhouding in het veiligheidsbestuur mag door de regio's zelf worden bepaald.
- De voorzitter van het veiligheidsbestuur komt uit het eigen bestuur, waarbij een kroonbenoeming wordt overwogen.
- Het regionale veiligheidsbestuur is verantwoordelijk voor het beleid en beheer ten aanzien van zowel regionale brandweer en GHOR als de multidisciplinaire rampen- en crisisbeheersing en het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer, wat zich vertaalt in de volgende kerntaken:
  - Het opstellen, vaststellen en uitvoeren van een multidisciplinair beleidsplan rampen en crisisbeheersing.
  - Het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer.
  - Het beheer en beleid ten aanzien van regionale brandweer en GHOR.
  - Het toetsen en adviseren van het gemeentelijk en sectorale pro-actie en preventiebeleid ten behoeve van het (regionale) crisisbeheersingsbeleid.
- Het regionaal college van politie blijft bestaan (samenhang is verzekerd door voorzitter/korpsbeheerder en de burgemeesters die lid zijn van veiligheidsbestuur en regionaal college).
- Het regionale veiligheidsbestuur wordt ondersteund door een directie bestaande uit in ieder geval de korpschef van politie, de regionaal commandant brandweer en de regionaal geneeskundig functionaris. Deze directie draagt zorg voor de ambtelijke voorbereiding en de uitvoering van de genomen besluiten.
- De voorzitter van het veiligheidscollege krijgt in een aantal situaties de mogelijkheid om in de responsfase bij gemeentegrensoverschrijdende calamiteiten het gezag van de lokale burgemeesters over te nemen. Hierover legt hij verantwoording af aan de minister van BZK.

- Relevante vertegenwoordigers van andere overheidsorganen krijgen een rol in relatie tot het veiligheidsbestuur (de rijksheren, de hoofdofficier van Justitie, de dijkgraaf, de commissaris der Koningin).
- De financiering blijft gemengd: gemeentelijke bijdragen met aanvullend rijksbijdragen.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze ontwikkeling en het standpunt van het Kabinet dat de politie:*

- *nadrukkelijk in de toekomst een eigen regionale verankering houdt. Daarnaast is er ook sprake van een verplicht integraal opereren met regionale brandweer en GHOR in de advies- en uitvoeringsrol op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding ten behoeve van het regionale veiligheidsbestuur.*

### **Gekozen burgemeester**

Een bestuurlijke ontwikkeling, die ook expliciet in de taakopdracht van de Stuurgroep is genoemd, betreft de gekozen burgemeester. Met het verwerpen door de Eerste Kamer van het voorstel tot wijziging van de Grondwet om de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te schrappen, is invoering van de gekozen burgemeester in deze kabinetsperiode niet meer te voorzien. Naar het zich op dit moment laat aanzien wordt een nieuwe introductie niet eerder verwacht dan in 2010. De mogelijkheid bestaat dat in de tussenliggende periode met een hulpstructuur wordt gewerkt (burgemeester wordt gekozen en vervolgens benoemd waarbij de uitslag van de burgemeestersverkiezing wordt gerespecteerd). De eventuele definitieve regeling kan er overeenkomstig uit bestaan dat de burgemeester door de gemeenteraad wordt gekozen.

De burgemeester manifesteert zich in relatie tot de politie op drie manieren:

- Als gezag met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en hulpverlening in zijn gemeente.
- Als lid van het regionaal college (het bestuur van de politieregio).
- Als korpsbeheerder (voorzover hij tevens burgemeester is van de centrumgemeente in de regio).

Uit de brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer van 20 september 2004 valt op te maken dat het gezag over de politie bij de introductie van het gekozen burgemeesterschap niet ter discussie staat. De figuur van de gekozen burgemeester als korpsbeheerder is - zoals uit de vraagstelling van het Kabinet aan de Stuurgroep blijkt - echter geen automatisme en dient door de Stuurgroep te worden onderzocht.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze ontwikkeling dat de politie:*

- *bij de mogelijke introductie van het gekozen burgemeesterschap voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening nog steeds onder gezag van de burgemeester blijft.<sup>28</sup>*

---

<sup>28</sup> Zie hiervoor ook § 7.6 waar aan de korpsbeheerder aandacht wordt geschonken. De gekozen burgemeester als lid van het regionaal college lijkt evenmin ter discussie te staan, als de lijn uit *Bestel in balans, Hoofdlijnennotitie regionaal politiebestedel* wordt gevolgd. Hierin wordt op pagina 11 aangegeven: '[...] het regionaal college, waarvan alle gezagsdragers in de regio op gelijke voet deel uitmaken, [...]']



### **Andere overheid**

In het Hoofdlijnenakkoord van het Kabinet is de noodzaak van een grondige herstructurering van de overheid onderkend. De maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen halve eeuw hebben onvoldoende hun weerslag gekregen in de rollen tussen burgers en hun organisaties<sup>29</sup> en de overheid. De huidige rolverdeling leidt daarbij tot beeldvorming die niet meer overeenkomt met de werkelijkheid. De burger heeft verwachtingen van de overheid die niet kunnen worden waargemaakt, terwijl de overheid op haar beurt eveneens uitgaat van een weinig realistisch burgerschapsconcept. Door dit alles is de legitimatie van veel overheidshandelen aangetast. Modernisering van de overheid, in haar eigen werkwijze maar met name in haar relaties met de *civil society*, is daarom noodzakelijk.<sup>30</sup>

De *Kabinetsvisie Andere Overheid* beschrijft de verhouding tussen burger en moderne overheid en komt vervolgens een aantal punten waarop de overheid aanpassing behoeft:

- Terughoudendheid van de overheid, waar de *civil society* zelf kan optreden, waardoor er ook meer aandacht mogelijk is voor de kerntaken en de kwaliteit van de publieke dienstverlening.
- Het beleidsproces: doorbreking van de verkokerde beleidsvorming, optimaliseren van de relatie beleidsvorming en beleidsuitvoering en hierdoor ook het verbeteren van de kwaliteit van de af te leggen politieke verantwoording. Voorts het beter gebruikmaken van de adviezen die aan de overheid worden aangereikt.
- Het toezicht op de beleidsuitvoering is overwegend hiërarchisch en te detaillistisch; er moet ruimte worden geboden voor horizontale verantwoordingsrelaties en het potentieel van de *civil society*.
- De interbestuurlijke betrekkingen kenmerken zich door een complexe en diffuse verwevenheid en dus van een onoverzichtelijke bestuurlijke drukte tussen de verschillende bestuurslagen. In plaats van constructieve samenwerking domineren nog te vaak ouderwetse vormen van toezicht en controle, gedetailleerde medebewinds- en uitvoeringsregelgeving en dito specifieke uitkeringen. In de praktijk blijkt een en ander fruikend te zijn voor het oplossen van problemen met een bovenlokale component.
- Te sterke verstatelijking van onderdelen van de *civil society* leidt tot erosie van de banden van de desbetreffende maatschappelijke organisatie met de burgers en daarmee tot verlies van legitimatie en vitaliteit.

De kabinetsvisie heeft zich vertaald in het Programma Andere Overheid, met als doel de hele overheid efficiënter en beter te laten werken: een krachtige overheid, die luistert én slagvaardig is. Er staan daarbij vijf thema's centraal:

1. De dienstverlening, veelal aan de burger, moet efficiënter en beter.
2. Het verminderen van bureaucratie.
3. De interne organisatie en werkwijze van de overheid moeten beter en eenvoudiger.
4. Samenwerking tussen overheden.
5. Luisteren naar de burgers.

---

<sup>29</sup> In de Kabinetsvisie 'Andere overheid' worden deze aangeduid met de *civil society*.

<sup>30</sup> Kabinetsvisie 'Andere Overheid'.

*De Stuurgroep concludeert als gevolg van deze trend dat de politie:*

- *door alle vijf onderscheiden actiepunten van het programma 'Andere Overheid' wordt geraakt en dat ook de politie zich moet blijven moderniseren om aan de eisen van de huidige tijd tegemoet te kunnen komen.*

### **3.4 Conclusies**

Op basis van de hiervoor aangegeven conclusies per gesignaleerde trend en ontwikkeling komt vanuit deze trends en ontwikkelingen het volgende beeld naar voren ten aanzien van de eisen die in de toekomst aan de politie moeten worden gesteld.

1. De politie geldt als een belangrijke speler die de koppeling tussen lokale veiligheidsproblematiek en de veiligheidsproblematiek op andere niveaus moet bewerkstelligen.
2. De politie zal in de publieke en de politiek-bestuurlijke belangstelling (blijven) staan waar het gaat om de effectiviteit van de politie om de veiligheid in Nederland te verhogen. Dit stelt in de visie van de Stuurgroep eisen aan de transparantie van de politie.
3. De politie zal meer dan wellicht nu het geval is over de grenzen van de huidige eigen organisatie heen moeten kijken, om adequaat op de opschaling van andere criminaliteit en bedreigingen van de veiligheid te kunnen reageren dan we in Nederland tot nu toe gewend waren.
4. De politie zal adequate structuren moeten hebben om de verdergaande Europese samenwerking qua ontwikkeling, maar zeker ook in operationele sfeer daadwerkelijk vorm te geven. Dit beperkt zich niet alleen tot huidige grensregio's, die op dit gebied overigens reeds inspanningen leveren, maar voor de Nederlandse politie als geheel.
5. De politie blijft een van de voor de hand liggende partijen om in het publieke domein de gestelde grenzen te handhaven. Dit is immers ook de functie van de politie: 'het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang'.
6. De politie moet ten volle ondersteund worden in het gezag dat met de uitoefening van deze belangrijke maatschappelijke handhavingstaak gepaard gaat.
7. De politie is gebaat bij een eenduidige informatiearchitectuur en informatievoorziening om nationaal (en internationaal) tot een goede informatie-uitwisseling te komen om criminaliteit boven de eigen organisatiegrenzen adequaat te kunnen bestrijden.
8. De politie zal een eenheid ICT-criminaliteit moeten kennen die in de komende jaren aan belang zal toenemen, waarbij het een uitdaging zal zijn om deze specialistische expertise te verkrijgen en te behouden.

9. De politie zal qua personeelsamenstelling mee moeten blijven groeien met de toegenomen diversiteit in Nederland.
10. De politie zal verder moeten blijven investeren in het opbouwen en onderhouden van contacten met de diverse bevolkingsgroepen. Wijk- en buurtgericht werken blijft van groot belang, maar ook het aangaan van relaties met sociale verbanden in die wijken en buurten.
11. De politie kan door middel van prestatiecontracten tot meer productie en focus worden gestimuleerd.
12. De politie is er niet bij gebaat als de prestaties alleen in harde en goed meetbare overtredingen en misdrijven zijn gedefinieerd. Voor het afnemen van het gevoel van onveiligheid is dit wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde; er dienen daarnaast ook andere, meer zachte, componenten in de prestatiecontracten te worden opgenomen.
13. De politie zal steeds kapitaalintensiever worden. Hiervan mag een productiviteitsstijging worden verwacht. Echter, deze productiviteitsstijging mag niet leiden tot minder blauw op straat. Eventueel moet extra budget worden vrijgemaakt om het huidige niveau 'blauw op straat' tenminste te kunnen handhaven.
14. De politie zal logischerwijze ook moeten discussiëren over verdergaande schaalvergroting, omdat de onderliggende argumenten (zoals de noodzaak van hoge investeringen om bij te blijven bij de ontwikkelingen in het werkgebied) ook op de politie van toepassing zijn. Onderwerp van discussie zal ook de vorm van schaalvergroting moeten zijn: bijvoorbeeld door opschaling van de bestaande regionale indeling, door intensivering van de samenwerking in de vorm van shared services voor arbeidsintensieve processen en/of het vormgeven en participeren in samenwerkingsnetwerken.
15. De politie zal, als een organisatie die zich op dit moment kenmerkt door een grote mate van regionale autonomie, niet kunnen ontkomen aan meer centraal vastgelegde afspraken. Deze afspraken zullen het operationele functioneren van de politie betreffen om op die manier de effectiviteit, efficiency en slagkracht van de politie te vergroten.
16. De Nederlandse politie is er bij gebaat als goede aansluiting kan worden gehouden met de politieorganisaties in de ons omringende landen om niet versnipperd - en daarmee minder efficiënt - tot samenwerking en uitwisseling van informatie te komen. Dit kan via structuur, maar vooral ook door cultuur, aansturing op basis van kwaliteitsverbetering en leiderschap.
17. De politie zal nadrukkelijk in de toekomst een eigen regionale verankering houden. Daarnaast is er ook sprake van een verplicht integraal opereren met regionale brandweer en GHOR in de advies- en uitvoeringsrol op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding ten behoeve van het regionale veiligheidsbestuur.

18. De politie zal ook bij de mogelijke introductie van het gekozen burgemeesterschap voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening nog steeds onder gezag van de burgemeester blijven.
19. De politie wordt door alle vijf onderscheiden actiepunten van het programma 'Andere Overheid' geraakt. Ook de politie zal zich dus moeten blijven moderniseren om aan de eisen van de huidige tijd tegemoet te kunnen komen.

Indien de voorgaande conclusies worden aangevuld met de hier relevante conclusies uit hoofdstuk 2, ontstaat het totaalbeeld van de eisen waaraan de politie in de toekomst zal moeten voldoen:

20. Lokale verankering is een van de fundamenten van het Nederlandse politie-functioneren.
21. Het ideale politiebestedel bestaat niet; de politie zal altijd mee moeten veranderen met de veranderingen in de samenleving. Een belangrijke ontwerpvariabele voor een politiebestedel is daarmee flexibiliteit: de veranderingen in de omgeving van de politie moeten zonder al te veel inspanning en weerstand tot veranderingen in het politiebestedel kunnen leiden. Een voorbeeld hiervan betreft een meer integrale blik op veiligheidsvraagstukken. De Stuurgroep onderkent in de historie dat in de toenmalige bestel-discussies een meer geïsoleerde benadering van de politie in het veiligheidsvraagstuk is gekozen: een koppeling naar andere hulpdiensten werd niet gelegd.
22. Voor de effectiviteit en efficiency van de politie als geheel en de aanpak van bovenlokale zaken is een vorm van centrale organisatie wenselijk.
23. Het politiebestedel moet transparant zijn: voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijken, voor de bevolking en voor de politie zelf. Onduidelijkheid in bevoegdheden en verantwoordelijkheden, 'bestuurlijke drukte' en dergelijke leiden immers af van effectiviteit en efficiency.

Alles overziend zijn deze conclusies uitwerkingen van de toetsingscriteria democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie. Deze toetsingscriteria zullen hierna worden gebruikt voor de beoordeling van de huidige situatie en het afwegen van eventuele alternatieven.

## 4 Beoordeling huidig politiebestel: besturing

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van de politie plaats voorzover het de besturing betreft. In de beoordeling wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader en wordt ook aangehaakt bij een aantal nadere vragen die aan de Stuurgroep zijn gesteld (zie hoofdstuk 1). Het gaat daarbij om:

- Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?<sup>31</sup>
- Hoe hebben de ministers, korpsbeheerders, burgemeesters, openbaar ministerie en korpschefs invulling gegeven aan hun rollen en sturingsmogelijkheden?
- Biedt de regelgeving voldoende mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk?
- Hoe kan het lokale gezag over de politie worden waargemaakt; welke bevoegdheden of instrumenten hebben de lokale gezagsdragers daarvoor nodig?<sup>32</sup>

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt ingegaan op voor de politie relevante sturingsbegrippen en -organen. Daarna wordt de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die met deze begrippen samengaat weergegeven voor de regiokorpsen en voor het KLPD. Vervolgens wordt een beschouwing gegeven over de werking van de besturing in de praktijk. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies. In de conclusies wordt het huidige bestel op basis van de voorgaande paragrafen afgezet tegen het toetsingskader en wordt een antwoord geformuleerd op de specifieke vragen.

---

<sup>31</sup> Voorzover deze thema's de uitvoeringsorganisatie betreffen: zie hoofdstuk 5.

<sup>32</sup> In dit hoofdstuk gaat het om de vraag 'hoe is het lokale gezag over de politie waargemaakt', om in hoofdstuk 7 de gestelde vraag naar de benodigde bevoegdheden en instrumenten te beantwoorden.

## 4.2 Sturingsbegrippen en -organen

### *Sturingsbegrippen*

In het politiebestedel is een viertal besturingsbegrippen relevant: gezag, beheer, bestuur en beleid. Deze worden hierna beknopt uitgewerkt.

#### *Gezag*

Gezag is de beslisbevoegdheid over een daadwerkelijke inzet van de politie<sup>33</sup> of in een andere definitie: de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, wat en hoe zij wel en niet moet doen.<sup>34</sup> Gezag ten aanzien van het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening berust bij de burgemeester. Gezag ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde berust bij de officier van Justitie.

#### *Beheer*

Beheer is de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert,<sup>35</sup> of: alle beslissingen die genomen moeten worden om het regionale politiekorps richtig te doen functioneren.<sup>36</sup> Het beheer berust bij de korpsbeheerder.

#### *Bestuur*

In de Politiewet 1993 wordt - naast gezag en beheer - de term bestuur geïntroduceerd. Bestuur kan in zijn algemeenheid worden opgevat als 'lichaam, college dat krachtens opgedragen bevoegdheid de aangelegenheden van een vereniging, instelling, onderneming, gemeente, staat [...] regelt en leidt.'<sup>37</sup> Dit bestuur komt voor de politie toe aan het regionaal college. Het komt tot uitdrukking in het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan.

#### *Beleid*

Beleid is 'een streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen.'<sup>38</sup> Het beleid voor de politie komt tot uiting in het regionaal beleidsplan, dat door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van Justitie wordt opgesteld en, zoals hiervoor genoemd, door het regionaal college wordt vastgesteld.

Het onderscheid tussen gezag en beheer zoals dat bij de politie wordt gemaakt, is een bijzonder onderscheid.<sup>39</sup> Dit geldt overigens ook voor het onderscheid

---

<sup>33</sup> Boek (1999).

<sup>34</sup> Huberts (2004, p. 36).

<sup>35</sup> Huberts (2004, p. 36).

<sup>36</sup> Boek (1999).

<sup>37</sup> Van Dale (1999).

<sup>38</sup> Bressers en Hoogerwerf (1995).

<sup>39</sup> Vgl. Huberts (1998).

bestuur en beheer. Bij de voorstellen tot de invulling van de veiligheidsregio (zie § 3.3, *Veiligheidsregio*) treft men een onderscheid tussen gezag en beheer bij de regionale brandweer en GHOR bijvoorbeeld niet aan. Het gaat daar om het beleid zoals dat door het bestuur wordt vastgesteld en de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van dat beleid. Het beleid heeft dan zowel betrekking op de inhoudelijke doelstellingen als de beheersmatige aspecten die daaraan verbonden zijn. Daarnaast wordt de term gezag gehanteerd, waar het gaat om het geven van de nodige aanwijzingen door de burgemeester.

### **Sturingsorganen**

In de definities van de sturingsbegrippen zijn twee in het politiebestedel relevante sturingsorganen reeds genoemd: de korpsbeheerder en het regionaal college.

De korpsbeheerder is de burgemeester van de gemeente in de politieregio die in de bijlage bij de Politiewet 1993 die als centrumgemeente is aangewezen.<sup>40</sup>

Het regionaal college is een college dat bestaat uit alle burgemeesters van de gemeenten in de politieregio en de hoofdofficier van Justitie, met als voorzitter de korpsbeheerder. De korpschef woont de vergaderingen van het regionaal college bij.

Naast deze twee organen is verder nog te noemen de regionale (beheer)driehoek, bestaande uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef. Ook zijn er in de korpsen (al dan niet) districtelijke driehoeken te onderkennen, bestaande uit de districtschef, de gebiedsofficier van Justitie en de burgemeesters in een district en lokale driehoeken, bestaande uit de plaatselijke politiechef, de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie.

Naast bovengenoemde organen zijn er nog vele andere spelers in het politiebestedel: zoals de commissaris der Koningin, het college van Procureurs-Generaal, de minister van BZK, de minister van Justitie en de korpschef. Deze worden in deze paragraaf niet afzonderlijk toegelicht. Hun rol komt, evenals die van korpsbeheerder, regionaal college en de driehoeken aan de orde in de overige paragrafen van dit hoofdstuk.

## **4.3 Verantwoordelijkheidsverdeling Politiewet 1993**

In de Politiewet 1993 is de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de diverse actoren rond de begrippen gezag, bestuur, beheer en beleid opgenomen. In de volgende tabel (tabel 4.1) is deze verdeling weergegeven. De tabel richt zich op de regionale korpsen.

---

<sup>40</sup> Dit is de provinciehoofdstad, of als er in een politieregio geen provinciehoofdstad is de grootste gemeente van de regio.

Actor	Gezag	Beheer	Bestuur	Beleid
<b>Gemeenteraad</b>	Burgemeester is verantwoordelijk verschuldigd aan gemeenteraad		Burgemeester is verantwoordelijk verschuldigd over rol in regionaal college aan gemeenteraad	Betrokken bij voorbereiding regionale stukken Kennis nemen van vergaderstukken regionaal college Burgemeester is verantwoordelijk verschuldigd over rol in regionaal college aan gemeenteraad
<b>Burgemeester</b>	Gezag Openbare orde en hulpverlening Aanwijzingsbevoegdheid richting politie Toezicht op taakuitvoering politie		Lid regionaal college	Als lid regionaal college vaststellen regionaal beleidsplan
<b>Officier van Justitie</b>	Gezag strafrechtelijke handhaving rechtsorde Aanwijzingsbevoegdheid richting politie Toezicht op taakuitvoering politie			
<b>Korpsbeheerder</b>		Verantwoordelijk voor beheer korps <sup>41</sup> Overleg met Hoofdofficier van Justitie en korpschef over beheer Verantwoordelijk verschuldigd aan regionaal college over beheer	Voorzitter regionaal college	Opstellen beleidsplan in overeenstemming met Hoofdofficier van Justitie Periodiek overleg met Hoofdofficier van Justitie, minister BZK en minister Justitie over landelijke beleidsthema's
<b>Hoofdofficier van Justitie</b>		Overleg met korpsbeheerder en korpschef over beheer	Lid regionaal college	Opstellen beleidsplan i.o.m. korpsbeheerder Periodiek overleg met korpsbeheerder, minister BZK en minister Justitie over landelijke beleidsthema's
<b>Korpschef</b>		Overleg met korpsbeheerder en Hoofdofficier van Justitie over beheer Bijstaan korpsbeheerder in beheer	Bijwonen vergaderingen regionaal college	Overleg met minister BZK en hoofd landelijk parket over uitvoering beleidsplan
<b>Regionale driehoek</b>		Overleg van korpsbeheerder en Hoofdofficier van Justitie met korpschef over beheer		

<sup>41</sup> Opstellen plannen organisatie, formatie, begroting en jaarrekening.



Actor	Gezag	Beheer	Bestuur	Beleid
<b>Regionaal College</b>		Vaststellen beheersstukken	Vaststellen beheersstukken en beleidsplan	Vaststellen beleidsplan
<b>Commissaris der Koningin</b>	Aanwijzingen aan Burgemeester bij (dreigende) majeure ordeverstoringen  Toezicht op taakuitoefening  Overleg met college van Procureurs-Generaal over taakuitoefening regio  Rol in bijstandsaanvragen	1° escalatieniveau bij geschillen	1° escalatieniveau bij geschillen	1° escalatieniveau bij geschillen
<b>College van Procureurs-Generaal</b>	Toezicht op taakuitoefening  Overleg met commissaris der Koningin over taakuitoefening regio	1° escalatieniveau bij geschillen	1° escalatieniveau bij geschillen	1° escalatieniveau bij geschillen
<b>Minister van Justitie</b>		Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister BZK)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister BZK)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister BZK)  4-jaarlijks Opstellen beleidsplan met minister BZK  Jaarlijks nader uitwerken beleid met minister BZK  Periodiek overleg met korpsbeheerder, Hoofdofficier van Justitie en minister BZK over landelijke beleidsthema's  Aanwijzingsbevoegdheid aan korpsbeheerder m.b.t. beleidsthema's
<b>Minister van BZK</b>	Aanwijzingsbevoegdheid bij (dreigende) majeure ordeverstoringen aan commissaris der Koningin en burgemeester	Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister Justitie)  Beheervorschriften aan regio's  Regels over samenwerking tussen regiokorpsen  Regels over samenwerking regiokorpsen en KLPD  (zie verder Hoofdstuk VIII Politiewet 1993)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister Justitie)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (in combinatie met minister Justitie)  4-jaarlijks Opstellen beleidsplan met minister Justitie  Jaarlijks nader uitwerken beleid met minister Justitie  Periodiek overleg met korpsbeheerder, Hoofdofficier van Justitie en minister Justitie over landelijke beleidsthema's  Aanwijzingsbevoegdheid aan korpsbeheerder m.b.t. beleidsthema's

Tabel 4.1: Verdeling verantwoordelijkheden en bevoegdheden Politiewet 1993

Voor het Korps landelijke politiediensten (KLPD) geldt een andere verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De belangrijkste verschillen zijn:

- De korpsbeheerder is de minister van BZK.
- De korpsbeheerder stelt in overeenstemming met het hoofd van het landelijk parket het ontwerp van het beleidsplan en het jaarverslag op, waarbij in het beleidsplan wordt aangegeven met welke personele en financiële middelen wordt beoogd het plan te verwezenlijken.
- De Raad voor het Korps landelijke politiediensten stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag vast.
- Deze Raad is samengesteld uit een voorzitter en ten hoogste acht overige leden, waarvan drie vertegenwoordigers uit kringen van het binnenlands bestuur en leden van het openbaar ministerie. Zij worden benoemd en ontslagen bij Koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK. Hun zittingstermijn is drie jaar met een verlengingsmogelijkheid voor dezelfde periode. Daarnaast kent de Raad adviserende leden, zoveel als dienstig is, maar in ieder geval drie leden die worden benoemd uit de korpschefs en een lid uit de kring van de Koninklijke Marechaussee.
- De organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag behoeven de instemming van de minister van BZK, waarbij voor het beleidsplan geldt dat in overeenstemming met de minister van Justitie geschiedt. Het jaarverslag wordt aan de minister van de Justitie gezonden.
- Het driehoeksoverleg vindt plaats tussen de minister van BZK, het hoofd van het landelijk parket en de korpschef van het KLPD.

#### **4.4 Besturing in de praktijk**

In deze paragraaf wordt ingegaan op de besturing in de praktijk. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- De versterkte samenwerking
- De decentrale verankering
- De democratische verantwoording
- Het gat tussen wet en werkelijkheid
- De complexiteit van het bestel
- De relatie decentraal - centraal
- De positionering van de medezeggenschap

##### ***Versterkte samenwerking***

Het huidige politiebestedel bestaat uit 25 politieregio's en het KLPD. Ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de reorganisatie van het politiebestedel in 1994 moet worden geconcludeerd dat de samenwerking binnen de politie is verbeterd. Het onderscheid tussen rijks- en gemeentepolitie is immers opgeheven en met de regionale korpsen waarin de korpsen gemeentepolitie en de betreffende delen van de rijkspolitie zijn opgegaan is de politie beter in staat om specialismen op te bouwen en daadkrachtiger te opereren. Door de regiovorming is ook in bestuurlijke zin, door middel van het regionaal college en/of districtelijke driehoek een platform ontstaan waarop tussen de gemeenten afstemming kan plaatsvinden.

##### ***Decentrale verankering***

In de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zoals weergegeven in § 4.3, komt de relatie tussen decentraal (lokaal en regionaal) en centraal naar voren. Het politiebestedel gaat uit van regionale autonomie en het centrale niveau

heeft een aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de Politiewet 1993 om het concept 'decentraal, tenzij' in te vullen. In de gezagslijn heeft het centrale niveau bij calamiteiten de mogelijkheid om aanwijzingen te geven. In de beheerlijn bestaat de mogelijkheid om een aantal beheerzaken dat met een decentrale invulling niet tot een optimaal resultaat zou leiden, centraal te regelen. Op het beleidsniveau kan het centrale niveau een aantal landelijke doelstellingen aan de regio's meegeven. Met de bouwstenen 'gezag', 'beheer', 'bestuurlijk', 'justitieel', 'regionaal' en 'centraal' is in de Politiewet 1993 qua opzet een alleszins acceptabel systeem gebouwd waarbij aan die bouwstenen recht wordt gedaan.

In de Evaluatie Politiewet 1993 uit 1998 wordt in relatie tot de decentrale verankering geconcludeerd dat de Politiewet 1993 de regio's ruime mogelijkheden heeft gelaten om het bestuur en beheer binnen de regio zelf in te richten. Deze inrichting vertoont grote overeenkomsten en sluit aan bij de grondvorm zoals die in de Politiewet 1993 is neergelegd.<sup>42</sup> Vanuit het perspectief van de regio's is die grondvorm adequaat geoperationaliseerd en kan worden geconcludeerd dat die decentrale verankering als een verworvenheid van het huidige bestel kan worden gezien.

### **Democratische verantwoording**

Al bij de start van het nieuwe politiebestedel is gewezen op het zogenaamde 'democratische gat': direct gekozenen kunnen geen rechtstreekse controle uitoefenen op het beheer over het korps. De gemeenteraden in de regio hebben wel de mogelijkheid om deze controle indirect uit te oefenen door het aanspreken van de rol die de burgemeester in het regionaal college speelt. In de praktijk blijkt dat de afstand tussen gemeenteraad en regio echter vrij groot is (dit hangt ook samen met de omvang en/of deskundigheid van de raad) en dat die controle aldus niet altijd tot zijn recht komt. In de Evaluatie van de Politiewet 1993 uit 1998 wordt overigens opgemerkt dat veel burgemeesters en gemeenteraadsleden dit democratische gat relativeren: 'beheer is maar beheer'.<sup>43</sup>

Aan de hand van de regioprofielen die in Bijlage 7 zijn opgenomen, is gedeeltelijk zicht te krijgen op de (on)mogelijkheden voor de gemeenteraden om op het regionale beleid invloed uit te oefenen en/of te controleren. In de regioprofielen staat aangegeven of er een regeling is voor de inbreng van de gemeenteraden en hoe de regionale stukken de gemeenteraad bereiken. Slechts een paar regio's geven aan dat er sprake is van een *formele* regeling voor de inbreng van de gemeenteraden, bijvoorbeeld in de vorm van een regionaal statuut.

De meeste regio's hebben de inbreng van de gemeenteraden geïncorporeerd in de zogenaamde beleids- en beheerscyclus. Dit leidt dan van het gemeentelijke veiligheidsbeleid naar het politiewerkplan van de plaatselijke politie, naar het districtsplan (als bundeling van de lokale politiewerkplannen) en naar het regionaal beleidsplan. Het regionaal beleidsplan wordt dan bottom up opgebouwd, waarbij dan wel moet worden bedacht dat het lokale meer of minder zal verdampen om ook ruimte te bieden aan de nationale prioriteiten. Het voordeel van de bottom up-benadering is dat voor de gemeenteraden een

---

<sup>42</sup> Gunther Moor c.s. (1998, p. 102).

<sup>43</sup> Gunther Moor c.s. (1998, p. 106).

efficiënte werkwijze wordt gevolgd: na vaststelling van het gemeentelijk veiligheidsbeleid en de vertaling daarvan in het lokale politieplan wordt het regionale beleid mede op basis daarvan opgebouwd. De gemeenteraden worden in die systematiek echter niet bevraagd (of uitgedaagd) om vanuit een regionale invalshoek inbreng te leveren.

De regioprofielen in de bijlage bieden ook een tweede mogelijkheid om iets meer zicht te krijgen op inbreng van de gemeenteraden. Het gaat dan om de vraag of de gemeenteraden de in de Politiewet 1993 voorgeschreven beleidsstukken en verslagen ontvangen. In minder dan de helft van het aantal gevallen worden de beleidsstukken aan de griffier van de gemeenteraad verzonden. Dit ziet de Stuurgroep als de meest zuivere en correcte methodiek. In de gevallen waarin namelijk de stukken door tussenkomst van de burgemeester bij de gemeenteraad moeten belanden, kan het onduidelijk zijn in welke hoedanigheid de burgemeester de stukken vanuit de regio ontvangt. Als hij de ontvangen stukken beschouwt vanuit zijn hoedanigheid als lid van het regionaal college of als het bevoegd gezag over de politie in zijn gemeente, is het niet waarschijnlijk dat hij de stukken doorstuurt naar zijn gemeenteraad. Als hij de ontvangst beschouwt vanuit zijn hoedanigheid als voorzitter van de gemeenteraad zal verspreiding wel plaatsvinden. Zes van de 25 regio's hebben aangegeven dat stukken niet aan de gemeenteraden worden gezonden. Het zal duidelijk zijn dat zonder beleidsstukken het lastig is om als gemeenteraad inbreng te leveren of vooraf dan wel achteraf de inbreng van de burgemeester in het regionaal college te bespreken.<sup>44</sup>

Gemeenteraden hebben ook een eigen verantwoordelijkheid om de rol die in het politiebestel voor de raden is weggelegd te nemen. Door de evaluatie van de Politiewet 1993 zoals die in 1998 is uitgevoerd, is het overigens al bekend dat daarvan zeer zelden gebruik wordt gemaakt.<sup>45</sup> Dit is mogelijk ook te wijten aan onvoldoende deskundigheid en interesse van de meeste gemeenteraadsleden op wat er zich op regionaal niveau bij de politie afspeelt.<sup>46</sup>

Ten aanzien van het gezag heeft de gemeenteraad - voor wat betreft het optreden van de burgemeester als het gezag met betrekking tot de openbare orde en hulpverlening - de controlemogelijkheid behouden. De gemeenteraad maakt daar sneller gebruik van dan ten aanzien van de indirecte rol van de burgemeester in het beheer, gelet op de geringe afstand tussen de gemeenteraad en de plaatselijke problematiek. Het regionale beleid, dat ook consequenties heeft voor het plaatselijke beleid, staat echter weer op grotere afstand, waarop gemeenteraden niet of nauwelijks invloed uitoefenen.

Anderzijds hoeft afstand ook geen probleem te zijn voor direct gekozen vertegenwoordigers: in het onderzoek van de Stuurgroep is vaak aan de orde gesteld dat de Tweede Kamer zich te nadrukkelijk bezighoudt met lokale,

---

<sup>44</sup> Als de beleidsstukken aan de raad worden verzonden, betekent dat niet dat de stukken ook worden behandeld. In het onderzoek van de Stuurgroep is een zeer beperkte en globale toets bij een aantal gemeenten uitgevoerd om door middel van het raadplegen van hun bestuursinformatiesysteem via het internet (agenda's en verslagen van commissies en raad) hierop zicht te krijgen. Hieruit blijkt dat als de politie wordt genoemd het uitsluitend gaat over lokale beleidsmatige en operationele aangelegenheden.

<sup>45</sup> Rosenthal c.s. (1998, p. 207).

<sup>46</sup> Terpstra (2004, p. 66).

gemeentelijke aangelegenheden met betrekking tot het (ontbreken van) politieoptreden.

Wat verder opvalt, is de geringe burgerparticipatie in het politiebeleid. Het luisteren naar de burger, zoals het Programma Andere Overheid dat propageert is geenszins gemeengoed in politieland. Waar bijvoorbeeld in Engeland & Wales nadrukkelijk diverse geledingen uit de bevolking door middel van consultatiegroepen de mogelijkheid hebben om aan te geven waar het komende beleidsplan zich op zou moeten richten, is dat in Nederland zeker geen gebruik. Ook het zich gestructureerd verantwoorden in wijken en buurten over het gevoerde politiebeleid is evenmin usance.<sup>47</sup>

### ***Tussen wet en werkelijkheid***

Zoals hiervoor gesteld biedt de huidige Politiewet 1993 in zijn opzet een uitgebalanceerd systeem van bevoegdheden en verantwoordelijkheden om tegemoet te komen aan de eisen van gezag, beheer, bestuurlijk, justitieel, regionaal en centraal. In de praktijk blijkt dat dit systeem anders is gaan werken of werkt. In de eerste plaats lopen gezag en beheer bij de verschillende actoren door elkaar heen.

De Stuurgroep heeft daarbij voorts geconstateerd dat sommigen nog steeds vasthouden aan 'beheer volgt gezag', maar dat dit *de facto* als een fictie moet worden gezien en dat er eigenlijk sprake is van 'gezag volgt beheer'.

In de dagelijkse praktijk van het politiestel hebben twee spelers een sterke positie gekregen: de korpsbeheerder en de korpschef. De *korpsbeheerder* zou zich volgens de Politiewet 1993 moeten bezighouden met beheer van het korps. Door zijn rol bij het beheer, houdt hij zich echter, bewust of onbewust, ook met gezagsaangelegenheden bezig die de hele regio betreffen. In regio's met een sterke centrumgemeente of sterke korpsbeheerder kan deze combinatie van gezag en beheer bij de korpsbeheerder ook leiden tot marginalisatie van de overige burgemeesters in de regio.

De *korpschef* vervult door zijn rol in de dagelijkse leiding van het korps grotendeels de taken die formeel aan de korpsbeheerder zijn opgedragen. Overigens biedt de Politiewet 1993 de ruimte aan de korpsbeheerder om taken door te mandateren zodat hier van een gat tussen wet en werkelijkheid in strikt formele zin geen sprake is. De korpschef is vanuit zijn sterke informatiepositie een dominante speler in het korps.

De plek waar deze twee spelers elkaar met de hoofdofficier van Justitie treffen - de regionale beheerdriehoek - kan worden gezien als het belangrijkste overlegorgaan in het korps. De grens tussen beheer en gezag is in deze driehoek vervaagd of moeilijk te trekken. De regionale driehoek is de plek geworden om de gang van zaken in het korps vanuit diverse invalshoeken te bespreken (bestuurlijk, justitieel en politieel).<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Tegen een dergelijke directe burgerparticipatie en -verantwoording zou kunnen worden opgeworpen dat het niet de taak is van de politie om op deze wijze rechtstreeks in contact te treden met de bevolking. Naar het oordeel van de Stuurgroep zou een dergelijke werkwijze in samenwerking met de betreffende gemeente echter prima kunnen passen in het alom gepropageerde wijk- en buurtgerichte werken.

<sup>48</sup> Vgl. Huberts (2004).

Waar het in het Nederlandse publieke landschap gebruikelijk is dat het bestuur van een overheidsorganisatie belangrijker is dan degene die verantwoordelijk is het voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, geldt dit in de praktijk niet voor de regiopolitie. De Stuurgroep kan zich namelijk niet aan de indruk onttrekken dat in het algemeen de regionaal colleges van politie (als het bestuur van de politie) de figuur van de korpsbeheerder in zijn rol als beleidsvoorbereider en -uitvoerder niet als ondergeschikt percipiëren, maar als bovengeschiedt aan het regionaal college. Deze bovengeschiedtheid van de figuur van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionaal college is nimmer de bedoeling van de wetgever geweest. Ook zijn rol als voorzitter van het regionaal college moet niet worden gezien als bovengeschiedt aan het regionaal college; daar fungeert hij als *primus inter pares*.<sup>49</sup>

Door deze niet juiste perceptie komt de rol van het regionaal college onvoldoende uit de verf: in plaats van meedenken en discussiëren over beleid, is het regionaal college een orgaan dat eerder genomen besluiten ten aanzien van het beleid formaliseert en weinig aandacht heeft voor de verantwoording daarover. Als er al sprake is van werkelijke invloed op het regionale beleid, dan beperkt die zich tot een klein aantal burgemeesters (mede als gevolg van de hiervoor genoemde rol van de korpsbeheerder, de regionale driehoek en de korpschef).

Ten aanzien van het regionaal college is verder aan de Stuurgroep aangereikt dat de regionale benadering in de praktijk niet altijd lukt: niet iedere burgemeester lijkt het gegeven om regionaal te denken en het eigen gemeentelijke belang ondergeschikt te maken in het regionaal college of om in de eigen gemeente het regionale beleid te hanteren. Daarnaast zijn genoemd de in een aantal gevallen problematische opkomst bij vergaderingen van het regionaal college en de (effectiviteit als gevolg van de) omvang van de regionaal colleges in relatie tot de omvang van de korpsen en de bestuurlijke problematiek.

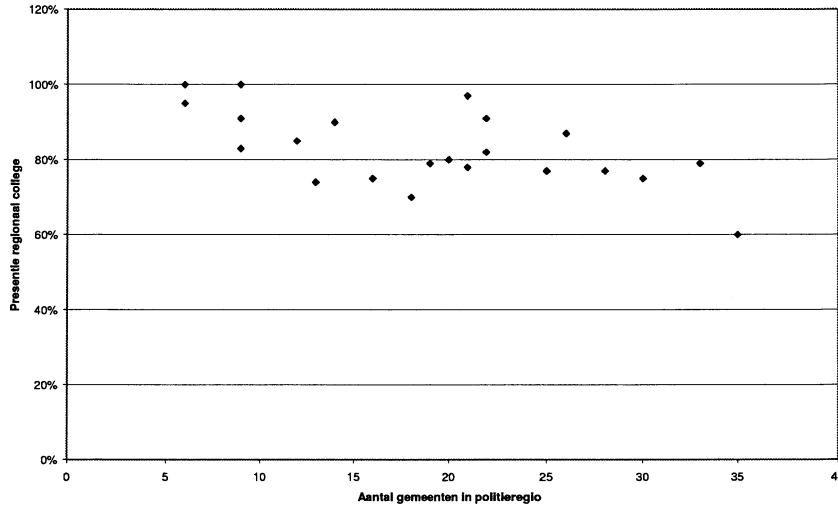
De Stuurgroep heeft door middel van een verzoek aan de secretarissen van de regionaal colleges de presentie bij de vergaderingen van het regionaal college in 2004 opgevraagd. De resultaten hiervan zijn in de volgende tabel (tabel 4.2) weergegeven.

Presentie	Onbekend	60/70%	70/80%	80/90%	90/100%	Totaal
Aantal regio's	2	1	10	6	6	25

Tabel 4.2: Presentie regionaal college 2004

Uit de gegevens blijkt dat in ongeveer de helft van de regio's meer dan 20% van de leden van het regionaal college afwezig is. In de volgende grafiek (figuur 4.3) zijn presentie en het aantal gemeenten in een politieregio met elkaar in verband gebracht. Hieruit valt op te maken dat er een enig verband bestaat tussen de omvang van de regio's en de presentie in het regionaal college: hoe kleiner het aantal gemeenten in een regio, hoe groter de kans op een hogere presentie.

<sup>49</sup> Het typische construct van gezag, *beheer*, beleid en bestuur is reeds vermeld in § 4.2 en zal ook verder in dit rapport nog aan de orde komen in hoofdstuk 7.



**Figuur 4.3:** Presentie leden regionaal college i.r.t. het aantal gemeenten in een politieregio

In de navolgende tabel (tabel 4.4) is weergegeven wat de omvang van de regionaal colleges op dit moment is (inclusief de hoofdofficier van Justitie) en wordt ook aangegeven wat de omvang van de regionaal colleges was bij de Evaluatie Politiewet 1993 (in 1998).

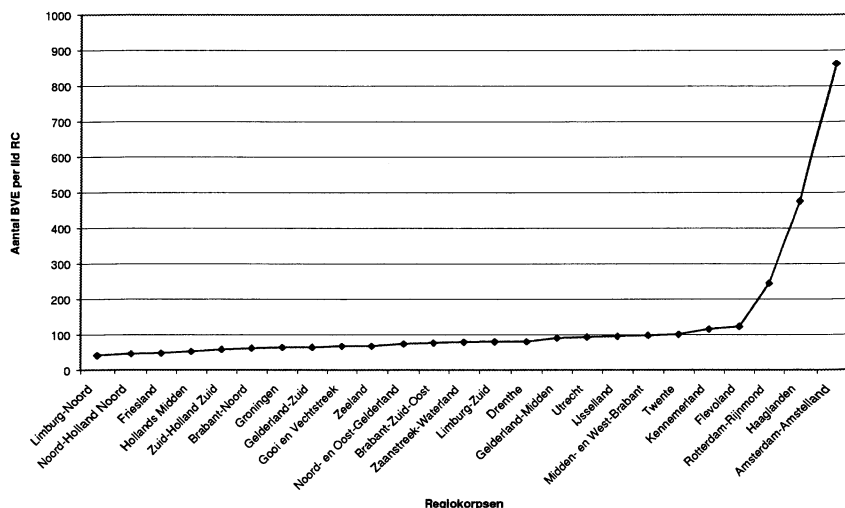
Aantal leden	t/m 11	12-16	17-21	22-26	27-31	32-37	Totaal
Aantal regio's 1998	3	2	2	9	2	7	25
Aantal regio's 2005	5	5	4	5	3	3	25

**Tabel 4.4:** Omvang regionaal colleges (inclusief hoofdofficier van Justitie)

Uit de vergelijking van de beide meetmomenten blijkt dat het aantal leden van de regionaal colleges is afgenomen (met als oorzaak gemeentelijke herindelingen), maar dat in een aantal gevallen er nog steeds sprake is van zeer omvangrijke regionaal colleges.

In de volgende grafiek (figuur 4.5) is weergegeven wat de verhouding is tussen het aantal leden van het regionaal college en het politiebudget in budgetverdeelenheden (BVE),<sup>50</sup> zoals dat beschikbaar is voor beleidsplan en begroting.

<sup>50</sup> Per 1 januari 2005 staat 1,0 BVE gelijk aan EUR 62.997 (Ministerie van BZK, Decemercirculaire 2004). Met een BVE zou in principe een fte (full time equivalent) bekostigd moeten kunnen worden (personele en materiële kosten). Een verhouding van circa 95 fte per 100 BVE wordt acceptabel geacht.



Figuur 4.5: Verhouding aantal leden regionaal college en politiebudget in BVE

De grafiek laat zien dat in een aantal gevallen kleine korpsen door een omvangrijk regionaal college worden bestuurd, terwijl het grootste korps in BVE (Amsterdam-Amstelland) door een klein regionaal college wordt bestuurd. Een term als bestuurlijke drukte lijkt in een aantal gevallen dan ook op zijn plaats en kan mogelijk als verklaring dienen voor de mate van betrokkenheid bij het regionaal college. Een en ander hangt natuurlijk ook sterk samen met de omvang van de gemeenten in een regio (en de mate waarin tot gemeentelijke herindeling is gekomen).<sup>51</sup>

### Complexiteit van het bestel

Een afgewogen systeem waarin recht wordt gedaan aan eisen van gezag, beheer, bestuurlijk, justitieel, regionaal en centraal kan desondanks complex zijn. Hiervoor is al gewezen op de onduidelijkheid die is ontstaan door de perceptie over de positie van de korpsbeheerder in relatie tot het regionaal college.

In tabel 4.1 (zie § 4.3) zijn veertien actoren opgenomen (waarbij nog is afgezien van bijvoorbeeld de minister van Defensie) die een of meer rollen vervullen op het gebied van gezag, beheer, bestuur en/of beleid. Dit leidt ook tot dubbele petten. Als voorbeeld de burgemeester van de centrumgemeente.

Naast zijn rol buiten het beleidsveld politie, heeft hij ten aanzien van de politie vier rollen:

- Gezag in zijn eigen gemeente ten aanzien van de openbare orde en hulpverlening
- Korpsbeheerder
- Voorzitter van het regionaal college
- Voorzitter van de regionale driehoek.

<sup>51</sup> In het kader van het thema van de eventuele schaalvergroting van politieregio's moet worden bedacht dat, bij het voor het overige gelijkblijvende omstandigheden, schaalvergroting leidt tot een grotere omvang van de regionaal colleges. Als echter de trend tot gemeentelijke herindeling doorzet, dan zouden de regionaal colleges een verdergaande krimp laten zien voor wat betreft het aantal leden, of bij gelijktijdige schaalvergroting van de politieregio's min of meer constant kunnen blijven.



Deze dubbele petten brengen hem ook in een lastig parket als het gaat om de beheersbeslissingen die van invloed zijn op zijn eigen gemeente. Al snel dreigt de verdenking van bevoordeling van de centrumgemeente, waarmee de korpsbeheerder in het regionaal college zijn positie ondermijnt. Als de korpsbeheerder juist zijn eigen gemeente minder bedeeft om die verdenking niet op zich te laden, dan doet hij letterlijk zijn eigen gemeente tekort. Een geenszins benijdenswaardige positie, die ook niet automatisch tot optimalisatie van de politiezorg in het werkgebied van de regio leidt.

Hoe complex de verschillende rollen van de actoren op gezag, beheer, beleid en bestuur ook voor de korpsen kunnen zijn, blijkt bijvoorbeeld uit een analyse van de wijze waarop de korpsen zich op WWW.POLITIE.NL aan de buitenwereld presenteren.<sup>52</sup> Een paar voorbeelden:

- Het gezag ligt bij 'de burgemeester' en de 'Hoofdofficier van Justitie' (is niet onjuist, maar miskent de rol van de officieren van Justitie).
- Het beheer van het korps ligt bij het regionaal college (moet zijn de korpsbeheerder).
- Het beleid wordt vastgesteld door de regionale driehoek (moet zijn het regionaal college).
- De politie valt officieel onder de minister van BZK (op zichzelf misschien niet onjuist, maar vanuit regionale autonomie bezien een bijzondere constatering).
- De korpschef heeft overleg met korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie in de regionale driehoek (in strikt formele zin is het de korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie die overleg voeren met de korpschef).
- De regionale driehoek fungeert als dagelijks bestuur (niet alleen beheer, maar dus ook gezag).

Verder is opvallend dat het merendeel van de korpsen die hun regionale driehoek presenteren, als eerste de korpschef vermelden. Eén korps noemt als eerste de korpsbeheerder en één korps noemt als eerste de hoofdofficier van Justitie.<sup>53</sup> Eén korps van de korpsen die zich presenteren begint niet aan de top van de piramide, maar aan de basis: van lokaal naar district naar regio.

In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 wordt opgemerkt dat door de onduidelijke verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsverdeling van de verschillende actoren het niet goed is te bepalen wie nu precies door wie, waarvoor ter verantwoording kan worden geroepen. Vanuit de hiervoor omschreven complexiteit en de gegroeide verschillen tussen wet en werkelijkheid is deze opmerking alleszins begrijpelijk. Zij verdient echter nuancering: de verdeling als zodanig was duidelijk, maar is in de praktijk meer en meer onduidelijk geworden.

---

<sup>52</sup> Situatie april 2005.

<sup>53</sup> In één geval presenteert alleen de korpschef zich met een foto; de korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie hebben geen gezicht. In een ander geval worden alleen de korpschef en de korpsbeheerder bij hun naam genoemd; de hoofdofficier van Justitie (of zijn waarnemer, als er sprake is van een vacature) leidt in die regio kennelijk een anoniem bestaan.

### **Centraal – decentraal**

In de Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken bevoegdheden op rijksniveau) worden de volgende knelpunten genoemd in de verhouding centraal - decentraal:

- Beperking van het blikveld tot de eigen regio leidt tot suboptimalisatie op landelijk niveau (geen centrale coördinatie).
- Cultuur van overleg en overreding waarbij geen garantie bestaat dat de afspraken met de regio ook worden uitgevoerd.
- Eigenstandige, zware bestuurlijke rol van korpsbeheerders in hun hoedanigheid van burgemeester van de centrumgemeente maakt toepasbaarheid van het (landelijk) sturingsinstrumentarium met betrekking tot het beheer in de praktijk beperkt.
- De autonome regio leidt tot verschillen in operationele en beheersmatige taakuitvoering.
- Concurrentie tussen landelijk en lokaal beleid.
- In de regio's wordt niet overeenkomstig de landelijk vastgestelde beleidsuitgangspunten gehandeld. Dit wordt volgens het evaluatieonderzoek naar de beleids- en beheerscyclus gedurende de werking van het BNP veroorzaakt door de dominante rol die de politiekorpsen in de praktijk hebben (en dus niet de volgens de wet verantwoordelijke bestuurlijke actoren).
- Het voorgaande leidt ook tot een sterke afhankelijkheid van persoonlijke verhoudingen (zijn die goed, dan loopt het wel; zijn die niet goed dan is er sprake van een potentiële bron van incidenten die het aanzien van de politie c.a. schaden).

Uit deze opsomming van nadelen valt voor de Stuurgroep niet anders dan te constateren dat de verhouding tussen centraal en decentraal zich laat kenschetsen door een overmatige spanning. Vanuit het perspectief van de regio is het overigens vanuit de historie van de regionale politie naar de opvatting van de Stuurgroep verdedigbaar dat de regiokorpsen zich hebben ontwikkeld en gedragen zoals zij zich hebben ontwikkeld en gedragen. Het ging immers om de vorming van autonome regionale politiekorpsen?<sup>54</sup> Anderzijds is het ook begrijpelijk dat het centrale niveau gelet op het huidige tijdsgewricht en ontwikkelingen en trends die zich daarin voordoen, zich ongemakkelijk voelt of is gaan voelen bij die (te) autonome regionale autonome positie.

Redenerend vanuit het principe 'decentraal, tenzij' zoals dat als uitgangspunt voor de regiopolitie is geformuleerd, hebben de korpsen wellicht in het verleden teveel alleen maar het *decentraal* gezien. Op centraal niveau is men kennelijk onvoldoende in staat gebleken om het *tenzij* vorm te geven en te bewaken.<sup>55</sup> Het is daarbij bemoedigend om te constateren dat de regiokorpsen in de afgelopen jaren in toenemende mate initiatieven hebben ontplooid om samenwerking op interregionale, bovenregionale of landelijke schaal vorm te geven. Hierbij geldt dat druk vanaf het centrale niveau hierbij vaak als katalysator nodig bleek, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de nationale recherche, de bovenregionale

---

<sup>54</sup> Eén soort politie, maar niet zozeer één concern.

<sup>55</sup> Zij het dat met 'Bestel in balans' daar vanuit Rijksniveau wel het initiatief toe is genomen en ook het concerndenken waarbinnen het 'decentraal, tenzij-concept' vorm zou moeten krijgen, is geïntroduceerd.

recherche en het vormen van zogenaamde *shared services*. Anders gezegd is het centrale niveau dus ook kennelijk in staat geweest om zaken die het centrale belang aangaan te regelen. Voor dat regelen van het centrale belang is niet de aanwijzingsbevoegdheid gebruikt die de Politiewet 1993 nu al kent, maar wel overleg en overreding, de prestatiecontracten op basis het landelijk kader en de bevoegdheden op het gebied van het beheer die de Politiewet 1993 aan de minister van BZK toekent.

De Stuurgroep concludeert hieruit dat de politie zich eigenlijk in een turbulente veranderingsfase bevindt, waarbij centraal en decentraal op zoek zijn naar een nieuw evenwicht. Hierbij geldt voorsnog dat:

- De politie zich verder ontwikkelt in een organisatie die niet ophoudt bij de eigen regiogrens (zie de landelijke initiatieven).
- Er een grote mate van overeenstemming bestaat bij centraal en decentraal dat er 'een dak' op de politieregio's zou moeten worden gezet.
- Er verschil van inzicht bestaat hoe dat dak vervolgens zou moeten worden vormgegeven en de rol die centraal en decentraal daarin zouden moeten spelen.

Deze turbulente veranderingsfase lijkt zich daarnaast te kenmerken door het bij voorbaat innemen van posities door de diverse betrokkenen, waar naar het oordeel van de Stuurgroep de veiligheid in de samenleving niet bij is gebaat.

### **Medezeggenschap**

Een bijzonder onderwerp waar de Stuurgroep de aandacht op wil vestigen betreft de medezeggenschap. Sinds 1997 is de Wet op de ondernemingsraden (WOR) onverkort van kracht bij de overheid en daarmee ook bij de sector politie. De onderwerpen waarover met de ondernemingsraad (OR) moet worden overlegd staan genoemd in deze wet. Daarnaast is in het Besluit overleg en medezeggenschap politie bepaald over welke onderwerpen met het Regionaal georganiseerd overleg (RGO) dient te worden overlegd. Gezien de inhoud van de Wet op de ondernemingsraden en het Besluit overleg en medezeggenschap politie is er sprake van een overlap. Deze overlap kan leiden tot ongewenste effecten, zoals tijdrovende, dubbele overlegcircuits, afstemmingsproblemen en verschil van opvatting tussen de OR en het RGO. Bij nut en noodzaak van dit dubbele overlegcircuit plaatst de Stuurgroep vraagtekens; toepassing van uitsluitend de WOR - en daarmee dus het positioneren van de medezeggenschap via de OR - wordt bepleit.

Een ander aandachtspunt betreft de invloed van centrale sturingstendensen bij de politie in de vorm van afspraken die het korpsbeheerdersberaad (KBB) en de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) maken. De medezeggenschap is niet op dit landelijk niveau georganiseerd, maar op het niveau van de regio's. Waar de vuistregel is 'medezeggenschap volgt zeggenschap' acht de Stuurgroep een uitsluitend regionale positionering van de zeggenschap ongewenst. Enerzijds omdat besluiten in de overkoepelende structuren van korpsbeheerders en korpschefs niet als voldongen feiten aan de regionale medezeggenschap moeten kunnen worden gepresenteerd en anderzijds omdat in de overkoepelende besluitvorming niet de inbreng van de medezeggenschap kan meewegen in die besluitvorming.

### **Nuancering**

Aan het eind van deze paragraaf wijst de Stuurgroep er op dat uit het verhoudingsgewijs grotere aantal nadelen ten opzichte van de voordelen zoals die hier zijn gepresenteerd, geen conclusie mag worden verbonden over het functioneren van het uitvoerende politieapparaat zoals dat onder de dagelijkse

leiding van de korpschef staat. De thema's gezag, beheer, bestuur en beleid richten zich namelijk op de bestuurlijke schil die om dit uitvoerend politieapparaat is heen gebouwd. Er is natuurlijk wel sprake van een relatie tussen die schil en het uitvoerend apparaat; als die er niet zou zijn, dan zou er immers sprake zijn van twee volstrekt gescheiden werelden van het bestuurlijke en het operationele. Het onderkennen van de nadelen biedt echter de mogelijkheid om te komen tot verbetering, waar gezag, bestuur, beheer en beleid *en* het uitvoerend politieapparaat bij gebaat zijn.

#### 4.5 Financiële sturing

Een belangrijk instrument in de sturing van (overheids)organisaties is de wijze waarop de budgetverdeling plaatsvindt.

De financiering van de regiopolitie kenmerkt zich door een lump sum karakter: aan de hand van een budgetverdeelsysteem worden budgetverdeelenheden (BVE) aan de korpsen ter beschikking gesteld. Het staat de korpsen vervolgens binnen een aantal kaders vrij om de politiezorg in personeel en materieel vorm te geven. Naast deze algemene basisuitkering, is er verder sprake van BVE voor regiospecifieke en bovenregionale activiteiten. Als laatste component, maar beperkt van omvang, is er de prestatiecomponent in het budgetverdeelsysteem. Deze prestatiecomponent heeft in de afgelopen jaren bijgedragen aan de focus van de korpsen om te realiseren prestaties ook daadwerkelijk te halen. Dit positieve effect van de prestatiecomponent, ondanks de geringe omvang van die component, is vooral gelegen in het feit dat het een vrij besteedbaar budget is. Het reguliere budget is immers grotendeels al vastgelegd in personele en materiële verplichtingen.

De huidige prestatiecomponent in de budgetverdeling laat ook zien dat het goed mogelijk is om de korpsen met het financiële instrument in de voor het centrale niveau gewenste richting te laten bewegen. Versterking van dit financiële sturingsinstrument zou mogelijk ook de door het centrale niveau gepercipieerde knelpunten in de sturing van de korpsen kunnen oplossen. Een efficiencypremie zou bijvoorbeeld tot versterking van de samenwerking kunnen leiden, zonder dat dus een wets- of bestelwijziging noodzakelijk is.<sup>56</sup>

De Stuurgroep heeft op basis van de financiële cijfers van de korpsen geconstateerd dat een aantal korpsen een omvangrijk eigen vermogen kent, terwijl andere korpsen met moeite of zelfs niet de eindjes financieel aan elkaar kunnen knopen. Dit werpt de vraag op of de veiligheid hiermee gediend is. De korpsen met een omvangrijk eigen vermogen hebben of op basis van het huidige budgetverdeelsysteem te veel budget ontvangen, of ze hebben onvoldoende aan politiezorg besteed. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat zij een zeer efficiënte bedrijfsvoering hebben ingericht en daardoor budget 'overhouden'. In alle genoemde gevallen is het wenselijk dat budgetoverschotten hoe dan ook aan politiezorg worden besteed.

---

<sup>56</sup> De ontwikkeling van shared services is een voorbeeld van een financiële efficiency-prikkels, zij het een omgekeerde: de shared services zijn geïdentificeerd als mogelijkheid om de algemene efficiencykorting van 5% op te vangen.

Bij efficiënte bedrijfsvoering is het evident dat het korps dat die besparing heeft gerealiseerd daar voor *een deel* ook zelf van kan en mag profiteren (zolang maar besteed aan politiezorg). Een politieorganisatie is echter geen bankinstelling.

Anderzijds is het niet juist dat korpsen die minder efficiënt opereren de rekening daarvan kunnen neerleggen bij de andere korpsen. In de huidige situatie worden de financiële problemen van een korps dan mede opgelost door afroming van het budget van alle korpsen. Voor een korps dat te weinig budget ontvangt vanuit het huidige budgetverdeelsysteem mag worden verondersteld dat deze afroming wel op zijn plaats is, omdat door die afroming het feilen van het huidige budgetverdeelsysteem wordt gerepareerd.<sup>57</sup>

Het bovenstaande pleit er dan ook voor om:

- Een betrouwbaar budgetverdeelsysteem te hanteren.
- De eigen vermogenspositie van de korpsen te limiteren.
- Gerealiseerde efficiencywinsten in korpsen gedeeltelijk als premie in de korpsen te laten, daar te laten besteden aan politiezorg en het restant terug te laten vloeien naar het concern.
- Korpsen die niet efficiënt opereren daar zelf verantwoordelijk voor te houden en het betrokken orgaan op zijn verantwoordelijkheden te wijzen.

#### 4.6 Conclusies

Aan de hand van de voorgaande paragrafen komt de Stuurgroep eerst tot conclusies in relatie tot de criteria uit het synthesemodel. Daarna zal worden ingegaan op de beantwoording van de specifiek gestelde vragen.

##### ***Conclusies ten aanzien van de criteria***

###### *Democratische inbedding*

De mate van bestuurlijke betrokkenheid is, gelet op de vele bestuurlijke actoren die in de Politiewet 1993 worden genoemd, in de opzet van het politiebestedel hoog te noemen. In de praktijk is deze betrokkenheid echter beduidend lager:

- De gemeenteraden maken nauwelijks tot geen gebruik van de mogelijkheden die de Politiewet hen biedt.
- De feitelijke gezagsrol van de burgemeesters is beperkt.
- De regionaal colleges zijn niet de sterke bestuurlijke colleges die zij zouden moeten zijn.
- De korpsbeheerder heeft een (te) sterke positie gekregen.
- De betrokken ministers hebben het idee dat zij op te grote afstand van de regio's staan, waarbij de minister van BZK zich daarnaast met regelmatig in de Tweede Kamer mag verantwoorden over zaken waarvoor hij volgens de Politiewet 1993 niet verantwoordelijk is.

De transparantie voor wat betreft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is als gering te beoordelen. De veelheid aan actoren, de in het bestel ingebakken dualismen en de dubbele petten van een aantal actoren

---

<sup>57</sup> Zie Stuurgroep Evaluatie en Herziening BVS, 2004.

zijn in de Politiewet 1993 op zichzelf keurig onderscheiden en gesystematiseerd, maar de praktijk is weerbarstiger gebleken en is gedeeltelijk zijn eigen weg gegaan. Daarnaast geldt dat in het systeem van de Politiewet 1993 het 'democratische gat' is opgenomen: direct gekozenen kunnen geen rechtstreekse controle uitoefenen op het beheer van het korps. Verder geldt dat de positie van de korpschef onderbelicht is in de Politiewet 1993, terwijl hij in de praktijk een belangrijke positie inneemt.

De betrokkenheid van de burger is in directe zin gering. Waar in Engeland en Wales bijvoorbeeld nadrukkelijk burgers en bedrijfsleven door middel van consultatiegroepen bij de beleidsvoorbereiding van het politiebeleid in de regio worden betrokken, is dat in Nederland zeker niet geformaliseerd en ook geen breed toegepast gebruik. Ook in indirecte zin is de betrokkenheid van de burger gering: de gemeenteraden maken niet of nauwelijks gebruik van de mogelijkheden om het regionale beleid te beïnvloeden. Dit ligt anders bij de lokale politiezorg, waar in ieder geval met het opstellen van een gemeentelijk veiligheidsbeleid input naar het lokale politieplan kan worden geleverd.

De mate waarin het huidige politiebesteding past in het staatsbestel zou eenvoudig te beantwoorden zijn door de stelling dat de Politiewet 1993 al meer dan tien jaar in werking is en dat het politiebesteding daarmee onderdeel van het staatsbestel is geworden. Vanuit een andere benadering is de Stuurgroep evenwel van mening dat door het niet gelijktijdig opgaan van de hervorming van het politiebesteding met de toen aangekondigde aanpassingen in het binnenlands bestuur het politiebesteding als een anomalie kan worden gezien. De wijze waarop de politie aan de veiligheidsregio wordt gekoppeld (zie hoofdstuk 3) wijzigt dit oordeel vooralsnog niet.

#### *Effectiviteit*

De effectiviteit van de bestuurlijke sturing moet uiteraard in verband worden gezien met de prestaties die de korpsen leveren. Dit vormt een van de onderwerpen van hoofdstuk 5.

In een meer kwalitatieve benadering constateert de Stuurgroep dat het centrale niveau de gewenste koers van de korpsen steeds weet te realiseren. Dat dit naar het oordeel van de beide ministers sneller zou moeten, waarvoor de term doorzettingsmacht is geïntroduceerd, raakt meer de efficiency dan de effectiviteit van de besturing.<sup>58</sup>

Waar aan de ene kant de lokale verankering als groot goed van het bestel wordt gezien, is het naar het oordeel van de Stuurgroep verontrustend te constateren dat bij velen het beeld bestaat dat het beleid niet vanuit de gemeenten omhoog komt naar de regio's, maar dat landelijk beleid neerdaalt op de regio's en dat de gemeenten een bescheiden beleidsmatige inbreng hebben.

De effectiviteit van de regionale sturing treft de Stuurgroep met name aan bij de korpsbeheerder, de korpschef en de regionale beheerdriehoek en minder bij het regionaal college.

---

<sup>58</sup> Tenzij de mogelijke stroperigheid van besluitvormingsprocessen ook de effectiviteit raakt. In dat geval staat de minister op dit moment de aanwijzigingsbevoegdheid tot zijn beschikking om een en ander te versnellen.

De effectiviteit van de lokale sturing waar het gaat om het *wettelijk* gezag van de burgemeester hangt naar het oordeel van de Stuurgroep sterk samen met de ruimte die een burgemeester vanuit zijn *persoonlijk* gezag in het overleg met zijn plaatselijke politiefchef en in het lokale politiewerkplan daarvoor weet te creëren. De beleidsvrije ruimte is gering, mede omdat in het regionaal college - waarvan hij zelf deel uitmaakt - de kaders voor het lokale reeds zijn aangegeven door de top down benadering van de beleidsprioriteiten.

Waar het gaat om de effectiviteit van de sturing van de gemeenteraden oordeelt de Stuurgroep met betrekking tot de regionale aangelegenheden negatief. Ten aanzien van de lokale aangelegenheden is dit oordeel iets positiever gelet op de mogelijkheden die het integrale veiligheidsbeleid van de gemeente biedt. Echter, de rol van de politie daarin is weer afhankelijk van de ruimte die elders (regionaal en nationaal bepaald) wordt geboden.

#### *Efficiency*

De efficiency van de besturing van de politie beoordeelt de Stuurgroep als matig.

Er is sprake van een behoorlijke bestuurlijke drukte, waarbij het aantal regio's van 25 in het overleg en afstemming onderling en tussen nationaal en regionaal niveau ook niet als bevorderlijk voor de efficiency kan worden gezien. Daar staat tegenover dat er wel structuren zijn (ontstaan) om de efficiency te vergroten:

- De korpschef en korpsbeheerders zijn verenigd in respectievelijk het *KBB* en de *RHC*.
- Het *Nederlands Politie Instituut*, dat functioneert als secretariaat voor het KBB en de RHC en als een coördinatiepunt van en voor de regio's kan worden gezien.
- De *regionale driehoek*, die in de praktijk een groot aantal zaken regelt en afhandelt.
- De *dagelijkse besturen en/of commissies* die de regio's al dan niet hebben ingesteld vanuit het regionaal college.

Ook de zogenaamde *districtscolleges* waar de burgemeesters, officier van Justitie en de districtschef van politie elkaar treffen kunnen hier als voorbeeld worden genoemd.

#### *Flexibiliteit*

De strategische flexibiliteit, die afstemming tussen en over meerdere korpsen vereist is matig ontwikkeld<sup>59</sup>. Het aantal (25) en aard (autonoom) van de regiokorpsen en het ontbreken van een coördinerend en besluitvormend 'dak' op de korpsen zijn hiervoor belangrijke oorzaken.

#### *Kwaliteit*

De kwaliteit van de besturing beoordeelt de Stuurgroep als matig, als gevolg van de geconstateerde verschillen tussen wet en werkelijkheid, waaronder de in de praktijk gegroeide positionering van het regionaal college ten opzichte van de korpsbeheerder. Daarnaast komt de Stuurgroep tot dit oordeel door het ontbreken van bestuurskracht bij het centrale en decentrale niveau om tot een

---

<sup>59</sup> Op operationeel niveau daarentegen is de flexibiliteit groot. Bij grootschalige acties heeft de politie bewezen zeer goed in staat te zijn om snel en adequaat te reageren.

adequate en acceptabele invulling van het 'tenzij' in het principe van 'decentraal, tenzij' te komen.

#### *Innovatie*

Op dit criterium wordt in hoofdstuk 5 nader ingegaan.

#### ***Beantwoording specifieke vragen***

Aan de hand van het voorgaande komt de Stuurgroep ten aanzien van de specifieke vragen uit de taakopdracht tot de volgende conclusies:

*Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot de organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?*<sup>60</sup>

Als sterke punten zijn te noemen:

- De in de opzet gekozen systematiek van het dubbele dualisme gezag/beheer en openbare orde en hulpverlening/strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (zie echter ook het knelpunt t.a.v. de democratische inbedding).
- De decentrale verankering van het bestel.

Als knelpunten zijn te noemen:

- De verhouding tussen centraal en decentraal.
- De feitelijke invulling van de taken van het regionaal college.
- De in de praktijk gesignaleerde positionering van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionaal college.
- De veelheid aan petten van de korpsbeheerder.
- De marginale rol van de gemeenteraden in het regionale beleid.
- Het ontbreken van een 'dak' op de regio's, waardoor nationaal belang te weinig over het voetlicht komt bij de autonome regio's.
- De gepercipieerde top down benadering van het beleid in een lokaal verankerd bestel.
- De in de praktijk gegroeide onduidelijkheid en onhelderheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De zwakke democratische inbedding ('het democratische gat').

*Hoe hebben de ministers, korpsbeheerders, burgemeesters, openbaar ministerie en korpschefs invulling gegeven aan hun rollen en sturingsmogelijkheden?*

- Als algemene conclusie moet ten aanzien van deze vraag worden geconstateerd dat in vrijwel alle gevallen de werking van de Politiewet 1993 anders is dan in de opzet was bedoeld.
- De invulling van het 'tenzij' in de sturingsfilosofie 'decentraal, tenzij' had door het centrale niveau krachtiger kunnen worden ingevuld dan heeft plaatsgevonden. De regio's hebben hierdoor, meer dan achteraf gezien wenselijk is, de regionale autonomie gekoesterd. Centraal noch decentraal hebben op dit punt voldoende bestuurskracht getoond.

---

<sup>60</sup> Voorzover deze thema's de uitvoeringsorganisatie betreffen: zie hoofdstuk 6.



- De korpsbeheerders hebben zich waar het gaat om hun verbindingsrol tussen regionaal college en korps in de praktijk zodanig gepositioneerd dat het regionaal college meer ondergeschikt aan de korpsbeheerders is gaan functioneren dan bovengeschikt. De korpsbeheerder heeft voorts een groot aantal petten. Dit kan de korpsbeheerder tot de figuur met veel macht maken, of tot een geenszins benijdenswaardige persoon die moet jongleren tussen de belangen van de eigen gemeente, zijn collega-burgemeesters in het regionaal college, de verlangens van de hoofdofficier van Justitie en de korpschef. In elk van die rollen is de focus in principe beperkt tot de eigen regio en niet of nauwelijks gericht op het eventuele nationale belang.
- Het openbaar ministerie heeft in de gedaante van de officier van Justitie als het gezag over de politie voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zijn positie weten te behouden. In de lokale gezagsdriehoeken vindt het overleg met burgemeester en lokale politiechef plaats. Deze meer beleidsmatige rol vergt andere capaciteiten en ondersteuning dan van en voor een zaaksofficier. Hier is soms sprake van enige spanning. Ten aanzien van het beheer geldt dat in de regionale driehoek de rol van de hoofdofficier kan verschillen van 'zich beperkend tot het justitiële' tot 'collegiaal bestuurder'.
- De burgemeesters, niet zijnde korpsbeheerder, kampen in een aantal gevallen met een soort van gelatenheid waar het de politie betreft. De sturingsmogelijkheden worden als gering ervaren – zelfs richting de politie in de eigen gemeente – en het regionaal college is te groot om daar echt wat in te kunnen betekenen. Anderen hebben een positievere blik. Zij zien misschien ook wel de beperkte mogelijkheden die er zijn om echt sturing te geven aan de politie, maar weten door hun persoonlijk gezag, lef en/of flair toch zaken voor elkaar te krijgen of focussen zich op het realiseren van een zeer beperkt aantal doelen en accepteren dat er na nationaal en regionaal weinig ruimte meer overblijft.

*Biedt de regelgeving voldoende mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk?*

De regelgeving tendeert naar het steeds meer invullen van het 'tenzij', waardoor de echt beleidsvrije ruimte om lokaal en regionaal maatwerk te kunnen leveren ook wordt ingeperkt. De prestatiecontracten en prestatiefinanciering zijn niet bedoeld om tot inperking van lokaal en regionaal maatwerk te komen. In de praktijk lijkt het top down denken in de regio's echter de overhand te hebben: we stellen eerst 'centraal' tevreden en wat er dan nog overblijft, is beschikbaar voor regionaal en lokaal. Zoals eerder gesteld moet en zal er in de praktijk sprake zijn van een vrij grote overlap tussen nationale, regionale en lokale prioriteiten. De randvoorwaarde hiervoor is wel dat het centrale niveau goed contact houdt met wat er in het land gebeurt en met wat er onder de bevolking leeft.

*Hoe is het lokale gezag over de politie waargemaakt?*

Deze vraag is hiervoor reeds beantwoord, bij de vraag naar de invulling van de rollen van de diverse actoren.



## 5 Beoordeling huidig politiebesteding: organisatie en werking

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk vindt de beoordeling van de politie plaats voorzover het de uitvoeringsorganisatie en de werking daarvan betreft. In de beoordeling wordt gebruik gemaakt van het toetsingskader van de Stuurgroep en wordt aangehaakt bij de nadere vragen die aan de Stuurgroep zijn gesteld (zie hoofdstuk 1):

- Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?<sup>61</sup>
- Wat zijn de verworvenheden, knelpunten en verbeterpunten in relatie tot de schaalgrootte van de korpsen?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: Eerst wordt ingegaan op de taken van de politieorganisatie, de organisatiestructuur waarin deze taken worden uitgevoerd, hoe het thema technologie daarbij wordt gehanteerd, hoe personeel en cultuur daarin een rol spelen en tot welke prestaties deze aldus beschreven uitvoeringsorganisatie vervolgens komt. In de conclusies wordt het huidige bestel op basis van de voorgaande paragrafen afgezet tegen het toetsingskader en wordt een antwoord geformuleerd op de specifieke vragen.

### 5.2 Taken

In hoofdstuk 3 is de politiefunctie gedefinieerd als *'het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang.'* De taken van de politie die daaruit voortvloeien zijn weergegeven in artikel 2 van de Politiewet 1993: *'De politie heeft tot taak 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.'* Ofwel: handhaving, opsporing en hulpverlening.

Achter deze drie begrippen gaat vervolgens een groot aantal deeltaken en activiteiten schuil waarin (mede) voor de politie een rol is weggelegd; van het bekeuren voor het niet voeren van verlichting op een fiets tot het opsporen van een internationaal opererende bende computercriminelen en vele zaken meer. De zaken waarvoor een beroep op de politie wordt gedaan zijn schier eindeloos.

---

<sup>61</sup> Voorzover deze thema's de besturing betreffen: zie hoofdstuk 4.

Maar ook voor de politie geldt dat de capaciteit om deze taken uit te voeren beperkt is.

In het vorige hoofdstuk is geschetst dat er vele actoren zijn die een beroep doen op de politie-uitvoeringsorganisatie: vanuit landelijk, regionaal of lokaal niveau, vanuit de openbare orde of justitiële invalshoek. De politieorganisatie moet daarbij de juiste mix weten te vinden tussen al deze belangen en wensen. Door de beperkte capaciteit is het niet verwonderlijk dat daarom ook is en wordt nagedacht wat nu de kerntaken van de politie zijn. De trend lijkt daarbij te zijn dat vanuit de landelijke en justitiële invalshoek de politie minder capaciteit moet besteden aan preventieve en hulpverleningstaken en meer repressief moet opereren. Vanuit de regionale en lokale invalshoek ligt de nadruk juist op de preventieve kant van het politietoedelen en op de samenwerking met partners in allerlei netwerken. De discussie die bijvoorbeeld ontstond tussen de voorzitter van het college van Procureurs-Generaal en de korpsen over het concept 'tegenhouden'<sup>62</sup> kan hiervoor als een illustratie worden gezien.

Tijdens de hoorzitting van de Stuurgroep met het Korpsbeheerdersberaad, gaf de voorzitter van dat beraad door middel van een getalsmatige analyse aan wat de consequentie zou zijn als de politie zich op de repressieve taak zou focussen. Zijn conclusie was daarbij dat bij een verdubbeling van de inspanning van de politie op het repressieve/opsporingsvlak de justitiële partners ook in capaciteit zouden moeten verdubbelen en dat dan nog steeds niet alle criminaliteit zou zijn opgelost. De inspanning en kosten die daarmee gemoeid zouden zijn, leiden ook naar het oordeel van de Stuurgroep niet tot een veiliger samenleving. Zoals op zoveel punten in het Nederlandse politiebesteding geldt ook hier dat een goede balans moet worden gezocht; in dit geval tussen preventie en repressie.

Ook de hulpverleningstaak staat onder druk, waar repressief optreden de overhand moet krijgen. De Stuurgroep acht het volstrekt helder dat de politie niet is ingericht om als sociaal-maatschappelijk werker te fungeren, de hoofdkraan op te sporen als bij een burger de waterleiding is gesprongen en meer van dit soort evidente en ook wat haast populistische voorbeelden. Daar zijn immers andere publiek- en privaatrechtelijke organisaties voor die dat vele malen beter moeten kunnen dan een politiemedewerker. Waar de hulpverleningstaak van de politie echter verwordt tot een 'hit-and-run'-operatie, leidt dat tot vervreemding tussen bevolking en politie en komt dat naar de mening van de Stuurgroep de maatschappelijke acceptatie en legitimiteit van de politie niet ten goede. Dit zou op de lange termijn funest kunnen zijn voor algehele taakuitvoering van de politie.

Waar sprake is van schaarste treden in de private sector nieuwe spelers toe om een gat in de markt te vullen. Ook ten aanzien van de politie treedt dit fenomeen op. De politiefunctie is daardoor niet langer het monopolie van de politie.<sup>63</sup> Toezicht, handhaving en opsporing worden uitgevoerd door een veelvoud van (semi) publieke en in het bijzonder private organisaties. Hoogenboom omschrijft

---

<sup>62</sup> Niet nadat een crimineel zijn daad heeft begaan als politie in actie komen, maar vooraf laten weten dat het bekend is wat hij van plan is, zodat hij van zijn criminele daad afziet.

<sup>63</sup> In de gepresenteerde definitie van de politiefunctie is ten aanzien van het dwangaspect wel sprake van een monopolie, althans voorzover het om private partijen gaat.

dit als een veiligheidsarchitectuur waarvan politie en justitie een (zeer belangrijk) onderdeel van zijn geworden, maar waarin verder nog bijzondere opsporingsdiensten, inspecties, toezichthouders, de krijgsmacht, beveiligingsbedrijven, particuliere recherchebureaus en forensische onderzoekers een rol spelen.<sup>64</sup>

De praktijk laat daarbij zien dat, waar 'de overheid' het in de ogen van de bevolking en het bedrijfsleven niet kan regelen om adequaat in de politiefunctie te voorzien, burgers en bedrijven dat ook zelf kunnen en willen regelen. Hierbij kan worden gedacht aan de nog vrij onschuldige zelfinitiatieven van burgers om buurtwachten/-patrouilles in te stellen, het gezamenlijk inhuren van particuliere beveiligers tot volstrekt afkeurenswaardige vormen waar 'opsporing', 'berechting' en 'strafexecutie' door wijkbewoners zelf ter hand worden genomen.<sup>65</sup> In het bedrijfsleven zijn er de particuliere beveiligers, recherchebureaus en forensisch specialisten die worden ingehuurd - al dan niet omdat men slechte ervaringen heeft met de klantgerichtheid van de politieorganisatie.

Als de maatschappij de politiefunctie als monopolie bij de politieorganisatie wil beleggen, dan zal dat moeten leiden tot een omvangrijke capaciteitsuitbreiding van het politieapparaat. De Stuurgroep ziet een dergelijke omvangrijke capaciteitsuitbreiding niet als een reële optie. De Stuurgroep is er van overtuigd dat er vanuit het standpunt van bedrijfsvoering veel winst te halen valt uit samenvoeging, dan wel samenwerking tussen politie en relevante derden binnen de geschetste veiligheidsarchitectuur.<sup>66</sup> Daarbij kan bijvoorbeeld ook worden gedacht aan samenwerking tussen de drie partijen binnen de veiligheidsregio (brandweer, GHOR en politie) op het gebied van de bedrijfsvoering, wat in een van de hoorzittingen van de Stuurgroep aan de orde werd gesteld.

Daarnaast zou door middel van samenwerking met private partijen, waarbij de vorm van uitbesteding zeker niet bij voorbaat moet worden verworpen<sup>67</sup> het schaarsteprobleem kunnen worden geminimaliseerd. Een dergelijke beweging is overigens binnen de Nederlandse politie al te ontdekken. In die samenwerking zouden thema's als integriteit, transparantie, toezicht en protocollen rond vertrouwelijkheid en informatie-uitwisseling wel een belangrijk aandachtspunt moeten vormen.

Als voorbeeld van samenwerking in de toezichtsfunctie is de pilot te noemen die momenteel loopt in de provincie Gelderland. Deze pilot richt zich op versterking van de samenwerking tussen politie en buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in het kader van toezicht in het buitengebied. In feite wordt hiermee teruggegrepen naar een soortgelijke situatie als vóór de invoering van de Politiewet 1993 het geval was. Destijds kenden onbezoldigde ambtenaren van rijks- of gemeentepolitie (bijvoorbeeld jachtopziensers en boswachters, maar ook brugwachters) diverse opsporingsbevoegdheden. Met de inwerkingtreding van

---

<sup>64</sup> Hoogenboom (2004).

<sup>65</sup> Zie bijvoorbeeld de incidenten die zich hebben voorgedaan rond buurtbewoners die geen (vermeende) zedendelinquenten in hun buurt tolereren.

<sup>66</sup> Zie ook Hoogenboom (2004).

<sup>67</sup> Denk bijvoorbeeld aan zeer specialistische functies op het gebied van fraude en computercriminaliteit.

de Politiewet 1993 kwamen zij onder de werking van artikel 142 Wetboek van Strafvordering (WvS) te vallen, hetgeen ertoe heeft geleid dat de opsporingsbevoegdheid van bos-, duin-, natuur- en parkwachters en jachtopzieners (die eerder onder art. 141 WvS vielen) werd ingeperkt. De boswachters c.s. hebben bijvoorbeeld geen bevoegdheden meer op het gebied van het toezicht naleving wapenwetgeving, terwijl zij die bevoegdheid eerder op grond van (het algemene) art. 141 WvS wel hadden. Het gevolg hiervan is geweest dat de BOA tegen veel door hem geconstateerde overtredingen niet meer kan optreden. De teruggang van de kwaliteit van het landelijk gebied (verloedering van de buitengebieden) is hiervan mogelijk mede een gevolg. Door beter gebruik te maken van de genoemde BOA's in het landelijk gebied (conform de inzet van BOA's in het stedelijk gebied) en onder regie van de politie, kan adequater op de kwaliteit van het landelijk gebied worden toegezien. De Stuurgroep is van mening dat mede aan de hand van de resultaten van de Gelderse pilot zou moeten worden gezien hoe de betreffende BOA's in het buitengebied aan effectiviteit kunnen winnen (waarbij onder meer te denken valt aan de bevoegdheden, de samenwerkingsrelatie met de politie en de financiering).<sup>68</sup>

Hoe de relatie tussen politieorganisatie en andere partijen in de veiligheidsarchitectuur zich ook ontwikkelt, de Stuurgroep acht het vanuit goed overheidsbestuur noodzakelijk dat elk politiekorps zelfstandig in staat moet zijn om een gedefinieerde basispolitiezorg te kunnen leveren aan de inwoners en bedrijven van het werkgebied waarin het actief is. Op dit minimumniveau mag en moet de politieorganisatie aanspreekbaar zijn voor de belanghebbenden. Tegelijkertijd wordt door het definiëren van een dergelijk basispakket ook een onwrikbaar fundament gelegd voor de capaciteit die noodzakelijk is om deze lokale taken/prioriteiten uit te kunnen voeren. De balans tussen decentrale/lokale en centrale prioriteiten zou dan vanuit dat ijkpunt ook sneller moeten kunnen worden gevonden.

Binnen de korpsen wordt nadrukkelijk nagedacht over de taken van de politie om te komen tot standaardisatie van werkprocessen en referentiekaders. Het duidelijkst is dit te zien binnen het domein Opsporing, waar het bureau ABRIO er namens de Nederlandse politie voor zorgt dat de rechercheprocessen landelijk steeds meer op elkaar worden afgestemd. Andere voorbeelden zijn het referentiekader Conflict en Crisisbeheersing en de afspraken in het project Landelijke Informatiecoördinatie. De RHC heeft recent opdracht gegeven tot de vorming van een Voorziening voor Producten en Processen, waarin de verschillende bestaande initiatieven worden gebundeld tot één gezamenlijke voorziening.

Verder kan vanuit de gezamenlijkheid van de korpsen het opstellen van een duidelijke visie voor de Nederlandse politie worden genoemd. De RHC heeft in oktober 2003 de opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een professionele visie op de toekomst van de politie, gevoed door kennis van de sociaal-maatschappelijke en politieke situatie in Nederland en andere landen. Het gaat hier zowel om het ontwikkelen van een visie op de functie en taken van de politie als om een visie over de rol en invulling van de ondersteunende

---

<sup>68</sup> Hierin zou zich ook het regionale veiligheidsbestuur kunnen verdiepen.

organisatieprocessen. Als afgeleide hiervan moet een bedrijfsarchitectuur worden ontwikkeld waarin wordt aangegeven wat de politie doet en welk minimum basispakket de burger van de politie mag verwachten.

Het valt de Stuurgroep daarbij op dat het de RHC is die een dergelijk visietraject start. Dit is alleszins te waarderen vanuit een professionele betrokkenheid, maar roept ook vragen op over de democratische inbedding van een dergelijke visie en het kennelijk ontbreken van een overkoepelende bestuurlijke structuur om een visietraject te initiëren, te begeleiden en te accorderen.

Als afgeleide van het RHC-visietraject is ook een HRM-visie<sup>69</sup> ontwikkeld door de board Personeel van de RHC. In de HRM-visie wordt aangegeven dat er een landelijk functiegebouw zal worden ontwikkeld met een klein aantal breed opgezette functies die alle politieactiviteiten dekken en die flexibele inzet van personeel mogelijk maken. Na de implementatie ervan zullen er in korpsen uitsluitend functies voorkomen uit dit gebouw.

Ook dit afgeleide traject is opmerkelijk, mede gelet op het feit dat op landelijk niveau al het Landelijk Functiehuis Politie is ontwikkeld, waarin 20 hoofdfuncties met in totaal circa 240 functies worden benoemd.

### **Conclusies**

De hoofdtaken van de politie zijn handhaving, opsporing en hulpverlening. Door de grote vraag naar politie en de schaarse capaciteit moeten keuzen worden gemaakt, waarbij op dit moment de roep om een meer repressieve benadering opgeld doet. De Stuurgroep acht een benadering van de politietaken in de onderlinge balans relevanter voor een optimale positie van de politie in de maatschappij. Waar schaarste zich voordoet zal goede samenwerking met en afbakening ten opzichte van private partijen een oplossing moeten zijn. Aan de taakuitvoering van de politie moeten wel minimumeisen worden gesteld om op die wijze ook de lokale component te verankeren.

Missie, visie en strategie vragen om een bestuurlijke verankering, waarin door nationale en lokale gezagsdragers bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt genomen voor het functioneren van de politie. Deze bestuurlijke structuur om richting te geven aan de visieontwikkeling ten aanzien van de politie lijkt te ontbreken. Initiatieven van de RHC om een visie voor de politie te ontwikkelen kunnen daardoor een democratische/bestuurlijke legitimatie gaan missen.

### **5.3 Structuur**

De taken uit de vorige paragraaf worden uitgevoerd in een organisatiestructuur van de politie. Die structuur is het onderwerp van deze paragraaf. In de eerste plaats wordt de hoofdstructuur van de politie besproken: 25 regiokorpsen en het KLPD. Vervolgens zal worden ingegaan op ontwikkelingen in die hoofdstructuur, waar het gaat om samenwerking tussen korpsen (shared services). Daarna komt het thema schaalgrootte aan de orde en de congruentie met de veiligheidsregio's. De paragraaf wordt afgesloten met conclusies.

---

<sup>69</sup> Raad van Hoofdcommissarissen - Board Personeel (2004a).

### **Hoofdstructuur**

De hoofdstructuur van de politie bestaat uit 25 regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten. De 25 regiokorpsen voeren alle politiediensten uit die niet zijn voorbehouden aan het KLPD of andere handhavings- en/of opsporingsdiensten.

De 25 regiokorpsen kennen een structuur die in zijn hoofdvorm bestaat uit de korpschef en drie clusters van activiteiten die in organisatorische eenheden zijn ondergebracht (districten, divisies, sectoren e.d.). Deze clusters zijn:

- De territoriaal ingerichte politiezorg (meestal in de vorm van districten met daaronder basiseenheden)
- De functionele, operationele specialismen (zoals meldkamer politie, units zware criminaliteit, technische recherche e.d.)
- De beheerfuncties (personeel, financiën, facilitair management e.d.)

Daarnaast kent een korps veelal een aantal functies dat direct onder de korpschef is ondergebracht (bijvoorbeeld beleidsondersteuning, interne onderzoeken, communicatie/voorlichting e.d.). In Bijlage 7 is per regio weergegeven hoe de regio's (bestuurlijk-) organisatorisch zijn opgebouwd.<sup>70</sup>

De Stuurgroep heeft geconstateerd dat er verschillen bestaan in de inrichting van de politiekorpsen. Deze verschillen vallen te verklaren uit de visie van het politiemanagement op de inrichting van hun organisatie en het 'maatwerk' ten behoeve van de eigen specifieke regio.<sup>71</sup> Waar korpsbeheerders en hoofdcommissarissen in hun gesprekken met de Stuurgroep de gedachte van 'het concern politie' propageren, moet worden geconstateerd dat dit concern zich op het gebied van de organisatie-inrichting kenmerkt door zeer veel vrijheidsgraden.

Het KLPD zou kunnen worden gezien als het korps waar de landelijke functionele specialismen van de Nederlandse politie zijn ondergebracht.<sup>72</sup> Het KLPD verricht eigenstandige taken (zoals de verkeerspolitie, waterpolitie, spoorwegpolitie, nationale recherche-informatie, koninklijke en diplomatieke beveiliging etc.) en ondersteunende taken ten behoeve van de regio's (zoals leveren van capaciteit levende have, materieel en bemensing voor grootschalig optreden, specialismen in het opsporingsproces etc).

Naast deze twee hoofdonderdelen van de operationele politieorganisatie (regiokorpsen en KLPD) zijn te noemen de Politieacademie en een groot aantal instituten, kenniscentra, samenwerkingsverbanden, interregionale en bovenregionale organisatie-eenheden tussen de korpsen, van de korpsen en/of voor de korpsen. Het gaat hierbij onder meer om arrestatieteams, bovenregionale researcheteams, netwerkachtige samenwerkingsverbanden met inzet van ieders 'eigen' personele en/of materiële capaciteit (bijvoorbeeld ten

---

<sup>70</sup> Deze regioprofielen volgen de opzet van de regioprofielen zoals die in de Evaluatie Politiewet uit 1998 zijn gehanteerd.

<sup>71</sup> Zie Politiewetenschap nr. 11, Boin c.s. (2003).

<sup>72</sup> Hierop is één uitzondering, namelijk de dienst logistiek, die als een beheerfunctie kan worden gezien.



behoefte van gezamenlijke Europese aanbestedingen), het Nederlands Politie Instituut, het concern informatiemanagement politie,<sup>73</sup> en de ICT-service coöperatie. Op de beheersfuncties in de vorm van shared services wordt hierna ingegaan.

### **Shared services**

In de vorige paragraaf is de hoofdstructuur van de politie op hoofdlijnen geschetst. In deze subparagraaf staat de samenwerking tussen de korpsen centraal met betrekking tot de beheersfuncties.

Waar vanuit landelijk perspectief de regiokorpsen als territoriaal cluster kunnen worden gezien en het KLPD als het functionele cluster van de Nederlandse politie, is het beheercluster op landelijke schaal minder duidelijk aanwezig. Mede door de bezuinigingstaakstelling van het kabinet van 5% is het denken over zogenaamde *shared services* waar beheertaken ten behoeve van alle regio's zijn ondergebracht in een stroomversnelling geraakt.

Zo hebben KBB en RHC gekozen voor shared services-concept, waarbij deze shared services duidelijk worden gepositioneerd als onderdeel van het 'concern' Nederlandse politie.<sup>74</sup> Er is een drietal business cases voor shared services op de onderwerpen HRM, Facility Management en Callcenters ontwikkeld. Binnen de Board Bedrijfsvoering van de RHC is een portefeuillehouder shared services benoemd, terwijl tevens een projectorganisatie ter ondersteuning van deze portefeuillehouder zal worden ingericht.

De Stuurgroep ziet *in het huidige bestel* het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (voorziening tot samenwerking), dat recentelijk is geaccordeerd, een instrument ter ondersteuning van deze ontwikkeling. Het biedt de mogelijkheid tot het oprichten van publiekrechtelijke rechtspersonen van en voor de korpsen. De Stuurgroep deelt daarbij de mening van het politieveld dat de keuze voor shared services niet vrijblijvend is.

De Stuurgroep constateert verder dat het ICT-dossier als een katalysator kan worden gezien voor het concerndenken in de Nederlandse politie. Het ICT-dossier kent binnen de Nederlandse politie geen gelukkige historie qua afstemming en samenwerking. Uiteindelijk is daar een structuur met twee coöperaties uit naar voren gekomen: CIP voor de vraagzijde en ISC voor de aanbodzijde (zie ook §5.4). De lessen die daaruit zijn geleerd, zouden nu gebruikt moeten worden in de verdere ontwikkeling van shared services op overige terreinen.

CIP en ISC zullen, zo is althans de bedoeling, een publiekrechtelijk karakter krijgen in de vorm van een voorziening tot samenwerking.<sup>75</sup> Vanuit het huidige bestel geredeneerd, zijn er vraagpunten te identificeren waar nog rekening mee zou moeten worden gehouden en die ook verder gaan dan de ICT-samenwerking:

---

<sup>73</sup> De CIP is de zogenaamde 'vraagorganisatie' en de ISC is de zogenaamde 'aanbodorganisatie', ofwel: CIP formuleert de ICT-behoefte van de korpsen, die het ISC vervolgens invult.

<sup>74</sup> Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen (2004).

<sup>75</sup> Zie Voorstel tot wijziging Politiewet 1993 (Voorziening tot samenwerking).

- Wat wordt het domein waar de voorziening tot samenwerking over gaat? Wordt per samenwerkingsvorm een aparte voorziening tot samenwerking gevormd of wordt er één gevormd, waar alles onder wordt gehangen, dus ook de andere shared services?
- Wat brengen de korpsen afzonderlijk in?
- Welke bevoegdheden krijgt een dergelijke voorziening?
- Wat wordt de relatie van de voorziening tot samenwerking met KLPD en Politieacademie?
- Wordt het NPI hierin ondergebracht?
- Hoe wordt omgegaan met de stemverhouding binnen de sturing op de voorziening tot samenwerking (bijv. één stem per korps, dan wel inbreng naar rato van het aantal BVE)?
- Hoe ziet de sturing van de voorziening tot samenwerking er uit? Wat wordt de rol van KBB en RHC?
- Hoe wordt de medezeggenschap vormgegeven?

Een punt van zorg blijft de snelheid waarmee dergelijke ontwikkelingen in politieland worden doorgevoerd; externe druk is vaak nodig om besluitvorming en daadwerkelijke invoering te realiseren.<sup>76</sup>

### **Schaalgrootte**

In de taakopdracht aan de Stuurgroep is opgenomen de schaalgrootte van de regio's te bezien. Aan de beantwoording van deze vraag wordt hierna aandacht besteed:

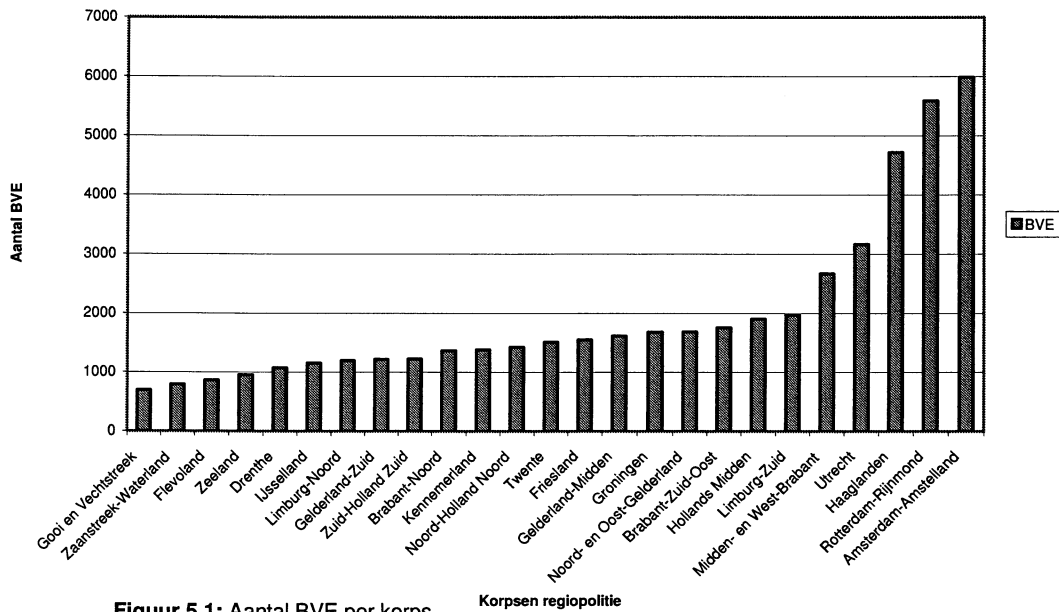
- Ten eerste wordt in algemene zin aandacht besteed aan de schaalgrootte van de korpsen.
- Ten tweede wordt aandacht geschonken aan de omvang van de korpsen in Engeland & Wales en in Duitsland (Nordrhein-Westfalen).
- Vervolgens wordt geanalyseerd of er sprake is van een significant verband tussen de schaalgrootte van de korpsen en de prestaties die zij leveren op het gebied van het primaire proces, bedrijfsvoering en tevredenheid van de burger.
- In de vierde plaats vindt een analyse plaats op basis van het Landelijk Functiehuis Politie om te bezien welke schaalvoordelen er mogelijk zouden zijn bij schaalvergroting van de korpsen.
- Er wordt een aantal varianten gepresenteerd die voortkomen uit de interviews en hoorzittingen van de Stuurgroep.
- Het thema schaalgrootte wordt besloten met een aantal slotopmerkingen, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan de congruentie met de veiligheidsregio's.

---

<sup>76</sup> Een goed voorbeeld hiervan op operationeel gebied is de vorming van de Nationale Recherche onder de vlag van het KLPD. Pas na druk vanuit centraal niveau is deze dienst van het KLPD tot stand gekomen en functioneert momenteel als voorbeeld voor de nationale samenwerking van de Nederlandse politie.

**Algemeen**

Voordat nader op de schaalgrootte wordt ingegaan zal eerst een algemeen beeld worden geschetst van de schaal van de korpsen in budgetverdeelenheden (BVE), full time equivalent (fte) en de verhouding tussen deze twee, de zogenaamde fte-index. In de volgende drie grafieken is de situatie voor de 25 regiokorpsen weergegeven (figuren 5.1, 5.2 en 5.3).<sup>77 78</sup>

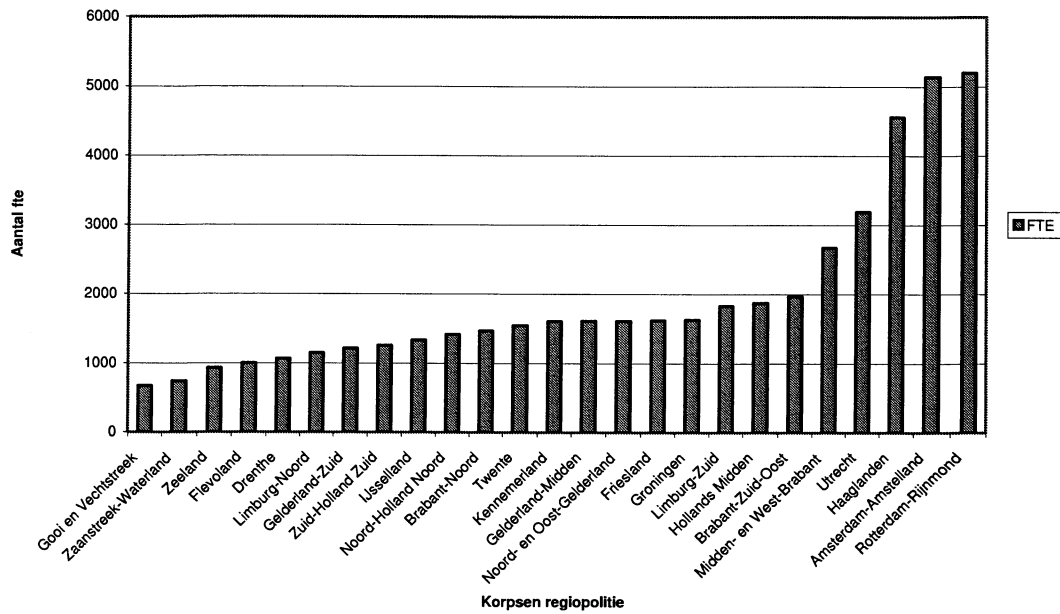


**Figuur 5.1: Aantal BVE per korps**

De gemiddelde omvang van een korps is in de huidige situatie met 25 regio's 1.970 BVE. In totaal gaat het om 49.241 BVE. Het kleinste korps is Gooi en Vechtstreek met 696 BVE en het grootste korps is Amsterdam-Amstelland met 5.987 BVE (zie figuur 5.1). In fte ligt de situatie anders: de gemiddelde omvang van een korps is in de huidige situatie met 25 regio's is 1.935 fte. In totaal gaat het om 48.364 fte. Het kleinste korps blijft Gooi en Vechtstreek met 674 fte en het grootste korps is Rotterdam-Rijnmond 5.198 fte (zie figuur 5.2).

<sup>77</sup> Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kerngegevens Nederlandse Politie 2003.

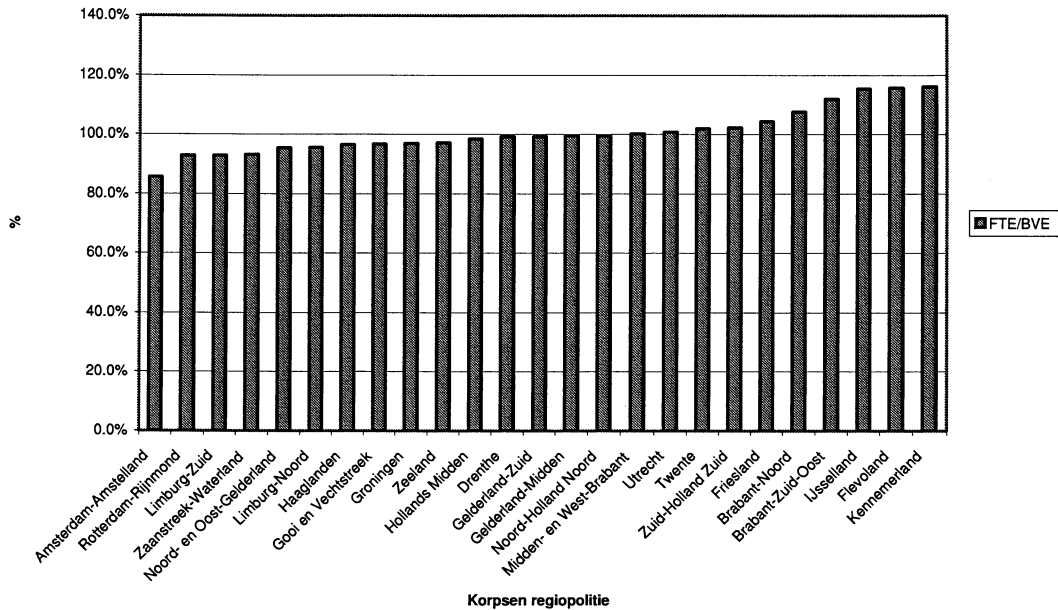
<sup>78</sup> BVE = budgetverdeelenheid; fte = full time equivalent. Met een BVE zou in principe een fte bekostigd moeten kunnen worden (personele en materiële kosten). Een verhouding van circa 95 fte per 100 BVE wordt acceptabel geacht. Deze verhouding tussen fte en BVE's in een korps is weer te geven in de zogenaamde fte/BVE-index.



**Figuur 5.2:** Aantal fte per korps

De verklaring voor deze verschillen is gelegen in de afwijkingen in de fte/BVE-index: deze geeft aan hoeveel fte per BVE door een korps worden ingezet. Meer fte dan BVE in een korps kan bijvoorbeeld duiden op gemiddeld lagere personele uitgaven per medewerker en/of op lage materiële uitgaven. Minder fte dan BVE kan duiden op gemiddeld hogere personele uitgaven per medewerker en/of op hoge materiële uitgaven.<sup>79</sup> Deze fte/BVE-index is in de volgende grafiek voor de regiokorpsen weergegeven (figuur 5.3).

<sup>79</sup> In beide situaties wordt verondersteld dat er sprake is van een sluitende begroting.



**Figuur 5.3:** Fte/BVE-index per korps

Het korps Amsterdam-Amstelland scoort als laagste op de fte/BVE-index met 85,8%. Het korps Kennemerland scoort als hoogste met 116,2%. Dergelijke grote afwijkingen moeten als bijzonder worden gezien. Als het financieringsstelsel met BVE een zuiver stelsel is, dan moeten deze grote uitslagen naar boven en naar beneden betekenen dat de bedrijfsvoering van deze korpsen in zeer grote mate afwijkt van hetgeen kennelijk bedoeld was.<sup>80</sup> Logischerwijze zou dat moeten leiden tot óf het ingrijpen bij deze korpsen om weer rond de 100% te komen óf tot een herijking van het financieringsstelsel.

Bij de cijferanalyses die verder worden gebruikt moet worden opgemerkt dat het maken van goede cijferanalyses in het politieveld een moeilijke opgave is:

- Cijfers zijn vaak vervuild door verschillend gehanteerde definities.
- De korpsen zijn zeer divers georganiseerd zodat verschillende verklarende variabelen een rol kunnen spelen.
- Het effect van de verhouding tussen fte en BVE die in de korpsen verschilt.
- De vertekeningen die de toekenning van BVE aan de korpsen op basis van een verouderd en niet meer betrouwbaar budgetverdeelsysteem met zich meebrengt.
- De situatie van de zogenaamde beheerkorpsen, die in de geaggregeerde cijfers niet altijd zijn uit te zuiveren.<sup>81</sup>

Een en ander komt de transparantie niet ten goede.

<sup>80</sup> Dit lijkt ook te worden bevestigd door de grote eigen vermogenspositie van het korps Amsterdam-Amstelland en de tekorten van het korps Kennemerland. Een verklaring is verder dat in Kennemerland, Brabant-Zuid-Oost en IJsselland ook bovenregionale voorzieningen in de fte-cijfers zijn opgenomen.

<sup>81</sup> Een beheerkorps is een korps dat ten behoeve van andere korpsen in een gebied een samenwerkingstaak (of meerdere samenwerkingstaken) behartigt.

### *Omvang korpsen buitenland*

De Stuurgroep ziet in de landen om Nederland heen eenzelfde discussie gevoerd worden als in Nederland. In Engeland wordt onder de vlag van de 'Police Reform Act' een permanente discussie gevoerd over de wijze waarop de Engelse politie functioneert en kan verbeteren. Een onderdeel hierbij is een discussie over schaalgrootte en taken die binnen een regionaal korps kunnen worden uitgevoerd, dan wel interregionaal of landelijk dienen te worden uitgevoerd. De Stuurgroep heeft in het onderzoekstraject gedachten uitgewisseld met vertegenwoordigers uit Engeland, hetgeen een 'ideale schaalgrootte' opleverde van 2.000-4.000 fte per politiekorps. De constatering daarbij was dat 2.000 fte voor nu als minimum schaal moet worden gezien waarop een korps optimaal kan functioneren.<sup>82</sup> Voor de toekomst is daarbij de verwachting dat deze minimumgrens zal moeten worden opgeschoven naar 2.500 tot 3.000 fte per korps, als gevolg van de ontwikkelingen in het politieveld (vergelijkbaar met de ontwikkelingen die zijn geschetst in hoofdstuk 3). In de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen is een soortgelijke evaluatie uitgevoerd als die de Stuurgroep in Nederland uitvoert. Ook daar zijn uitspraken gedaan over de ideale schaalgrootte: tussen de 1.500 en 3.000 fte per korps.

### *Cijferanalyse prestaties*

De Stuurgroep kan uit het beschikbare cijfermateriaal niet eenduidig concluderen dat de prestaties van de korpsen samenhangen met de omvang van de korpsen. Schaalvergroting leidt dus niet zonder meer tot betere prestaties. Het tegendeel lijkt soms eerder het geval, zeker als het gaat om de tevredenheid van de burger; aan de hand van de ontwikkeling van een aantal indicatoren uit de Politie Monitor Bevolking (PMB) van 2004 (zoals 'het functioneren van de politie', 'veiligheidsbeleving', 'beschikbaarheid' en 'optreden van de politie') is te zien dat de middelgrote korpsen (tussen 1500 en 2000 BVE) op deze onderwerpen de beste scores laten zien. De Stuurgroep is zich overigens bewust van het feit dat er meer factoren zijn die bepalend zijn voor een goede score op deze onderwerpen dan alleen de schaalgrootte, zoals bijvoorbeeld de mate van verstedelijking binnen het betreffende gebied.

De PMB-indicatoren 'Tevredenheid over optreden politie bij laatste contact' en 'Tevredenheid over politieoptreden bij aangifte' laten over de gehele linie genomen zien, dat de kleine en middelgrote korpsen hierop beter scoren dan de grote korpsen. Het oordeel vanaf de buitenkant van de politieorganisatie lijkt hiermee lijnrecht te staan tegenover de uitkomsten vanuit de vierjaarlijkse INK-cyclus die de politiekorpsen doorlopen. Hierin scoren de grotere korpsen veelal beter dan de kleinere. Er blijkt een sterk negatieve correlatie te bestaan tussen de mate waarin de korpsen volgens het INK-model zijn ontwikkeld en de tevredenheid over het laatste politiecontact van de burger, met andere woorden: hoe beter de score in INK-termen, hoe ontevredener de burger. Het lijkt er op dat vooral de grootstedelijkheid binnen het werkgebied hiervoor de interveniërende parameter is. Binnen de grote korpsen zorgen de omvang, de interne en zeker ook de externe complexiteit er voor dat de organisatie een grotere behoefte heeft zich te ontwikkelen op punten die een positieve score in INK-termen laten zien. Kleine korpsen kunnen het zich permitteren te leunen op een meer 'organische wijze' van het inrichten van hun werk.

---

<sup>82</sup> Dit betekent overigens niet dat er in Engeland & Wales geen kleinere korpsen dan deze 2.000 fte zijn.

Ook de prestaties van de korpsen op operationeel gebied blijken niet significant af te wijken als naar de omvang van de korpsen wordt gekeken. Uit de cijfers voor het ophelderingspercentage<sup>83</sup> is sprake van een licht negatieve correlatie tussen aantal BVE en het ophelderingspercentage. Uit onderzoek van het OM<sup>84</sup> komt overigens een aantal interessante zaken naar voren: per BVE leveren de kleine korpsen gemiddeld meer rechtbankzaken aan dan de grote korpsen. De zwaarte van de zaken per parketnummer is daarbij gemeten in celdagequivalenten<sup>85</sup> en is bij de grote korpsen wel hoger dan bij de kleine korpsen.

Op het gebied van bedrijfsvoering is duidelijk te zien dat de solvabiliteit<sup>86</sup> van de grote korpsen groter is dan die van de kleinere korpsen. De grote korpsen hebben hierdoor meer armslag om bijvoorbeeld te investeren in vernieuwingen op technologisch gebied. Uit de begrotingen voor 2004 zijn grote verschillen op te maken tussen de korpsen als het gaat om begrote lasten voor bijvoorbeeld huisvesting, vervoer en automatisering & verbindingen. Over de gehele linie genomen liggen de lasten hierbij per BVE hoger bij kleine korpsen dan bij de grote korpsen, maar de variaties zijn erg groot. Er zijn bijvoorbeeld kleine korpsen die hier relatief weinig geld aan besteden en ver onder het gemiddelde blijven en kleine die hier relatief heel veel aan besteden. Het lijkt daardoor meer een kwestie van strategische keuzen van het management dan van de schaalgrootte als zodanig.

Op het gebied van het ziekteverzuim<sup>87</sup> is wel een duidelijke trend waar te nemen. Vooral de grootste korpsen komen hier slechter uit dan de middelgrote en kleine korpsen.

Op het gebied van de verdeling primair versus ondersteunend personeel<sup>88</sup> is niet veel onderscheid te ontdekken tussen kleine en grote korpsen. Gemiddeld ligt het percentage primair personeel rond de 80 procent. Kijkend naar het percentage leidinggevenden in zowel het primaire als het ondersteunende proces is een soortgelijke ontwikkeling te zien, waarbij de nodige variatie tussen de korpsen is te ontdekken. Ook hier lijkt het meer een kwestie te zijn van

---

<sup>83</sup> Ophelderingspercentage is aantal opgehelderde misdrijven/totaal aantal misdrijven, zoals geregistreerd door CBS, 2003.

<sup>84</sup> Wiebrens (2005a).

<sup>85</sup> Weging met celdagequivalenten zegt iets over het gewicht van de zaken die door de korpsen worden aangeleverd. De binnengekomen zaken worden gewogen met het aantal dagen cel dat de rechter gemiddeld (in eerste aanleg) als straf uitspreekt voor overtreding van het betreffende wetsartikel.

<sup>86</sup> Solvabiliteit is 'het eigen vermogen (incl. de voorzieningen) ten opzichte van het balanstotaal oftewel solvabiliteit = (eigen vermogen + voorzieningen)/totaal passiva. Cijfers afkomstig uit de Kerngegevens Nederlandse politie 2003.

<sup>87</sup> Het ziekteverzuimpercentage (ZVP) is berekend volgens de basisformule van het Nederlands Instituut voor de Arbeidsomstandigheden. Deze formule luidt als volgt:  $ZVP = ((\text{totaal aantal verzuimde dagen in jaar } x) / (\text{potentieel aan beschikbare dagen in jaar } x)) * 100\%$ . De cijfers zijn afkomstig uit de Kerngegevens Nederlandse politie 2003.

<sup>88</sup> Indeling op basis van het Landelijk Functiehuis. De cijfers zijn afkomstig uit de Kerngegevens Nederlandse politie 2003.

keuzen op het niveau van het strategisch management dan op basis van de schaalgrootte van het korps. Eenzelfde conclusie trekt de Stuurgroep op basis van het percentage van het personeel dat een recherchefunctie bekleedt.

#### *Cijferanalyse op basis van het Landelijk Functiehuis Politie*

Met het Landelijk Functiehuis Politie (LFP) zijn de functies bij de politie geclassificeerd. Deze classificatie staat ook aan de bron van de Kerngegevens Nederlandse Politie die jaarlijks verschijnen. De fte per functie per korps zijn nader cijfermatig geanalyseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook hier, ondanks de standaardisatie door middel van het LFP, bij een aantal basiscijfers vraagtekens kunnen worden gezet als gevolg van een aantal bijzonderheden. Kennelijk worden die bijzonderheden niet door de korpsen en/of het ministerie van BZK gesignaleerd en worden de gegevens als betrouwbaar geaccepteerd door deze partijen. Een andere mogelijkheid is dat ze wel zijn gesignaleerd, maar geen aanleiding hebben gegeven tot correctie. De Stuurgroep voelt zich dan ook vrij om van de basisgegevens gebruik te maken.<sup>89</sup>

Aan de hand van het Landelijk Functiehuis Politie is een onderscheid gemaakt naar leidinggevende, uitvoerende en overige functies.<sup>90</sup> Deze verdeling is in de volgende grafiek (figuur 5.4) weergegeven. De regiokorpsen zijn gerangschikt naar omvang in fte. (Rotterdam-Rijnmond het grootst, Gooi en Vechtstreek het kleinst). In totaal wordt voor alle 25 regiokorpsen 10,2 procent van de capaciteit in fte besteed aan leiding, 89,0 procent aan uitvoering en 0,8 procent betreft overig/onbekend.<sup>91</sup>

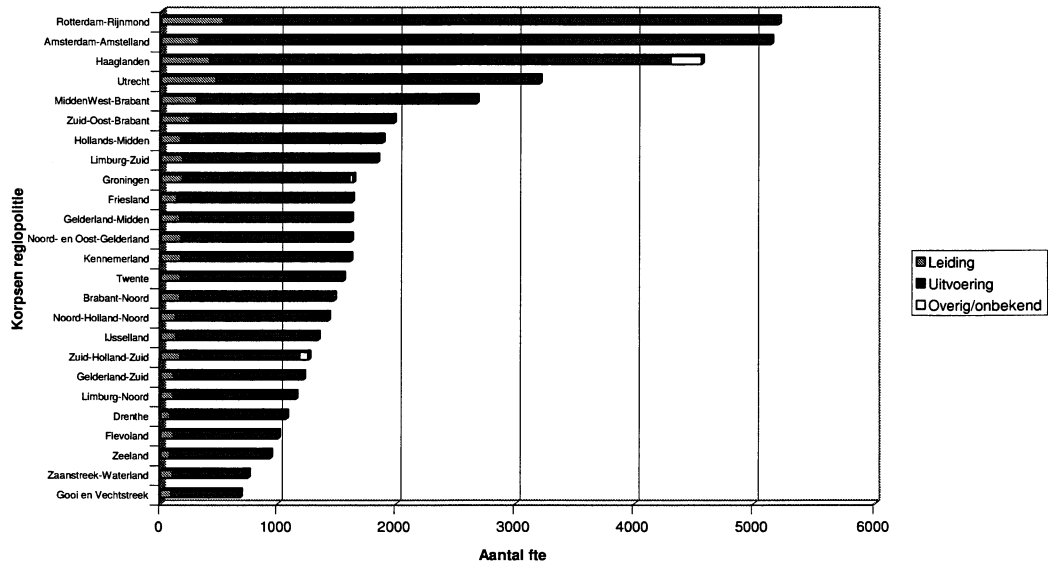
---

<sup>89</sup> Een paar in het oog springende bijzonderheden in de cijfers uit de kerngegevens Nederlandse politie 2003: Amsterdam-Amstelland heeft drie fte met de functie korpschef. Waar vier van de vijf korpsen in het cluster van korpsen met de hoogste urbanisatiegraad meer dan 3 fte in de korpsleiding hebben met als uitschieter 8,42 is dit bij het vijfde korps 1 fte. Bij de functiereeks sectorhoofden heeft een korps van 1.600 fte een extreme uitschieter naar 68 fte terwijl andere korpsen van die omvang steeds onder de 10 fte uitkomen. Het kleinste korps in Nederland heeft meer dan 6,2 fte functie rijksrecherche en levert daarmee meer dan 13% van de totale capaciteit op deze functie terwijl naar omvang van het korps een bijdrage van 1,3% zou mogen worden verwacht. Het korps Haaglanden heeft een groot aantal van 256 fte aan overig/onbekend.

<sup>90</sup> Het LFP maakt gebruik van 21 functiereeksen onder te verdelen in regieleiding (1) en sectorhoofden (2), algemene politiezorg (3), specialismen (4 t/m 13) en ondersteunende functies 14 t/m 21. Binnen de functiereeksen worden functies onderscheiden met daaraan gekoppeld een functiecode (zie volgende voetnoot). Overige functies zijn niet ondergebracht in deze categorieën en zijn 'niet bekend'.

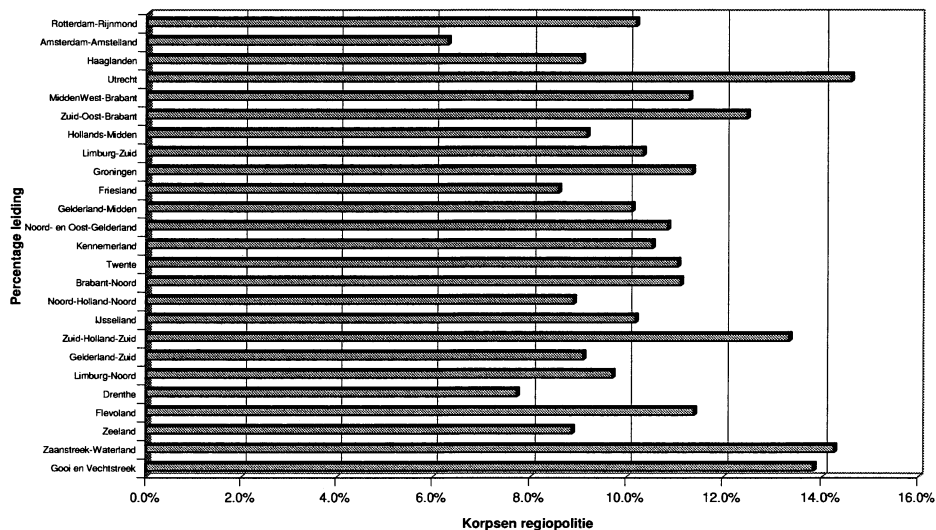
<sup>91</sup> Leiding is hier gedefinieerd vanuit de taakveldcodes 01 (korpsleiding), 02 (leidinggevend primair proces) en 04 (leidinggevend ondersteunend). Uitvoerend is gedefinieerd vanuit de taakveldcodes 03 (uitvoerend primair proces) en 05 (uitvoerend ondersteuning).





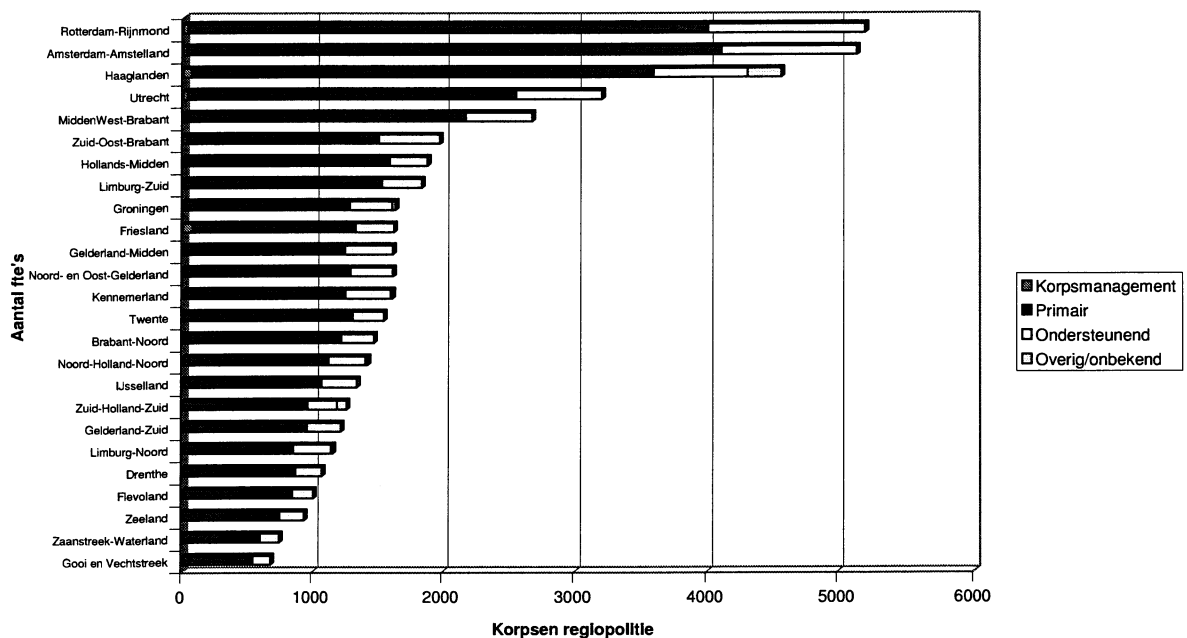
Figuur 5.4: Verdeling fte per korps

In de navolgende grafiek (figuur 5.5) is het aandeel leidinggevenden per korps weergegeven. Nadere beschouwing van die grafiek levert geen eenduidig beeld op over omvang van de korpsen en het aandeel leiding. Aan de uitersten van de schaalomvang van de korpsen kan die uitspraak wel worden gedaan (kleine korpsen procentueel gezien meer leiding; grote korpsen procentueel minder leiding), maar in het middenveld is er sprake van verschillen naar boven en naar beneden.



Figuur 5.5: Procentuele afwijking van het gemiddelde aantal leidinggevenden

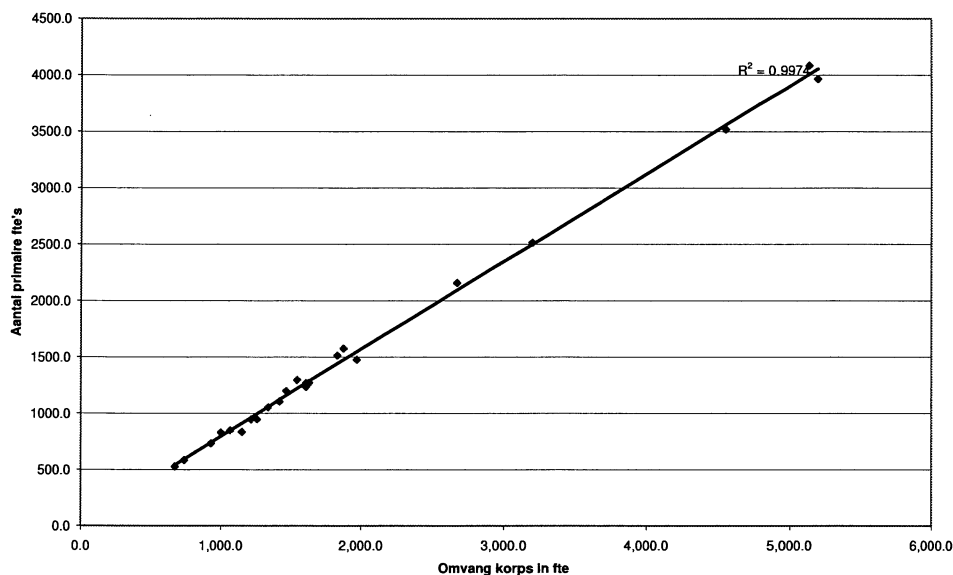
Bij de verdeling van het LFP over de categorieën korpsmanagement, primair, ondersteunend, overig/onbekend<sup>92</sup>, ontstaat het volgende beeld: het gemiddelde over alle korpsen bedraagt dan voor de korpsleiding 0,9 procent, het primaire proces 78,7 procent, het ondersteunend proces 19,6 procent en overig/onbekend 0,8 procent (zie figuur 5.6).



**Figuur 5.6:** Verdeling fte in aantallen over vier functiecategorieën

Verder blijkt dat de omvang van het aantal primaire functies een zeer sterk verband vertoont met de omvang van het korps (zie figuur 5.7).

<sup>92</sup> Korpsmanagement is hier gedefinieerd vanuit de functiereeksen 1 (regioleiding) en 2 (sectorhoofden). Primair is gedefinieerd vanuit de reeksen 3 t/m 21 voorzover het de taakveldcodes 02 en 03 betreft; voor ondersteuning zijn voor de reeksen 3 t/m 21 de taakveldcodes 04 en 05 gehanteerd.



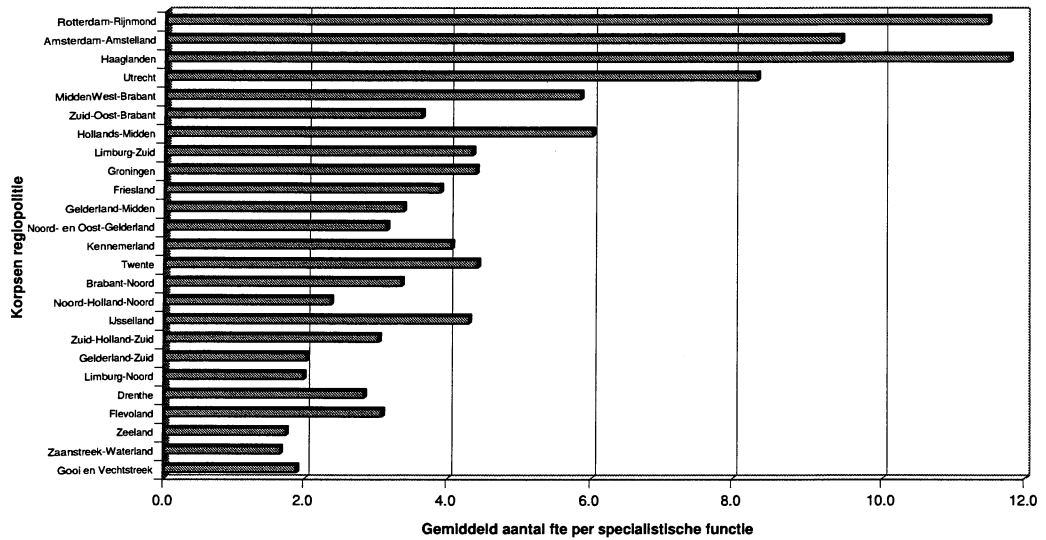
**Figuur 5.7:** Aandeel primair in relatie tot omvang korps

Een dergelijk sterk lineair verband wordt niet aangetroffen voor de andere hier onderscheiden onderdelen: korpsmanagement, ondersteuning en overig.

De primaire functies kunnen nog verder worden beschouwd op de algemene politiezorg en specialismen<sup>93</sup>. Voor beiden geldt eveneens een sterk lineair verband met de omvang van het korps.

Aangezien de omvang van het korps mede wordt bepaald door het aantal inwoners ligt dat sterke lineaire verband enigszins voor de hand. Dit zou ook kunnen worden gesteld voor de specialismen; immers hoe groter een korps, des te meer specialistische ondersteuning gewenst is. Vanuit een andere invalshoek komt hier ook een kwetsbaarheid van de kleine korpsen aan de orde. Waar grote korpsen specialismen kwalitatief en kwantitatief gemakkelijk kunnen inrichten, is dat voor kleine korpsen lastiger. En als die inrichting al lukt, dan is die inrichting vermoedelijk ook kwetsbaarder door een beperkt aantal medewerkers per specialisme.

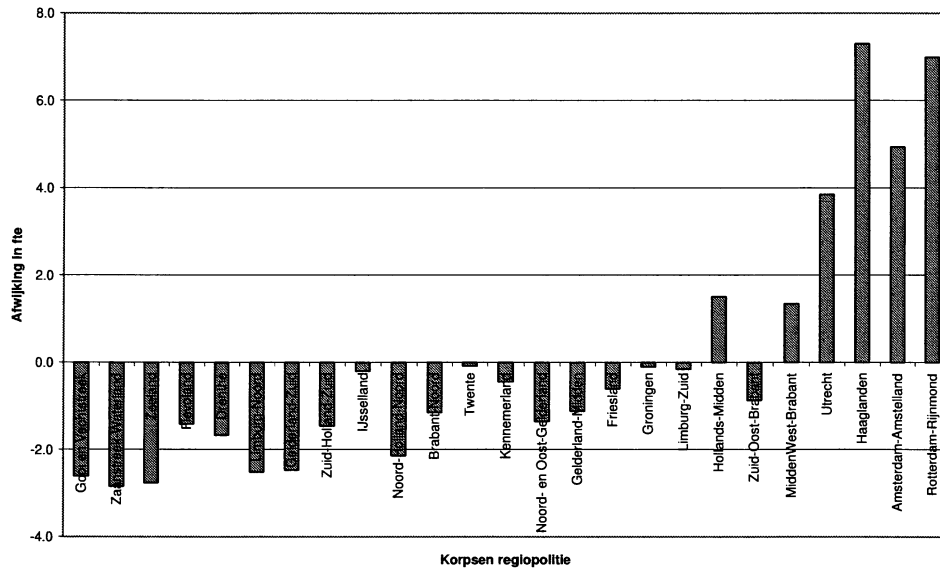
<sup>93</sup> Algemene politiezorg is gebaseerd op de functiereeks 3 (algemene politiezorg) voor de functiecodes 02 en 03. Specialismen is gebaseerd op de functiereeks 4 t/m 13, voor dezelfde functiecodes. Functiecodes 02 en 03 uit de functiereeks 13 t/m 21 zijn bij specialismen ondergebracht.



**Figuur 5.8:** Gemiddeld aantal fte per specialistische functie

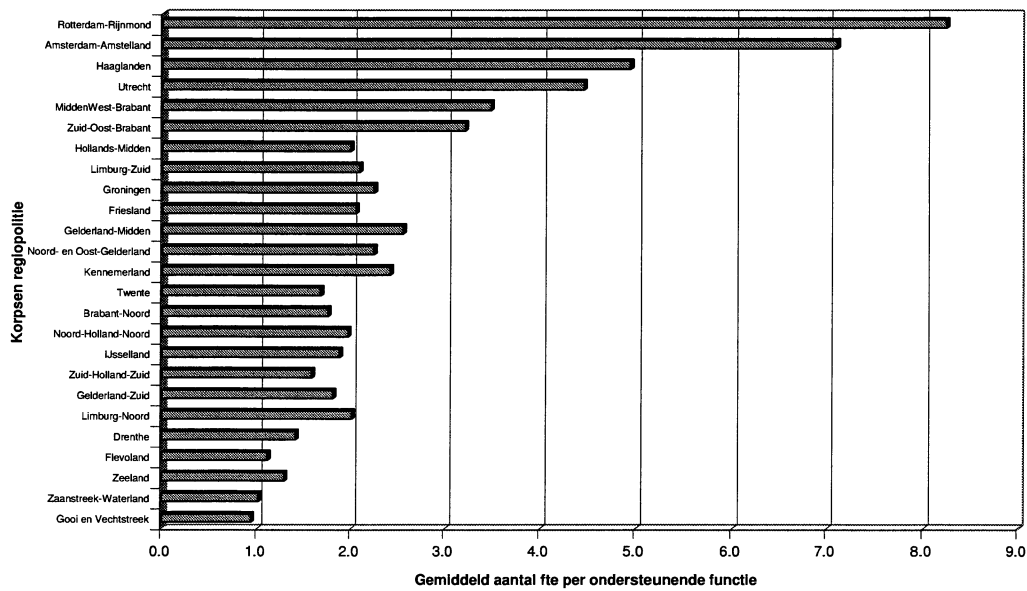
Cijfermatig heeft de Stuurgroep dit geanalyseerd door vanuit de specialistische functies uit het Landelijk Functiehuis Politie het gemiddeld aantal fte per onderscheiden functie te berekenen.<sup>94</sup> Vervolgens zijn deze afgezet tegen het gemiddelde aantal fte per functie (specialisme) voor alle korpsen. Dit gemiddelde is 4,5 fte voor de 105 onderscheiden functies. Dit leidt tot de volgende twee grafieken (figuren 5.8 en 5.9).

<sup>94</sup> Als uitgangspunt daarbij is gehanteerd dat deze functies in het LFP bewust zijn opgenomen en dat dubbeling van functies in het LFP niet aan de orde is.

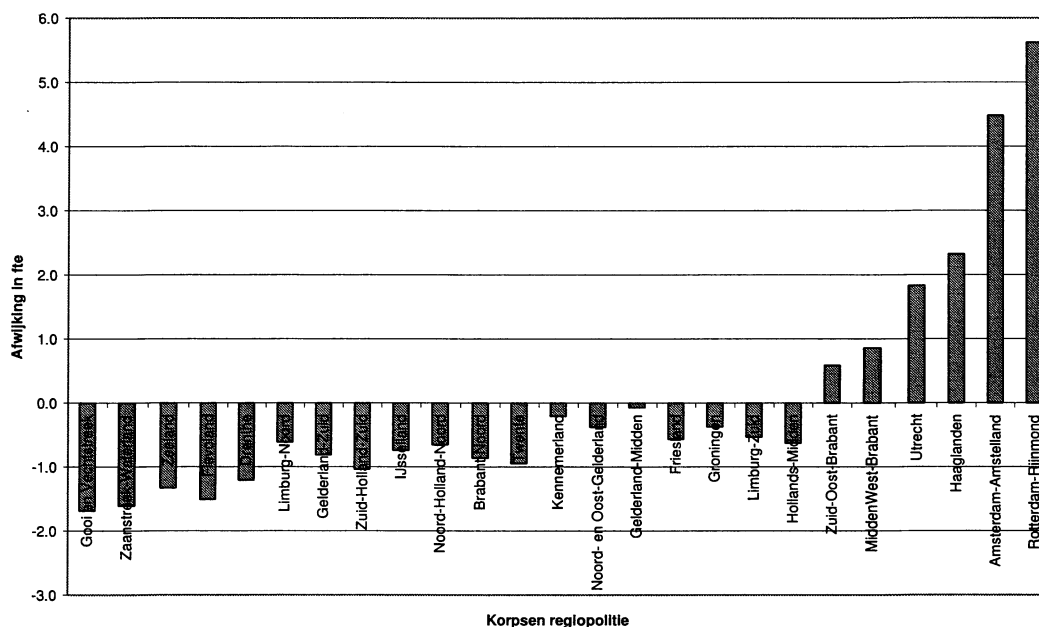


Figuur 5.9: Afwijking van het gemiddeld aantal fte per specialistische functie

Eenzelfde exercitie is uit te voeren met de ondersteunende functies. Deze exercitie is weergegeven in de figuren 5.10 en 5.11. Het gemiddelde over alle korpsen is 2,6 fte voor de 145 onderscheiden functies.



Figuur 5.10: Gemiddeld aantal fte per ondersteunende functie



**Figuur 5.11:** Afwijking van het gemiddeld aantal fte per ondersteunende functie

Als in bovenstaande benaderingen het behalen van het gemiddelde bepalend zou zijn voor de minimale schaal van de korpsen, dan zouden in het geval van de specialismen de korpsen Twente en Kennemerland (1.548 fte en 1.612 fte) als grenskorpsen kunnen worden gezien: onder dit aantal zijn de korpsen te klein. In het geval van de ondersteunende functies ligt de grens minder evident, maar ook hier geldt dat een korps met de omvang van Kennemerland het begin van het grensgebied markeert.

De hierboven gepresenteerde analyse is gebaseerd op een strikt cijfermatige benadering van de beschikbare gegevens. Er zou op basis van deze cijfers kunnen worden geconcludeerd dat een ondergrens van 1.500 fte als een absoluut minimum moet worden gezien. Daar staat tegenover dat de korpsen door middel van samenwerkingsverbanden op bijvoorbeeld specialismen en ondersteuning de kwetsbaarheid in kwaliteit en kwantiteit weten te ondervangen. Het cijfermateriaal vormt voor de Stuurgroep mede om die reden geen aanleiding om een grootschalige samenvoeging voor te stellen van regio's. Wel lijkt het cijfermateriaal aan te geven dat, ook gelet op het aandeel korpsleiding, de twee kleinste korpsen (Gooi en Vechtstreek en Zaanstreek-Waterland) zeer kritisch moeten worden gezien op nut en noodzaak van het handhaven van hun eigenstandige positie.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Zoals bekend was het bij de indiening van het voorstel om tot de Politiewet 1993 te komen niet de bedoeling om deze twee regiokorpsen te vormen.

### *Varianten*

In de interviews en hoorzittingen die de Stuurgroep heeft gehouden, is schaalgrootte een continu terugkerend item geweest. Hierin is ook geconstateerd dat er vele verschillende meningen zijn over de ideale maat van een politiekorps.

De opvattingen over de huidige situatie zijn daarbij te onderscheiden naar:

- De huidige schaal is op sommige plekken te klein. Hierbij wordt met name gewezen op de korpsen Gooi en Vechtstreek en Zaanstreek-Waterland en aangehaald dat in de drie noordelijke regio's de korpsen vanwege de schaal verdergaande samenwerking zoeken.
- De huidige schaal van de regio's is goed. Hier is dan vaak opgemerkt dat niet aantoonbaar is dat de kleine schaal tot problemen leidt en dat kleinere korpsen door middel van samenwerking met andere korpsen hun eventuele schaalnadeel weten op te vangen.

De Stuurgroep heeft een aantal varianten die met betrekking tot schaalgrootte in het onderzoek naar voren zijn gekomen in tabelvorm weergegeven.<sup>96</sup>

Achtereenvolgens worden gepresenteerd:

1. De huidige indeling
2. De provinciale indeling (provinciale politie)
3. Een provinciale indeling, met de drie grootste korpsen apart
4. Een 'natuurlijke' clusterindeling
5. Indeling naar de ISC-werkgebieden
6. Indeling naar de OM-regio's.

In de gepresenteerde tabellen zijn de hoogste en de laagste waarden telkens gearceerd weergegeven.

---

<sup>96</sup> De gegevens zijn ontleend aan de Kerngegevens Nederlandse Politie 2003.

**1. Huidige indeling**

De huidige indeling van de regionale politiekorpsen kent 25 regio's, met als kleinste korps Gooi en Vechtstreek met 696 BVE en Rotterdam-Rijnmond met Amsterdam-Amstelland met 5.987 BVE. De gemiddelde omvang van een korps is 1.970 BVE.

<b>Korps</b>	<b>BVE</b>	<b>fte</b>	<b>fte/BVE</b>
Gooi en Vechtstreek	696	674	96,8%
Zaanstreek-Waterland	795	741	93,2%
Flevoland	866	1.002	115,7%
Zeeland	958	931	97,2%
Drenthe	1.076	1.068	99,3%
IJsselland	1.159	1.338	115,4%
Limburg Noord	1.203	1.150	95,6%
Gelderland-Zuid	1.225	1.216	99,3%
Zuid-Holland Zuid	1.229	1.257	102,3%
Brabant-Noord	1.367	1.471	107,6%
Kennemerland	1.387	1.612	116,2%
Noord-Holland-Noord	1.428	1.422	99,6%
Twente	1.518	1.549	102,0%
Friesland	1.556	1.624	104,4%
Gelderland Midden	1.621	1.614	99,6%
Groningen	1.686	1.635	97,0%
Noord- en Oost-Gelderland	1.691	1.614	95,4%
Brabant-Zuid-Oost	1.760	1.971	112,0%
Hollands-Midden	1.904	1.877	98,6%
Limburg Zuid	1.975	1.834	92,9%
Midden- en West-Brabant	2.667	2.674	100,3%
Utrecht	3.169	3.194	100,8%
Haaglanden	4.720	4.561	96,6%
Rotterdam-Rijnmond	5.598	5.198	92,9%
Amsterdam-Amstelland	5.987	5.137	85,8%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>1.970</b>	<b>1.935</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.12: Huidige indeling politie Nederland



## 2. Provinciale indeling

In de provinciale indeling vindt er een clustering van de regio's plaats naar het provinciale niveau. Regiogrens en provinciegrens vallen dan samen. Dit betekent twaalf regio's, met als kleinste regio Flevoland (866 BVE) en als grootste regio Zuid-Holland met (13.451 BVE). De gemiddelde omvang stijgt door deze clustering naar 4.103 BVE. Deze clustering leidt tot omvangrijke korpsen in Noord- en Zuid-Holland. Het aantal korpsen neemt af, maar er is nog steeds sprake van kleine korpsen (minder dan 1.000 BVE). Als schaalvergroting wordt nagestreefd naar korpsen vanaf circa 2.000 BVE, zal dat dus moeten leiden tot korpsen die de provinciegrens overschrijden.

Korps	BVE	fte	fte/BVE
Flevoland	866	1.002	115,7%
Zeeland	958	931	97,2%
Drenthe	1.076	1.068	99,3%
Friesland	1.556	1.624	104,4%
Groningen	1.686	1.635	97,0%
Overijssel	2.677	2.887	107,8%
Utrecht	3.169	3.194	100,8%
Limburg	3.178	2.984	93,9%
Gelderland	4.537	4.444	98,0%
Brabant	5.794	6.116	105,6%
Noord-Holland	10.293	9.586	93,1%
Zuid-Holland	13.451	12.893	95,9%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>4.103</b>	<b>4.030</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.13: Provinciale indeling politie Nederland

### 3. Provinciale indeling plus-variant

In de plusvariant op de provinciale indeling worden de korpsen rond de drie grote steden losgemaakt van de provinciale indeling. Dit leidt dan tot 14 korpsen, waarbij Gooi en Vechtstreek vanwege de geografische ligging is samengevoegd met Amsterdam-Amstelland. Om te voorkomen dat Hollands-Midden en Zuid-Holland-Zuid een hoefijzerkorps om Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond gaan vormen, is Zuid-Holland verdeeld in twee korpsen; een noordelijk deel met Hollands-Midden en Haaglanden en een zuidelijk deel met Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid. Het grootste korps is dan het nieuwe Zuid-Holland-Zuid (Rotterdam-Rijnmond met het huidige Zuid-Holland-Zuid) 3.517 BVE. Het kleinste korps blijft Flevoland met 931 BVE. De gemiddelde omvang van een korps komt door deze indeling op 3.517 BVE.

Korps	BVE	fte	fte/BVE
Flevoland	866	1.002	115,7%
Zeeland	958	931	97,2%
Drenthe	1.076	1.068	99,3%
Friesland	1.556	1.624	104,4%
Groningen	1.686	1.635	97,0%
Overijssel	2.677	2.887	107,8%
Utrecht	3.169	3.194	100,8%
Limburg	3.178	2.984	93,9%
Noord-Holland	3.610	3.775	104,6%
Gelderland	4.537	4.444	98,0%
Brabant	5.794	6.116	105,6%
Zuid-Holland-Noord	6.624	6.438	97,2%
Amsterdam-Amstelland	6.683	5.811	87,0%
Zuid-Holland-Zuid	6.827	6.455	94,6%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>3.517</b>	<b>3.455</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.14: Provinciale indeling plus-variant politie Nederland

#### 4. Clusterindeling ongeacht provinciegrenzen

Als de provinciegrenzen worden losgelaten als begrenzing van de politieregio's, dan is een indeling denkbaar, die grote overeenkomsten vertoont met samenwerkingsrelaties die in de praktijk zijn of worden ontwikkeld.<sup>97</sup>

Het aantal korpsen wordt tot elf gereduceerd. Het grootste korps wordt Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland-Zuid met 6.827 BVE. Het kleinste korps wordt Gelderland-Midden/Gelderland-Zuid met 2.846 BVE. De gemiddelde omvang wordt 4.476 BVE.

Deze variant brengt als eerste alle korpsen boven de 2.000 BVE. Het verschil tussen het grootste en kleinste korps bedraagt echter wel circa 4.000 BVE.

Korps	BVE	fte	fte/BVE
Gelderland Midden, Gelderland-Zuid	2.846	2.830	99,4%
Brabant-Zuid-Oost, Brabant-Noord	3.127	3.442	110,1%
Limburg Zuid, Limburg Noord	3.178	2.984	93,9%
Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland	3.610	3.775	104,6%
Midden- en West-Brabant, Zeeland	3.625	3.605	99,4%
Friesland, Groningen, Drenthe	4.318	4.327	100,2%
IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland	4.368	4.501	103,0%
Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Flevoland	4.731	4.870	102,9%
Amsterdam-Amstelland	5.987	5.137	85,8%
Haaglanden, Hollands-Midden	6.624	6.438	97,2%
Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid	6.827	6.455	94,6%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>4.476</b>	<b>4.397</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.15: Clusterindeling (ongeacht provinciegrenzen) politie Nederland

<sup>97</sup> Bij deze indeling zijn de huidige regiokorpsen leidend geweest in de indeling. Een geheel andere variant zou zijn als ook bestaande korpsen over een of meer nieuwe regio's worden verdeeld. Een voorbeeld daarvan is het korps Flevoland, waarin voor het zuidelijke werkgebied bij een randstedelijk korps aansluiting denkbaar is en voor het noordelijke werkgebied dit denkbaar is voor aansluiting bij een korps in het oosten of noorden van het land.

### 5. ISC-indeling

In de indeling van de regio's naar de werkgebieden van de ISC (ICT-service coöperatie politie) resteren er zes regio's, waarbij de regio Noord-Oost de grootste regio vormt met 11.532 BVE en de regio Midden de kleinste met 4.731 BVE. De gemiddelde omvang van de regio's is 8.207 BVE. In de ISC-indeling is er sprake van omvangrijke korpsen, waarbij het kleinste korps ongeveer de omvang heeft van wat op dit moment de grootste korpsen zijn. Het grootste korps in deze indeling is meer dan twee keer zo groot als het kleinste.

Korps	BVE	fte	fte/BVE
<i>Midden</i> (Utrecht, Gooi en Vechtstreek, Flevoland)	4.731	4.870	102,9%
<i>West</i> (Haaglanden, Hollands-Midden)	6.624	6.438	97,2%
<i>Zuid-West</i> (Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid)	6.827	6.455	94,6%
<i>Noord-West</i> (Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland)	9.597	8.912	92,9%
<i>Zuid</i> (Brabant-Noord, Midden-West-Brabant, Brabant-Zuid-Oost, Zeeland, Limburg Zuid, Limburg Noord)	9.930	10.031	101,0%
<i>Noord-Oost</i> (Groningen, Friesland, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland Midden en Gelderland-Zuid)	11.532	11.658	101,1%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>8.207</b>	<b>8.061</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.16: ISC-indeling politie Nederland

## 6. OM-indeling

In de laatste clustering wordt er aangesloten bij de indeling naar de OM-regio's. In die indeling is er sprake van elf regio's met Rotterdam-Rijnmond/Zuid-Holland-Zuid als grootste regio (6.827 BVE) en Brabant-Zuid-Oost, Brabant-Noord als kleinste regio (3.127 BVE). De gemiddelde omvang bedraagt 4.476 BVE. In deze indeling zijn er grote verschillen tussen het kleinste en grootste korps. De omvang van het kleinste korps stijgt naar boven de 3.000 BVE.

Korps	BVE	fte	fte/BVE
Brabant-Zuid-Oost, Brabant-Noord	3.127	3.442	110,1%
Utrecht	3.169	3.194	100,8%
Limburg Zuid, Limburg Noord	3.178	2.984	93,9%
IJsselland, Twente, Flevoland	3.543	3.889	109,8%
Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland	3.610	3.775	104,6%
Midden- en West-Brabant, Zeeland	3.625	3.605	99,4%
Friesland, Groningen, Drenthe	4.318	4.327	100,2%
Gelderland Midden, Gelderland-Zuid, Noord- en Oost-Gelderland	4.537	4.444	98,0%
Haaglanden, Hollands-Midden	6.624	6.438	97,2%
Amsterdam-Amstelland, Gooi en Vechtstreek	6.683	5.811	87,0%
Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid	6.827	6.455	94,6%
<b>Totaal</b>	<b>49.241</b>	<b>48.364</b>	<b>98,2%</b>
<b>Gemiddeld</b>	<b>4.476</b>	<b>4.397</b>	<b>n.v.t.</b>

Tabel 5.17: OM-indeling politie Nederland

### Slotopmerkingen

In het voorgaande is aandacht besteed aan de schaalgrootte van de korpsen om te bezien of de huidige schaal te klein is en schaalvergroting nuttig zou kunnen zijn. De cijferanalyses bieden onvoldoende basis om aan te geven dat de schaal van de korpsen te klein is. In kwalitatieve zin zou die uitspraak wel kunnen worden gedaan, gelet op:

- de ontwikkelingen in het buitenland,
- de opmerkingen van experts in het politieveld,
- de samenwerkingsverbanden die korpsen aangaan,
- de kwetsbaarheid van specialismen die in kleine korpsen door een zeer beperkt aantal medewerkers kunnen worden ingevuld.

Verder komt uit de vergelijking van de regioprofielen<sup>98</sup> naar voren dat zich in de korpsen op het gebied van districten en basiseenheden schaalvergroting heeft voorgedaan. Het zou bijzonder zijn als de argumenten die binnen de korpsen aanleiding hebben gegeven tot schaalvergroting van de territoriale eenheden op de schaal van de korpsen zelf ineens niet meer valide zouden zijn.

<sup>98</sup> Vergelijking regioprofielen situatie 2005 ten opzichte van de situatie zoals aangetroffen in de evaluatie in 1998, zie Bijlage 7.

De gepresenteerde varianten hebben laten zien dat het niet mogelijk is om tot een schaal van boven de 2.000 fte te komen zonder in te grijpen in bestaande regionale indelingsprincipes: de politieregio's gaan dan provinciegrenzen overschrijden. Bij aanpassing van de schaal van de regio's zal dit direct effect hebben op de congruentie met de veiligheidsregio's. Bij handhaving van het uitgangspunt van congruentie zal schaalvergroting bij de politie ook moeten leiden tot schaalvergroting bij brandweer en GHOR.

### **Conclusies**

De conclusies die de Stuurgroep ten aanzien van de structuur van de politieorganisatie trekt zijn:

- De regionale autonomie heeft geleid tot een variatie in de opbouw van de regiokorpsen, waarbij wel een hoofdindelingsprincipe is te onderscheiden naar territoriale onderdelen, functionele specialismen en beheersonderdelen en stafeenheden onder leiding van de korpschef.
- De regiokorpsen zijn vanuit een landelijk perspectief te zien als de territoriale eenheden van de Nederlandse politie.
- Het KLPD is, behoudens de dienst logistiek, te zien als het onderdeel van de Nederlandse politie waar de functionele specialismen zijn ondergebracht.
- De shared services die nu in ontwikkeling zijn, zijn op te vatten als de beheersonderdelen van de Nederlandse politie.
- Hoe de aansturing van de shared services en de relatie met de regiokorpsen en KLPD, maar ook Politieacademie, vorm moet krijgen is nog niet duidelijk. Wel zal in het huidige bestel gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van de zogenaamde voorziening tot samenwerking.
- De horizontale samenwerking tussen de korpsen wordt met de voorziening tot samenwerking verder ontwikkeld.
- De schaalgrootte van de korpsen kan in kwalitatieve zin in een aantal gevallen als (te) klein worden gekenschetst. Het cijfermateriaal - met de aantekening dat bij de betrouwbaarheid daarvan vraagtekens kunnen worden gezet - geeft geen aanleiding om thans tot het (sterk) reduceren van het aantal regiokorpsen over te gaan.
- Als optimale schaal van de korpsen is aan de Stuurgroep een ondergrens van 2.000 fte en een bovengrens van 4.000 fte aangereikt.
- Het aanpassen van de huidige regio's naar deze schaal zal moeten leiden tot aanpassing van het uitgangspunt dat politieregio's de provinciegrenzen niet overschrijden en zal ook leiden tot verstoring van het proces van de totstandkoming van de veiligheidsregio's op de schaal van de huidige politieregio's.
- Schaalvergroting zou het (delicate) politiek-bestuurlijke proces van de vorming van de veiligheidsregio in gevaar kunnen brengen. Verder zou schaalvergroting tot verstoring kunnen leiden van allerlei andere horizontale samenwerkingsverbanden die de politiekorpsen op regionaal niveau met diverse ketenpartners hebben opgebouwd.
- De door de Stuurgroep gesignaleerde vergrote horizontale samenwerkingsbereidheid tussen de korpsen en de ontwikkeling van de shared services zouden de noodzaak om te komen tot schaalvergroting kunnen reduceren. De Stuurgroep is dan wel van mening dat er voldoende druk op de korpsen moet blijven bestaan om ook daadwerkelijk tot samenwerking en invoering van de shared services over te gaan. Dit vraagt om centrale aansturing.
- De wettelijke belemmeringen voor het mogelijk samengaan van korpsen dienen te worden geslecht. Dit geldt met name voor de kleinste regiokorpsen. Deze flexibilisering moet het mogelijk maken om naar de toekomst toe een organische beweging naar grotere politiekorpsen mogelijk te maken, zonder dat hierbij zware wetgevingstrajecten dienen te worden

doorlopen. Ook stelt de Stuurgroep voor om te onderzoeken hoe deze beweging vanuit het landelijke perspectief kan worden gestimuleerd en gestuurd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het beschikbaar stellen van incentives als tot samenwerkingsverbanden wordt overgaan die zorgen voor een effectievere en efficiëntere politieorganisatie. Het moet volstrekt helder zijn dat de samenwerking niet meer vrijblijvend kan zijn.

- Waar tot samenwerkingsverbanden tussen korpsen wordt gekomen is het voorts wenselijk dat die samenwerking in (voorgescreven) clusters van korpsen plaatsvindt om wildgroei en onhelderheid te voorkomen. Slechts in uitzonderlijke gevallen en voorzien van een goede motivering zou van deze regel mogen worden afgeweken.

#### 5.4 Technologie

De Stuurgroep heeft afgezien van onderzoek naar alle beheeraspecten van de politie, maar heeft zich geconcentreerd op het ICT-dossier. Het ICT-dossier is door velen namelijk aangedragen als een dossier bij de politie waarin de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en het ontbreken van adequate regie naar voren komt.

Het ICT-dossier heeft binnen de Nederlandse politie de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Er zijn veel externe onderzoeken naar de ICT bij de politie uitgevoerd, waaruit een gemengd beeld valt te destilleren. De lappendeken aan informatiesystemen sinds de reorganisatie zoals die in 1994 nog kon worden aangetroffen is duidelijk verminderd. De uniforme informatiehuishouding, waar al circa vier jaar aan wordt gewerkt binnen het zogenaamde *ICT-bestek*, is echter nog niet gerealiseerd. De verwachting is helaas ook dat die uniforme informatiehuishouding de komende twee tot drie jaar nog niet wordt gerealiseerd.

De Nederlandse politie heeft in de afgelopen jaren een aantal stappen gezet in de realisatie van een meer uniforme en eenduidige informatiehuishouding. In de beginjaren na de reorganisatie van 1993 hebben de korpsen zelf binnen hun eigen omgeving een consolidatieslag gemaakt van de verschillende systemen en platforms die werden gebruikt door de afzonderlijke korpsen gemeentepolitie en eenheden van de rijkspolitie. Dit heeft de nodige energie gekost.

Nadat deze consolidatieslag per regio was gemaakt, werd steeds duidelijker dat eenzelfde slag moest worden gemaakt op landelijk niveau. Op 24 augustus 1999 gaf de minister van BZK in zijn brief over het inlopen van de achterstanden op het gebied van ICT<sup>99</sup> aan dat het belang van landelijke afspraken en bovenregionale afstemming steeds sterker wordt onderkend en dat zowel de verantwoordelijke ministers als het politieveld hiertoe initiatieven ontplooiden. Daarbij constateerde de minister dat er sprake was van een zorgwekkende achterstand op een viertal terreinen:

- Verouderde infrastructuur
- Onvoldoende voortgang bij vernieuwing van applicaties/systemen
- Onvoldoende coördinatie tussen korpsen bij innovatie
- Niet-optimale voorwaarden voor transparante bedrijfsvoering

---

<sup>99</sup> Tweede Kamer, 1998-1999 26 345, nr.19.

De minister heeft hiertoe op 22 november 1999 de Regieraad ICT Politie ingesteld met het doel één samenhangende, robuuste en toekomstvaste politieke informatiehuishouding te realiseren. De Regieraad was als volgt samengesteld:

- Een onafhankelijk voorzitter
- Vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Justitie (de directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid respectievelijk de directeur-generaal Rechtshandhaving)
- Twee korpsbeheerders
- Twee korpschefs
- Twee hoofdofficieren van justitie

De Regieraad kreeg als opdracht mee te zorgen voor:

- De ontwikkeling, de implementatie, de evaluatie en de bijstelling van het ICT-beleid van de Nederlandse politie.
- Een gelijkwaardig basisniveau van ICT-voorzieningen en een homogene basisinformatievoorziening bij de politiekorpsen.
- De ontwikkeling van standaarden voor netwerkvoorzieningen, hardware en software, ten behoeve van de politiekorpsen onderling en ten behoeve van de aansluiting tussen de politiekorpsen de door de Regieraad aangewezen derden.

De Regieraad heeft in de eerste helft van 2000 een Masterplan ICT voor de periode van 2000-2005 opgesteld in overleg met de politieberaden: het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen en het hoofdofficierenberaad, waarna dit op 23 augustus 2000 door de minister van BZK is aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit masterplan heeft vervolgens zijn uitwerking gekregen in het ICT-bestek 2001-2005, waarin de basis is gelegd voor de vernieuwing op het gebied van ICT binnen de Nederlandse politie. Een belangrijk onderdeel van dit verandertraject is de vorming van twee coöperaties geweest: het Concern Informatiemanagement Politie (CIP) voor de ontwikkeling van de vraagzijde en de ICT Service Coöperatie (ISC) voor de ontwikkeling van de aanbodzijde. Dit verandertraject is nog steeds in volle gang en heeft ook al tot realisatie van een aantal zaken geleid:

- Het concerndenken heeft door de bestekoperatie een sterke impuls gekregen.
- De procesinrichting bij de korpsen heeft vorm gekregen.
- Vraag en aanbod zijn gescheiden, door de oprichting van de twee coöperaties.
- Het operationeel ICT-beheer van een behoorlijk aantal korpsen is overgenomen door het ISC, waarna binnen die korpsen de slag van concentratie en consolidatie kan worden ingezet.
- De functie van chief information officer (CIO) is op de kaart gezet, waardoor steeds meer een landelijk informatiebeleid tot stand komt.
- Er zijn architecturen ontwikkeld, zoals voor Opsporing, Handhaving en Intake.
- De eerste modules van de nieuwe politiesuite zijn opgeleverd (politiesuite handhaving vreemdelingen, intranetaangifte, locatieserver, autorisatieserver, personenserver, foto confrontatiemodule, digitale ketenkalender, smartstream (financiën), beaufort (personeel)).



De Stuurgroep constateert echter ook dat de ambities die zijn uitgesproken, niet zijn gehaald. Dit wordt onderschreven door onder andere een onderzoek dat door de Algemene Rekenkamer is uitgevoerd naar ICT bij de politie.<sup>100</sup> De belangrijkste conclusies daarvan zijn:

- Er zijn grote tekortkomingen in de informatiehuishouding van de politie (bijv. infrastructuur, verouderde applicaties, informatie-uitwisseling).
- Om de tekortkomingen op te lossen is meer en betere samenwerking nodig tussen de politieregio's en met de coöperaties die betrokken zijn bij de vernieuwing.
- Bereidheid tot samenwerking is in principe aanwezig. Daadwerkelijke samenwerking in de praktijk is daarmee echter nog niet gegarandeerd, gelet op de complexe vormgeving van de Bestekoperatie.
- Voor 2006 is het niet de verwachting dat een gezamenlijke informatiehuishouding is gerealiseerd.
- Er bestaan zorgen over de betaalbaarheid van de Bestekoperatie.

De belangrijkste aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zijn:

- De korpsen moeten voorrang geven aan het belang van de politie als geheel, zelfs als dit op korte termijn soms ten nadele van het eigen korps is.
- De Regieraad moet de integrale beheersing van de Bestekoperatie verbeteren en het Bestek actualiseren. Daarbij dienen kwaliteit (producten/diensten), tijd (fasering en tempo van projecten) en middelen (financiën, personele capaciteit) met elkaar in overeenstemming te zijn gebracht.
- Het is noodzakelijk dat de minister van BZK nieuwe afspraken maakt over doel, tijdspad en middelen voor de ICT-vernieuwing. Voorts dient hij zich ervan te overtuigen dat de sector voldoende zelforganiserend vermogen tentoonspreidt en in staat is tot een blijvende en effectieve samenwerking van alle korpsen.
- ICT-budgetten die via de korpsen lopen, dienen geoormerkt te zijn om de betaalbaarheid te garanderen.
- 'Noodverbanden' dienen te worden gecreëerd, in afwachting van de meer structurele oplossing, die veel tijd gaat vergen.

Bij een terugblik van de Algemene Rekenkamer die is uitgevoerd in 2005<sup>101</sup> wordt de conclusie getrokken dat kostenbeheersing voorop is komen te staan, ten koste van het tijdig realiseren van één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie. Dit betekent dat de kwaliteit ten onrechte minder aandacht krijgt dan de middelen. Het gegeven dat de Regieraad het doel van een uniforme informatiehuishouding inmiddels typeert als een 'stip op de horizon' stelt de Algemene Rekenkamer bepaald niet gerust.

Het is voor de Stuurgroep, mede op basis van het bovenstaande, niet verwonderlijk dat het ICT-dossier van de politie door velen als minder gelukkig wordt gezien. In de afgelopen tien jaar is er zeker het een en ander bereikt in de stroomlijning van de ICT bij de politie, maar is er nog steeds geen sprake van een eenduidige en werkende ICT-structuur. Als oorzaak hiervan signaleert de Stuurgroep hetzelfde euvel als ook reeds in het hoofdstuk besturing (hoofdstuk

---

<sup>100</sup> Algemene Rekenkamer (2003a).

<sup>101</sup> Algemene Rekenkamer (2005).

4) is opgemerkt: het adagium 'decentraal, tenzij' heeft voor de ICT bij de politie niet geleid tot daadwerkelijke bereidheid om samen te werken tussen de regio's en bij het ministerie van BZK evenmin geleid tot een krachtige beslissing om die samenwerking af te dwingen. Zo kan het dus, als voorbeeld, gebeuren dat tien jaar na invoering van de Politiewet 1993 de regiokorpsen nog steeds van verschillende basisprocessensystemen gebruikmaken en dat de informatie-uitwisseling tussen korpsen via hulpsystemen moet worden gerealiseerd. De gezamenlijkheid van de 25 korpsen kon op dit punt niet tot de noodzakelijke eenstemmigheid leiden en ook het centrale niveau heeft op dit punt verzuimd om in te grijpen en de invoering van één systeem af te dwingen.<sup>102</sup>

Het is daarbij opmerkelijk dat de minister van BZK een kans heeft laten lopen om de regie op de informatiehuishouding van de Nederlandse politie in handen te nemen. Door de korpsen is namelijk aan de minister gevraagd om deze regie op zich te nemen. Dit aanbod is evenwel niet aangenomen. Als vervolg hierop is besloten zowel CIP en ISC onder directe aansturing van het KBB te brengen.

De sturing op het ICT-dossier zal verder worden vereenvoudigd, zo is de bedoeling, door gebruik te maken van de mogelijkheden die de Politiewet 1993 gaat bieden met de zogenaamde Voorziening tot samenwerking. De beide coöperaties zullen in een publiekrechtelijke rechtspersoon worden omgezet. In deze nieuwe rechtsvorm krijgt de minister van BZK doorzettingsmacht en kunnen de korpsen worden verplicht te participeren. Hiermee wordt recht gedaan aan een van de belangrijkste knelpunten die in eerdere onderzoeken naar voren is gekomen. Deze strakkere sturing moet ook de synergie tussen CIP en ISC vergroten. In de huidige constellatie zijn beide partijen nog nadrukkelijk op zoek naar hun rol als respectievelijk vraag- en aanbodorganisatie. In een aantal gevallen is er zelfs sprake van onderlinge concurrentie, hetgeen de uiteindelijke resultaten voor het politieveld niet ten goede komt.

De Stuurgroep ziet dat het politieveld door deze vertragingen in de landelijke uniformering in een spagaat is terechtgekomen. Er dient een grote inhaalslag te worden gemaakt op het gebied van ICT. Om bij te kunnen blijven dient er stevig te worden geïnvesteerd en dienen bovendien de structurele uitgaven voor de toepassing van technologie omhoog te worden gebracht. Immers, met de toepassing van nieuwe technologieën wordt het budget hiervoor alleen maar hoger.<sup>103</sup> Deze noodzakelijke omslag moet echter wel te gebeuren binnen de bestaande budgettaire kaders die voor de politie gelden en waarbinnen ook de personele sterkte dient toe te nemen; *meer blauw op straat* is nog steeds een geveugelde term in de (landelijke) politiek. Zoals in hoofdstuk 3 is geconstateerd mag van de toepassing van ICT-technologie ook worden verwacht dat de effectiviteit en efficiëntie van de politie sterk kan worden verhoogd.

---

<sup>102</sup> Het had daarmee naar het oordeel van de Stuurgroep niet uitgemaakt welk systeem zou zijn gekozen, als er maar was gekozen. Vanuit het dan uniforme systeem, had vervolgens naar verbetering en/of wijziging van het gekozen systeem kunnen worden gekomen. De Stuurgroep heeft geen kosten-batenvergelijking tussen de situatie van de verplichtende uniformering en het jarenlang in stand laten van verschillende systemen uitgevoerd. Het vermoeden bestaat wel dat de kosten van verplichtende uniformering minimaal gelijk zijn, en waarschijnlijk minder zijn dan het gevolgde diversiteitscenario. De baten van verplichtende uniformering zullen het diversiteitscenario vermoedelijk in ruime mate overtreffen.

<sup>103</sup> Zie ook de opmerkingen die zijn gemaakt in hoofdstuk 3 Trends en ontwikkelingen.

De ervaringen van de afgelopen jaren hebben ook laten zien de Besteksoperatie op ICT-gebied veel meer is dan 'slechts' een zaak van technologie en ICT. Het zijn juist de organisatorische veranderingen - bij de korpsen, CIP en ISC - die de grootste impact hebben en voornamelijk het tempo bepalen.<sup>104</sup> Daarnaast betekenen de nieuwe werkprocessen en de omslag van regioidenken naar concerndenken die in gang is gezet, een ingrijpende organisatieverandering (die in het ICT-Bestek<sup>105</sup> wordt getypeerd als wellicht de grootste sinds de reorganisatie in 1993).

Samengevat komt het er op neer dat de combinatie van een aantal factoren ervoor heeft gezorgd dat de doelstellingen van het oorspronkelijke bestek niet zijn gehaald:

- Een zeer grootschalige verandering op zowel organisatorisch als technisch vlak,
- in een politiek complexe en veranderende omgeving met vele partijen,<sup>106</sup> die zoeken naar hun rol in de advies- en besluitvormingscyclus en soms ook dubbele petten hebben (belangenvertegenwoordiger van eigen korps ten opzichte van vertegenwoordiger van het algemene nationale belang),
- waarbij een cruciale en trekkende rol is weggelegd voor twee organisaties in oprichting, namelijk CIP en ISC, waarbij regelmatig nieuwe mensen op cruciale posities zijn verschenen,
- op een onderwerp dat lange tijd geen echte managementaandacht heeft gehad binnen het politieveld.

Deze factoren hebben gezorgd voor een moeizame start in het stroomlijnen van de ICT bij de Nederlandse politie. Het voornaamste punt waar alle onderzoeken binnen het ICT-dossier naar verwijzen is het bestaan van diffuse verantwoordelijkheidslijnen. Dit wordt steeds als grootste probleem geschetst, waarbij wordt geadviseerd een vereenvoudiging van de sturing te bewerkstelligen. De Stuurgroep deelt deze mening en ziet de informatiehuishouding als een van de onderwerpen die in ieder geval op landelijk niveau te dienen worden geregeld en aangestuurd.

### **Beheer informatiehuishouding**

Het beheer van de informatiehuishouding ('het gegevensbeheer') is op dit moment op korpsniveau verankerd. De consequentie hiervan is dat voor de informatie-uitwisseling tussen korpsen ingewikkelde organisatorische en privacytechnische procedures moeten worden doorlopen. Vanuit technisch perspectief zou informatie-uitwisseling daarbij geen probleem hoeven te zijn. De Stuurgroep ziet integer handelen en bescherming van de privacy als voorbeelden van de kernwaarden voor het politietoetreden, maar acht het politietoetreden minder effectief als de regiogrens bepaalt hoever informatie kan komen. Waar

---

<sup>104</sup> Ook Volberda & Van den Bosch (2005) stellen in hun innovatieonderzoek dat niet zozeer de technologie (technologische inventie), maar veeleer de adequate management- en organisatiefactoren (sociale innovatie) doorslaggevend zijn voor succesvolle innovatie.

<sup>105</sup> Regieraad ICT Politie (2004).

<sup>106</sup> Zoals daar zijn en waren: BZK, Justitie, KBB, RHC, CIP, ITO, ISC, Regieraad en diverse andere overlegstructuren van vertegenwoordigers uit de korpsen.

voor de burger en de crimineel de politie toch meer als eenheid zal worden gezien, dan als een verzameling van 25-plus-1 korpsen, is het effectiever en efficiënter om het beheer van de informatiehuishouding centraal te beleggen. De techniek kan vervolgens weer behulpzaam zijn om lokaal gebruik van informatie te autoriseren en/of te traceren, om zo ook zicht te houden op het integer handelen met privacygevoelige informatie.

### **Innovatie**

Er zijn vele landelijke en regionale initiatieven in het politieveld die zijn gericht op vernieuwing, zowel op technologisch gebied als op het gebied van het vormgeven van werkprocessen en samenwerking met partners. De RHC heeft onlangs inzicht geboden in de wijze waarop de politie in de toekomst met behulp van moderne technieken kan gaan functioneren.<sup>107</sup> Uit de studie van de RHC blijkt dat het forensisch onderzoek binnen de Nederlandse politie geen gelijke tred heeft gehouden met nieuwe ontwikkelingen in de technologie. Verder wordt geconstateerd: “Er is sprake van onvoldoende anticipatie op de toekomst. Bovendien draagt het huidige forensisch onderzoek een aantal organisatorische, culturele en kwalitatieve kenmerken die innovatie, efficiency en effectiviteit negatief beïnvloeden:

- Het forensisch onderzoek is onvoldoende ingebed in tactische en operationele rechercheprocessen.
- De competenties van het forensisch onderzoek komen niet langer overeen met de competenties die worden gevraagd in het huidige technologisch complexe proces.
- Soms prevaleert hobbyisme boven noodzakelijk specialisme.
- De kwaliteitsborging is suboptimaal.
- Er is onvoldoende steun en aandacht voor forensische opsporing bij zowel het rechenmanagement als het OM.”

Uit het feit dat de RHC deze studie verricht, concludeert de Stuurgroep dat technologie en innovatie op dit moment de aandacht van het topmanagement van de Nederlandse politie hebben. Een ander voorbeeld hiervan is het feit dat het dagelijks bestuur van de RHC tevens het dagelijks bestuur van de CIP is. Hierdoor wordt de mogelijkheid geboden om sturing te geven op (de uitvoering van) de homogenisering van de ICT binnen de Nederlandse politie.

Op het gebied van innovatie zijn de afgelopen jaren de nodige successen behaald door de politie. Voorbeelden hiervan zijn:

- Het concept Informatiegestuurd politiewerk (oorspronkelijk Informatiegestuurde opsporing)
- Het concept Tegenhouden
- Toepassing van DNA-technieken in de opsporing
- Toepassing van videosystemen voor toezicht op ‘hotspots’
- Toepassing van datawarehousing en business intelligence (project GIDS)<sup>108</sup>
- Toepassing van videoconferencing in het project Televoorgeleiding

---

<sup>107</sup> Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep forensische opsporing), *Spelverdeler in de opsporing, een visie op forensische opsporing*, december 2004.

<sup>108</sup> Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie, het managementinformatiesysteem dat alle politiekorpsen in Nederland gebruiken.

- Geautomatiseerd uitlezen van grote hoeveelheden beelden, ten behoeve van opsporing van bijvoorbeeld kinderporno op het internet.

Op een aantal van deze terreinen is de politie ook een koploper binnen de overheid geweest, waar het gaat om de gebruikte technieken.

Er zijn vele initiatieven op het gebied van innovatie bij de politie. Zo is er bijvoorbeeld het Netwerk voor innovatie en kwaliteit (NIK), een samenwerking tussen het ministerie van BZK, de politiekorpsen, het Kwaliteitsbureau Politie en de Politieacademie. Het NIK faciliteert de organisatie van de jaarlijks door de minister van BZK uit te reiken Politie innovatie prijs (PIP). De PIP is een onderscheiding die wordt toegekend aan politiemensen die een vernieuwend idee hebben uitgevoerd, dat daadwerkelijk een effectieve bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de taakuitvoering door de politie.

De Stuurgroep constateert dat de animo vanuit het politieveld om mee te doen aan deze PIP groot is. Voor de PIP 2004 kwamen 39 inzendingen vanuit de korpsen binnen, waarbij opvallend veel inzendingen afkomstig waren uit de korpsen Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond. Hiermee is nog niet duidelijk of dit inhoudt dat grote korpsen innovatiever zijn dan kleinere korpsen, of dat ze meer middelen en tijd hebben om te investeren in deelname aan de PIP.<sup>109</sup>

De Stuurgroep concludeert dat de politie in Nederland is gericht op innovatie en ook structuren heeft ingericht om innovatie te stimuleren en waar mogelijk te verankeren. Een aandachtspunt hierbij is evenwel de snelheid van de technologische ontwikkelingen in relatie tot de wettelijke mogelijkheden om hiervan ook daadwerkelijk gebruik te mogen maken. Een voorbeeld daarvan is het gebruik van DNA-techniek. Waar het maken van foto's van een verdachte en het afnemen van zijn vingerafdrukken als normaal en volledig geaccepteerd wordt beschouwd, geldt dit niet voor het bepalen van het DNA-profiel. De effectiviteit en efficiency van het politieoptreden, met name in de opsporing zou naar het oordeel van de Stuurgroep beduidend kunnen worden vergroot als technologische en wettelijke mogelijkheden sneller met elkaar in balans kunnen worden gebracht. Echter, waar de technologische mogelijkheden de grens van de gemeenschappelijke waarden en normen overschrijden, zal moeten worden geaccepteerd dat de techniek ondergeschikt is aan die gemeenschappelijke waarden en normen.

### **Conclusie**

De ontwikkelingen om te komen tot een landelijk uniforme en eenduidige informatiehuishouding voor de Nederlandse politie zijn niet verlopen in het tempo dat vooraf was uitgedacht. De operatie om de ICT van 26 onafhankelijke politiekorpsen tot één geheel te smeden is lastig gebleken. De Stuurgroep ziet als belangrijkste oorzaak hiervan het te lang willen vasthouden aan de eigen regionale autonomie. Hierdoor is niet effectief en efficiënt geopereerd en hebben

---

<sup>109</sup> De PIP 2004 is gewonnen door de politie Amsterdam-Amstelland met het project 'Crisisketen politie en zorg', waarin een nieuwe weg is gezocht en gevonden rond de opvang van psychiatrische patiënten en winst kon worden geboekt op de inzetijd per incident. Andere genomineerde projecten waren 'Profcheck Opsporing' van de regiopolitie Midden- en West-Brabant, 'Doelgericht presteren met processen' van de regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland en 'Ketenkalender' van de regiopolitie Utrecht.

de betrokken partijen op centraal en decentraal niveau onvoldoende bestuurskracht getoond. De omslag in denken lijkt nu tot stand te zijn gebracht, maar heeft nog niet geleid tot het einddoel. De historie van het ICT-dossier laat in de visie van de Stuurgroep zien dat permanente druk nodig zal blijven om dit proces succesvol af te ronden. Het ICT-dossier is wel een belangrijke katalysator gebleken om te komen tot samenwerking tussen de korpsen.

Het financiële model waarbinnen de politie opereert lijkt een remmende factor te worden in het tempo van de totstandkoming van een landelijk uniforme en eenduidige informatiehuishouding. De toenemende aandacht voor de ontwikkeling van technologie zorgt voor een opdrijving van de kosten, die geen gelijke tred houdt met de beschikbare middelen voor de Nederlandse politie, zeker niet als in ogenschouw wordt genomen dat binnen hetzelfde budget ook groei in personele sterkte dient te worden bereikt. Het is daarbij wrang te moeten constateren dat deze financiële problematiek vermoedelijk niet of minder aan de orde zou zijn geweest als eerder tot een gezamenlijke, daadwerkelijke en niet alleen met de mond beleden uniformering van de informatiehuishouding zou zijn gekomen.

Op dit moment hebben de ontwikkelingen op het gebied van ICT en innovatie de aandacht van het topmanagement van de Nederlandse politie. Op het gebied van innovatie neemt de politie een vooraanstaande positie in. Het besef is gegroeid dat een goede doorontwikkeling hiervan van groot belang is voor de prestaties, effectiviteit en efficiency van de politie in de (nabije) toekomst. Deze effectiviteit en efficiency zouden verder kunnen worden gestimuleerd als het informatiebeheer op landelijk niveau wordt belegd, zodat een aantal bestaande organisatorische en culturele barrières kan worden beslecht.

## 5.5 Cultuur

Over de cultuur van de politie is al veel gepubliceerd.<sup>110</sup> De Stuurgroep ziet daarin drie belangrijke rode draden:

- De politie is een organisatie van (autonome) professionals, waarbij de individuele politiemedewerker is geselecteerd en is opgeleid om zelfstandig (moeilijke) beslissingen te nemen.
- Er is sprake van twee werelden: de *management cops* die met plannen, verslagen en projecten de veiligheid aan willen pakken en de *street cops*, de professionals die op straat zien hoe de wereld echt in elkaar zit en daar zo goed als mogelijk hun steentje willen bijdragen aan de veiligheid.
- De politie is een gesloten cultuur, met zeer sterke waarden en normen waar men zich aan heeft te houden om niet buitengesloten te worden en waar volstrekt helder is wie 'van ons' is (politie) en wie niet (de burger). De gesloten cultuur is ook te zien als een beschermingsmechanisme tegen de kritische houding jegens de politie en de politiemedewerker.

Het zou de politie geen recht doen om deze cultuurkenmerken als negatief te beoordelen. Immers het zou ondenkbaar zijn dat een politiemedewerker die op

---

<sup>110</sup> Zonder uitputtend te willen zijn, kan onder meer worden verwezen naar Elias (1997), Braun (1999) en Lipsky (1980).

straat een situatie tegenkomt die niet door de beugel kan, altijd eerst zijn chef moet vragen hoe te handelen. De sterke onderlinge verbondenheid die zich manifesteert in geslotenheid, biedt garanties voor de veiligheid van de politiemedewerker. Als er iets gebeurt, dan weet hij dat hij kan rekenen op zijn collega's; zoals zijn collega's op hem kunnen rekenen.

De politiecultuur kan echter ook tot negatieve zaken leiden. In de eerste plaats kan de autonomie van de politieprofessional aanleiding geven tot een haast voortdurende strijd om prioriteiten die hoog in de organisatie (of zelfs daarbuiten) zijn vastgesteld ook daadwerkelijk uitgevoerd te krijgen. De agent die het bureau verlaat heeft immers een grote discretionaire bevoegdheid. In de afgelopen jaren zijn grote inspanningen geleverd om plannen en werkelijkheid meer met elkaar in overeenstemming te brengen. Dit heeft geleid tot strakkere monitoring en concepten als *Informatie Gestuurd Politiewerk* waardoor de beschikbare capaciteit gericht wordt ingezet op prioriteiten en geanalyseerde problemen. Het is dan niet meer de agent die bepaalt of hij linksaf of rechtsaf gaat, maar zijn leidinggevende.

In de tweede plaats is er de mogelijke afstand tussen management en werkvloer. Als tussen management en werkvloer geen verbinding meer is, zal daarvan ook de consequentie zijn dat de vertaalslag van het bevoegd gezag over de politie naar de uitvoering moeilijk of niet tot stand zal komen. Het bevoegd gezag bedient zich daarbij van zijn eigen instrumentarium (plannen, nota's, rapporten en dergelijke) en verwacht van het politiemangement dat zij dit weten te vertalen naar de werkvloer. Een dergelijke vertaalslag vraagt een dimensie meer dan uitsluitend management, namelijk leiderschap. Dergelijk (authentiek) leiderschap is de afgelopen jaren onder druk komen te staan binnen de politie en heeft aan ontwikkeling ingeboet.<sup>111</sup> Het leiderschapsprobleem werd eerder al aangekaart door Punch, Tieleman en Van den Berg.<sup>112</sup> Zij trekken de volgende conclusie: "Het verbeteren van de organisatie en de prestaties zijn blijvende opdrachten van het management [...] Zit er in de aanpak geen herkenbare authenticiteit van het management dan bemoeilijkt dit het proces om draagvlak te krijgen binnen de organisatie voor moeilijke beslissingen die lef en daadkracht vereisen."<sup>113</sup>

Het is opvallend te noemen dat in een operationele organisatie zoals de politie het operationele leiderschap kennelijk verloren is gegaan en dat het management de overhand heeft gekregen. Als een mogelijke verklaring hiervoor ziet Hoogenboom de vele reorganisaties op zowel landelijk als regionaal niveau. Hierbij is veel denk- en uitvoeringskracht gestoken in het ontwikkelen, vormgeven en uitvoeren van de reorganisaties. Dit vereist andere talenten dan het leidinggeven aan het operationele politieproces.

---

<sup>111</sup> Zie ook Hoogenboom (2004); Kuiper (2000); Rozenberg (2003b).

<sup>112</sup> Punch c.s. (1999).

<sup>113</sup> Zie ook Volberda (2004) waar nader wordt ingegaan op eisen die aan leiderschap moeten worden gesteld, zoals: 'De uitdaging van leiders is om een organisatiecultuur te ontwikkelen die bevorderlijk is voor flexibiliteit: een cultuur die creativiteit en innovatie aanmoedigt en experimenteren waardeert. Als leiders verzuimen deze taken uit te voeren kan een reeks waarden en leidende beginselen in de organisatie ontstaan die averechts uitwerken op flexibiliteit.'

De Stuurgroep is van mening dat het operationele leiderschap van essentieel belang is om de komende jaren de gewenste veiligheidsresultaten te kunnen gaan behalen. Het is daarbij positief om te constateren dat in het politieveld de nodige initiatieven zijn opgestart. Een voorbeeld daarvan is het opstarten van de School voor politieleiderschap (SPL). Deze heeft één doel: “zorgen voor kwalitatief hoogwaardige strategische leiders. Authentieke mensen die (mede) veiligheid en leefbaarheid creëren in een samenleving die snel en vaak onvoorspelbaar verandert. Authentieke mensen ook die kunnen inspireren.” Het SPL heeft drie taken:

- Facilitator van permanent leren en ontwikkelen.
- Partner van het Bureau Landelijk management development politie (LMD-pol) van het ministerie van BZK, waarin het een bijdrage levert aan de keten van leiderschapsontwikkeling.
- SPL Internationaal, waarbij SPL de verbinding vormt naar de Europese politieacademie (CEPOL).

Nog afgezien van de vraag of leiderschap kan worden geleerd, is het zeer relevant dat het leiderschap ook dichter op de werkvloer steviger wordt gepositioneerd.

In de derde plaats kan de geslotenheid leiden tot een te grote mate van interne gerichtheid. Zaken als ‘klantgerichtheid’ en externe oriëntatie kunnen dan in de knel komen. Hieraan is al eerder in dit rapport aandacht besteed. Het is overigens positief om te constateren dat ook hier sprake is van een kentering. Alle korpsen hebben hun eerste telefonische opvang inmiddels specialistisch en professioneel georganiseerd en worden op de kwaliteit daarvan voortdurend geaudit. Nieuwe initiatieven zoals elektronische intake van aangiften zijn volop in ontwikkeling.

De geslotenheid is mogelijk ook de verklaring voor het feit dat de informatieverschaffing door de politie weinig transparant is. Dit manifesteert zich zowel ten aanzien van de bedrijfsvoeringsinformatie (zie ook §5.3 en § 5.6), maar ook in het (niet) willen delen van operationele informatie met collega's. De politiemedewerker is van nature niet direct geneigd om kennis en informatie te delen. Van nature is hij gewend om zelf oplossingen te bedenken en niet als eerste een scan in de omgeving te doen om te kijken of er mogelijk al collega's zijn die voor een soortgelijk probleem reeds een oplossing hebben bedacht.

De Stuurgroep ziet dat dit een fenomeen is waarop de afgelopen jaren veel energie is gezet vanuit het politieveld. Het resultaat hiervan is bijvoorbeeld het Politie Kennisnet (PKN), dat is ontwikkeld door de Politieacademie in nauwe samenwerking met de politiekorpsen. Het is een medium waarin kennisuitwisseling tussen politiekorpsen en functionarissen wordt gefaciliteerd, waarmee ‘best-practices’ met elkaar worden uitgewisseld en waarmee standaardprocessen worden vastgelegd en gecommuniceerd. PKN is toegankelijk vanaf alle werkplekken binnen de politiekorpsen. Internationaal is Nederland met PKN een voorloper in de internationale politiegemeenschap. Vooral vanuit de Europese landen wordt aansluiting bij deze ontwikkeling gezocht. De Stuurgroep ziet PKN als een belangrijke motor in de verdere kennisuitwisseling binnen de Nederlandse politie. Het is daarbij wel essentieel dat kennisuitwisseling niet wordt gezien als een technisch speeltje, maar dat het tussen de oren van de individuele politieagent dient te zitten. Dit vergt permanente aandacht hiervoor in de opleidingen en bij de aansturing door het directe management.

Met de introductie van concepten als Informatie Gestuurd Politiewerk (IGP) wordt ook veel nadruk gelegd op het belang van de vastlegging en uitwisseling van informatie binnen de Nederlandse Politie. Hierbij ziet de Stuurgroep wel heel duidelijk dat er een voortdurende strijd is tussen de toenemende administratieve



druk hierdoor en anderzijds het toenemende besef dat dit wel heel belangrijk is voor de informatiepositie van de politie. De Stuurgroep is van mening dat hier met toepassing van nieuwe technieken, verandering in werkprocessen en wellicht functiedifferentiatie goede stappen kunnen worden gemaakt.

De combinatie van autonome professionals en geslotenheid kan zich negatief vertalen in een houding dat een politiemedewerker geneigd is teveel te steunen op eigen kennis en expertise ('alles weten en alles kunnen'). Dat heeft het gevaar van verkokering in zich. Deze verkokering is niet gewenst, noch in het primaire politiewerk, noch in de beheersmatige ondersteuning. Het politiewerk kent vele specialismen waarvan niet iedere politiemedewerker voldoende kennis kan en zal hebben. Dit betekent dat de politie ook open moet staan voor horizontale instroom van specialisten en vervolgens moet waken dat de cultuur niet tot afstotingsgedrag gaat leiden. Dergelijke instroom komt ook tot stand, bijvoorbeeld in specialismen als (forensische) analyse, financieel rechercheren, computercriminaliteit e.d.

Ook de wereld van HRM, financiën, facilitaire zaken en ICT (de beheersmatige ondersteuning) heeft net als het politievak een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt, waar professionals op die gebieden noodzakelijk zijn.

Om te voorkomen dat de positieve kracht van de politiecultuur zich laat vermengen met mogelijke negatieve aspecten ziet de Stuurgroep drie belangrijke aandachtspunten:

- Leiderschap
- Horizontale instroom om de cultuur te verrijken met een meer externe oriëntatie
- Opleiding en onderwijs

Deze drie punten worden ook opgepakt. Naast het hiervoor al besproken leiderschap, geldt voor de horizontale instroom dat in het landelijk management development nadrukkelijk externe kandidaten worden uitgenodigd en geselecteerd om op managementposities in de korpsen te kunnen opereren. Voor opleiding en onderwijs geldt dat met de introductie van Politieonderwijs 2002 er voldoende kansen zijn om vanuit de nieuwe instroom tot een goede cultuurbalans te komen.

Op een hoger niveau ziet de Stuurgroep duidelijk positieve ontwikkelingen als het gaat om de bereidheid van korpsen om samen te werken tussen korpsen, maar ook met ketenpartners. Zorgelijk vindt de Stuurgroep het feit dat er ogenschijnlijk tegenstellingen bestaan tussen de politiekorpsen enerzijds en de ministeries van BZK en Justitie anderzijds. Het lijkt te ontbreken aan een gezamenlijke visie op de wijze waarop politiewerk het best kan worden uitgevoerd. Het ontbreken van dit gemeenschappelijke idee is in de ogen van de Stuurgroep een zeer bedenkelijk gegeven, omdat capaciteit en energie niet dan wel onvoldoende worden gericht op de veiligheidsopgave waarvoor men staat.

### **Conclusie**

Ten aanzien van het aspect cultuur concludeert de Stuurgroep dat de politie een krachtige eigen cultuur heeft met een hoge ethische standaard die een aantal belangrijke positieve elementen in zich bergt (professionaliteit, hecht, intern veilig). De negatieve aspecten van die cultuur (te sterk intern gericht, te sterke individuele onafhankelijkheid, te gesloten met betrekking tot informatie-uitwisseling, verkokering door te sterke gerichtheid op eigen expertise, te weinig klantgericht) zijn in de politie zeker te onderkennen (geweest), maar worden met allerlei initiatieven krachtig aangepakt. Voortzetting en borging daarvan acht de Stuurgroep noodzakelijk om de relatie tussen politie en maatschappij te

optimaliseren en om gestelde veiligheidsprioriteiten effectief en efficiënt te realiseren.

## 5.6 Prestaties

De afgelopen jaren zijn de prestaties van de Nederlandse politie duidelijk verbeterd. Dit is mede het effect geweest van een toename van het aantal politiemedewerkers.<sup>114</sup> Onderzoek van het CPB toont aan dat er significante positieve effecten op het terugdringen van geweldscriminaliteit, vermogenscriminaliteit en overlast zijn gevonden als gevolg van meer politiepersoneel. De resultaten suggereren dat een substantieel deel van de daling in criminaliteit en overlast in de periode 1996-2003 op het conto van de politie kan worden geschreven. Tussen 1994 en 2003 is het percentage woningen waarin is ingebroken, gehalveerd. Eenzelfde daling geldt voor het percentage gestolen auto's. Ook de overlast is afgenomen. Het percentage mensen dat zegt dat in hun buurt mensen vaak op straat worden lastiggevallen, daalde in dezelfde periode met 30 procent. De beleving van veiligheid steeg. Het percentage mensen dat zich vaak onveilig voelde is tussen 1994 en 2003 gedaald met 40 procent.

Eenzelfde positief beeld is te zien in de opsporingscijfers van de politie. Ook bij het openbaar ministerie wordt geconstateerd dat het goed gaat met de opsporing in Nederland.<sup>115</sup> Tot 2002 was er nauwelijks beweging te bespeuren in de aantallen zaken die de regiokorpsen aan het openbaar ministerie aanleverden. Vanaf 2002 bedraagt de jaarlijkse toename tienduizend zaken of meer. Het is daarbij opvallend dat het aantal bij de parketten aangedragen vermogensdelicten nagenoeg hetzelfde is gebleven. Daartegenover staat een grote toename bij de opiumdelicten (+29 procent in 2004 ten opzichte van 2002) en 'geweld tegen personen' (+23 procent in dezelfde periode). Verder wordt geconstateerd dat de politie ook per BVE meer rechtbankzaken aanleverde. In de periode van 2002 tot 2004 nam dit aantal over de 25 regiokorpsen heen toe van 3,7 in 2002 tot 4,1 per BVE in 2004. Dit betekent een stijging van 11 procent in twee jaar. Niet alleen de aantallen namen toe, maar ook de zwaarte van de zaken. Hiervoor wordt als maat de zogenaamde celdagequivalent<sup>116</sup> gebruikt. Daarbij blijkt dat het aantal celdagequivalenten per BVE toenam van 252 in 2002 tot 273 in 2004. De opsporingsprestatie van de Nederlandse politie vertoont dus in meerdere opzichten een positieve tendens.

De bovengenoemde cijfers kunnen niet alleen op het conto van de politie worden geschreven; zij zijn eveneens het gevolg van de inspanningen van de vele partners in veiligheid en van allerlei preventieve maatregelen als startonderbrekers in auto's, alarminstallaties, cameratoezicht, verkeersmaatregelen en dergelijke. Op basis van de uitkomsten van de

<sup>114</sup> Vollaard (2005).

<sup>115</sup> Wiebrens (2005b).

<sup>116</sup> Bij de parketten binnengekomen zaken worden gewogen met het aantal dagen cel, de celdagequivalenten, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gemiddelde door de rechters (in eerste aanleg) uitgesproken straffen per wetsartikel. Zo staat op het misdrijf 'verbodenwapenbezit' (art. 26 Wet Wapens en Munitie) een gemiddelde straf van 31 dagen.

empirische analyse trekken de onderzoekers van het CPB de volgende conclusies:

- De groei in politiepersoneel in de periode 1996-2003 heeft de kans op slachtofferschap van verschillende vormen van criminaliteit en overlast verlaagd met circa 10 procent.
- Meer inzet van politiepersoneel heeft een positief effect op het terugdringen van criminaliteit, ondanks mogelijke verplaatsing van criminaliteit binnen politieregio's.
- Herverdeling van politiepersoneel van landelijke naar stedelijke gebieden draagt bij aan de doelstelling om het nationale niveau van criminaliteit en overlast te verlagen.

De Stuurgroep tekent bij die laatste conclusie van het CPB wel aan dat politiezorg meer is dan criminaliteitsbestrijding en dat bij onttrekken van sterkte uit de landelijke gebieden de criminaliteit in de stedelijke gebieden misschien wordt geholpen, maar dat op de langere termijn dan niet valt uit te sluiten dat de criminaliteit zich verplaatst naar de landelijke gebieden en dat de gevoelens van onveiligheid door het ontbreken van aanwezige en zichtbare politie groter zullen worden. Daarnaast moet worden opgemerkt dat herverdeling van sterkte naar stedelijke gebieden zou moeten worden gezien in het licht van een betrouwbaarder budgetverdeelsysteem en een genormaliseerde eigen vermogenspositie van de korpsen in meer stedelijke gebieden.

De Stuurgroep bepleit eerder een betere benutting van de bestaande capaciteit, bijvoorbeeld door technologische ontwikkelingen en innovatie. Ook buitenlands onderzoek laat zien dat innovaties in politiewerk zoals betere vergaring, uitwisseling en analyse van informatie tussen korpsen een grote bijdrage kunnen leveren aan de betere benutting van bestaande capaciteit.<sup>117</sup>

De Stuurgroep wil in dat kader op twee zaken nadere aandacht schenken:

- De meetbaarheid van resultaten
- De administratieve last.

### ***Meetbaarheid van resultaten***

Om valide uitspraken te kunnen doen over efficiency en effectiviteit van de politie zijn een eenduidig referentiekader en betrouwbare gegevens nodig. Deze zijn voor de Nederlandse politie niet aanwezig. De Stuurgroep heeft in dit onderzoek met de beschikbare gegevens uitspraken moeten doen over effectiviteit en efficiency. In *kwantitatieve* zin is het daarbij dus de vraag in hoeverre die uitspraken ook voldoende valide zijn. Ook de Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat het niet te zeggen is of politiekorpsen hun werk goed hebben gedaan. De Rekenkamer stelt daarbij dat ondanks de geboekte vooruitgang de informatie van de ministers van BZK en Justitie over de prestaties en resultaten van de politiekorpsen nog steeds te onvolledig en onbetrouwbaar om daar uitspraken over te doen.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Zie Raad van Hoofdcommissarissen (2004c).

<sup>118</sup> Algemene Rekenkamer (2003b).

Hoewel er diverse hulpmiddelen bestaan voor gestandaardiseerde gegevensverzameling bij de politie<sup>119</sup> is een betrouwbare *benchmark* nog niet ontwikkeld; noch door het ministerie van BZK, noch door de korpsen.

De Stuurgroep ziet het als een absolute noodzaak dat hierin ten spoedigste verandering komt. Waar reeds een aantal malen is geconstateerd dat politiezorg een zeer schaars goed is, is het immers in het belang van alle niveaus (nationaal, regionaal en lokaal) dat die schaarse capaciteit zo efficiënt en effectief mogelijk wordt benut. Een betrouwbaar beeld van de daadwerkelijke prestaties van de korpsen (en dus ook afgezet tegen een aantal interne en externe omgevingsfactoren) kan zicht verschaffen op die effectiviteit en efficiency. Dit inzicht kan vervolgens leiden tot de introductie van zogenaamde *best practices* elders.

De Stuurgroep is van mening dat op het punt van het transparant maken van de organisaties moet worden doorgepakkt. Ook de korpsen hebben baat bij die transparantie. Als de politie zich bewust of onbewust in bedrijfsmatige duisternis hult, leidt dat onvermijdelijk een keer – terecht of onterecht – tot speculaties dat de bedrijfsvoering niet op orde zou kunnen zijn. Daar is geen van de betrokkenen op centraal en/of decentraal niveau bij gebaat.

### **Administratieve last**

De effectiviteit en efficiency van de politie worden ook beïnvloed door de administratieve last die met het politiewerk is gemoeid. Als de administratieve afhandeling niet meer ten dienste staat aan een effectief en efficiënt verloop van bijvoorbeeld de strafrechtketen, maar tot een administratieve last wordt, legt dat een onnodig beslag op de politiecapaciteit. Uit een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO)<sup>120</sup> is gebleken dat aan de vele (administratieve) regels waaraan de politie zich moet houden een substantieel gedeelte van de politiecapaciteit opgaat. In dit IBO kwam naar voren dat de administratieve belasting van elf onderzochte regelingen circa 1.280 fte bedraagt. In het rapport wordt aangegeven dat door relatief eenvoudige aanpassingen in deze regelingen 291 fte kunnen worden vrijgespeeld. Overige aanpassingen in de regelingen kunnen wellicht verdere winst in fte met zich meebrengen, maar behoeven nog wel verder onderzoek. In het IBO zijn elf regelingen onderzocht; in totaal zijn er volgens hetzelfde onderzoek circa 500 tot 600 regelingen waarmee de politie wordt belast. Het verlichten van de administratieve lastendruk biedt een aanzienlijk potentieel om de capaciteit van de politie te vergroten.

Ook komt in het IBO de meetbaarheid van resultaten aan de orde. Het bleek dat bij bepaalde korpsen de onderzochte regelingen een aanzienlijk hogere administratieve belasting met zich meebrengen dan bij andere korpsen. De IBO-werkgroep slaagde er niet in hiervoor een duidelijke verklaring te geven. De conclusie luidde dat de grootste lastenverlichting kan worden bereikt als ieder korps de meest efficiënte werkwijze toepast. Door middel van benchmarkonderzoeken, best practices en dergelijke kunnen de processen

---

<sup>119</sup> Voorbeelden hiervan zijn de Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie (GIDS), het Informatiesysteem Nederlandse Politie, de Activiteitcodetabel Nederlandse Politie en het Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie.

<sup>120</sup> Werkgroep Doorlichting Regelgeving Executieve Politietaken (IBO 2002-2003, nr.2).

onderling worden vergeleken en beter op elkaar worden afgestemd. Hiervoor is volgens de IBO-werkgroep meer coördinatie op centraal niveau noodzakelijk.

In het buitenland speelt dezelfde problematiek, waarbij ingrijpende beleidsprogramma's tot stand komen. Een bijvoorbeeld hiervan is de politie in Engeland & Wales. Dergelijke programma's richten zich op verbeteringen van de prestaties door een grotere flexibiliteit, terugdringen van de bureaucratie, verbetering van de arbeidsomstandigheden, ondersteuning door ICT en aanbieden van (aanvullende) opleidingen/trainingen.

De Stuurgroep is van mening dat ook de Nederlandse politie zeer veel baat zou hebben bij een dergelijke programmatische benadering, waardoor het mogelijk moet zijn om politiecapaciteit vrij te spelen voor niet-administratieve activiteiten.

### ***Kwaliteit van de prestaties***

De kwaliteit van de prestaties van de politie kan op vele manieren worden beoordeeld. In de periode waarin de Stuurgroep zijn onderzoek heeft verricht is uit de gesprekken met sleutelfiguren, de hoorzittingen en de reacties die bij de Stuurgroep zijn binnengekomen een beeld ontstaan waarin enerzijds hoog wordt opgegeven van de kwaliteit van het politiewerk en anderzijds ook kritische kanttekeningen zijn geplaatst.

Als positieve punten zijn bijvoorbeeld genoemd de positie die de Nederlandse politie ten opzichte van het buitenland inneemt. De politie staat in het buitenland als zeer goed en kwalitatief hoogstaand aangeschreven. Ook zijn te noemen de resultaten die de politie weet te boeken in individuele zaken en de professionaliseringslagen die de politie in de afgelopen jaren heeft gemaakt waar het gaat om de aanpak van allerlei zaken die het politiewerk betreffen.

Er zijn ook kanttekeningen gemaakt, bijvoorbeeld over de bejegening van het publiek, de afwezigheid van politie en de kwaliteit van de processen-verbaal zoals die door de politie worden opgesteld.

De Stuurgroep constateert dan ook dat Nederland trots mag zijn op zijn uitvoerend politieapparaat, maar dat op een aantal punten verbetering mogelijk is. In het kader van dit onderzoek is het relevant om de inbedding van kwaliteitsdenken bij de politie nader te bezien.

Na de reorganisatie 1994 zijn op landelijk niveau initiatieven ontplooid om een kwaliteitsimpuls aan de politie als totaliteit te geven. Er is een kwaliteitstelsel ontwikkeld<sup>121</sup> en ingevoerd dat integraal bij de korpsen wordt toegepast.<sup>122</sup> Het stelsel kent een vierjarige cyclus op korpsniveau met een korpsevaluatie (uitmondend in een korpsbeschrijving), een korpsaudit en een visitatie (beide uitmondend in een rapport). Ter afronding van de cyclus is de verplichting opgenomen dat het visitatierapport en de daaraan voorafgaande documenten met een brief van bevindingen aan de Minister van BZK en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid worden gezonden. Hiermee krijgen de documenten ook een openbaar karakter. Momenteel is de tweede vierjarige cyclus in

---

<sup>121</sup> Het kwaliteitstelsel is gebaseerd op het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).

<sup>122</sup> Vanuit het Nederlandse initiatief voor het verbeteren van de kwaliteit is sinds 1999 ook een Europees initiatief van de grond gekomen, genaamd 'European Network for Improving Policing'.

afronding. Hieruit komt naar voren dat de korpsen duidelijke groei vertonen, afgemeten aan de fasering zoals die wordt onderkend in INK-termen.<sup>123</sup> De meeste korpsen bevinden zich in fase II (procesfase) of fase III (systeemfase) van het INK-model.<sup>124</sup> De politieorganisatie zou het beste in de ontwikkeling naar 'keten georiënteerd' passen: in staat zijn om zeer breed actief te zijn in de maatschappij, tussen vele belanghebbenden kunnen schakelen en snel kunnen inspringen op maatschappelijke turbulentie.

De Stuurgroep ziet deze kwaliteitscyclus als een belangrijk onderdeel van de professionalisering van de Nederlandse politie, maar waarschuwt ook voor het hechten van een te groot belang aan de uitkomsten hiervan. Immers de cyclus is vooral intern gericht en zegt nog onvoldoende over de kwaliteit van de organisatie zoals de burger en de ketenpartners van de politie die ervaren. Het is dan ook in de ogen van de Stuurgroep niet meer dan een onderdeel van het hele pallet aan mogelijke verbeterinitiatieven binnen de politieorganisatie.

### **Inspectie en toezicht**

Er zijn veel organen die een toezichtsrol binnen het politiebesteding hebben<sup>125</sup> en die op verschillende manieren toezien op de prestaties van de korpsen. Dit varieert onder andere van de burgemeester en officier van Justitie die vanuit hun gezagsrol toezicht houden op de taakuitvoering van de politie, de commissarissen der Koningin en het college van Procureurs-Generaal die toezicht uitoefenen op de taakuitvoering van het regionale politiekorps, de korpsbeheerder die door middel van het gezamenlijk overleg met de hoofdofficier van Justitie en de korpschef toezicht houdt op het beheer van het korps, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) die is belast met toezicht op de kwaliteit van de politiezorg en de minister van BZK die toeziet op de rechtmatigheid van de uitgaven van de regionale politie, de uitvoering van de landelijke beleidsthema's en de kwaliteit van de politiezorg. Ook zijn te noemen indirecte toezichthouders zoals de gemeenteraad en het parlement.

De minister van BZK heeft met het oog op een goede taakuitvoering door de politie en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen de bevoegdheid tot:

- Het toetsen van de wijze waarop de beheerders van de politiekorpsen voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie.
- Het toetsen van specifieke onderdelen van de taakuitvoering dan wel het beheer van de politie.
- Het verrichten van onderzoek, indien daar in bijzondere gevallen reden toe is, naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is.
- Het verrichten van onderzoek, indien dit in andere bijzondere gevallen dan bedoeld onder het voorgaande punt nodig wordt geacht.
- Het toezicht op de kwaliteit van de politieopleidingen en de examinering.

---

<sup>123</sup> Deze fasering luidt: fase I Activiteit georiënteerd, fase II Proces georiënteerd, fase III Systeem georiënteerd, fase IV Keten georiënteerd, fase V Excelleren.

<sup>124</sup> Meer informatie over het INK-model is te vinden op [www.ink.nl](http://www.ink.nl).

<sup>125</sup> Zie: COT (2004, p. 50).

Verder is bij ministeriële regeling het gebruik van het INK-model door de regionale politiekorpsen vastgelegd.

De IOOV is belast met het toezicht op de kwaliteit van de politiezorg. Bij de uitoefening van dit toezicht heeft de IOOV wel een informatierecht, maar geen andere interventie-instrumenten dan publieke bekendmaking. De IOOV toetst namens de minister van BZK ook de kwaliteit van de taakuitoefening door het KLPD; op die taakuitoefening wordt door de minister van BZK ook direct toegezien vanuit zijn rol als korpsbeheerder.

Voor de commissarissen der Koningin en het college van Procureurs-Generaal geldt dezelfde situatie als voor de IOOV: zij hebben wel een informatierecht, maar geen interventiemogelijkheden.

De hierboven geschetste situatie van een grote hoeveelheid aan toezichthouders die in een aantal gevallen niet of onvoldoende zijn geïnstrumenteerd om dat toezicht ook daadwerkelijk invulling te geven, is zorgwekkend gelet op de bijzondere positie van de politie in het publieke domein.

De Stuurgroep ziet drie toezichtslijnen:

- Toezicht door democratische verantwoording, zoals van minister naar parlement en van burgemeester naar gemeenteraad.
- Toezicht vanuit de opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie, waarin de opdrachtgever erop toeziet dat zijn plannen (in budget en activiteiten) conform de gemaakte afspraken worden uitgevoerd (minister van BZK richting de korpsen; regionaal college richting korpsbeheerder; korpsbeheerder richting korpschef).
- Systeemtoezicht, waarin vanuit een algemene systeemverantwoordelijkheid toezicht wordt gehouden op het functioneren van de politie.

Vanuit deze driedeling valt dan te concluderen dat de commissarissen der Koningin, de Procureurs-Generaal en de IOOV zich met systeemtoezicht bezighouden: zij hebben geen democratische verantwoordingslijn met betrekking tot de politie en zij zijn ook geen directe opdrachtgever. Er is dus kennelijk sprake van dubbel systeemtoezicht, waarbij de toezichthouders onvoldoende zijn geïnstrumenteerd om dit systeemtoezicht goed te kunnen uitoefenen.

Een voorbeeld waar het systeemtoezicht beduidend beter is vormgegeven is in Engeland & Wales waar HMIC<sup>126</sup> als een krachtige en gezaghebbende toezichthouder fungeert. Dit gezag wordt mede ontleend aan de kwalitatief hoogwaardige bemensing van HMIC, waarbij de inspecteurs op het niveau van korpschef hebben geopereerd of op een functioneel terrein deskundigheid en ervaring hebben opgebouwd buiten de politie.

HMIC heeft als hoofdtaak om namens de Home Secretary (de minister van Binnenlandse Zaken) er op toe te zien dat:

- Afgesproken standaards door de zelfstandige politiekorpsen worden ingevoerd en gebruikt.
- *Good practices* worden verspreid.
- Prestaties worden verbeterd.

---

<sup>126</sup> Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

Daarnaast heeft HMIC als taak advies en ondersteuning te geven aan de drie spelers in het politiebesteding (Home Secretary, police authorities en de politiekorpsen). Ook heeft de HMIC een belangrijke rol in de ontwikkeling van het toekomstig leiderschap.

HMIC voert meerdere soorten inspecties uit, waarbij het type inspectie en de frequentie worden bepaald door de HMIC zelf. Deze inspecties zijn terug te vinden in protocollen en kennen de volgende vormen:

- The force inspection (de algemene korpsinspectie)
- The thematic inspection (de thematische inspectie)
- The best value inspection (de efficiency- en effectiviteitsinspectie)
- The basic command unit inspection (de basiseenheid inspectie)

Verder geldt dat het Home Office het *Policing Performance Assessment Framework* heeft ontwikkeld, waarmee op een vijftigtal indicatoren de prestaties van de politiekorpsen worden gevolgd. Dit PPAF vormt de basis voor de zogenaamde *Baseline Assessment*, dat door de inspecteurs wordt gebruikt om de kwaliteit van de korpsen te meten. De Home Secretary heeft vervolgens aan de hand van de uitkomsten een aantal mogelijkheden om in te grijpen in het functioneren van de politiekorpsen, variërend van het stringenter monitoren van de prestaties, het verplichten van een korps tot het opstellen van verbeterplannen tot en met het formeel ingrijpen in de bedrijfsvoering van een politiekorps. De rol van HMIC schuift in die stappen steeds meer op richting tijdelijk bewindvoerder.

De Stuurgroep ziet in een dergelijke versterkte inspectie- en toezichtfunctie in het Nederlandse bestel meer dan voldoende mogelijkheden om versnelling tot stand te brengen in het bereiken van effectiviteit en efficiency. Daarnaast zou door één krachtige systeemtoezichthouder de systeemtoezichthoudende rol van commissaris der Koningin en van het college van Procureurs-Generaal kunnen komen te vervallen.

### **Conclusies**

Ten aanzien van de prestaties concludeert de Stuurgroep dat de politie het goed doet. Uit de cijfers van de meest recente Politie Monitor Bevolking (2005) ontstaat het beeld dat over de hele linie genomen de burger zich veiliger voelt, de politie betere prestaties levert, meer beschikbaar is en dat de burger positiever wordt over het optreden en functioneren van de politie. De aandacht voor veiligheid lijkt daarmee vruchten af te werpen. De schaduwkant in deze cijfers is wel dat de tevredenheid over het optreden van de politie bij het laatste contact minpunten scoort. Sinds 1993 heeft de politie hier niet zo laag op gescoord. Hier ziet de Stuurgroep een zeer belangrijk aandachtspunt voor alle medewerkers van de Nederlandse politie. De wijze waarop de politie de burger benadert verdient grote aandacht, om te voorkomen dat zij van elkaar vervreemden.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> De Stuurgroep heeft een aantal reacties ontvangen van burgers die betrekking hadden op onredelijke en/of onheuse bejegening. Dit biedt geen representatief beeld voor geheel Nederland en deze gevallen zouden kunnen worden gezien als 'bedrijfsongevallen'. In combinatie met de opmerkingen die zijn gemaakt over taken van de politie en de lage score op de tevredenheid over het



Ook ten aanzien van de meetbaarheid van de prestaties moet de Stuurgroep concluderen dat het cijfermateriaal niet als solide kan worden gekwalificeerd.

De prestaties van de politie zouden verder kunnen worden verbeterd als door middel van kritisch screenen van regelingen waaraan de politie moet voldoen de primair beschikbare capaciteit kan worden verhoogd.

De kwaliteit van het politiewerk wordt als hoog beoordeeld, met wel een aantal kanttekeningen zoals hiervoor al genoemd. Het kwaliteitssysteem zoals dat door de politie wordt gehanteerd is daarin zeker een stimulans geweest. Het kwaliteitssysteem is echter vooral intern gericht.

Het aantal toezichthouders op de politie is talrijk te noemen, vanuit verschillende verantwoordelijkheden (democratische verantwoording, 'opdrachtgever-opdrachtnemer' en systeemverantwoordelijkheid). In het systeemtoezicht constateert de Stuurgroep een mogelijke overlap waarbij de betrokken toezichthouders onvoldoende zijn geïnstrumenteerd. De Stuurgroep pleit hier voor het positioneren van de Inspectie OOV als enige systeemtoezichthouder; deze Inspectie zou daarbij een voorbeeld aan HMIC moeten nemen.

## 5.7 Conclusies

In de voorgaande paragrafen is aandacht geschonken aan een aantal organisatiethema's bij de politie: taken, structuur, technologie, cultuur en prestaties. Bij elk van de bijbehorende paragrafen zijn conclusies getrokken ten aanzien van die thema's. In deze afsluitende paragraaf zal de Stuurgroep conclusies trekken in relatie tot de criteria uit het synthesemodel.<sup>128</sup> Daarna zal worden ingegaan op de beantwoording van de specifiek gestelde vragen.

### ***Conclusies ten aanzien van de criteria***

#### ***Effectiviteit***

De effectiviteit van de politieorganisatie beoordeelt de Stuurgroep op basis van de ontwikkeling in de tijd met betrekking tot de geleverde prestaties als goed. Als de situatie van vóór de reorganisatie in 1994 in ogenschouw wordt genomen, dan moet tot dezelfde conclusie worden gekomen: de versnippering over verschillende soorten politie is opgeheven en de mogelijkheden om door middel van samenwerking en specialisatie zaken aan te pakken zijn vergroot. Verder geldt dat de politie door toepassing van technologie en innovatief vermogen de effectiviteit eveneens weet te verhogen.

Met de kennis van nu kan de effectiviteit ook als minder goed worden beoordeeld wanneer het verbeterpotentieel in ogenschouw wordt genomen. Waar de versnippering tussen de korpsen gemeentepolitie en rijkspolitie is opgeheven, zijn hiervoor 25 korpsen in de plaats gekomen die er (te) lang over hebben gedaan om tot goede horizontale samenwerkingsafspraken te komen. De behandeling van het ICT-dossier is daarvoor een goede indicator - zowel voor

---

laatste contact in de PMB acht de Stuurgroep een signaal over de opstelling van de politie op zijn plaats. Voor een meer structureel inzicht zie [www.ombudsman.nl](http://www.ombudsman.nl).

<sup>128</sup> Het criterium democratische inbedding zal hier niet worden behandeld. Zie hiervoor hoofdstuk 4.

het decentrale als het centrale niveau. Op het moment dat de mogelijkheden van die horizontale samenwerking ook op andere terreinen zouden worden benut, mag worden verondersteld dat de effectiviteit van de politie sterk zal stijgen. Het invoeren van een uniform bedrijfsprocessensysteem ziet de Stuurgroep daarbij als topprioriteit. Met een goede toepassing van nieuwe technieken, het landelijk beleggen van de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer en het tegen het licht houden van overbodige wettelijke belemmeringen in de taakuitvoering zal de effectiviteit zelfs nog verder stijgen.

### *Efficiency*

Voor de efficiency kan in vergelijking met de situatie van voor de reorganisatie van 1994 eenzelfde opmerking worden gemaakt als hiervoor bij het criterium effectiviteit. Het verminderen van het aantal soorten en korpsen politie heeft tot een efficiëntere organisatie geleid. Ook hier kan het beter. Een paar voorbeelden:

- Door meer te redeneren en opereren vanuit een concern kan er winst worden geboekt door middel van 'economy of scales and skills'. Efficiencyvoordelen kunnen worden bereikt door samenwerkingsverbanden met elkaar aan te gaan op interregionaal of landelijk niveau (shared services).
- Het kritisch bezien van administratieve processen om meer capaciteit vrij te maken voor zichtbaar politiewerk.
- Het standaardiseren en uniformeren van politieactiviteiten voorkomt dat het wiel nog een paar keer wordt uitgevonden en voorkomt ook dat door begripsverwarring zaken vertraging oplopen.<sup>129</sup>

Vanuit landelijk perspectief vindt er geen of onvoldoende aansturing plaats op de ontwikkeling van efficiency in de regiokorpsen. Immers de totaliteit van de politieorganisatie, waarvan naast de politiekorpsen ook de ministeries van BZK en Justitie deel uit maken, is verantwoordelijk voor het zo goed mogelijk verdelen van de schaarse belastingmiddelen die aan de politie worden uitgegeven. De Stuurgroep acht het opnemen van een dergelijke verplichting in wetgeving of convenanten van groot belang. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een convenant zoals recentelijk is afgesloten in de vorm van een Code voor interbestuurlijke verhoudingen.<sup>130</sup>

Het is in de visie van de Stuurgroep eigenlijk onacceptabel dat de politie voor wat betreft betrouwbare bedrijfsvoeringsgegevens niet transparant is. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk om een betrouwbaar oordeel te vormen over de effectiviteit en efficiency van de politie. De geslotenheid van de politiecultuur moet op dit punt met kracht worden doorbroken.

De Stuurgroep is wat dit betreft zeer gecharmeerd van het model zoals dat in Engeland & Wales wordt gehanteerd in de vorm van het National Intelligence Model, waarbij de korpsen tweewekelijks op een vijftigtal indicatoren worden beoordeeld door Her Majesty's Inspectorate of Constabulary<sup>131</sup> en het Home Office. Overigens kunnen hierin snel stappen worden gemaakt door het traject

---

<sup>129</sup> Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de benamingen van de organisatieonderdelen in de korpsen, de functiebenamingen, een typologie van politiebureaus, waardoor het ook voor de burger duidelijk is wat hij daar wel/niet en wanneer kan verwachten.

<sup>130</sup> Afspraken tussen de minister van BZK, het IPO en de VNG.

<sup>131</sup> Dit is de inspectie politie voor Engeland & Wales ten behoeve van de Home Secretary.

om te komen tot een landelijke database met politiegegevens met vernieuwd elan en krachtdadig (op centraal niveau) op te pakken.

#### *Kwaliteit*

De kwaliteit van de politie is in internationaal perspectief als goed te beoordelen. De politie heeft laten zien dat de prestaties omhoog zijn gegaan en weet ook in individuele zaken meestal goed te acteren. Kanttekeningen zijn te maken in het contact tussen politie en burger, waar het niet altijd even soepel verloopt. Dit kan te maken hebben met de gesloten cultuur van de politie, waarbij mogelijk in een aantal gevallen door een te sterke interne gerichtheid uit het oog wordt verloren waarom en ten dienste van wie de politie er is.

#### *Flexibiliteit*

De operationele gerichtheid van de politie doet veronderstellen dat er ook sprake is van een flexibele organisatie. In operationele zin is dit ook het geval. De regiokorpsen kunnen snel inspelen op lokale veiligheidsproblemen. De Stuurgroep beoordeelt de strategische flexibiliteit echter als matig. De korpsen hebben in de afgelopen tien jaar niet uitgeblonken in het over de grenzen van hun eigen korps heen kijken. Het vasthouden aan het eigene, het autonome van de politieregio heeft te dikwijls voorop gestaan. Hierin is in de afgelopen periode zeker verandering gekomen (bijvoorbeeld door de vorming van de bovenregionale recherche). Voor die verandering is echter wel externe druk nodig gebleken (zie bijvoorbeeld de totstandkoming van de nationale recherche, maar ook de totstandkoming van de shared services). De dreiging die klaarblijkelijk uitgaat van het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) heeft de horizontale samenwerkingsbereidheid verder versterkt.<sup>132</sup>

Door de autonomie van de regiokorpsen is er naar het oordeel van de Stuurgroep derhalve geen sprake van strategische flexibiliteit voor de politie als geheel. Een kracht om die overkoepelende flexibiliteit aan te jagen ontbreekt in het bestel.

Een en ander laat onverlet dat in tijden van grootschalige incidenten of nationale uitdagingen bij de politie de flexibiliteit welhaast oneindig lijkt te zijn. Dat is de kracht van de politieorganisatie en van de individuele politiemedewerker waarvoor de Stuurgroep veel waardering en groot respect heeft.

#### *Innovatie*

De Nederlandse politie heeft in het algemeen de reputatie innovatief te zijn. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat zij openstaat voor verandering en modernisering, maar ook doordat haar verdeelde structuur ruimte biedt voor creativiteit. Dit heeft echter ook een keerzijde, namelijk dat veel energie en effectiviteit verloren gaan in het gebrek aan gemeenschappelijkheid en tengevolge daarvan in soms onnuttige diversiteit en een gebrek aan integratie en compatibiliteit. Het probleem is derhalve niet de creatie van innovatie (inventie),

---

<sup>132</sup> In de termen van Weick (1979) kan hier worden gesproken over de politieorganisatie als een zwak gekoppeld systeem. Het voordeel van deze systemen is dat ze lokaal responsief zijn, maar het grote nadeel is dat ze organisatiebrede veranderingen moeilijk tot onmogelijk maken. Een manier om ook meer organisatiebrede strategische veranderingen te faciliteren, is om de zwakke koppelingen tussen de korpsen te vervangen door sterkere koppelingen; in de termen van Goold & Campbell (2002) het introduceren van *parenting control*.

maar juist de diffusie van innovatie over de gehele politieorganisatie (gerealiseerde innovatie). De Stuurgroep is van mening dat er een mechanisme gevonden moet worden dat toelaat om in een vroeger stadium te selecteren en te beslissen wat gemeenschappelijk moet worden. Daarbij dienen nieuwe technieken structureel te worden geëvalueerd door een globaal (concern) evaluatiemechanisme. Als de beslissing eenmaal is genomen moet deze door alle politiediensten worden gerespecteerd en consequent en consistent worden uitgevoerd. Centralisatie van besluitvorming, sturing en monitoring is een faciliterende factor.

### ***Beantwoording specifieke vragen***

Aan de hand van het voorgaande komt de Stuurgroep ten aanzien van de specifieke vragen uit de taakopdracht tot de volgende conclusies:

*Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot de organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?*

Als sterke punten zijn te noemen:

- De slagvaardigheid en de flexibiliteit op operationeel niveau.
- De kwaliteit van het politiewerk.
- De positieve ontwikkeling in de prestaties.
- De innovatiekracht (met name op regionaal niveau).
- De betrokkenheid van de werkvloer.
- De balans tussen preventie en repressie.

Als knelpunten zijn te noemen:

- Het tekort aan horizontale samenwerking in de afgelopen jaren tussen de regiokorpsen; het denken in 25 + 1 afzonderlijke korpsen begint te vervagen, maar is nog wel aanwezig.
- Het ontbreken van een uniforme informatiehuishouding en informatie-architectuur.
- Het ontbreken van transparantie in de bedrijfsvoeringsgegevens.
- Het naast elkaar ontwikkelen en invoeren van veranderingen door de regiokorpsen.
- De strategische flexibiliteit van de Nederlandse politie als totaal, waardoor landelijke veranderingen maar moeizaam tot stand komen.
- Het ontbreken van een eenduidige sterke inspectiefunctie.
- Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het politiewerk die ook bestuurlijk is afgedekt.

*Wat zijn de verworvenheden, knelpunten en verbeterpunten in relatie tot de schaalgrootte van de korpsen?*

*Verworvenheden*

- De slagkracht en flexibiliteit zijn toegenomen ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de reorganisatie in 1993.
- Er begint meer en meer het besef te ontstaan en ook tot uitvoering te komen dat horizontale samenwerking tussen de korpsen noodzakelijk is om efficiënter en effectiever te kunnen opereren.
- De lokale verankering, waardoor belangrijke samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid zijn ontstaan.

*Knelpunten*

- Het vellen van een betrouwbaar kwalitatief oordeel over de effectiviteit en efficiency in relatie tot de schaalgrootte van de korpsen is niet mogelijk door het ontbreken van adequate gegevens.

- In de kleinere korpsen worden specialismen in een aantal gevallen door een zeer beperkt aantal medewerkers behartigd. Dit is een kwetsbare situatie.
- Eenvoudige aanpassing van de schaalgrootte is moeilijk door wettelijke belemmeringen en de consequenties voor de vorming van en de congruentie met de veiligheidsregio's.
- De bestuurlijke complexiteit op landelijk niveau door het grote aantal (autonome) korpsen.

#### *Verbeterpunten*

- Transparant maken van de korpsen om ook kwalitatief gefundeerde uitspraken te doen over minimale, optimale en maximale schaal.
- Flexibiliseren van de mogelijkheden om tot schaal aanpassing te komen.
- Het terugdringen/verbeteren van de administratieve processen.
- Het versterken van de strategische flexibiliteit binnen de Nederlandse politie, waardoor innovaties sneller breed kunnen worden ingevoerd.
- Gebruik van 'best-practices' van buiten en binnen de Nederlandse politie
- Het versterken van de inspectie- en toezichtsfunctie om voldoende waarborgen te krijgen dat de Nederlandse politie komt tot versnelling van het bereiken van meer effectiviteit en efficiency.



## 6 Toetsingsresultaten als aanknopingspunten voor verbetering

### 6.1 Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken is de politieorganisatie beoordeeld. In de eerste plaats aan de hand van de opzet en werking van de besturing en in de tweede plaats aan de hand van de opzet en werking van de organisatie. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies ten aanzien van het huidige bestel nogmaals de revue passeren (§6.2) en uitmonden in aanknopingspunten voor mogelijk noodzakelijke verbeteringen in de politieorganisatie (§6.3). Deze aanknopingspunten vormen vervolgens de bouwstenen voor de opzet en beoordeling van mogelijke modellen waarin de verbeteringen een plaats zouden kunnen krijgen.

### 6.2 Toetsingsresultaten besturing en organisatie

Uit de toetsingsresultaten zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken komt een beeld naar voren waarin als belangrijk positief punt valt te onderkennen dat de veiligheid in Nederland zowel in objectieve als subjectieve zin toeneemt. Ook is het belangrijk om te constateren dat de doelstellingen zoals die bij de introductie van de Politiewet 1993 zijn geformuleerd ten opzichte van de toen geldende situatie zeker zijn gehaald:

- Nederland heeft een effectievere en efficiëntere politie gekregen met 25 regiokorpsen en het KLPD in plaats van 148 korpsen gemeentepolitie en de rijkspolitie.
- De burger is centraler komen te staan door het wijk- en buurtgericht werken
- De samenwerkingsmogelijkheden zijn verbeterd.

Vanuit dit startpunt heeft de politie ook een verdere professionaliseringsslag doorgemaakt; zowel op het gebied van het primaire proces (waarin zeker de rol van het veranderde politieonderwijs niet onvermeld mag blijven) als in de ondersteunende processen. Ook de toepassing van de prestatiecontracten wordt door betrokkenen in het politieveld als zeer positief ervaren.

In dit kader kan ook worden gesteld dat de ontwikkeling van de politie niet zozeer op een fundamentele verandering in de werkwijze moet zijn gericht, maar veel meer op de integrale besturing en het hervinden van de balans, waarbij die (concern)besturing dienstbaar moet zijn aan de primaire taakuitvoering.

Het is eigenlijk vreemd om te moeten constateren dat er ondanks deze positieve punten ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de reorganisatie in 1994 toch ook een gevoel van onbehagen met betrekking tot de politie valt te bespeuren:

- Bij burgers, waar het gaat om de bejegening, de nabijheid en de bereikbaarheid.

- Bij lokale bestuurders, waar het gaat om het feitelijke gezag dat men heeft over de politie.
- Bij de regio, waar het 'decentraal, tenzij' meer en meer lijkt te worden ingeperkt.
- Bij het centrale niveau, waar het gevoel bestaat dat men onvoldoende grip heeft op de politie.

Vanuit de bevindingen van de Stuurgroep zijn daarbij verder naar voren gekomen:

- De wijze waarop de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de diverse spelers in de politieorganisatie worden ingevuld, strookt niet in alle gevallen (meer) met de bedoelingen van de Politiewet 1993. Deze verdeling is onhelder.
- De gekozen systematiek van de Politiewet 1993 was goed doordacht, maar door de veelheid aan actoren, dubbel dualisme en dubbele petten ook complex en minder transparant.
- Bij een dergelijke al vrij ingewikkelde systematiek wordt het zicht verder verminderd als de actoren gaan afwijken van de rol die ze hebben toebedeeld gekregen. Een typerend voorbeeld daarvan is de gegroeide verhouding tussen korpsbeheerder en regionaal college.
- De regionale autonomie is in zichzelf geen prikkel is geweest om te komen tot horizontale samenwerking tussen korpsen. Door deze samenwerking had de effectiviteit en efficiency van de politieorganisatie verder kunnen worden vergroot, zodat de politieorganisatie nog meer had kunnen bijdragen aan de veiligheid dan zij al heeft gedaan.
- Het inklinken van 148 korpsen gemeentepolitie en het korps rijkspolitie naar 26 korpsen is een prestatie van formaat geweest. Echter, komende vanuit de lokale, autonome verankering kon men onvoldoende beseffen dat bij de doorontwikkeling van de maatschappij het creëren van een landelijke (dwingende) afstemmingsstructuur - het 'dak' - meer en meer noodzakelijk zou worden.
- In combinatie leiden de twee voorgaande punten tot de constatering dat de reorganisatie wel één soort politie heeft opgeleverd, maar niet één concern. Aan bestuurskracht op centraal en decentraal niveau om deze horizontale en verticale samenwerking tot stand te brengen heeft het ontbroken.
- De politieorganisatie mag anders dan tien jaar geleden niet meer als een solistische organisatie worden beschouwd, maar moet vanuit een integraal veiligheidsperspectief worden benaderd.
- De lokale verankering van de politieorganisatie wordt door iedereen als belangrijk ervaren. De betrokken lokale organen (burgemeester en gemeenteraad) kunnen daar bescheiden sturing aan geven door het belang dat wordt gehecht aan de landelijke en regionale prioriteiten. Tegelijkertijd bestaat bij het centrale niveau het idee van belemmering in prioriteitstelling.
- De politie is onvoldoende transparant om goede cijfermatige analyses uit te kunnen voeren. Begrippen als effectiviteit en efficiency krijgen hierdoor een zwevend bestaan. Bij een organisatie die een beslag van circa EUR 3,5 miljard legt op de rijksbegroting moet dit eigenlijk als onacceptabel worden beschouwd.

### 6.3 Aanknopingspunten voor verbetering

Uit de politiehistorie (hoofdstuk 2), de trends en ontwikkelingen (hoofdstuk 3) en de beoordeling van de huidige politieorganisatie (hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5) leidt de Stuurgroep af dat de politieorganisatie op een aantal punten nadrukkelijk verbetering behoeft. De volgende zaken, met als vertrekpunt artikel 2 van de Politiewet 1993 zullen minimaal moeten worden geregeld dan wel als



uitgangspunt moeten worden gehanteerd om te komen tot aanbevelingen voor alternatieve modellen:

1. Lokale verankering van de politieorganisatie is van groot belang om een politie te behouden die op acceptatie vanuit de bevolking kan rekenen en die weet wat er in wijken en buurten speelt en daar vervolgens ook adequaat mee weet om te gaan.
2. Bij een onmiskenbaar te bespeuren centralisatie is het van belang om die lokale verankering ook waar te kunnen blijven maken. Hiervoor zal voldoende tegenwicht moet worden gecreëerd om balans te krijgen en te houden tussen lokaal/regionaal belang en nationaal belang.
3. De beleidsvrije ruimte voor lokale politiezorg zou op dit punt moeten worden vergroot, zodat het lokale gezag daadwerkelijk gezag kan uitoefenen.
4. Het is wenselijk dat de rol van de gemeenteraad wordt vergroot en dat op lokaal niveau vormen van burgerparticipatie bij de lokale beleidsvorming voor de politieplannen worden geïntroduceerd.
5. De politieorganisatie en veiligheidsregio moeten onlosmakelijk met elkaar verbonden en op regionale schaal congruent zijn. Dit betekent niet dat het aantal politieregio's en veiligheidsregio's niet zou kunnen of moeten worden gewijzigd. Evenmin hoeft dit te impliceren dat de politieorganisatie onderdeel is van de veiligheidsregio.
6. De maatschappelijke trends maken zichtbaar dat met alleen een lokale verankering van de politieorganisatie de veiligheid in Nederland niet optimaal is gewaarborgd. Lokale verankering is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde.
7. De balans tussen decentraal (lokaal/regionaal) en centraal (nationaal) zal moeten worden hervonden, en decentraal en centraal moeten ook met elkaar in verbinding worden gebracht. De gevonden balans zal aan de ene kant voldoende robuust moeten zijn (niet bij het minste of geringste doorslaan naar decentraal of centraal), maar aan de andere kant ook flexibel moet zijn om mee te kunnen ademen met de maatschappelijke trends en ontwikkelingen.
8. Meer dan nu het geval is zal er gestructureerde samenhang moeten worden gevonden in de bovenregionale afstemming en aansturing van de regio's.
9. Waar zeggenschap over de politieorganisatie wordt uitgeoefend, behoort ook de medezeggenschap nadrukkelijk gepositioneerd te worden. Dat komt een organisatie bestaande uit medewerkers die hun werk onder niet altijd gemakkelijke omstandigheden moeten verrichten en van wie een hoge mate van professionaliteit wordt verwacht, in alle opzichten toe.
10. Gelet op de haar ter beschikking staande bevoegdheden is de politieorganisatie een bijzondere organisatie. Een dergelijke organisatie moet transparant zijn gepositioneerd. De opzet en werking van de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moet niet of nauwelijks uit elkaar kunnen lopen.
11. De bedrijfsvoeringstransparantie moet worden versterkt, zodat de politieorganisatie permanent op effectiviteit en efficiency kan worden beoordeeld.

#### **6.4 Ten besluit**

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies uit de toetsing van de huidige politieorganisatie en de aanknopingspunten voor een verbeterde politieorganisatie benoemd. Dit hoofdstuk vormt daarmee een scharnierpunt tussen de huidige en de toekomstige situatie voor de politieorganisatie. Aan de mogelijke vormgeving van die toekomstige situatie wordt in hoofdstuk 7 aandacht geschonken.

## 7 Modellen voor verbetering

### 7.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies ten aanzien van de huidige situatie op het gebied van besturing, organisatie en werking van het politiebestedel aangegeven. Ook de aanknopingspunten voor verbetering zijn in het vorige hoofdstuk benoemd. De essentiële verbeterpunten liggen daarbij in het verhelderen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het in balans brengen van het decentrale en het centrale niveau om horizontale en verticale samenwerking in het bestel te optimaliseren. Met als fundamenteel uitgangspunt artikel 2 van de Politiewet 1993<sup>133</sup> wordt in dit hoofdstuk ingegaan op:

- Vijf modellen voor verbetering
- De keuze van het voorkeursmodel
- Het uitwerken van het voorkeursmodel op een aantal aspecten.

### 7.2 Vijf modellen voor verbetering

Uit het onderzoek van de Stuurgroep (interviews, hoorzittingen, documentstudie) zijn vijf hoofdmodellen voor verbetering van het politiebestedel naar voren gekomen:

1. Scheiden van de bestuurlijke en justitiële politietaak
2. Regionale doorontwikkeling
3. Provinciale politie
4. Nationale politie
5. Concernvorming

Hierna zullen deze modellen worden behandeld.

#### **1. Scheiden bestuurlijke en justitiële politietaak**

In dit theoretisch denkbare model worden de bestuurlijke en justitiële politietaak ontkoppeld. Hierdoor ontstaan twee soorten politie in Nederland:

- De bestuurlijke politie, met een gemeentelijke verankering en aansturing, gericht op handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.
- De justitiële politie, met een nationale verankering en aansturing, gericht op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

---

<sup>133</sup> Art. 2 Politiewet 1993 luidt: 'De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.'

Dit model wordt door de Stuurgroep als theoretisch en ongewenst gezien en niet verder uitgewerkt, omdat onder andere:

- De verworvenheid van één soort politie verloren gaat.
- Het schaalvoordeel van de huidige regiopolitie verloren gaat.
- De afstemmings- en coördinatieproblemen zullen toenemen.
- De effectiviteit van de politie qua flexibiliteit en slagkracht zal worden beperkt.
- De ervaring elders in Europa leert dat deze scheiding tot grote problemen leidt en zoals in België is gebleken, tot mislukken is gedoemd.

## **2. Regionale doorontwikkeling**

In het model 'regionale doorontwikkeling' blijft het huidige regionale bestel in stand, maar wordt vanuit de regio's zorggedragen voor meer onderlinge afstemming en aansturing van op overkoepelend niveau te beleggen gezamenlijke ondersteunende taken. Dit model sluit aan bij de voorstellen die door het KBB en het RHC zijn aangedragen.<sup>134</sup> KBB en RHC stellen namelijk voor om de samenwerking verder vorm te geven door middel van de voorziening tot samenwerking. De samenwerking heeft daarbij het karakter van een federatief verband van regio's, waarin met gekwalificeerde meerderheid van stemmen bindende besluiten kunnen worden genomen in zowel beheerszaken als de aanpak van problemen. Het bestuur van de voorziening tot samenwerking zou moeten worden gevormd door de voorzitters van de regionale besturen en de voorzitter van het college van Procureurs-Generaal. De ondersteuning van dit bestuur vindt plaats door de Raad van Hoofdcommissarissen. De voorzitter van de RHC is adviserend lid van het bestuur van de voorziening tot samenwerking. De uitvoering van de genomen besluiten vindt plaats onder de aansturing van het dagelijks bestuur van de RHC, met gebruikmaking van functionele boards. Door middel van een bestuursstructuur op landelijk niveau en het versterken van de posities van de dagelijkse besturen van KBB en RHC wordt de noodzakelijk geachte samenwerking tussen de regio's geoptimaliseerd.

Met deze voorstellen van KBB en RHC ontwikkelt de politie zich in de goede richting, maar wordt de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet verhelderd en blijft er ook sprake van een spanning tussen centraal en decentraal niveau. In dit model is sprake van een optimalisatie van de horizontale samenwerking. Het model biedt geen of onvoldoende garantie voor een optimale verticale samenwerking. Verder is er sprake van zelfsturing door politie; dit is vanuit de optiek van de democratische inbedding niet wenselijk.

## **3. Provinciale politie**

In het model 'Provinciale politie' worden de regio's waar nodig geclusterd tot het provinciale niveau. Op basis van de schaalgrootteanalyse uit hoofdstuk 5 leidt dit model niet tot een schaaloptimalisatie van de politie, omdat er kleine (provinciale) korpsen van minder dan 1.000 fte zullen blijven bestaan. Wel zou kunnen worden gesteld dat democratische inbedding en de inpassing in het staatsbestel goed kunnen worden geregeld door middel van de commissaris der Koningin en Provinciale Staten. Als het beheer bij de commissaris der Koningin wordt belegd

---

<sup>134</sup> Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen (2005).

en het gezag bij het lokale bestuur blijft, is het niet uit te sluiten dat het beheerniveau toch gezagsverantwoordelijkheden zal (willen) gaan uitvoeren. Het provinciale model creëert nieuwe spelers in het politiebestedel; dit komt de helderheid niet bij voorbaat ten goede. De horizontale en verticale samenwerking tussen korpsen respectievelijk tussen centraal en decentraal niveau zijn met het provinciale model niet geborgd. Verder wordt door koppeling van de politieregio's aan de provinciegrenzen inflexibiliteit ingebouwd die schaaloptimalisatie in de weg staat. Er zijn derhalve voldoende zwaarwegende argumenten om ook dit model niet verder uit te werken.

#### **4. Nationale politie**

In het model 'Nationale politie' vindt de aansturing van de politie vanuit het centrale niveau plaats. Er zijn twee varianten mogelijk:

- Een theoretische, waarbij de politie niet alleen nationaal, maar ook met een geconcentreerde uitvoeringsorganisatie gaat werken.
- Een realistische, waarbij wel sprake is van nationale politie, maar met gedeconcentreerde uitvoeringsorganisaties.

In deze realistische variant worden de autonome regio's opgeheven, waardoor het ook mogelijk is om een optimale schaal voor de gedeconcentreerde organisatieonderdelen te zoeken. De beleidsbepaling zal vooral vanuit het nationale niveau worden ingericht. Het model zou daarmee een breuk betekenen met de traditionele lokale verankering van de politie in het Nederlandse staatsbestel. Verder, of daardoor, zal het model op veel weerstand stuiten bij een groot aantal partijen in het politieveld.

#### **5. Concern Nederlandse politie**

In dit model worden decentraal en centraal uitgebalanceerd. In het model blijft de regionale politie een kernelement van de politie, maar wordt ten behoeve van coördinatie, standaardisering en het beter koppelen van decentrale en centrale belangen een concernbestuur voor de politie ingesteld. Dit concernbestuur<sup>135</sup> heeft tot taak de concernvorming gezaghebbend verder vorm te geven, waarbij het als bestuurlijk scharnierpunt tussen het centrale en decentrale niveau opereert. Deze scharnierfunctie is enerzijds bedoeld om de lokale politiezorg te beschermen tegen een te grote centrale invloed op die lokale politiezorg en anderzijds om het nationale veiligheidsbelang, voorzover het de politie betreft, te beschermen tegen een te regionaal/lokaal blikveld. In dit model heeft de regionaal korpschef een operationele scharnierfunctie in het bij elkaar brengen en realiseren van nationale en regionale/lokale prioriteiten.

Het concernmodel is te zien als een doorontwikkeling van de al in gang gezette intensivering in de samenwerking tussen korpsen. Een kenmerkend onderscheid van dit model ten opzichte van het model van de regionale doorontwikkeling is dat in het concernmodel niet alleen de horizontale, maar ook de verticale verbinding wordt gelegd. Het concernmodel verschilt ook van het model van de nationale politie, omdat in dat nationale model niet de onderlinge samenwerking centraal staat, maar het centraal opleggen van beleid en uitvoering.

---

<sup>135</sup> De Stuurgroep geeft er de voorkeur aan om de neutrale term concernbestuur te hanteren. Dit om verwarring te voorkomen met elders gehanteerde modellen waarin de termen Raad voor de Politie of Raad van de Politie worden gehanteerd.

### 7.3 Concernmodel als voorkeursmodel

De gepresenteerde hoofdmodellen beogen het functioneren van de politie te verbeteren. De Stuurgroep heeft aan de hand van de toetsingscriteria democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie de modellen getoetst om te komen tot een voorkeursmodel: het concernmodel. Het concernmodel biedt de beste mogelijkheden om de gesignaleerde knelpunten en verbeterpunten aan te pakken.

#### *Democratische inbedding*

De mate van democratische inbedding<sup>136</sup> is in het model van de gescheiden bestuurlijke en justitiële politie voor wat betreft de verantwoordingslijnen goed te noemen, maar door de kernmerkende scheiding voor het overige verder als matig te beoordelen.

Voor het doorontwikkelingsmodel geldt dat de bestuurlijke betrokkenheid groot te noemen is door de rol van de korpsbeheerders. Tegelijkertijd zijn hierdoor vraagtekens te zetten bij de democratische inbedding van het bestuur voor de voorziening tot samenwerking en bij de prominente nationale rol die regionale bestuurders in dit model gaan spelen. De korpsbeheerders krijgen een extra pet, waardoor doorbreking van de geschetste knelpunten met betrekking tot de positie van het regionaal college hoogst onwaarschijnlijk is.

Het provinciale model wordt als matig beoordeeld, door het mogelijke gevaar dat het provinciale niveau zich te nadrukkelijk met lokale veiligheid gaat bezig houden en in de gezagsrol van de burgemeester treedt.

Het nationale model leidt tot een optimale democratische inbedding op centraal niveau, maar tot een uitholling van de lokale verankering. De heldere verdeling in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden weegt hier niet tegenop, zodat dit model eveneens als matig wordt beoordeeld.

Het concernmodel leidt tot een heldere verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, waarbij recht wordt gedaan aan een democratische inbedding op centraal en decentraal niveau. De bestuurlijke koppeling tussen centraal en decentraal niveau wordt gelegd door middel van het concernbestuur politie

#### *Effectiviteit*

De effectiviteit<sup>137</sup> is in het model van de gescheiden bestuurlijke en justitiële politie als matig te beoordelen. De taakspecialisatie zou tot grotere effectiviteit kunnen leiden, maar deze zal door coördinatieproblemen teniet worden gedaan. Verder is hier sprake van versnippering die niet zal leiden tot effectieve beheersondersteuning.

---

<sup>136</sup> Deze is in hoofdstuk 1 als volgt gedefinieerd: de mate van bestuurlijke betrokkenheid, de transparantie voor wat betreft de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de betrokkenheid van de burger en de mate waarin het politiebestedel past in het staatsbestel.

<sup>137</sup> Deze is in hoofdstuk 1 als volgt gedefinieerd: de bestuurlijke sturing in relatie tot het gewenste resultaat, het bereiken van het veiligheidsresultaat en het beheer als optimale ondersteuning van het primaire proces.

Het doorontwikkelingsmodel valt eveneens als matig te beoordelen op dit criterium. De horizontale samenwerking zal tot een grotere effectiviteit leiden, maar de spanning tussen centraal en decentraal niveau wordt met de voorgestane, vanuit de regio's ingerichte, besturing niet opgelost. De beheersondersteuning kan worden geoptimaliseerd, maar wordt daarbij mogelijk beperkt door de bereidheid van de regio's om beheersondersteuning op centraal niveau te beleggen.

Het provinciale model biedt evenmin een oplossing voor de spanning tussen het centrale en decentrale niveau. Ook is er geen sprake van een optimale uitgangssituatie voor het stroomlijnen van de beheersondersteuning. Dit model wordt daarom als matig beoordeeld.

Het nationale model realiseert een effectieve sturing op de nationale prioriteiten, maar zal tot uitholling van de effectiviteit leiden waar het gaat om regionale en lokale prioriteiten. De beheersondersteuning kan optimaal worden geregeld.

Het concernmodel brengt de centrale en decentrale besturing met elkaar in verband door de introductie van het concernbestuur politie als bestuurlijk scharnierpunt tussen centraal en decentraal niveau en de regionaal korpschef als operationeel scharnierpunt tussen nationale en regionale/lokale prioriteiten. De beheersondersteuning kan via het concern optimaal worden geregeld. De schaal van het concern biedt mogelijkheden om te specialiseren en te standaardiseren, terwijl het concernverband voorkomt dat er sprake zal zijn van vervreemding tussen de diverse onderdelen van het concern. Het concernmodel wordt als goed beoordeeld, mede omdat het KLPD van het concern deel uitmaakt.

#### *Efficiency*

De efficiency<sup>138</sup> is in het model van de gescheiden bestuurlijke en justitiële politie als slecht te beoordelen door de versnippering en de afstemmingsnoodzaak.

In het doorontwikkelingsmodel neemt de bestuurlijke drukte toe door de introductie van het bestuur van de voorziening tot samenwerking in combinatie met het uitvoerend dagelijks bestuur van de RHC. Voor de korpsbeheerder neemt daarenboven de bestuursdrukte toe door het toevoegen van de extra pet van landelijke bestuurder. De efficiency van het primaire proces en van de beheersondersteuning zal toenemen door het kunnen benutten van schaalvoordelen.

Het provinciale model leidt ook tot toename van de bestuurlijke drukte door het betrekken van het provinciale bestuurlijke niveau in het politiespel. De efficiency van het primaire proces en van de beheersondersteuning zal slechts beperkt kunnen verbeteren, omdat het schaalvoordeel op landelijk niveau niet kan worden bereikt.

---

<sup>138</sup> Deze is in hoofdstuk 1 onderscheiden in: de mate van bestuurlijke drukte, productiviteit, de beheerskosten/-inspanning in relatie tot het primaire proces.

Met het nationale model kan een optimale efficiency worden bereikt, door adequaat gebruik te maken van het schaalvoordeel. Daarnaast zal de bestuurlijke drukte afnemen, maar zal de bureaucratie toenemen.

Het concernmodel is op het punt van efficiency vergelijkbaar met het regionale doorontwikkelingsmodel waar het gaat om de productiviteit van het primaire proces en de beheersondersteuning. De bestuurlijke drukte wordt minder, ondanks het toevoegen van het concernbestuur politie. Deze vermindering is bijvoorbeeld te vinden door het laten vervallen van een separaat regionaal college (dit gaat op in het regionaal veiligheidsbestuur) en het laten vervallen van de functie van korpsbeheerder. Een verschil ten opzichte van het regionale doorontwikkelingsmodel is verder dat er geen dagelijks bestuur van de RHC als uitvoerder van de besluiten van het concernbestuur noodzakelijk wordt geacht. Versnippering van expertise wordt voorkomen en vanuit het concern mag worden verwacht dat op een natuurlijke wijze tot schaalkeuzen wordt gekomen.

#### *Kwaliteit*

De kwaliteit<sup>139</sup> beoordeelt de Stuurgroep voor het model van gescheiden bestuurlijke en justitiële politie als matig door de reeds genoemde versnippering (zie effectiviteit).

In het doorontwikkelingsmodel is voldoende potentieel aanwezig om tot betere kwaliteit te komen. De mogelijkheden standaardisatie en gebruikmaking van best practices worden immers verbeterd.

In het provinciale model ontbreekt de horizontale afstemmingslijn die wel in het regionale doorontwikkelingsmodel is te vinden. De kwaliteit zal hier dus niet of nauwelijks verbeteren.

Het nationale model is ten aanzien van het criterium vergelijkbaar met het doorontwikkelingsmodel. Desondanks wordt het kwaliteitscriterium hier niet met 'goed' beoordeeld als gevolg van de te verwachten onbalans tussen nationale en regionale/lokale prioriteiten. Wat goed is voor het nationale niveau is immers niet bij voorbaat ook goed voor het regionale en lokale niveau.

Het model van concernvorming sluit aan bij het doorontwikkelingsmodel en krijgt dus ook op dit criterium het oordeel goed.

#### *Flexibiliteit*

De flexibiliteit<sup>140</sup> van het gescheiden bestuurlijke en justitiële model is als slecht te kwalificeren. De slagkracht zal door de versnippering worden verkleind en van regiovorming en opschaling kan eigenlijk geen sprake meer zijn, omdat anders de lokale bestuurlijke rol steeds verder zal vervagen.

---

<sup>139</sup> In hoofdstuk 1 is de kwaliteit gedefinieerd als de mate waarin de politie voldoet aan de verwachtingen.

<sup>140</sup> In hoofdstuk 1 is flexibiliteit gedefinieerd als de mate waarin eventuele wijziging van de schaal van de regio's eenvoudig is te realiseren, de snelheid waarmee kan worden gereageerd op de operationele eisen die aan de politie worden gesteld en als laatste of (strategische) samenwerking tussen de korpsen onderling en tussen de korpsen en andere relevante partijen eenvoudig en snel is vorm te geven.



In het regionale doorontwikkelingsmodel zal de flexibiliteit kunnen worden verbeterd in operationele zin (versterking van de samenwerking), maar geldt als minpunt de bestuursstructuur die als minder flexibel wordt gezien (25 regiobestuurders). De mogelijkheid van schaalvergroting is in potentie aanwezig, maar zal grote bestuurlijke flexibiliteit moeten kennen van de regiobestuurders om hun eigen regio op te heffen en samen te laten gaan met een andere regio.

Het provinciale model scoort matig op dit criterium door de inflexibiliteit met betrekking tot schaalvergroting van de politieregio's (hiervoor is namelijk wil dit echt effect hebben ook schaalvergroting nodig bij de provincies). De operationele slagkracht zal nauwelijks worden beïnvloed door dit model.

Van het nationale model mag worden verwacht dat de flexibiliteit om tot schaalvergroting te komen groot is. De operationele flexibiliteit zal afhangen van de strakheid van de centrale sturing. Bij een strakke centrale sturing zal de flexibiliteit afnemen, bij een sturing die ruimte laat voor plaatselijke omstandigheden blijft de flexibiliteit gehandhaafd.

In het concernmodel is de strategische flexibiliteit met betrekking tot schaalvergroting groter dan bij het regionale doorontwikkelingsmodel (concernbestuur wordt niet gevormd door direct betrokkenen). De operationele flexibiliteit is vergelijkbaar met het regionale doorontwikkelingsmodel en het nationale model. De schaal biedt ook flexibiliteit voor wat betreft carrièrekansen van de medewerkers. In het concernmodel worden zowel de strategische als operationele flexibiliteit vergroot.

#### *Innovatie*

Op het criterium innovatie<sup>141</sup> scoort het gescheiden bestuurlijke en justitiële model slecht door de versnippering. Op vele plekken kan in dit model het wiel worden uitgevonden, maar van een gedragen verspreiding van die innovaties zal geen sprake zijn.

In het doorontwikkelingsmodel is het verspreiden van innovaties beter geborgd. Het model biedt daarnaast ook de ruimte om innovatie tot stand te brengen.

Het provinciale model is vergelijkbaar met het model van de gescheiden bestuurlijke en justitiële politie: innovatie kan tot stand komen, maar een structuur voor verankering is moeilijker te realiseren.

In het nationale model zal innovatie worden bedreigd door bureaucratisering.

Het concernmodel is vergelijkbaar met het regionale doorontwikkelingsmodel: ruimte voor innovatie en een structuur voor het overnemen van best practices. Het concern heeft de schaal om hoogwaardige innovatiecentra in te richten en vanuit de eigen deskundigheid waar nodig met externe instituten te opereren.

---

<sup>141</sup> In hoofdstuk 1 is innovatie gedefinieerd als de mate waarin de politie vernieuwing in de bedrijfsvoering heeft geïncorporeerd om te komen tot verbetering van de eigen prestaties.

### **Ten besluit**

De afweging van de hoofdmodellen op basis van de genoemde criteria leidt zoals aangegeven tot de keuze van het concernmodel als voorkeursmodel van de Stuurgroep. In de beschrijving van de hoofdmodellen in de vorige paragraaf was reeds zichtbaar dat die afweging ook wordt ondersteund door aanvullende argumenten. Het model van de gescheiden bestuurlijke en justitiële politie, de provinciale politie en de nationale politie zijn niet aanbevelenswaardig als ook aspecten als transitiekosten, draagvlak en reorganisatieconsequenties worden beschouwd. Een verbetering van het politiebestedel moet in de overtuiging van de Stuurgroep niet leiden tot jarenlang intern navelstaren, waarbij de inspanningen die extern moeten worden verricht, worden veronachtzaamd.

Het regionale doorontwikkelingsmodel zoals dat door KBB en RHC wordt voorgestaan en het concernmodel voldoen allebei aan die additionele aspecten. Het concernmodel heeft op grond van de uitgevoerde toetsing de voorkeur, mede omdat in dit model een aantal cruciale knelpunten in het huidige bestel nadrukkelijker wordt opgelost.

Met deze keuze voor het concernmodel als voorkeursmodel voor verbetering van het politiebestedel rust op de Stuurgroep ook de uitdaging en de verplichting om een aantal belangrijke zaken, waaraan in het bestel aandacht moet worden geschonken vanuit het concernmodel, nader uit te werken. Die uitwerking vindt plaats in de volgende paragrafen en richt zich op:

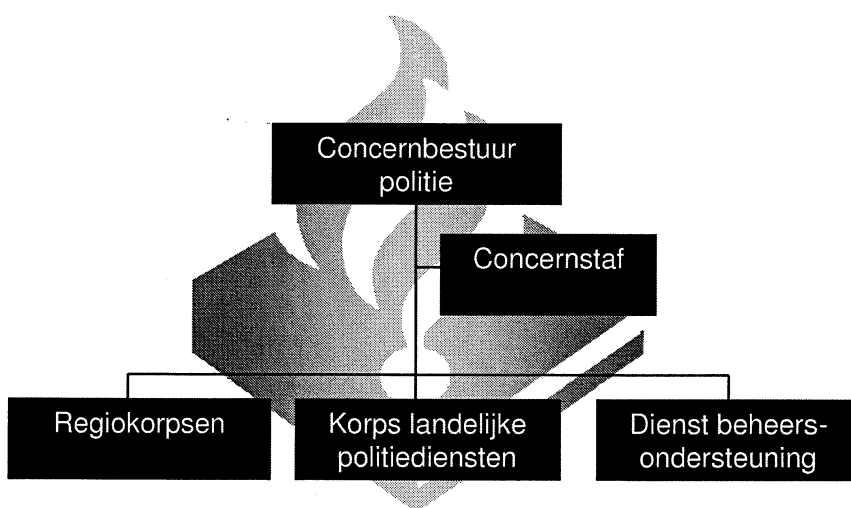
- De afbakening van het concern
- Het concernbestuur politie
- De regiokorpsen
- Het KLPD
- De rol van de minister van BZK en Justitie
- De inspectie en het toezicht
- Enkele overige onderwerpen.

#### 7.4 Concernmodel nader uitgewerkt: afbakening concern

Tot het concern van de Nederlandse politie behoren:<sup>142</sup>

- Het concernbestuur politie
- Functionele stafafdelingen
- De regiokorpsen
- Het Korps landelijke politiediensten (KLPD)
- De dienst Beheersondersteuning.

In de navolgende figuur is het concernmodel schematisch weergegeven.



**Figuur 7.1:** Concern Nederlandse politie

Op de onderdelen van het concern wordt hierna verder ingegaan. Het *concernbestuur* wordt verder uitgewerkt in de volgende paragraaf.

De concernstaf, de regiokorpsen, het KLPD en de dienst Beheersondersteuning politie fungeren onder aansturing van het concernbestuur, voorzover het de taken van het concernbestuur betreft.

De concernstaf ondersteunt het concernbestuur op het gebied van de beleidsvoorbereiding en coördinatie ten aanzien van algemeen politiebeleid, financiën, HRM<sup>143</sup>, ICT, facilitair management, kwaliteit, communicatie en

<sup>142</sup> Aangezien de Politieacademie is uitgesloten van de taakopdracht aan de Stuurgroep, is het op dit moment niet mogelijk om de positionering van de Politieacademie met zijn eigen bestuurs- en toezichtmodel ten opzichte van het concernmodel goed te duiden. Nader onderzoek hiernaar acht de Stuurgroep wenselijk, dan wel dat de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht in samenspraak met de minister van BZK dit nader uitwerken.

Evenmin doet de Stuurgroep een uitspraak over de Koninklijke Marechaussee, de AIVD en de bijzondere opsporingsdiensten en bijzondere bijstandseenheden van de diverse departementen.

<sup>143</sup> De eindverantwoordelijkheid voor benoemingen in de leiding van de regiokorpsen en het KLPD blijft bij de minister van BZK, waarbij het concernbestuur voor een voordracht zorgdraagt. Het

relatiebeheer e.d. Om bureaucrativering te voorkomen dient de concernstaf beperkt van omvang te zijn. De concernstaf verricht geen uitvoerende beheersactiviteiten voor de overige concernonderdelen; deze worden of in de regiokorpsen, het KLPD en/of bij de dienst Beheersondersteuning uitgevoerd.

De regiokorpsen zijn de organisatie-eenheden van het concern die zijn belast met alle reguliere politietaken (algemeen, specialistisch) en de daarbijhorende beheersondersteuning in een territoriaal afgebakend gebied, tenzij deze taken elders in het concern zijn belegd. De regiokorpsen staan onder leiding van een regionaal korpschef die verantwoordelijk is voor de dagelijkse aansturing van zijn regionale korps.

Het KLPD is de organisatie-eenheid van het concern dat is belast met eigenstandige, nationale politietaken en operationele, specialistische taken ten behoeve van de regio's. Het KLPD staat onder leiding van een korpschef die is belast met de dagelijkse aansturing van zijn korps.

De dienst Beheersondersteuning politie omvat alle uitvoerende beheersactiviteiten ten behoeve van de onderdelen van het concern, die uit overwegingen van efficiency en effectiviteit beter op centraal niveau kunnen worden belegd. In deze dienst (de 'shared service') zijn onder te brengen de uitvoerende beheersactiviteiten op het gebied van HRM, ICT, financiële administraties, facilitair management en dergelijke. De dienst staat onder leiding van een directeur, die is belast met de dagelijkse aansturing van zijn dienst. Waar de beheersondersteuning bij de korpsen is ondergebracht is het aan de korpsen om dit zo efficiënt en effectief mogelijk in te richten. Dit kan ook interregionaal. Om wildgroei in interregionale samenwerkingsverbanden te voorkomen, heeft het de voorkeur om die samenwerking in gedefinieerde samenwerkingsclusters van korpsen onder te brengen.

Voor zowel KLPD als de dienst Beheersondersteuning geldt dat deze gedeconcentreerde eenheden kunnen hebben voor taken waar dat de effectiviteit, efficiency of de afstemming met de regiokorpsen bevordert. Verder geldt dat in het geschetste onderscheid tussen de drie onderdelen van het concern Nederlandse politie er op een aantal plaatsen taakverschuivingen ten opzichte van de huidige situatie zullen moeten plaatsvinden.<sup>144</sup>

De Nederlandse politie kent op dit moment verder een groot aantal expertisecentra, platforms etc. Waar deze structuur goed werkt, is wijziging niet noodzakelijk; zij volgen de ophanging in het huidige politiebestedel.

Voor wat betreft de rechtsvorm van het concern ligt de rechtspersoon sui generis voor de hand, omdat positionering als ZBO of agentschap de afstand tussen het concern en het centrale niveau verkleint en als een nationaal politiemodel kan worden gezien. Van dit laatste is de Stuurgroep geen voorstander. De

---

verdient overigens aanbeveling om de procedure voor ontslag van leden van de korpsleiding in het concernmodel afdoende te regelen. Dit is de consequentie van de versterking van de positie van de korpschef, zoals die hierna nog verder wordt uitgewerkt.

<sup>144</sup> Zoals bijvoorbeeld de reeds eerder aangehaalde dienst logistiek van het KLPD; deze zou in het concernmodel in de dienst Beheersondersteuning moeten worden ondergebracht waar het gaat om de uitvoerende taken. Het (strategische) beleidsdeel zou in de concernstaf een plek moeten krijgen.

voorgestelde rechtsvorm heeft betrekking op alle onderdelen van het concern, zodat de huidige status van agentschap voor het KLPD en de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van de regiokorpsen komt te vervallen.

## **7.5 Concernmodel nader uitgewerkt: concernbestuur politie**

Het concernbestuur wordt in deze paragraaf op de volgende aspecten nader uitgewerkt:

- Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het concernbestuur politie
- Samenstelling van het concernbestuur
- Democratische inbedding van het concernbestuur politie

### ***Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het concernbestuur politie***

Het concernbestuur heeft in ieder geval de volgende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten behoeve van het concern:

- Het formuleren van de missie, visie en strategie voor de Nederlandse politie, ter voorbereiding op bestuurlijke accordering.
- Het opstellen van het beleidsplan en meerjarenbeleidsplan van de Nederlandse politie met inachtneming van landelijke beleidsprioriteiten zoals die door de ministers van BZK en Justitie worden gesteld alsmede de prioriteiten die op lokaal en regionaal niveau worden gesteld.
- Het vervullen van een adviesfunctie in relatie tot de politie en politieorganisatie ten behoeve van de minister van BZK en de minister van Justitie.
- Het beslechten van geschillen als eerste escalatieniveau tussen de korpschef en het veiligheidsbestuur, het adviseren ten behoeve van het finale escalatieniveau (de minister van BZK i.c.m. de minister van Justitie) en het adviseren over geschillen in het veiligheidsbestuur.
- De verplichting om een betrouwbare, tijdige, efficiënte en effectieve informatie-uitwisseling binnen het concern te realiseren en in stand te houden.
- De verplichting om de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de Nederlandse politie te verbeteren, door onder andere het benutten van synergie, standaardisering en uniformering van werkprocessen.
- Het invullen van het management development-beleid voor het concern Nederlandse politie, onder andere door het doen van een voordracht aan de minister van BZK voor te benoemen leden van de korpsleiding in de regio's en het KLPD.
- Het verdelen van rijksbudget<sup>145</sup> voor de politie over de concernonderdelen binnen de gestelde kaders en overeengekomen afspraken.
- Het afleggen van verantwoording over de besteding van het rijksbudget.
- Het opstellen van het jaarverslag van de Nederlandse politie.

Aan de gezagsverantwoordelijkheid zoals die in het huidige politiebesteding is geregeld, wordt met deze verdeling niet getornd.

---

<sup>145</sup> Rijksbudget heeft betrekking op alle budgetten die vanuit de diverse rijksonderdelen aan het concern Nederlandse politie ter beschikking worden gesteld.

De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de werkwijze van het concernbestuur dienen bij reglement te worden geregeld.

### ***Samenstelling concernbestuur politie***

In de visie van de Stuurgroep moet het concernbestuur politie bestuurlijk slagvaardig en gezaghebbend kunnen opereren, waarbij van het concernbestuur wordt gevraagd dat het in teamverband, zonder last of ruggespraak in de richting van de spelers in het veld en met kennis en ervaring leiding kan geven aan het concern en de bestuurlijke brugfunctie tussen centraal en decentraal niveau optimaal kan vervullen.

De Stuurgroep heeft een aantal varianten voor de samenstelling van het concernbestuur de revue laten passeren. De variant waarbij het concernbestuur door vertegenwoordigers van de huidige spelers in het veld wordt gevormd, heeft daarbij niet de voorkeur van de Stuurgroep. Dit omdat de onafhankelijke besturing, zonder last of ruggespraak, dan in het gedrang kan komen en het teamverband moeilijker tot stand kan worden gebracht door de grote hoeveelheid spelers die dan in het concernbestuur moet worden vertegenwoordigd. De varianten waarin uitsluitend functionele, onafhankelijke experts of korpschefs het concernbestuur vormen hadden evenmin de voorkeur, omdat van die varianten niet voldoende draagvlak in het politieveld wordt verwacht en vraagtekens zijn te zetten bij de mogelijkheden om de bestuurlijke brugfunctie goed te vervullen. De Stuurgroep is tot het oordeel gekomen dat het concernbestuur zou moeten worden gevormd door vier (onafhankelijke) leden:

- Een voorzitter
  - Een lid met ruime kennis, ervaring en achtergrond in het openbaar bestuur
  - Een lid met ruime kennis, ervaring en achtergrond in het justitiedomein
  - Een lid met ruime kennis, ervaring en achtergrond in het operationele politiewerk, zoals een hoofdcommissaris van politie die volledig is vrijgesteld.
- Het concernbestuur wordt door de Kroon benoemd, voor een periode van vier jaar, met de mogelijkheid tot herbenoeming.<sup>146</sup>

### ***Democratische inbedding van het concernbestuur politie***

Het concernbestuur politie is verantwoording verschuldigd aan de minister van BZK waar het gaat om:

- De beheerstaken van het concern Nederlandse politie.
- De realisatie van de landelijke politieprioriteiten.
- De besteding van het rijksbudget voor het concern Nederlandse politie.

De minister van BZK kan ten aanzien van deze zaken ter verantwoording worden geroepen door de Tweede Kamer.

Verantwoording over de realisatie van regionaal en/of lokaal beleid moet op regionaal/lokaal niveau door de korpschef worden afgelegd. De realisatie van regionaal/beleid behoort immers niet tot de taken van het concernbestuur politie. Het concernbestuur is over dat regionaal/lokaal beleid zoals dat door regionale

---

<sup>146</sup> Door middel van een rooster van aftreden moet continuïteit in het concernbestuur worden gewaarborgd.

en lokale verantwoordelijken is geformuleerd geen verantwoording verschuldigd aan de minister van BZK.<sup>147</sup>

## 7.6 Concernmodel nader uitgewerkt: regiokorpsen

In het concern Nederlandse politie is de regiopolitie het orgaan om de lokale verankering van de politie vorm te geven. Met het concernmodel wordt het regionale/lokale niveau ontlast van een aantal beheersmatige activiteiten dat in de afgelopen jaren in complexiteit is toegenomen (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 voor een aantal trends die daarop duiden) en die om een gemeenschappelijke visie voor de gehele politie vragen. Door de concernbundeling wordt het voor de regio's eenvoudiger om zich op de primaire politietaak te richten en mag verder worden verwacht dat er capaciteit kan worden omgezet van het ondersteunende naar het primaire proces. Het concern is daarin faciliterend ten opzichte van de regio's.

De gezagverhoudingen worden in het concernmodel niet aangetast, er is dus geen sprake van een fundamentele systeemwijziging. De Stuurgroep ziet het concernmodel in relatie tot de regiokorpsen meer als een versnelling van de al in gang gezette ontwikkeling om tot meer horizontale samenwerking te komen, waarbij tegelijkertijd ook de verticale verbinding tussen centraal en decentraal niveau wordt gelegd.

In deze paragraaf komen hierna achtereenvolgens aan de orde:

- Het regiokorps en de veiligheidsregio
- Het korpsbeheer
- De korpschef
- De hoofdofficier van Justitie
- De burgemeester
- De rol van de gemeenteraad
- De schaal van de regiokorpsen
- Congruentie met de veiligheidsregio

### **Regiokorps en veiligheidsregio**

In de brief van 27 april 2005 aan de Tweede Kamer heeft de minister van BZK aangegeven wat de bedoelingen zijn met de vormgeving van de veiligheidsregio's dan wel het veiligheidsbestuur. In de betreffende brief wordt ook aandacht besteed aan de politie (zie ook § 3.3). De Stuurgroep heeft met belangstelling kennis genomen van deze brief en geconstateerd dat de brief ruimte laat voor het concernmodel.

Ten aanzien van de regionale besturing van de politie ziet de Stuurgroep in de voorstellen zoals in de brief genoemd, een dubbele aansturinglijn voor de politie ontstaan:

- De reeds bestaande lijn vanuit het regionaal college/korpsbeheerder (waarbij het onderscheid *beheer*, *beleid* en *bestuur* geldt).
- De lijn vanuit het veiligheidsbestuur: hier verzorgt een directie van regionaal commandant brandweer, korpschef van politie en regionaal geneeskundig

---

<sup>147</sup> Naar analogie geldt dit ook voor de minister van BZK en de Tweede Kamer.

functionaris de beleidsvoorbereiding en -uitvoering (waarbij het onderscheid *beleid* en *bestuur* geldt).

Het is de Stuurgroep onduidelijk hoe deze twee lijnen elkaar vervolgens weer vinden waar het om het beheer gaat. Ook is het onduidelijk waarom in het geval van het veiligheidsbestuur de korpschef de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder krijgt ten aanzien van de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, terwijl in het geval van het regionaal college (de politielijn) de korpsbeheerder hiervoor verantwoordelijk is. De Stuurgroep ziet geen steekhoudende argumenten waarom de korpschef in de politielijn van de verantwoordelijkheid voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering zou moeten worden uitgesloten. (De volgende subparagraaf gaat verder op het korpsbeheer in.)

In het streven van de Stuurgroep naar transparantie waar het gaat om de democratische inbedding van de politie, zou het naar het oordeel van de Stuurgroep wenselijk zijn als in de regio slechts één orgaan fungeert: het veiligheidsbestuur. Hierdoor kan ook optimaal vorm worden gegeven aan een multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid. Vanuit dit concernmodel en integrale denken, is immers ook de voorkeur voor het concernmodel bepaald. Een nationaal of provinciaal model biedt niet of nauwelijks een mogelijkheid om deze multidisciplinaire, horizontale bestuurlijke en operationele samenwerking op regionale schaal vorm te geven. Het concernmodel biedt daarmee ten opzichte van de genoemde een onderscheidende bestuurlijke invalshoek.

Deze keuze voor het regionaal veiligheidsbestuur heeft als consequentie dat het huidige regionaal college opgaat in het veiligheidsbestuur. Hierdoor zal de inbreng van de hoofdofficier van Justitie waar het de handhaving van de rechtsorde in het regionaal beleid(splan) betreft wel moeten worden verankerd. Als de integrale veiligheidsgedachte die uit de vorming van veiligheidsregio's spreekt daadwerkelijk invulling moet worden gegeven, dan ware het in de visie van de Stuurgroep alleszins voorstelbaar dat de hoofdofficier van Justitie ook lid is van dat regionaal veiligheidsbestuur.<sup>148</sup>

De Stuurgroep ziet daarbij als taak van het veiligheidsbestuur het binnen de beschikbare capaciteit en middelen en de landelijke kaders vaststellen van het regionaal veiligheidsplan<sup>149</sup>, waarbij rekening wordt gehouden met lokale, gemeentelijke prioriteiten.

De korpschef bereidt dit regionaal veiligheidsplan met de regionaal commandant brandweer en de regionaal geneeskundig functionaris voor en voert het vastgestelde plan ook uit. Het plan bevat tevens een geobjectiveerd voorstel voor de verdeling van de politiesterkte over de diverse eenheden van het regiokorps,

---

<sup>148</sup> Het is daarbij voor te stellen dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de hoofdofficier van Justitie zich beperken tot alleen die zaken die het regionale politiekorps betreffen. Door middel van wet-, regelgeving en/of de specifieke regeling van het veiligheidsbestuur moet dit oplosbaar zijn.

<sup>149</sup> Bij een integrale benadering van de regionale veiligheid moet uit het plan te destilleren zijn wat van de politie wordt verwacht. Een aparte politieparagraaf in het regionale veiligheidsplan is ook mogelijk, maar belemmert mogelijk het integrale veiligheidsdenken.



waaronder dus ook de districten en basiseenheden.<sup>150</sup> Over de realisatie van het regionaal veiligheidsplan legt de korpschef, waar het de regionale/lokale inbreng en zijn verantwoordelijkheid en bevoegdheid betreft, verantwoording af aan het veiligheidsbestuur.

De korpschef vertaalt het regionaal veiligheidsplan in zijn korpsplan, waarin hij tevens rekening houdt met de landelijke prioriteiten en de beheersaspecten van het korps. Ter borging van het concernbeleid moet het korpsplan worden goedgekeurd door het concernbestuur politie.<sup>151</sup>

Zolang het regionaal veiligheidsbestuur nog niet is gevormd, zal het noodzakelijk zijn dat het regionaal college in stand blijft. In dat geval:

- Bereidt de korpschef het regionaal politiebeleidsplan voor, rekening houdend met regionale en lokale prioriteiten en met een voorstel voor de verdeling van de politiesterkte over de diverse eenheden van het regiokorps, waaronder dus ook de districten en basiseenheden<sup>152</sup>.
- Stelt het regionaal college het regionaal politiebeleidsplan vast.
- Vertaalt de korpschef het regionaal politiebeleidsplan in zijn korpsplan, rekening houdend met de landelijke prioriteiten en de beheersaspecten van het korps.
- Draagt de korpschef zorg voor de realisatie van het regionaal politiebeleidsplan.
- Legt hij over die realisatie verantwoording af aan het regionaal college.

### **Korpsbeheer**

De Stuurgroep heeft reeds meerdere malen in dit rapport gesignaleerd dat er in de huidige praktijk een situatie is ontstaan waardoor het gezag over de politie door het beheer wordt belemmerd. De Stuurgroep hecht veel waarde aan het in stand laten van het gezagsdualisme, waarbij de burgemeester als bevoegd gezag over de politie fungeert voor wat betreft het handhaven van de openbare en de hulpverlening en de officier van Justitie deze gezagsrol vervult waar het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft.

Het concernmodel is er op gericht om politiecapaciteit zo efficiënt en zo effectief mogelijk in te zetten. Door middel van de dienst Beheersondersteuning (de 'shared services') worden arbeidsintensieve beheersactiviteiten centraal in het concern belegd en met de concernstaf wordt concernbreed beheerbeleid gemaakt. De hoofdlijnen van het beheer zijn hiermee voor de korpsen gedefinieerd.

De brief van de minister van BZK van 27 april 2005 over de veiligheidsregio's heeft, door de omschreven situatie bij brandweer en GHOR, nog eens duidelijk gemaakt dat voor beheer als zodanig geen aparte bestuurlijke *functionaris* nodig

---

<sup>150</sup> De verdeling van de sterkte is de verantwoordelijkheid van de korpschef; met de verdeling moet het regionaal veiligheidsbestuur instemmen. Bij geschillen hierover: zie §7.10 onder de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal waar de escalatieprocedure wordt beschreven.

<sup>151</sup> Het korpsplan behoeft de goedkeuring van het concernbestuur politie; het regionale veiligheidsplan uiteraard niet.

<sup>152</sup> Zie voetnoot 150.

is. De Stuurgroep heeft de *functie* korpsbeheer daarom bij het concernbestuur belegd; de figuur van korpsbeheerder komt daarmee te vervallen. In de korpsen is de korpschef belast met de invulling en uitvoering van het beheer, waarover hij verantwoording is verschuldigd aan het concernbestuur.<sup>153</sup>

De Stuurgroep vindt het wenselijk dat de voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef periodiek met elkaar overleg voeren over de realisatie van het regionaal veiligheidsplan.<sup>154</sup>

In de verandering van het korpsbeheer zoals hiervoor is aangegeven, is tevens het vraagstuk opgelost of een gekozen burgemeester korpsbeheerder kan zijn.

In het geval van het handhaven van een korpsbeheerder met de huidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zou de Stuurgroep tot een negatief advies zijn gekomen op de vraag of een gekozen burgemeester tevens korpsbeheerder kan zijn. De nu reeds bestaande petten-problematiek zou dan verder kunnen worden verscherpt, door de druk om (de kiezers in) de eigen gemeente te accommoderen. Voor de helderheid van de posities en om onnodige spanning in het regionaal veiligheidsbestuur (of diens voorloper: het regionaal college) te voorkomen, is invulling van het huidige korpsbeheerderschap met een gekozen burgemeester niet te verkiezen.<sup>155</sup>

#### **Voorzitter regionaal veiligheidsbestuur**<sup>156</sup>

De voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur heeft met zijn collega's in het veiligheidsbestuur de verantwoordelijkheid om het regionaal veiligheidsbeleid vorm te geven. Dit beperkt zich niet tot de politie, de brandweer en de GHOR, waar het gaat om bijvoorbeeld de rampenbestrijding, maar ook om het verbeteren van de veiligheid in het algemeen, waar mogelijk in samenwerking met publieke en private partijen. Vanuit zijn bestuurlijke kwaliteiten ligt hier voor die voorzitter, als *primus inter pares* een taak om de samenwerking op veiligheidsgebied vorm te geven.

De voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur heeft periodiek overleg met de hoofdofficier van Justitie en de korpschef over de realisatie van het regionaal veiligheidsplan.

---

<sup>153</sup> De Stuurgroep stelt hier dus voor om vanuit de begrippen gezag, bestuur en beleid te redeneren. Beheer ligt besloten in het strategische (concernbestuur) en het operationele (korpschef) management. In dit rapport wordt de term beheer verder wel gebruikt om te verhelderen waar 'beheer' vanuit het huidige bestel in het concernmodel wordt gepositioneerd.

<sup>154</sup> In de situatie met een regionaal college: het regionale politieplan.

<sup>155</sup> De Stuurgroep heeft als alternatieven voor het korpsbeheerderschap *in de huidige vorm* ook gekeken naar varianten als een politiedirecteur, de commissaris der Koningin, de korpschef, het regionaal veiligheidsbestuur en het regionaal college. Deze varianten vertonen sterke samenhang met de hoofdmodellen voor verbetering uit §7.2. In het door de Stuurgroep gekozen en uitgewerkte concernmodel is het vraagstuk rond het korpsbeheer opgelost.

<sup>156</sup> In de situatie met een regionaal college: voorzitter regionaal college.

### **Hoofdofficier van Justitie**

De hoofdofficier van Justitie maakt deel uit van het regionaal veiligheidsbestuur en heeft daarin een bevoegdheid en verantwoordelijkheid die zich beperkt tot het onderdeel politie. De hoofdofficier van Justitie heeft periodiek overleg met de voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur en de korpschef over de realisatie van het regionaal veiligheidsplan.

### **Korpschef**

De regionaal korpschef<sup>157</sup> is belast met de dagelijkse leiding (inclusief beheer) van zijn korps en is over het functioneren van zijn korps verantwoording verschuldigd aan het concernbestuur politie. Hij stelt jaarlijks het korpsplan op waarin hij de landelijke kaders, het regionaal veiligheidsplan en beheersaspecten met elkaar combineert. Het korpsplan wordt door het concernbestuur politie vastgesteld.

De korpschef heeft een adviserende en beleidsvoorbereidende rol richting:

- Het concernbestuur voor wat betreft het functioneren van het concern en het opstellen van het korpsplan als onderdeel van het beleidsplan van het concern.
- Het regionaal veiligheidsbestuur voor wat betreft het opstellen van het regionaal veiligheidsplan.

Ten aanzien van het gemeentelijk veiligheidsbeleid heeft hij eveneens een adviserende rol; deze zal in de praktijk worden gedelegeerd aan de plaatselijke politiefchef.

De Stuurgroep acht het aanbevelenswaardig om de positie van de korpschef in het concernmodel wettelijk te verankeren.

### **Burgemeester**

De burgemeester is het bevoegd gezag over de politie ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Hij is lid van het regionaal veiligheidsbestuur en ziet toe dat de inbreng vanuit zijn gemeenteraad bij de totstandkoming van het regionaal veiligheidsbeleid adequaat wordt afgewogen ten opzichte van het (te vormen) regionaal beleid.

Vanuit zijn gezagsrol heeft hij periodiek contact met de plaatselijke politiefchef; hij vormt met de officier van Justitie en de plaatselijke politiefchef de lokale gezagsdriehoek.

Waar driehoeksoverleg op bovengemeentelijk niveau wenselijk wordt geacht om tot beleidsafstemming te komen, neemt hij deel aan dergelijk overleg.

Hij is in zijn gezagsrol over de politie en zijn functioneren als lid van het veiligheidsbestuur verantwoording verschuldigd aan zijn gemeenteraad.

---

<sup>157</sup> Voor de korpschef KLPD zie § 7.7.

Om het lokaal gezag over de politie waar te kunnen maken en om te voorkomen dat nationaal en regionaal belang altijd prevaleren boven lokaal belang<sup>158</sup>, pleit de Stuurgroep niet voor het oormerken van een gemeentelijk politiebudget. Een aparte gemeentelijke politiefinanciering die eerst wordt afgezonderd van het rijksbudget voor de politie zal de nodige administratieve lasten met zich meebrengen, de bestuurbaarheid van de regio's in hoge mate bemoeilijken en zal kunnen leiden tot afwenteling van lokale problemen naar gemeenten. In dat laatste geval is de verworvenheid van de slagkracht door regionale samenwerking teniet gedaan. De Stuurgroep is eerder voorstander van het ten spoedigste ontwikkelen van basiseisen en -kwaliteiten voor politiewerk waarop aanspraak mag worden gemaakt op lokaal niveau.<sup>159</sup>

In het bovenstaande is naar het oordeel van de Stuurgroep niet relevant of het om een gekozen of een benoemde burgemeester gaat. In de taakopdracht van de Stuurgroep is gevraagd om aan het thema *gekozen burgemeester* aandacht te schenken. Hierna wordt op dit thema nader ingegaan.<sup>160</sup>

Er zijn twee opties de Stuurgroep in dit kader wil bezien:

- De direct gekozen burgemeester
- De door de raad gekozen burgemeester

#### *Direct gekozen burgemeester*

Een van de argumenten die vóór de invoering van de gekozen burgemeester wordt gehanteerd is dat Nederland met zijn benoemde burgemeester een uitzondering is binnen de landen die zijn aangesloten bij de Raad voor Europa. Wanneer echter een gekozen burgemeester wordt ingevoerd zou Nederland bij handhaving van de huidige rollen in het politiebestedel opnieuw een uitzondering gaan vormen, en wel op politiegebied. In de landen met een gekozen burgemeester heeft de burgemeester namelijk niet de directe band met de politie zoals op dit moment bij de burgemeester in Nederland het geval is. De Stuurgroep zou het evenwel te eenvoudig vinden om met een dergelijke argumentatielijn ('een uitzondering in Europa') tot de conclusie te komen dat bij een gekozen burgemeester de rol van de burgemeester in het politiebestedel zou moeten zijn uitgespeeld. Anderzijds is het niet uit te sluiten dat juist omdat de burgemeester in Nederland wordt benoemd hij een belangrijke rol kan en mag spelen in het politiebestedel en dat in andere landen - bij een gekozen burgemeester - de politiemacht juist onder een andere aansturing staat. De Stuurgroep heeft hier geen uitgebreid historisch vergelijkend onderzoek naar gedaan, maar betracht door het voorgaande wel enige voorzichtigheid om

---

<sup>158</sup> Als dit altijd het geval is, kan dat in de eerste plaats duiden op niet gelijkwaardige spelers in het verdeelspel en/of op een structurele schaarste. Het eerste kan worden opgelost door meer gelijkwaardigheid in te bouwen. Als daardoor voor nationaal en regionaal niveau het schaarsteprobleem onacceptabel wordt, blijft over dat extra politiebudget zal moeten worden vrijgemaakt om de schaarste te verminderen.

<sup>159</sup> Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de openingstijden, bezetting en taakspecialismen van een hoofdbureau, districts bureau, wijkbureau en politiepost die in het concern als minimale standaards gelden. Willekeurige voorbeelden van dergelijke concernstandaardisatie buiten de politie zijn te vinden op: [www.postkantoor.nl](http://www.postkantoor.nl) en [www.ah.nl/winkelformules](http://www.ah.nl/winkelformules).

<sup>160</sup> Hoewel de introductie van het gekozen burgemeesterschap is vertraagd, wordt dit thema hier toch behandeld, mede om te bezien of het concernmodel voldoende is voorbereid op een dergelijke bestuurlijke trend.

zonder meer te concluderen dat een overgang van een benoemde burgemeester naar een gekozen burgemeester in het politiebestedel zonder gevolgen zou kunnen blijven.<sup>161</sup>

Het onlosmakelijke verband tussen gezagsuitoefening en het gekozen burgemeesterschap zoals dat onder andere tijdens de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer werd gelegd, zou op termijn derhalve niet houdbaar kunnen blijken te zijn.

Een gekozen burgemeester zal zich moeten profileren bij zijn potentiële kiezers en zal, als hij eenmaal is gekozen, ook weer herkozen willen worden. Een van de zaken waarmee een gekozen burgemeester zich op dit moment zou kunnen manifesteren ten behoeve van zijn verkiezing is het thema veiligheid (zie de designaleerde ontwikkelingen en trends in hoofdstuk 3). Om de doelstelling van een veilige gemeente ook waar te kunnen maken, mag dan worden verwacht dat de gekozen burgemeester de politie strakker zal willen aansturen. Als nadeel zou echter kunnen gelden dat het blikveld zich tot de eigen gemeente verengt en veiligheid niet in regionaal en multidisciplinair verband wordt gezien. De verworvenheid van het over de gemeentegrenzen heen kijken zoals bij de introductie van de regionale politie is gerealiseerd, kan dan onder druk komen te staan. Het veiligheidsbestuur zal hierop bedacht moeten zijn, maar kan in ieder geval rekenen op voldoende aandacht voor het veiligheidsthema. De Stuurgroep heeft daarom geen reden om het direct gekozen burgemeesterschap als onverenigbaar te zien met de huidige gezagsrol van de benoemde burgemeester.

#### *Indirect gekozen burgemeester*

Ten aanzien van de indirect, door de gemeenteraad, gekozen burgemeester doen zich eigenlijk dezelfde effecten voor als hierboven beschreven, maar deze zullen naar verwachting van de Stuurgroep een meer gematigd karakter hebben of minder tot extremen kunnen leiden. De indirect gekozen burgemeester neemt hierdoor duidelijk een positie in tussen de huidige benoemde burgemeester en de direct gekozen burgemeester. Ook het indirect gekozen burgemeesterschap vormt geen beletsel voor het uitoefenen van de huidige gezagsrol ten aanzien van het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening.

#### **Officier van Justitie**

De officier van Justitie is het bevoegd gezag over de politie ten aanzien van het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde.

Vanuit zijn gezagsrol heeft hij periodiek contact met de plaatselijke politiechef; hij vormt met de burgemeester en de plaatselijke politiechef de lokale gezagsdriehoek.

Waar driehoeksoverleg op bovengemeentelijk niveau wenselijk wordt geacht om tot beleidsafstemming te komen, neemt hij deel aan dergelijk overleg.

---

<sup>161</sup> Vgl. onder meer ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004b, 2004c en 2004f) en Elzinga (2005b).

### **Gemeenteraad**

De gemeenteraden hebben in het huidige bestel niet altijd de mogelijkheid benut en/of gekregen om het regionaal politiebeleid via de burgemeester vorm te geven. Om de lokale betrokkenheid te versterken zullen de gemeenteraden in de eerste plaats zelf het belang van hun betrokkenheid bij het regionaal veiligheidsplan moeten onderkennen. Daarnaast is een aantal maatregelen denkbaar om deze betrokkenheid verder te versterken. In de eerste plaats is dat het vaststellen van een gemeentelijk (integraal) veiligheidsbeleid en beleidsplan (zoals dat eigenlijk al grotendeels gebruikelijk is). Dit plan heeft twee functies voorzover het de politie betreft: het is een van de richtinggevende documenten voor het plaatselijke politiewerkplan en daarnaast is het de leidraad voor het functioneren van de burgemeester in het regionaal veiligheidsbestuur. Om de inbreng van de gemeenteraden te garanderen geeft de Stuurgroep de voorkeur aan een verplichting voor het veiligheidsbestuur om, naast een wettelijk inbrengrecht, daadwerkelijk actief inbreng van de gemeenteraden te vragen, om te waarborgen dat de gemeenteraden zich daadwerkelijk met de regiopolitie bezighouden.<sup>162</sup> Op deze wijze wordt de balans tussen nationale en lokale prioriteiten niet bij voorbaat verstoord. Verder is de gemeenteraad het orgaan waaraan de burgemeester verantwoording aflegt over zijn rol ten aanzien van het plaatselijke gezag over de politie (openbare orde en hulpverlening) en zijn functioneren in het veiligheidsbestuur.

### **Schaal van de regiokorpsen**

Op de schaal van Nederland zijn er 25 politieregio's die sterk verschillen in omvang. Dit aantal van 25 is naar het oordeel van de Stuurgroep minder efficiënt. De door de korpsen in gang gezette verkenningen naar en de realisatie van samenwerkingsverbanden zijn daarvoor mede het bewijs. Zoals in hoofdstuk 5 nadrukkelijk aan de orde is geweest, ontbreekt voldoende betrouwbaar cijfermateriaal om op dit moment een goed inzicht te krijgen in een minimale, optimale of maximale schaalgrootte voor een regiokorps. In een blanco situatie zou de Stuurgroep, gelet op de buitenlandse ervaringen, de voorkeur geven aan korpsen met een omvang die tussen de 2.000 en 4.000 medewerkers ligt. Bij een dergelijke omvang kan ook voldoende worden geanticipeerd op de trends en ontwikkelingen die de Stuurgroep eerder heeft gesignaleerd in hoofdstuk 3.

Ondanks deze voorkeur stelt de Stuurgroep geen fundamentele wijziging in de schaalgrootte van de korpsen voor.<sup>163</sup> Hiervoor geldt een aantal argumenten:

- Met het concernmodel wordt het mogelijk om in ieder geval voor de beheersondersteuning schaalvoordelen te benutten. Het concernmodel zal ook leiden tot standaardisatie en uniformering van werkprocessen en tot een basisniveau van politiezorg. Met de voordelen die daarmee zijn te behalen is schaalvergroting bij de regio's niet direct noodzakelijk.
- Het concernmodel heeft verder als voordeel dat de ministers van BZK en Justitie niet meer met 25 afzonderlijke regio's tot overleg en overeenstemming hoeven te komen. Zij komen tot afspraken met het concernbestuur politie. Het concernbestuur kan vervolgens door de

---

<sup>162</sup> De Stuurgroep staat hier dus een actieve in plaats van een passieve benadering voor.

<sup>163</sup> Van het verkleinen van de omvang van de regio's of het vergroten van het aantal regio's moet echter zeker geen sprake zijn.

- concernstructuur makkelijker tot doorvertaling naar de regiokorpsen komen. Ook hierdoor neemt de noodzaak van direct ingrijpen in de schaalgrootte af.
- Wijziging van de schaal van de korpsen zal vermoedelijk leiden tot een grootscheepse operatie, waarbij de aandacht van de politie meer op de nieuwe plek in de organisatie zal zijn gericht dan op de primaire politietaken.
  - De omvang van de korpsen heeft in de huidige situatie geen (aantoonbaar) significant effect op de prestaties van de korpsen.<sup>164</sup>
  - Het wijzigen van de schaal van de politieregio's zou bij het handhaven van de eis van congruentie ook tot wijziging van de schaal van de veiligheidsregio's leiden. Het proces om de veiligheidsregio's in te richten op de schaal van de huidige politieregio's zou daardoor ernstig verstoord kunnen raken.
  - Het concernbestuur politie heeft tot taak efficiency en effectiviteit in het concern te bevorderen. In het functioneren van dit orgaan zal zonder twijfel voor de schaal van de politieregio's een belangrijk aandachtspunt gaan vormen.

Het is echter wel noodzakelijk dat het concern én de wet- en regelgeving de mogelijkheid bieden om in die gevallen waar de dynamiek vanuit de concernonderdelen tot een natuurlijk proces van schaalvergroting leidt (waaronder nadrukkelijk ook initiatieven die vanuit de regiokorpsen of regio's komen) dergelijke initiatieven makkelijk te kunnen honoreren.

#### **Congruentie met de veiligheidsregio**

In het concernmodel is congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's noodzakelijk om multidisciplinaire afstemming te garanderen en het regionaal college op te laten gaan in het regionaal veiligheidsbestuur. Op dit moment is nog sprake van twee incongruenties, te weten de gemeenten Hattem en Haarlemmermeer.<sup>165</sup> De incongruenties zijn weergegeven in de volgende tabel:<sup>166 167</sup>

Gemeente	Regionale Brandweer	GHOR	Politie
Hattem	IJssel-Vecht	IJssel-Vecht	Noord- en Oost Gelderland
Haarlemmermeer	Amsterdam en omstreken	Amsterdam en omstreken	Kennemerland

**Tabel 7.2:** Incongruentie

<sup>164</sup> Het is natuurlijk niet uit te sluiten dat wijziging van de schaal tot efficiencyvoordelen leidt, hetgeen vervolgens de effectiviteit positief kan beïnvloeden.

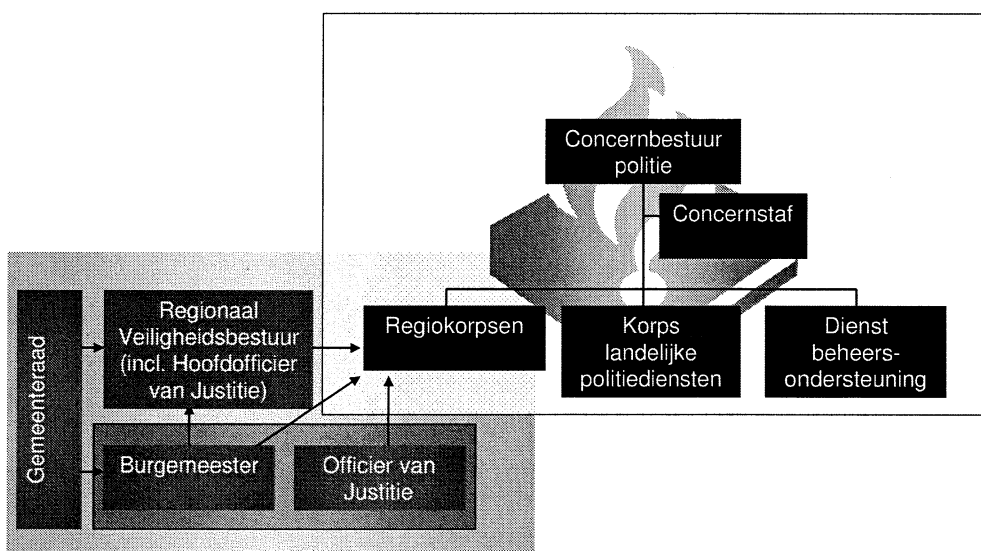
<sup>165</sup> Voor een aantal andere incongruenties geldt dat afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het effectueren van territoriale congruentie, hoewel deze nog niet overal materieel is vormgegeven.

<sup>166</sup> Aanvullend op de tabel zijn de regio's Zaanstreek-Waterland en Amsterdam en omstreken voor wat betreft de GHOR door de gemeenten uit de desbetreffende regio's op dit moment ondergebracht onder één WGR-bestuur. De wet noch het Besluit territoriale indeling brandweer en GHOR-regio's verzetten zich daartegen.

<sup>167</sup> De naamgeving van de brandweer- en GHOR-regio verschilt in deze twee gevallen van de naamgeving van de politieregio; het betreft hier de politieregio's IJsselland en Amsterdam-Amstelland.

De Stuurgroep heeft in Bijlage 8 een aantal opties uitgewerkt om tot congruentie te geraken. De Stuurgroep komt niet tot een eindkeuze, gelet op de veelheid aan consequenties die verder reiken dan alleen de politie. Het oplossen van de incongruentie leidt daarbij mogelijk af van het oplossen van de werkelijke knelpunten in het huidige bestel. Deze opties moeten daarom als handreikingen worden gezien voor de politiek-bestuurlijke afweging in deze dossiers.

De voorgaande uitwerkingen van het concernmodel op regionaal niveau vertaalt zich in de volgende figuur (figuur 7.2):



**Figuur 7.2:** Concernmodel op regionaal niveau

## 7.7 Concernmodel nader uitgewerkt: KLPD

In de huidige situatie fungeert de minister van BZK als korpsbeheerder van het KLPD. Daarnaast is ook een gezagsrol bij de minister van BZK te onderkennen, waar het gaat om taken van het KLPD die vanuit nationaal veiligheidsbelang worden uitgevoerd. Het KLPD voert ook eigenstandige taken en operationele, specialistische ondersteuningstaken uit ten behoeve van de regio's.<sup>168</sup>

Naar analogie van de regiokorpsen bereidt de korpschef KLPD in het concernmodel vanuit zijn nationale takenpakket<sup>169</sup> het nationaal veiligheidsplan

<sup>168</sup> Een voor de hand liggend voorbeeld is de Dienst Levende Have. Hoewel op landelijke schaal uitgevoerd vallen in de visie van de Stuurgroep bijvoorbeeld ook de spoorwegpolitie, de verkeerspolitie en de waterpolitie in deze tweede categorie. Deze taken zijn qua aard van het werk ook goed onder te brengen bij de regiokorpsen, maar omwille van efficiency en effectiviteit zijn zij ondergebracht bij het KLPD.

<sup>169</sup> Bijvoorbeeld de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging en de Nationale Recherche.



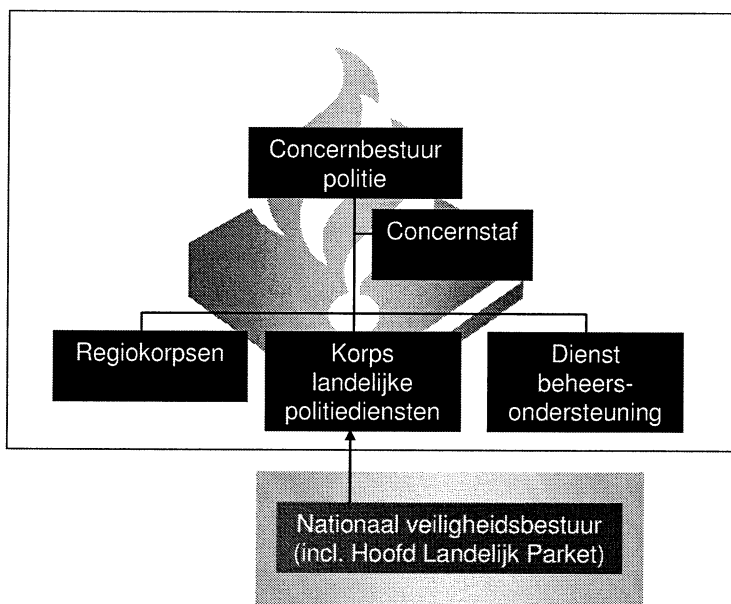
voor ten behoeve van het nationaal veiligheidsbestuur<sup>170</sup>. Hierbij houdt hij rekening met de wensen die op nationaal niveau leven. Het nationaal veiligheidsbestuur, waarvan het hoofd Landelijk parket deel uitmaakt, stelt het nationaal veiligheidsplan vast.

De korpschef KLPD is verantwoordelijk voor de realisatie en vertaalt dit plan in het korpsplan KLPD. Met de minister van BZK, als voorzitter van het nationaal veiligheidsbestuur en het hoofd van het Landelijk parket heeft de korpschef periodiek overleg over de voortgang in de realisatie van het nationaal veiligheidsplan.

Het korpsplan KLPD bevat verder met inachtneming van de landelijke kaders en de wensen van de regiokorpsen het overige takenpakket van het KLPD. Het korpsplan wordt vastgesteld door het concernbestuur politie ter borging van het concernbeleid.

De korpschef KLPD is verder verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van zijn korps (inclusief het beheer) en legt daarover verantwoording af aan het concernbestuur.

De voorgaande uitwerking van het concernmodel voor het KLPD vertaalt zich in de volgende figuur (figuur 7.3):



**Figuur 7.3:** Concernmodel voor het KLPD

<sup>170</sup> In deze paragraaf wordt aangesloten bij de uitwerking op regionale schaal, inclusief de daar gehanteerde terminologie. Dit kan betekenen dat nu nog niet op deze wijze en/of met deze begrippen op nationaal niveau wordt gewerkt.

## 7.8 Concernmodel nader uitgewerkt: ministers van BZK en Justitie

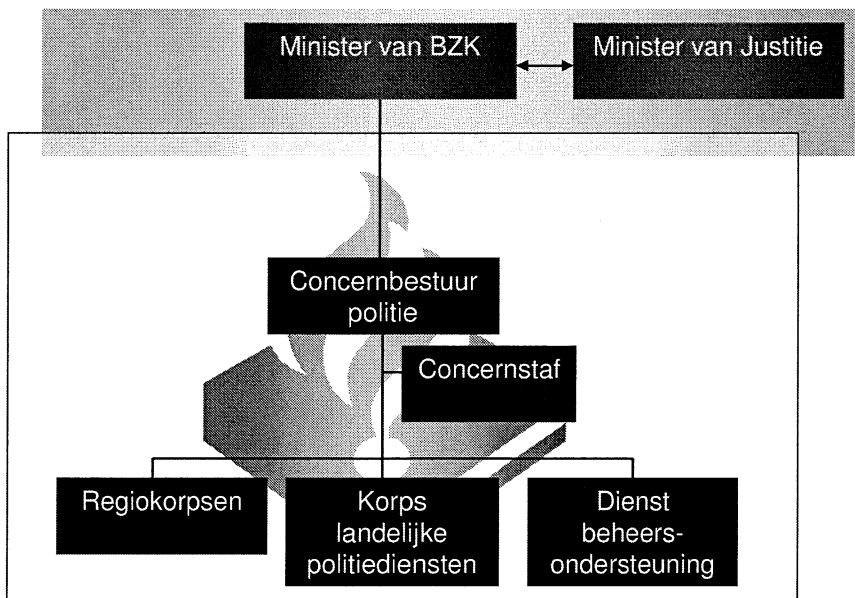
In deze paragraaf wordt het concernmodel verder uitgewerkt ten aanzien van de verhouding van de minister van BZK en de minister van Justitie tot het concern Nederlandse politie. Deze paragraaf gaat in op de algemene relatie tot het concern, de rol van de beide ministers bij geschillen en de relatie met het KLPD.

### Algemeen

In het concernmodel geldt dat de minister van BZK en de minister van Justitie, zoals nu het geval is, het meerjarenbeleidsplan politie opstellen. Dit beleidsplan moet zich jaarlijks vertalen in prestatieafspraken met het concernbestuur politie. Voor het realiseren van de gemaakte prestatieafspraken stelt de minister van BZK rijksbudget ter beschikking. In de prestatieafspraken en het daarvoor beschikbare budget worden nationale wensen met betrekking tot de inzet van politiecapaciteit meegenomen. Dit betekent dat er uitsluitend een prestatie- en financieringsrelatie bestaat tussen de minister van BZK en het concernbestuur politie.

Van de huidige beheersbevoegdheden van de minister van BZK en - voorzover het justitiële aspecten betreft - die van de minister van Justitie zal nader moeten worden gezien welke daarvan kunnen worden gedelegeerd aan het concernbestuur politie.

De voorgaande uitwerking van het concernmodel voor de ministers van BZK en Justitie vertaalt zich in de volgende figuur (figuur 7.4):



Figuur 7.4: Concernmodel en ministers van BZK en Justitie

### Geschillen

In het huidige politiebesteding fungeren de ministers van BZK en Justitie als laatste escalatieniveau bij geschillen. In het concernmodel blijft dit gehandhaafd. De Stuurgroep maakt daarbij een onderscheid naar geschillen over de politie *in* het regionaal veiligheidsbestuur en *tussen* veiligheidsbestuur en korpschef. In het

eerste geval heeft het concernbestuur politie een adviserende stem indien het geschil op ministerieel niveau moet worden beslecht. In het tweede geval is het concernbestuur politie het eerste escalatieniveau en vormen de beide ministers het finale escalatieniveau.<sup>171</sup>

### **Relatie met het KLPD**

In relatie tot het KLPD vervalt voor de minister van BZK de korpsbeheerderstaak, zoals de functie van korpsbeheerder ook in de regio's is komen te vervallen.

Als voorzitter van het nationaal veiligheidsbestuur heeft hij met het hoofd Landelijk parket en de korpschef KLPD periodiek overleg over de voortgang van de realisatie van het nationaal veiligheidsplan.

Daarnaast heeft de minister van BZK periodiek overleg met de korpschef KLPD vanuit zijn nationale gezagsrol voorzover het het KLPD betreft.<sup>172</sup>

## **7.9 Concernmodel nader uitgewerkt: inspectie en toezicht**

Op rijksniveau is het wenselijk dat de inspectiefunctie ten behoeve van de minister van BZK in de richting van de korpsen wordt versterkt. Hiervoor gelden de volgende argumenten:

- Het beheer staat op afstand van de minister. De noodzaak zoals die in het huidige bestel al bestaat om een objectief beeld te verkrijgen over de stand van zaken rond de politie duurt onverminderd voort.
- Dit objectieve beeld kan worden gebruikt voor volgen van de mate van realisatie van de afgesproken doelstellingen, het opstellen van de prestatieafspraken en het overleg in het kader van de nationale taken.
- De Nederlandse politie verzamelt veel gegevens, maar het blijkt keer op keer zeer moeilijk betrouwbare bedrijfsvergelijkingen te maken. Ook hier zou de inspectiefunctie een rol moeten krijgen, zoals in het realiseren en bijhouden van een betrouwbare database met gegevens over het functioneren van de politie op de primaire en bedrijfsvoeringstaak, het bewaken van de betrouwbaarheid van de in te voeren gegevens en het uitvoeren van (benchmark)analyses aan de hand van de verzamelde gegevens. Het is noodzakelijk dat de bedrijfsrelevante gegevens objectief en betrouwbaar worden verzameld, vastgelegd en geanalyseerd, ook in verband met besluitvorming over schaalgrootte van korpsen.
- Waar het huidige kwaliteitssysteem van de politie een prima instrument is om de politie op kwaliteit te focussen, heeft het ook een sterk intern gericht karakter. Van een inspectie die van buiten de eigen kring komt, mag worden verwacht dat dit een extra kwaliteitsimpuls kan geven om de effectiviteit en efficiency van het concern Nederlandse politie verder te verhogen.

Het is daarbij evident dat de resultaten van de inspecties ook aan de regionale veiligheidsbesturen ter beschikking worden gesteld. Hierdoor heeft het veiligheidsbestuur de mogelijkheid om bij het opstellen van het regionaal veiligheidsplan rekening te houden met de mogelijkheden van het korps en/of er bij de korpschef te kunnen aandringen op verbetering van de korpsprestaties.

---

<sup>171</sup> Zie ook §7.10 waar de rollen van de commissaris der Koningin en het College van Procureurs-Generaal worden uitgewerkt.

<sup>172</sup> Dit overleg kan ook tegelijkertijd plaatsvinden met andere nationale gezagsdragers.

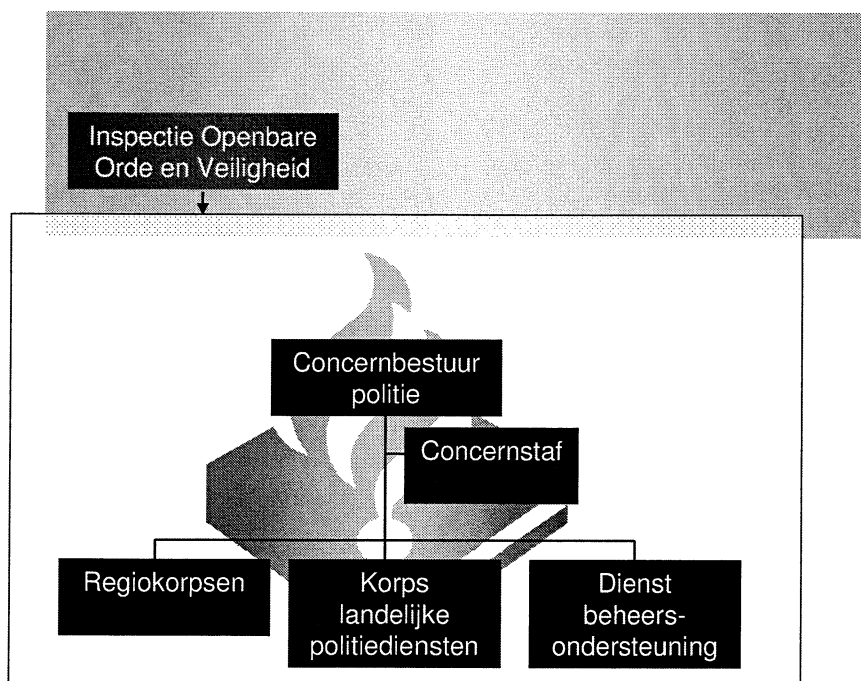
In vervolg op de constatering in § 5.6 met betrekking tot inspectie en toezicht pleit de Stuurgroep voor één orgaan dat is belast met het systeemtoezicht: IOOV. Deze Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zou daarbij moeten worden omgevormd tot een krachtige en gezaghebbende inspectie, met een kwalitatief hoogwaardige bemensing naar het model zoals dat in Engeland & Wales wordt toegepast. Dit betekent onder andere:

- Het uitvoeren van algemene korpsinspecties
- Het uitvoeren van thematische inspecties
- Het uitvoeren van efficiency- en effectiviteitsinspecties
- Het uitvoeren van basiseenhedeninspecties
- Het meten van de kwaliteit van de korpsen aan de hand van een 'baseline assesment' op basis van prestatie-indicatoren.

Waar tekortkomingen worden geconstateerd, zal daarbij de directe bemoeienis vanuit de Inspectie OOV steeds krachtiger worden in de richting van het betrokken korps.

De rol van systeemtoezichthouder in relatie tot (de taakuitoefening van) de politie die de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal in het huidige bestel hebben komt daarmee te vervallen.

De voorgaande uitwerking voor het systeemtoezicht in het concernmodel vertaalt zich in de volgende figuur (figuur 7.5):



Figuur 7.5: Systeemtoezicht in het concernmodel

#### 7.10 Concernmodel nader uitgewerkt: overige aspecten

In het concernmodel zullen zaken op een groot aantal terreinen op een andere wijze moeten worden geregeld dan in het huidige bestel het geval is. De Stuurgroep zal deze niet allemaal uitputtend behandelen, temeer daar

tegelijkertijd met het onderzoek van de Stuurgroep het IBO-onderzoek naar modellen voor beheer van de politie loopt. Dit IBO-onderzoek zal naar de Stuurgroep aanneemt een aantal aspecten verder uitwerken.

In deze paragraaf wil de Stuurgroep nog een aantal relevante zaken noemen:

- De positie van de Raad van Hoofdcommissarissen, het Korpsbeheerdersberaad en het Nederlands Politie Instituut.
- De rollen van commissaris der Koningin en college van Procureurs-Generaal.
- De rol van de medezeggenschap.
- De klachtenbehandeling.

### ***Positie van RHC en KBB***

In het concernmodel heeft de RHC geen formele positie en zal de RHC moeten worden gezien als de beroepsvereniging van korpschefs.

De huidige functie van korpsbeheerder komt in het concernmodel niet terug; wel wordt de voorzitter van het veiligheidsbestuur (of als voorloper daarvan de voorzitter van het regionaal college) gepositioneerd als de vertegenwoordiger van het veiligheidsbestuur die met de hoofdofficier van Justitie periodiek overleg heeft met de korpschef over de voortgang in de realisatie van het regionaal veiligheidsplan (of als voorloper daarvan het regionaal politieplan).

### ***Commissaris der Koningin en college van Procureurs-Generaal***

Zowel de commissaris der Koningin als het college van Procureurs-Generaal behouden hun bevoegdheid in de gezagslijn. Ten aanzien van hun rol bij geschillen wordt een onderscheid gemaakt tussen geschillen *in* het veiligheidsbestuur met betrekking tot de politie en geschillen *tussen* veiligheidsbestuur en regionaal korpschef.<sup>173</sup> In het eerste geval vormen de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal het eerste escalatieniveau en de minister van BZK/de minister van Justitie het finale niveau, waarbij het concernbestuur politie beide ministers van advies dient.

Door deze systematiek blijven het probleem en de oplossing eerst buiten de politieorganisatie: het gaat immers om een geschil van inzicht *in* het veiligheidsbestuur. In tweede instantie is het advies van het concernbestuur politie aan de ministers bedoeld om tot een oplossing te komen die niet tot ongewenste consequenties voor het concern Nederlandse politie leidt.

In het tweede geval (geschil tussen veiligheidsbestuur en regionaal korpschef) vormt het concernbestuur het eerste escalatieniveau en dienen de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal het concernbestuur van advies. Het finale escalatieniveau is de minister van BZK/de minister van Justitie.

Door deze systematiek wordt het belang van het concern Nederlandse politie bewaakt, waarbij het concernbestuur zich laat adviseren door de twee partijen die een lijn hebben naar de leden van het veiligheidsbestuur. Mocht dit niet tot

---

<sup>173</sup> Indien het veiligheidsbestuur nog niet is gevormd, gaat het om geschillen *in* het regionaal college en om geschillen *tussen* het regionaal college en de korpschef.

een oplossing leiden, dan is het aan de ministers om een finaal besluit te nemen. Hiertoe kunnen de dan reeds uitgebrachte adviezen worden gebruikt.

Indien de grens van de politieregio de provinciegrens in de toekomst zou gaan overschrijden als gevolg van schaalvergroting om de efficiency en/of effectiviteit te vergroten, zal dit automatisch betekenen dat er meer dan één commissaris der Koningin betrokken zal zijn bij het veiligheidsbestuur. Vooralsnog stelt de Stuurgroep voor die situatie een pragmatische oplossing voor. Deze bestaat eruit dat in die gevallen de betrokken commissarissen der Koningin gezamenlijk tot een standpunt en/of advies komen. In het geval zij daartoe niet in staat mochten blijken te zijn, beslist de minister van BZK.

Voor de toezichtsfunctie op de politie stelt de Stuurgroep voor om het toezicht te beperken tot één toezichthouder namens de minister van BZK. Zoals hiervoor is aangegeven betreft dit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Voor de rol van de commissaris der Koningin in bijstandsaanvragen stelt de Stuurgroep voor om de huidige werkwijze in stand te laten; dit sluit immers aan bij de gezagslijn die in het concernmodel niet wordt gewijzigd. In het geval van de hiervoor genoemde mogelijke schaalvergroting waarbij de regiogrenzen de provinciegrenzen kunnen gaan overschrijden, zal door middel van een coördinatiemechanisme tussen de betrokken commissarissen der Koningin tot een werkbare afspraak moeten worden gekomen.

### ***Medezeggenschap***

Met het concernmodel is ook het medezeggenschapsprobleem in het huidige bestel opgelost. In de vorm van een ondernemingsraad op concernniveau met onderdeelcommissies in de diverse onderdelen van het concern is de verbinding tussen zeggenschap en medezeggenschap op alle niveaus weer gelegd. De keuze voor dit model is mede ingegeven om het concerndenken ook in de medezeggenschap tot uitdrukking te brengen. De standaardisatie en uniformering in het concern maakt een volwaardige ondernemingsraad in elk van de concernonderdelen minder noodzakelijk; er moet natuurlijk wel ruimte zijn voor de medezeggenschap om zaken die zich specifiek richten op een concernonderdeel adequaat af te kunnen dekken. Hiervoor is de onderdeelcommissie een afdoende instrument.

Waar de Stuurgroep ten aanzien van het concernbestuur politie pleit voor het voorkomen van bureaucrativering, bijvoorbeeld door de beperkte omvang van de concernstaf zou het meer dan aanbevelenswaardig zijn als de centrale medezeggenschap zich niet manifesteert in volledig vrijgestelde leden.

### ***Klachtenbehandeling***

In de Politiewet 1993 draagt de korpsbeheerder zorg voor de afhandeling van klachten en stelt hij een regeling op voor de behandeling van klachten die door het regionaal college wordt vastgesteld. In de regeling is voorzien in een onafhankelijke commissie die is belast met de behandeling van en advisering over klachten. Voor het KLPD is een en ander naar analogie geregeld: de

minister van BZK draagt zorg voor de afhandeling van klachten, hij stelt een regeling op en de Raad voor het KLPD stelt deze vast.<sup>174</sup>

Nu in het voorkeursmodel van de concernvorming de rol van korpsbeheerder is komen te vervallen, heeft dit ook consequenties voor de wijze waarop de klachtbehandeling plaatsvindt. Transparantie en onafhankelijkheid dienen daarbij kernbegrippen te zijn. De Stuurgroep is van mening dat het huidige model met onafhankelijke klachtencommissies op korpsniveau daarvoor een goed uitgangspunt biedt. In de behandeling van de klachten moet daarbij een gelaagdheid zitten van lokaal tot en met nationaal niveau.

De Stuurgroep heeft de volgende contouren voor de klachtenbehandeling voor ogen:

- De klacht wordt ingediend bij de onafhankelijke regionale klachtencommissie die de klacht doorstuurt naar de korpschef met het verzoek de klacht te onderzoeken en met de klager tot een vergelijk te komen. Als dit succesvol verloopt, koppelt de korpschef de bevindingen terug aan de onafhankelijke regionale klachtencommissie.
- Indien niet tot een bevredigende oplossing kan worden gekomen, neemt de onafhankelijke regionale klachtencommissie de klacht in behandeling en brengt de commissie aan de korpschef een (bindend) advies uit over de afhandeling van de betreffende zaak. Het principe van hoor en wederhoor zal daarbij uiteraard worden toegepast.
- Mocht de klager alsnog niet tevreden zijn met uitkomst van de behandeling van zijn klacht, dan kan hij zich wenden tot de Nationale Ombudsman (conform de wijze waarop dit nu ook al mogelijk is).
- De onafhankelijke regionale klachtencommissies zijn verplicht om jaarlijks een Klachtenjaarsverslag te maken dat openbaar dient te worden gemaakt. Hiermee wordt optimaal transparantie geboden.
- De onafhankelijke regionale klachtencommissies zijn verplicht de klachten en de wijze van afhandeling ervan te registreren en maandelijks door tussenkomst van de korpschef door te zetten naar het concernbestuur politie en naar de Inspectie OOV (nieuwe stijl). Bij de Inspectie OOV wordt tevens toegezien op een kwalitatief goede en uniforme wijze van afhandeling van de klachten. De Inspectie OOV zorgt jaarlijks voor een landelijk Klachtenjaarsverslag
- Indien er sprake is van strafbare feiten, gepleegd door politiemedewerkers, zal worden overgaan tot strafrechtelijke afhandeling (zoals dat ook nu het geval is).

De maandberichten en jaarverslagen moeten tot klachtenanalyses leiden, die vervolgens aanleiding kunnen vormen voor de korpschef, het concernbestuur, de IOOV, de burgemeester, het OM, de gemeenteraad, het regionaal en nationaal veiligheidsbestuur en de ministers om aanpassingen te (laten) plegen in de werkwijze van de politie.

---

<sup>174</sup> In het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden) is voorzien in het opheffen van de Raad voor het KLPD.

### **7.11 Concernvorming nader uitgewerkt: samenvattend overzicht**

Naar analogie van de tabel uit hoofdstuk 4, waarin de relatie tussen de diverse functionarissen en organen is weergegeven, is hierna als samenvattend overzicht van het voorgaande in dit hoofdstuk een vergelijkbare tabel opgenomen (tabel 7.3). De kolom beheer is in deze tabel niet opgenomen om aan te geven dat het beheer niet als bijzonderheid moet worden gezien, maar besloten ligt in de verantwoordelijkheden van het strategisch (concernbestuur) en operationeel (korpschef) management.



Actor	Gezag	Bestuur	Beleid
<b>Gemeenteraad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgemeester is verantwoordelijk verschuldigd aan gemeenteraad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Burgemeester is verantwoordelijk verschuldigd aan gemeenteraad over rol in veiligheidsbestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inbrengplicht bij regionaal beleidsplan politie</li> <li>- Kennis nemen van vergaderstukken veiligheidsbestuur</li> <li>- Goedkeuren gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid mede t.b.v. lokaal politiewerkplan</li> </ul>
<b>Burgemeester</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezag openbare orde en hulpverlening</li> <li>- Aanwijzingsbevoegdheid richting politie</li> <li>- Toezicht op taakuitvoering politie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lid veiligheidsbestuur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Als lid veiligheidsbestuur vaststellen regionaal veiligheidsplan</li> </ul>
<b>Officier van Justitie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezag strafrechtelijke handhaving rechtsorde</li> <li>- Aanwijzingsbevoegdheid richting politie</li> <li>- Toezicht op taakuitvoering politie</li> </ul>		
<b>Hoofdofficier van Justitie</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lid veiligheidsbestuur (met verantwoordelijkheden en bevoegdheden die zich beperken tot politiezaken)</li> <li>- Periodiek overleg tussen voorzitter veiligheidsbestuur, hoofdofficier van Justitie en korpschef over voortgang regionaal veiligheidsplan</li> </ul>	
<b>Korpschef regiokorps</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijwonen vergaderingen veiligheidsbestuur</li> <li>- Periodiek overleg tussen hoofdofficier van Justitie, voorzitter veiligheidsbestuur en korpschef over voortgang regionaal veiligheidsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorbereiden regionaal veiligheidsplan met regionaal commandant brandweer en regionaal geneeskundig functionaris</li> <li>- Opstellen korpsplan ter realisatie landelijke prioriteiten en regionaal veiligheidsplan</li> <li>- Verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het regiokorps</li> </ul>
<b>Regionale driehoek</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek overleg voorzitter veiligheidsbestuur, hoofdofficier van Justitie en korpschef over voortgang regionaal veiligheidsplan</li> </ul>	
<b>Veiligheidsbestuur</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen regionaal veiligheidsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen regionaal veiligheidsplan</li> </ul>
<b>Voorzitter regional veiligheidsbestuur</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek overleg met hoofdofficier van Justitie en korpschef over voortgang regionaal veiligheidsplan</li> </ul>	
<b>Commissaris der Koningin</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwijzingen aan burgemeester bij (dreigende) majeure ordeverstoringen</li> <li>- Rol in bijstands aanvragen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau met College van Procureurs-Generaal bij geschillen in het veiligheidsbestuur</li> <li>- Advies aan concernbestuur politie bij geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau met College van Procureurs-Generaal bij geschillen in het veiligheidsbestuur</li> <li>- Advies aan concernbestuur politie bij geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>

Actor	Gezag	Bestuur	Beleid
College van Procureurs-Generaal		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau met commissaris der Koningin bij geschillen in het veiligheidsbestuur</li> <li>- Advies aan concernbestuur politie bij geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau met commissaris der Koningin bij geschillen in het veiligheidsbestuur</li> <li>- Advies aan concernbestuur politie bij geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>
Korpschef KLPD		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bijwonen vergaderingen national veiligheidsbestuur</li> <li>- Periodiek overleg tussen hoofd Landelijk parket en voorzitter nationaal veiligheidsbestuur over voortgang nationaal veiligheidsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorbereiden nationaal veiligheidsplan</li> <li>- Opstellen korpsplan ter realisatie concerndoelstellingen en nationaal veiligheidsplan</li> <li>- Verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding van het KLPD</li> </ul>
Nationaal veiligheidsbestuur		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen nationaal veiligheidsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vaststellen nationaal veiligheidsplan</li> </ul>
Voorzitter national veiligheidsbestuur		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek overleg met hoofd Landelijke parket en korpschef KLPD over voortgang realisatie nationaal veiligheidsplan</li> </ul>	
Concernbestuur politie		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestuur van het concern Nederlandse politie</li> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau voor geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opstellen beleidsplan concern Nederlandse politie rekening houdend met lokale/regionale en nationale prioriteiten; verantwoordelijk voor uitvoering</li> <li>- 1<sup>e</sup> escalatieniveau voor geschillen tussen veiligheidsbestuur en korpschef</li> </ul>
Inspectie OOV	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoeren systeemtoezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoeren systeemtoezicht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uitvoeren systeemtoezicht</li> </ul>
Minister van BZK	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aanwijzingsbevoegdheid bij (dreigende) majeure ordeverstoringen aan commissaris der Koningin en burgemeester</li> <li>- Periodiek overleg met korpschef KLP vanuit gezagsrol nationale taken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister van Justitie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister van Justitie)</li> <li>- 4-jaarlijks opstellen beleidsplan met minister van Justitie</li> <li>- Jaarlijks met minister van Justitie nader uitwerken van beleid in prestatieafspraken met concernbestuur politie</li> <li>- Periodiek overleg met minister van Justitie en concernbestuur over landelijke beleidsthema's</li> <li>- Aanwijzingsbevoegdheid aan concernbestuur politie m.b.t. beleidsthema's</li> </ul>
Minister van Justitie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Periodiek overleg met korpschef KLP vanuit gezagsrol nationale taken (indien van toepassing)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister van BZK)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister van BZK)</li> <li>- 4-jaarlijks opstellen beleidsplan met minister van BZK</li> <li>- Jaarlijks met minister van BZK nader uitwerken van beleid in prestatieafspraken met concernbestuur politie</li> <li>- Periodiek overleg met minister van BZK en concernbestuur politie over landelijke beleidsthema's</li> <li>- Aanwijzingsbevoegdheid aan concernbestuur politie m.b.t. beleidsthema's</li> </ul>

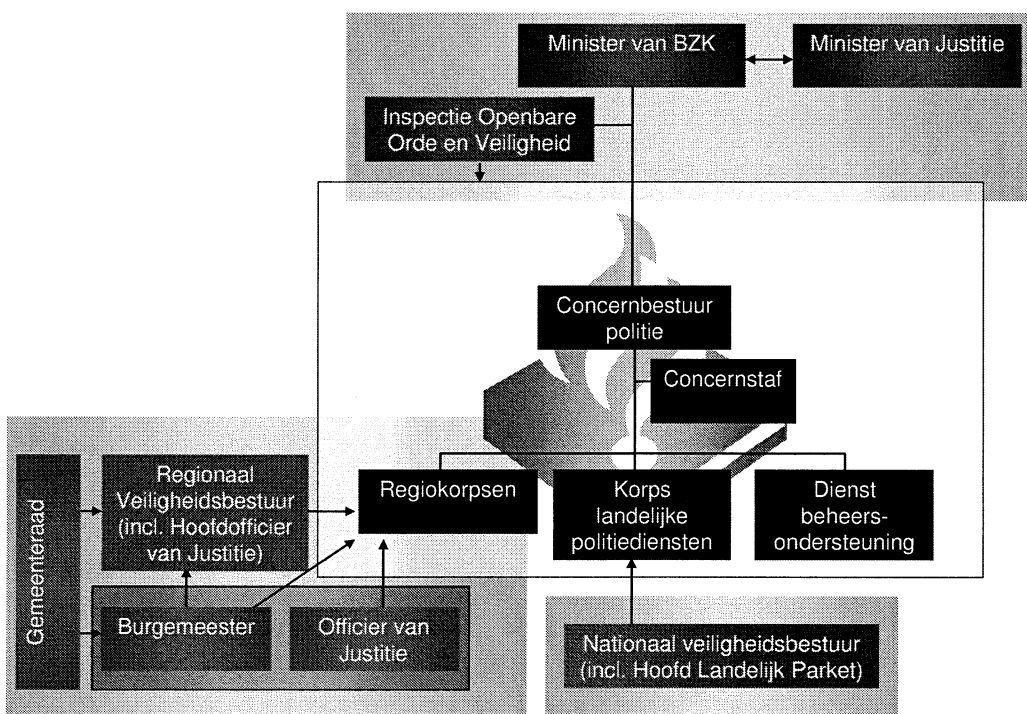
Tabel 7.7: Verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het concernmodel

## 7.12 Conclusies

In deze paragraaf worden allereerst de algemene conclusies gepresenteerd en daarna zal worden ingegaan op de beantwoording van de specifiek gestelde vragen.

### **Conclusies**

In dit hoofdstuk is de Stuurgroep na toetsing van vijf mogelijke modellen voor verbetering van het huidige bestel tot een keuze gekomen voor het concernmodel. Met dit concernmodel is het mogelijk om de geconstateerde knelpunten in het huidige politiebestedel te ondervangen. De Stuurgroep heeft dit concernmodel nader uitgewerkt en daarbij rekening gehouden met de consequenties voor de verschillende actoren en organen in het huidige bestel. Daarbij heeft de Stuurgroep deze actoren en organen niet geïsoleerd beschouwd, maar is tot een integrale uitwerking van het concernmodel gekomen. Dit leidt tot het volgende totaalbeeld van het concernmodel (figuur 7.8).



**Figuur 7.8:** Concernmodel Nederlandse politie; lokaal verankerd, nationaal versterkt

### **Beantwoording specifieke vragen**

Aan de hand van het voorgaande komt de Stuurgroep ten aanzien van de specifieke vragen uit de taakopdracht tot de volgende conclusies:

*Hoe kan de politieorganisatie tot een grotere (beheersmatige en operationele) eenheid worden gesmeed?*

Door toepassing van het concernmodel zoals in dit hoofdstuk beschreven.

*Kan een gekozen burgemeester korpsbeheerder zijn?*

Bij het handhaven van de huidige invulling van het korpsbeheer is het niet te verkiezen om een (direct of indirect) gekozen burgemeester korpsbeheerder te laten zijn. De dubbele pettenproblematiek zal hierdoor worden versterkt, waardoor de figuur van de gekozen burgemeester als korpsbeheerder onnodig voor een loyaliteitsvraagstuk wordt geplaatst. Hier is noch zijn gemeente noch het regionaal college bij gebaat.

*Wat zijn eventuele alternatieven voor de inrichting van het korpsbeheer?*

- Alternatieven in het huidige bestel zijn het korpsbeheer neer te leggen bij: het regionaal college als geheel, het veiligheidsbestuur, een politiedirecteur, de commissaris der Koningin, de korpschef. Deze varianten hebben niet de voorkeur van de Stuurgroep.
- Een alternatief van een andere orde is om het denken in termen van *gezag, beheer, beleid en bestuur* te verlaten en dat te vervangen door *gezag, bestuur en beleid*, waarbij het beheer deel uit maakt van het strategisch (het concernbestuur) en operationeel (de korpschef) management. In het concernmodel wordt de korpschef dan verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding (inclusief de huidige daarbijhorende beheersaspecten) van zijn korps, het voorbereiden van het regionaal veiligheidsplan met regionaal commandant brandweer en regionaal geneeskundig functionaris, het vertalen van het regionaal veiligheidsplan in zijn korpsplan en het realiseren van het korpsplan (en daarmee het regionaal veiligheidsplan). De verantwoordelijkheid voor de besturing van het concern (inclusief de daarbijhorende beheersaspecten) ligt bij het concernbestuur politie.

*Hoe kan het lokale gezag over de politie worden waargemaakt en welke bevoegdheden of instrumenten hebben de lokale gezagsdragers daarvoor nodig?*

- Door een verplichting voor het veiligheidsbestuur om, naast het reeds bestaande inbrengrecht, daadwerkelijk actief inbreng van de gemeenteraden te vragen en door het bepalen van een basiskwaliteit aan politiezorg per gemeente waarover een gemeente (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten) daadwerkelijk gezag kan uitoefenen.

## 8 Toetsing wetsvoorstel Versterking rijksbevoegdheden

### 8.1 Inleiding

Terwijl de Stuurgroep zijn werkzaamheden verrichtte lagen tegelijkertijd twee voorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993 ter behandeling voor in de Tweede Kamer. Het betreft het voorstel tot *Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten* en het voorstel tot *Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie*.<sup>175</sup> In de taakopdracht van de Stuurgroep is opgenomen dat de Stuurgroep een ex ante evaluatie ten aanzien van de beide voorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993 uitvoert. Het tweede voorstel is tijdens het onderzoek van de Stuurgroep reeds door Tweede en Eerste Kamer aangenomen. In dit hoofdstuk wordt daarom de focus gelegd op het voorstel tot wijziging van de Politiewet (versterken rijksbevoegdheden).

Tevens worden twee specifieke vragen uit de taakopdracht van de Stuurgroep beantwoord:

- Biedt het voorgenomen instrumentarium (de genoemde wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie” en de maatregelen zoals opgenomen in onze brief aan de Tweede Kamer 10 september 2004 over terrorismebestrijding) voldoende sturingsmogelijkheden voor de ministers om (acute) landelijke prioriteiten te realiseren?
- Welke consequenties hebben de voorstellen voor de gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van Justitie en voor de toezichthoudende en conflictbemiddelende rol van de commissaris van de Koningin en het college van Procureurs-Generaal?

### 8.2 Voorstel wijziging Politiewet 1993

In de navolgende tabel (tabel 8.1) is gearceerd weergegeven wat de belangrijkste wijzigingen zijn die voortkomen uit het voorstel wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) ten opzichte van de huidige Politiewet 1993 (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 4).

---

<sup>175</sup> Tweede Kamer, 29 704 en Tweede Kamer, 29 703.

Actor	Gezag	Beheer	Bestuur	Beleid
<b>Gemeenteraad</b>	Controle burgemeester	Controle burgemeester	Controle burgemeester	Inbrengrecht op regionaal beleidsplan
<b>Burgemeester</b>	Gezag Openbare orde en hulpverlening Aanwijzingsbevoegdheid Toezicht op taakuitvoering		Lid regionaal college	Als lid regionaal college vaststellen regionaal beleidsplan
<b>Officier van Justitie</b>	Gezag strafrechtelijke handhaving rechtsorde Aanwijzingsbevoegdheid Toezicht op taakuitvoering			
<b>Korpsbeheerder</b>		Benoemd op voordracht minister BZK Bij schorsing of ontslag mogelijkheid van vervanger afkomstig van buiten de burgemeester in de regio Verantwoordelijk voor beheer korps <sup>176</sup> Overleg met hoofdofficier van Justitie en korpschef over de beheer- en beleidstukken en de uitvoering van het beleidsplan Verantwoording verschuldigd aan regionaal college over beheer Verantwoordelijk voor uitvoering beleidsplan Verantwoording verschuldigd aan minister BZK over verwezenlijking landelijke doelstellingen voor de regio	Voorzitter regionaal college	Opstellen beleidsplan i.o.m. hoofdofficier van Justitie Periodiek overleg met hoofdofficier van Justitie, minister BZK en minister van Justitie over landelijke beleidsthema's Verantwoording verschuldigd aan minister BZK over verwezenlijking landelijke doelstellingen voor de regio
<b>Hoofdofficier van Justitie</b>		Overleg met korpsbeheerder en korpschef over de beheer- en beleidstukken en de uitvoering van het beleidsplan	Lid regionaal college	Opstellen beleidsplan i.o.m. hoofdofficier van Justitie Periodiek overleg met korpsbeheerder, minister BZK en minister van Justitie over landelijke beleidsthema's
<b>Korpschef</b>		Dagelijkse leiding berust bij de korpschef Overleg met korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie over de beheer- en beleidstukken en de uitvoering van het beleidsplan Bijstaan korpsbeheerder in beheer	Bijwonen vergaderingen regionaal college	

<sup>176</sup> Opstellen plannen organisatie, formatie, begroting en jaarrekening

Actor	Gezag	Beheer	Bestuur	Beleid
Regionaal College			Vaststellen beleidsplan (geen beheerstukken!)	Vaststellen beleidsplan
CdK	Aanwijzingen aan burgemeester bij (dreigende) majeure ordeverstoringen  Toezicht op taakuitoefening  Overleg met college van Procureurs-Generaal over taakuitoefening regio  Rol in bijstandsaanvragen	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen ( <b>Geen 1<sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen over beleidsplan tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie</b> )
College van Procureurs-Generaal	Toezicht op taakuitoefening  Overleg met commissaris der Koningin over taakuitoefening regio	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen	1 <sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen ( <b>Geen 1<sup>e</sup> escalatieniveau bij geschillen over beleidsplan tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie</b> )
Minister van Justitie		Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister BZK)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister BZK)	Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister BZK) m.u.v. geschillen over beleidsplan tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie, in dat geval 1 <sup>e</sup> en enige escalatie  Ten minste 1x per vier jaar met minister BZK vaststellen van de hoofdlijnen m.b.t. het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie en het te voeren beheer voor de eerstkomende vier jaar  Ten minste 1x per vier jaar met minster BZK, rekening houdend met de omstandigheden van de regio, voor de regio vaststellen van landelijke doelstellingen  Periodiek overleg met korpsbeheerder, hoofdofficier van Justitie en minister BZK over landelijke beleidsthema's

Actor	Gezag	Beheer	Bestuur	Beleid
Minister van BZK	Aanwijzingsbevoegdheid bij (dreigende) majeure ordeverstoringen	<p>Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. min Jus)</p> <p>Beheervoorschriften aan regio's</p> <p>Regels over samenwerking tussen regiokorpsen</p> <p>Regels over samenwerking regiokorpsen en KLPD</p> <p>(zie verder Hoofdstuk VIII Politiewet 1993)</p> <p>Verantwoording van korpsbeheerder aan minister BZK over verwezenlijking landelijke doelstellingen voor de regio</p>	Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. minister van Justitie)	<p>Laatste escalatieniveau bij geschillen (i.c.m. min Jus) m.u.v. geschillen over beleidsplan tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van Justitie in dat geval 1<sup>o</sup> en enige escalatie</p> <p>Ten minste 1x per vier jaar met minister van Justitie vaststellen van de hoofdlijnen m.b.t. het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie en het te voeren beheer voor de eerstkomende vier jaar</p> <p>Ten minste 1x per vier jaar met minister van Justitie, rekening houdend met de omstandigheden van de regio, voor de regio vaststellen van landelijke doelstellingen</p> <p>Overleg met korpschef KLPD en hoofd Landelijk parket over uitvoering beleidsplan</p> <p>Verantwoording van korpsbeheerder aan minister BZK over verwezenlijking landelijke doelstellingen voor de regio</p>

**Tabel 8.1:** belangrijkste wijzigingen Wet Versterking rijksbevoegdheden ten opzichte van Politiewet 1993

### 8.3 Wijzigingen in relatie tot de gesignaleerde knelpunten

De kern van de wijzigingen die voortkomen uit het voorstel wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) ten opzichte van de huidige Politiewet 1993 bestaat uit de volgende zaken:

- Wettelijk inbrengrecht van de gemeenteraden in relatie tot het regionaal beleidsplan.
- Beperken van het bestuur van het regionaal college tot de beleidsstukken (en niet meer het beheer).
- Verantwoording van de korpsbeheerder aan de minister van BZK over het realiseren van de landelijke doelstellingen.
- Vaststellen hoofdlijnen van beleid voor de regio door minister van BZK en minister van Justitie.
- Positionering van de korpschef.
- Overleg in de regionale driehoek (korpsbeheerder, hoofdofficier van Justitie en korpschef) ook over realisatie beleid.

Deze wijzigingsvoorstellen moeten een bijdrage leveren aan het wegnemen of verminderen van de knelpunten zoals die in hoofdstuk 4 en 5 van dit rapport zijn geformuleerd:



- De verhouding tussen centraal en decentraal.
- De feitelijke invulling van de taken van het regionaal college.
- De in de praktijk gesignaleerde positionering van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionaal college.
- De veelheid aan petten van de korpsbeheerder.
- De marginale rol van de gemeenteraden in het regionale beleid.
- Het ontbreken van een 'dak' op de regio's, waardoor nationaal belang te weinig over het voetlicht komt bij de autonome regio's.
- De gepercipieerde top down benadering van het beleid in een lokaal ingebed bestel.
- De in de praktijk gegroeide onduidelijkheid en onhelderheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De zwakke democratische inbedding.
- De verbetering van de informatiehuishouding en de betrouwbaarheid/buikbaarheid van gegevens.

De combinatie van de wijzigingsvoorstellen met de gesignaleerde knelpunten laat op een aantal punten zeker verbetering zien ten opzichte van de huidige situatie. Door het inbrengrecht van de gemeenteraden wordt de positie van de gemeenteraden in principe gerevalueerd en zal ook het regionaal college zich actiever moeten opstellen om in de gemeenteraden niet telkens ter verantwoording te worden geroepen. Ook wordt hierdoor een tegenwicht geboden aan een te sterke top down benadering. Anderzijds moet worden bedacht dat ook in de huidige situatie de gemeenten een inbreng in het regionaal beleid kunnen leveren, maar daarvan in de praktijk weinig gebruik maken. Het inbrengrecht biedt daarmee nog geen garantie op gebruikmaking van dat recht.

De feitelijke invulling van de taken van het regionaal college wordt met het voorgaande iets verbeterd. Hier geldt echter dat de wijzigingen ten aanzien van de korpsbeheerder niet of nauwelijks tot veranderingen zullen leiden in de gesignaleerde praktijk dat het regionaal college in een ondergeschikte positie is terechtgekomen. Erger: de korpsbeheerder krijgt er nog een pet bij waaraan hij mogelijk (bewust of onbewust) nog meer invloed ontleent. Er is op dit punt dus ook geen sprake van een verbetering van de transparantie ten aanzien van de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Het ontbreken van het 'dak' op het regionale bestel wordt in dit voorstel tot wijziging van de Politiewet ingevuld door het als ministers van BZK en Justitie kunnen bepalen van de hoofdlijnen van beleid voor de regiokorpsen. Met de voorziening tot samenwerking die voortkomt uit de andere wijziging van de Politiewet 1993 wordt dit 'dak' ook van een bepaalde structuur voorzien. De invulling van dat 'dak' kenmerkt zich evenwel door een hoog poldergehalte en biedt onvoldoende antwoord als regio's zich toch op hun autonome positie zouden beroepen.

De democratische inbedding wordt versterkt door de positionering van de gemeenteraden (mits deze die rol ook oppakken) en de door de introductie van de verantwoordingsrelatie van de korpsbeheerder richting de minister van BZK (met zijn verantwoordingslijn richting de Tweede Kamer).

Het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) biedt in combinatie met de recente wijziging (voorzieningen tot samenwerking) op een aantal punten wel verbetering, maar zal naar het oordeel van de Stuurgroep de spanningen en ontstane weeffouten in het huidige bestel niet volledig oplossen of herstellen.

De verbetering van de informatiehuishouding kan door middel van de voorziening tot samenwerking gedeeltelijk worden gerealiseerd. Het voorstel tot wijziging van

de Politiewet biedt geen garantie dat de betrouwbaarheid/buikbaarheid van gegevens zal worden verbeterd.

Het voorgaande overziende, is de conclusie dat het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 maar gedeeltelijk tegemoet komt aan de gesignaleerde knelpunten.

#### **8.4 Nadere beschouwing**

In de taakopdracht aan de Stuurgroep heeft het Kabinet nadrukkelijk aangegeven dat het werk van de Stuurgroep niet in plaats van maar als aanvulling op de wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) zou moeten worden gezien. De Stuurgroep respecteert deze opdracht, maar is van mening dat het Kabinet en de Kamer de voorgestelde wijzigingen in het licht van het concernmodel van de Stuurgroep zouden moeten bezien.

De Stuurgroep constateert verder dat bij het KBB en de RHC een grote weerstand bestaat tegen de voorgestelde wijzigingen zoals die in het wetsvoorstel zijn verwoord. In een brief van KBB en RHC zijn zestien punten van kritiek opgenomen, die in hoofdlijnen o.a. neerkomen op de ontijdigheid van de voorstellen (gelet op de werkzaamheden van de Stuurgroep en de reeds in gang gezette ontwikkelingen bij de politie), de toename van de onhelderheid over de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de centrale sturing die ten koste zal gaan van de lokale verankering.

Waar de veiligheid in Nederland, zeker op dit moment, zou zijn gediend met een gemeenschappelijk kader en een gemeenschappelijke visie voor centraal en decentraal niveau en voor nationale, regionale en lokale belangen, is het betreurenswaardig om te moeten constateren dat centraal en decentraal niveau in een kennelijke 'wij-zij'-situatie zijn beland.

Het is uiteraard aan Kabinet en Kamer hoe zij door die 'wij-zij'-situatie willen heenbreken. De Stuurgroep voorziet dat met het invoeren van de wijzigingen zoals nu opgenomen in het wetsvoorstel het centrale niveau zijn zaak denkt te hebben geregeld, maar dat de wijzigingen niet doordringen tot de kern en dat de schade in relatie tot het decentrale niveau nog jarenlang zal naslepen.

In die zin ware het voor dit moment wellicht raadzaam om vanuit de huidige Politiewet 1993 de grenzen van de centrale sturing te verkennen en ook gebruik te maken van mogelijkheden die nu nog als 'het laatste redmiddel' worden gezien (zoals de aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 43d lid 1 Politiewet 1993).

Verandering van het bestel zal in de visie van de Stuurgroep echter hoe dan ook noodzakelijk zijn. De trends en ontwikkelingen uit hoofdstuk 3 van dit rapport hebben voldoende aangetoond dat de politie het zich niet kan en mag veroorloven om zich in het huidige bestel te verschuilen. De verandering van het bestel zoals die door de Stuurgroep wordt voorgesteld in de vorm van het concernmodel past in de organische doorontwikkeling van de politie. Het voorstel van de Stuurgroep leidt echter tot versnelling van de huidige ontwikkeling, onder het tegelijkertijd verhelderen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De vraag is dan gerechtvaardigd of het concernmodel van de Stuurgroep de knelpunten zoals die door het Kabinet zelf zijn gesignaleerd oplost en of het concernmodel tegemoet komt aan de kritiek van KBB en RHC op het voorstel tot

wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden). Op deze twee vragen wordt hierna ingegaan.

### ***Gesignaleerde knelpunten door het Kabinet***

Het Kabinet heeft zeven knelpunten gesignaleerd ten aanzien van het huidige politiebestedel (zie §4.4 *centraal – decentraal*). De wijze waarop het concernmodel aan de oplossing van die knelpunten bijdraagt, is daarbij als volgt:

1. *Beperking van het blikveld tot de eigen regio leidt tot suboptimalisatie op landelijk niveau (geen centrale coördinatie).*

Door het vormen van het concern Nederlandse politie met een concernbestuur politie als bestuurlijk scharnierpunt en de korpschef als operationeel scharnierpunt tussen nationale en regionale prioriteiten wordt voorkomen dat het blikveld wordt verengd tot óf alleen het regionale belang óf alleen het nationale belang. Door deze scharnierfuncties zal, binnen het beschikbare budget, tot optimalisatie worden gekomen.

2. *Cultuur van overleg en overreding waarbij geen garantie bestaat dat de afspraken met de regio ook worden uitgevoerd.*

Het losse verband van autonome regio's wordt omgevormd tot een concern waarin helder is hoe de onderdelen van het concern ten opzichte van het concernbestuur zijn gepositioneerd. Binnen die helderheid zijn alle partijen (ministers, veiligheidsbesturen, gemeenten, maar ook het concern zelf) gebonden aan de beschikbare capaciteit en de optimale afstemming van landelijke, regionale en lokale prioriteiten. Voor de ministers van BZK en Justitie wordt het overleg beperkt tot overleg met het concernbestuur politie over het prestatiecontract.

Waar prestaties in het concern niet worden gehaald, zal het concernbestuur passende maatregelen moeten treffen. Daarnaast zal de versterkte inspectie- en toezichtfunctie van de IOOV de transparantie rond het behalen van afspraken vergroten.

3. *Eigenstandige, zware bestuurlijke rol van korpsbeheerders in hun hoedanigheid van burgemeester van de centrumgemeente maakt toepasbaarheid van het (landelijk) sturingsinstrumentarium met betrekking tot het beheer in de praktijk beperkt.*

In het concernmodel vindt de toepassing van het landelijk sturingsinstrumentarium plaats in de relatie van de ministers van BZK en Justitie en het concernbestuur politie. Het beheer van het concern is de verantwoordelijkheid van het concernbestuur. De korpsbeheerder is in het concernmodel niet opgenomen. Voor de voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur (of bij het ontbreken daarvan: regionaal college) moet de uitdaging er in liggen om met zijn regionaal veiligheidsbestuur tot goede kaderstelling en beleidsvorming te komen om de veiligheid in de regio te optimaliseren.

4. *De autonome regio leidt tot verschillen in operationele en beheersmatige taakuitvoering.*

Het concern Nederlandse politie kent geen autonome regio's meer zoals die in het huidige politiebestedel bestaan. De regio's maken onderdeel uit van het concern. Het is de concernverantwoordelijkheid om tot standaardisering en uniformering te komen om de uitstraling van de Nederlandse politie als één

organisatie te verbeteren. Hieronder vallen zowel de operationele taakuitvoering in de vorm van basiskwaliteitsniveaus als de beheersmatige taakuitvoering in de vorm van 'shared services'.

5. *Concurrentie tussen landelijk en lokaal beleid.*

Zolang er sprake is van schaarse capaciteit zal er ook sprake zijn van concurrentie. Het concernmodel biedt er door de twee eerder genoemde scharnierpunten (bestuurlijk: het concernbestuur en operationeel: de korpschef) betere waarborgen tegen dat die concurrentie tot een ongewenste verhouding tussen landelijk en lokaal beleid zal leiden. Daarnaast heeft het concern door zijn schaal de mogelijkheid om de efficiency en de operationele slagkracht te vergroten, zodat de schaarste aan capaciteit kan worden gereduceerd. Met een goede inspectiefunctie in de vorm van de Inspectie OOV is het verder mogelijk om meer zicht te krijgen op de werkelijk benodigde capaciteit en de mate waarin daaraan tegemoet kan worden gekomen. Waar die analyses leiden tot de constatering van een structureel en onaanvaardbaar capaciteitstekort zal vanuit politiek-bestuurlijke optiek de afweging moeten worden gemaakt om de vraag naar politie te verminderen en/of de budgetten te verhogen.

6. *In de regio's wordt niet overeenkomstig de landelijk vastgestelde beleidsuitgangspunten gehandeld. Dit wordt volgens het evaluatieonderzoek naar de beleids- en beheerscyclus gedurende de werking van het BNP veroorzaakt door de dominante rol die de politiekorpsen in de praktijk hebben (en dus niet de volgens de wet verantwoordelijke bestuurlijke actoren).*

Het handelen overeenkomstig de vastgestelde beleidsuitgangspunten wordt voor de landelijke uitgangspunten gereguleerd door het concernbestuur. Voor de regionale en lokale uitgangspunten moeten het verhelderende van de rol van het veiligheidsbestuur (opdrachtgever voor de uitvoering van het regionaal/lokaal beleid) en de positionering van de burgemeester en de gemeenteraad garanties bieden dat het opdrachtnemerschap van de korpschef goed wordt ingevuld. Waar dit niet het geval is, zal dat vanuit de inspectie- en toezichtfunctie worden gesignaleerd en hebben de regionale en lokale opdrachtgevers alle recht en reden om bij de korpschef op verandering aan te dringen of om maatregelen van het concernbestuur te vragen.

7. *Het voorgaande leidt ook tot een sterke afhankelijkheid van persoonlijke verhoudingen (zijn die goed, dan loopt het wel; zijn die niet goed dan is er sprake van een potentiële bron van incidenten die het aanzien van de politie c.a. schaden).*

Politiewerk is net als besturen mensenwerk. Het concernmodel wil en zal daar geen verandering in brengen. Het concernmodel verheldert wel de posities die de partijen in het politieveld ten opzichte van elkaar innemen. Hiervan mag worden verwacht dat de professionaliteit van die relaties toeneemt, waardoor een potentiële bron aan incidenten al grotendeels is gedempt voordat het aanzien van de politie en anderen kan worden geschaad.

### **Kritiekpunten KBB en RHC**

Op het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden) hebben KBB en RHC op zestien punten kritiek geleverd. Of het concernmodel eveneens door die kritiek wordt geraakt, is hierna geanalyseerd.<sup>177</sup>

1. *Lopende ontwikkelingen worden gefrustreerd (er is in de afgelopen jaren reeds veel in gang gezet door de korpsen zelf om de Nederlandse politie te professionaliseren en tot samenwerking te komen).*

Het concernmodel bouwt op de door KBB en RHC geschetste ontwikkelingen voort en is eigenlijk een versnelling van dat proces. Kenmerkende verschillen zijn dat in het concernmodel nadrukkelijk de verticale en horizontale samenwerking met elkaar worden verbonden en dat daardoor de concernbesturing niet vanuit een regionale invalshoek kan worden ingericht.

2. *Van gezag en beheer naar beleid, gezag en beheer (de introductie en uitwerking van het begrip beleid wekt onduidelijkheid in de hand).*

Het concernmodel stelt zeer nadrukkelijk als uitgangspunt dat aan het lokale gezag niets wordt afgedaan; dit blijft ongewijzigd. Voor het overige wordt aangesloten bij de systematiek van gezag, bestuur en beleid zoals die bij lokale bestuurders ook elders in regionale samenwerkingsverbanden bekend is. Door het scheiden van nationaal en regionaal/lokaal opdrachtgeverschap wordt ten opzichte van de huidige situatie verhelderd waarover het lokaal bestuurlijk gezag daadwerkelijk het gezag kan uitoefenen. Voor de landelijke prioriteiten die niet onder dit lokaal bestuurlijk gezag vallen, zal in hoofdzaak het justitiële gezag gelden.

3. *Afscheid van de dubbele dualiteit (dubbel dualisme is gezag/beheer en bestuurlijk/justitieel. Kritiek richt zich o.a. op de positionering van de korpsbeheerder als uitvoerder van rijksbeleid, waaronder dus ook de verantwoordelijkheid voor de justitiële lijn. Voorts het verzwakken van de rol van burgemeester door het weghalen van beheer uit het regionaal college).*

In het concernmodel ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het rijksbeleid in bestuurlijke zin bij het concernbestuur politie. Operationeel ligt die verantwoordelijkheid bij de regionaal korpschef. Het dualisme gezag en beheer wordt in het concernmodel eveneens anders benaderd dan in het huidige bestel het geval is. De gezagslijn blijft evenwel ongewijzigd op lokaal niveau en ook het onderscheid tussen gezag ten aanzien van openbare orde en hulpverlening en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde blijft ongewijzigd.

---

<sup>177</sup> Deze zestien punten worden in de notitie van KBB en RHC uitgebreid behandeld. Omwille van leesbaarheid is in dit rapport getracht de kern van de kritiek in steekwoorden weer te geven.

4. *Gewijzigde bevoegdheid korpsbeheerder (vergelijkbaar met kritiekpunt 3: korpsbeheerder wordt als rijksuitvoerder ook verantwoordelijk voor de justitiële lijn. Verder heeft hij geen bevoegdheden om de verantwoordelijkheid van rijksuitvoerder te dragen).*

Het concernmodel komt aan dit kritiekpunt tegemoet, omdat het niet de korpsbeheerder is die het nationaal beleid moet realiseren maar het concernbestuur politie als bestuurlijk verantwoordelijke en de korpschef als operationeel verantwoordelijke.

5. *Uniformering van het beheer (consistentie en argumentatie wordt gemist waarom de ministers meer beheersbevoegdheden nodig hebben; de huidige Politiewet 1993 biedt die al voldoende).*

Het concernmodel is, zoals onder punt 1 reeds is aangegeven, ook te zien als een versnelling van de door KBB en RHC reeds in gang gezette ontwikkeling. In die ontwikkeling wordt het beheer geuniformeerd door het instellen van een voorziening tot samenwerking. In het concernmodel krijgt dit vorm door het vormen van een concern onder een concernbestuur. Door een algemene opdracht om tot efficiency en effectiviteit te komen aan het concernbestuur zal deze uniformering zonder ingrijpende wijzigingen in het huidige beheerinstrumentarium van de ministers tot stand kunnen komen.

6. *Versterking van centrale sturing op het beleid (vergelijkbaar met punt 2.).*

Het concernmodel legt de verticale verbinding tussen centraal en decentraal, maar brengt daar nadrukkelijk ook balans in aan door het gelijktijdig versterken van de rol van bijvoorbeeld de gemeenteraden.

7. *Gewijzigde positie van het regionaal college (geen gezag zonder beheer, er bestaat geen regionaal gezag, gemeenteraden staan buiten spel, onderscheid beleidsplan en begroting is niet mogelijk).*

Het concernmodel hanteert evenmin de term regionaal gezag, maar de term regionaal beleid (zoals dat ook nu reeds gebruikelijk is). De rol van de gemeenteraden wordt juist versterkt door de vraagplicht van het veiligheidsbestuur in combinatie met inbrengrecht. Het onderscheid beleidsplan en begroting wordt wel gemaakt in het concernmodel. De relevante component uit de begroting (de verdeling van de beschikbare sterkte) maakt deel uit van het regionaal veiligheidsplan, zoals dat door de korpschef wordt voorbereid. Met die verdeling moet het regionaal veiligheidsbestuur instemmen.

8. *Positie van de gemeenteraad (gemeenteraad delft het onderspit in het geweld van de nationale prioriteiten).*

Dit kritiekpunt geldt niet voor het concernmodel, waarin juist de positie van de gemeenteraad wordt versterkt (zie onder punt 7) en door middel van basiskwaliteitsniveaus beter zicht wordt gegeven op de beschikbaarheid en de te verwachten kwaliteit van de politie.

9. *Benoemde korpsbeheerder (benoemde korpsbeheerder lost onduidelijkheid over positie niet op, als van die onduidelijkheid al sprake zou zijn).*

In het concernmodel komt de functie van korpsbeheerder niet meer voor.

10. *Positie Hoofdofficier van Justitie (niet weghalen van beheer en gezagsdeling met korpsbeheerder is onwenselijk).*

In het concernmodel richt de hoofdofficier van Justitie zich evenals de burgemeesters in het regionaal veiligheidsbestuur op de kaderstelling en de beleidsbepaling in de vorm van het regionaal veiligheidsplan.

11. *Positie korpschef (verhelderen positie korpschef als verantwoordelijke voor uitvoering van beleid; in artikel 14 Politiewet 1993 betrokkenheid korpschef in lokaal driehoeksoverleg wijzigen<sup>178</sup>).*

In het concernmodel wordt de korpschef gepositioneerd als verantwoordelijke voor de uitvoering van bestuurlijk vastgesteld regionaal beleid. Het model gaat echter verder en maakt hem ook verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding binnen de aan hem eerder gestelde landelijke en regionale/nationale kaders.

De suggestie voor wijziging van artikel 14 Politiewet 1993, zou tot gevolg kunnen hebben dat in de ene gemeente altijd de korpschef het driehoeksoverleg voert (marginalisatie van het hoofd van het territoriale onderdeel van het regiokorps waar de gemeente invalt) en in de andere gemeente nooit de korpschef in een lokale driehoek verschijnt.

In het concernmodel staat handhaving van de huidige gezagslijnen voorop en hoeft artikel 14 Politiewet 1993 dus niet te worden gewijzigd. Verder moet worden voorkomen dat omvang van de gemeente gaat bepalen of de korpschef in de lokale driehoek aanschuift of de lokale politiefchef. Het introduceren van rolonzuiverheid zal leiden tot onhelderheid rond taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. In het geval van de gemeente die ook de voorzitter van het veiligheidsbestuur levert, zal men dus de verleiding moeten weerstaan om in het regionaal driehoeksoverleg (voorzitter veiligheidsbestuur, hoofdofficier van Justitie en als onderwerp het regionale beleid) de lokale gezagsdriehoek in hetzelfde overleg mee te nemen. In de lokale gezagsdriehoek gaat het over lokaal gebonden gezag waaraan de burgemeester, de officier van Justitie en de plaatselijke politiefchef deelnemen.

Als KBB en RHC enerzijds pleiten voor het verhelderen van de positie van de korpschef, dan zou het de korpschef sieren als hij richting lokale gezagsdragers ook helderheid durft te betrachten.

12. *Betrokkenheid commissaris der Koningin en Procureur-Generaal bij geschillenbeslechting (omwille van de helderheid voorkeur voor één beroepsinstantie: het ministeriële niveau).*

In het concernmodel is sprake van twee beroepssituaties. Geschillen in het veiligheidsbestuur horen in de reguliere bestuurlijke/justitiële lijn van commissaris der Koningin/college van Procureurs-Generaal en minister van

---

<sup>178</sup> Art. 14 Politiewet 1993 luidt: De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps, binnen welks grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en, zo nodig, met de korpschef, over de taakuitvoering van de politie.

BZK/minister van Justitie thuis. Mocht escalatie naar het ministeriële niveau nodig zijn, dan heeft het concernbestuur een adviserende rol richting de beide ministers zodat deze in hun afweging ook de eventuele consequenties voor het concern kunnen betrekken.

In het geval van geschillen *tussen* veiligheidsbestuur en korpschef vormt het concernbestuur het eerste escalatieniveau, waarbij de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal een adviserende rol hebben om de hogere bestuurlijke en justitiële belangen in de afweging van het concernbestuur te betrekken.

13. *Verhouding in verantwoordelijkheden tussen minister van BZK en minister van Justitie (ministers hebben gezamenlijke bevoegdheid, maar niet de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de hoofdlijnen van beleid en beheer).*

In het concernmodel wordt verondersteld dat de beide ministers evenals nu het gebruik is hun beleid in gezamenlijkheid opstellen dan wel op elkaar afstemmen en dat dit beleid de basis vormt voor de te maken prestatieafspraken met het concernbestuur politie.

14. *Introductie van een 'landelijk beleid op het gebied van de handhaving van de openbare orde' (dit is een nieuw begrip en verhoudt zich niet tot de in het staatsstelsel vastgelegde gezagsrol van de burgemeester.).*

Uit de maatschappelijke trends die zijn beschreven valt op te maken dat een louter lokale focus in de huidige tijd als een nationaal veiligheidsrisico moet worden gezien. Het is vanuit die optiek volstrekt logisch en acceptabel dat het nationale niveau tot afstemming wil komen door middel van het formuleren van landelijk beleid. De gezagsrol van de burgemeester is daarbij niet in het geding.

15. *Vaststelling regionaal beleidsplan en de relatie met de facultatieve goedkeuringsmogelijkheid [door de minister van BZK] (regionaal college stelt beleidsplan vast, bureaucratisch en onhelder als de minister van BZK daarop de mogelijkheid kan hebben om het beleidsplan nog goed te keuren).*

In het concernmodel is het regionale veiligheidsplan de verantwoordelijkheid van het veiligheidsbestuur. Dit wordt voorbereid door de regionaal korpschef. Het vastgestelde regionaal veiligheidsplan vormt een van de bouwstenen voor zijn korpsplan. Dit laatste wordt vastgesteld door het veiligheidsbestuur. Van de korpschef wordt verwacht dat hij over de vaardigheden beschikt om zijn scharnierfunctie tussen centraal en decentraal niveau ook in de planontwikkeling te vertalen. Eenzelfde vaardigheid wordt van het concernbestuur verwacht.

16. *Vergroting bureaucratie (het wetsvoorstel leidt tot een vergroting van de administratieve last en meer overlegmomenten tussen korpsen en departement).*

De administratieve last wordt in het concernmodel zoveel als mogelijk beperkt door het vanuit de concernstaf aanreiken van de benodigde formats en het uniformeren van de informatievoorziening. Van overlegmomenten tussen de korpsen en de departementen zal geen sprake meer zijn. Het departement overlegt met het concernbestuur; het concernbestuur met de korpschefs en de regionale korpschef overlegt met het regionale veiligheidsbestuur, zoals de korpschef KLPD met het nationale veiligheidsbestuur overlegt.



## 8.5 Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat het concernmodel voldoende aanknopingspunten biedt om tegemoet te komen aan de knelpunten zoals die door het Kabinet zijn gesignaleerd en ook tegemoet komt aan de kritiekpunten van KBB en RHC op het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterking rijksbevoegdheden).

De beoordeling van het wijzigingsvoorstel (versterking rijksbevoegdheden) laat zien dat met de voorgestelde wijzigingen in de Politiewet 1993 de aangetroffen knelpunten niet volledig worden opgelost. De verbetervoorstellen komen niet tot aan de kern van de problematiek.

Met het concernmodel wordt die kernproblemen wel aangepakt. Dit pleit voor een bezinning voor Kabinet en Kamer op de relatie tussen het wijzigingsvoorstel en het door de Stuurgroep voorgestelde concernmodel.

Dit concernmodel zal hoe dan ook tot aanpassing van de Politiewet 1993 moeten leiden. Het gaat daarbij om de volgende onderdelen:

- De afbakening van het concern
- Het instellen van een concernbestuur politie
- De taken van het concernbestuur politie
- De herpositionering van het KLPD
- De positionering van de dienst Beheersondersteuning
- De herpositionering van de korpschef
- De positie van het veiligheidsbestuur (of als voorloper het regionaal college)
- De één-loketgedachte met betrekking tot de bekostiging van de politie (minister van BZK is enige partij die met het concern een budgetrelatie heeft)
- De bevoegdheid van het veiligheidsbestuur om de sterkte voor regionale en lokale prioriteiten te verdelen
- De opdracht tot het bevorderen van effectiviteit en efficiëntie voor het concern Nederlandse politie
- De herpositionering van de regionale driehoek (voorzitter veiligheidsbestuur, hoofdofficier van Justitie en korpschef)
- De positie van de hoofdofficier van Justitie in het veiligheidsbestuur
- De verplichting aan het veiligheidsbestuur om aan de gemeenteraden inbreng op het veiligheidsbeleid te vragen
- Het flexibiliseren van aanpassingen in de schaalgrootte
- De versterking van de inspectie- en toezichtsfunctie
- De bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister(s) in relatie tot het concern
- De herpositionering van commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal.

Deze aanpassing van de Politiewet 1993 zal een operatie zijn met als belangrijk kenmerk dat het werk in de basiseenheden van de Nederlandse politie er niet of nauwelijks door wordt geraakt. Tijdens het verhelderen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en het in balans en in samenhang brengen van centraal en decentraal niveau, gaan handhaving, opsporing en hulpverlening gewoon door.

### **Beantwoording specifieke vragen**

Aan de hand van het voorgaande komt de Stuurgroep ten aanzien van de specifieke vragen uit de taakopdracht tot de volgende conclusies:

*Biedt het voorgenomen instrumentarium (de genoemde wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie” en de maatregelen zoals opgenomen in onze brief aan de Tweede Kamer 10 september 2004 over terrorismebestrijding) voldoende sturingsmogelijkheden voor de ministers om (acute) landelijke prioriteiten te realiseren?*

Ja, maar die mogelijkheid ligt ook reeds besloten in de huidige Politiewet 1993, waar het gaat om artikel 16 Politiewet (aanwijzingsbevoegdheid bij (dreigende) ordeverstoring die de veiligheid van de staat c.a. in gevaar brengt) en artikel 43d lid 1 Politiewet 1993 (aanwijzingsbevoegdheid inzake uitvoering landelijke beleidsthema's).

*Welke consequenties hebben de voorstellen voor de gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van Justitie en voor de toezichthoudende en conflictbemiddelende rol van de commissaris van de Koningin en het college van Procureurs-Generaal?*

Voor de burgemeester en de officier van Justitie zijn er geen consequenties. Voor de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal zal die rol worden beperkt.

## 9 Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk blikt de Stuurgroep eerst kort terug op de situatie die bij de politie is aangetroffen in het evaluatieonderzoek (§9.1) en de overwegingen van de Stuurgroep bij de gekozen oplossingsrichting om tot verbetering van het huidige bestel te komen door lokaal te verankeren en nationaal te versterken (§9.2). Vervolgens worden de conclusies (§9.3) en aanbevelingen (§9.4) van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie gepresenteerd.

### 9.1 Aangetroffen situatie

Het onderzoek van de Stuurgroep heeft tot de volgende inzichten geleid.

Ten opzichte van de situatie van voor de reorganisatie van 1994 heeft de politieorganisatie een grote verbeteringsslag gemaakt in effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatie. Deze verbetering is mede tot stand gebracht door de vermindering van soort en aantal politiekorpsen. De democratische inbedding was al vanaf de start van het nieuwe bestel met vraagtekens omkleed door het bestaan van het zogenaamde 'democratische gat'; het regionaal politiebesteding en als zodanig de korpsbeheerder staan niet onder controle van een rechtstreeks democratisch gekozen regionaal orgaan.

Door het steeds meer uit elkaar lopen van hetgeen de wetgever heeft bedoeld met de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het bestel en de feitelijke dagelijkse praktijk zijn de vraagtekens niet weggenomen. De positionering van de korpsbeheerder is daarvan een voorbeeld; waar ondergeschiktheid aan het regionaal college mag worden verwacht, heeft de korpsbeheerder in de beleving van velen een bovengeschatte positie gekregen en hoewel ontkend, wordt in de praktijk ook als zodanig gehandeld. Het regionaal college maakt hierdoor eigenlijk – vaak onbewust – onvoldoende gebruik van zijn bestuurlijke positie en bevoegdheid. De korpsbeheerder en de regionale beheerdriehoek houden zich niet meer alleen met beheer bezig - zoals oorspronkelijk is bedoeld -, maar ook met gezag. Artikel 2 Politiewet 1993 (luidende: *'de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'*) krijgt daardoor een ongewenste dimensie. Ook de gemeenteraden vervullen in het bestel niet de rol die zij oorspronkelijk toebedeeld hebben gekregen.

Voor het lokaal gezag over de politie geldt daarnaast dat dit beperkt wordt door de top down-benadering van prioriteiten. Nationale en regionale prioriteiten hebben de neiging lokale prioriteiten te verdringen. De beschikbare capaciteit is hierdoor al vastgelegd, zodat er voor het lokaal gezag weinig daadwerkelijk gezag meer valt uit te oefenen.

Ook het sturingsconcept heeft zich niet geheel ontwikkeld in de bedoelde richting. '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 het decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het 'tenzij' afzonderlijk of gezamenlijk in te richten. Het

ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de politie maakt deze 'wij-zij' houding ook zichtbaar.

Een gemeenschappelijke visie is op zichzelf al van belang. Het ontbreken daarvan telt echter des te meer in de huidige tijd, waarin de bedreiging van de veiligheid zich op een volstrekt andere wijze kan vertonen dan Nederland is gewend. Tevens zou kunnen worden gesteld dat centraal en decentraal niveau elkaar gevangen houden in een rituele dans van wederzijdse verwijten en stekeligheden. 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, het lokale niveau vindt dat er te weinig beleidsvrije ruimte is.

De interne organisatie van de politie heeft zich in de afgelopen tien jaar ontwikkeld van een focus op de eigen regio naar het meer en meer over de eigen regiogrenzen heen kijken. Dit proces heeft echter teveel tijd gevraagd, waardoor in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit en innovatie verbetering nog steeds mogelijk en nodig is. Het niet tot stand komen van een landelijke informatiehuishouding en het vast blijven houden aan eigen ICT-concepten zijn daarvan voorbeelden. De knelpunten in het ICT-dossier hebben de politieregio's daarbij in de beeldvorming geen goed gedaan.

De politieorganisatie is ook onvoldoende transparant om duidelijk te maken hoe de interne bedrijfsvoering is geregeld en om een goed oordeel te kunnen geven over efficiency en effectiviteit van de politieorganisatie. In een sector waar circa EUR 3,5 miljard in omgaat, is dit eigenlijk niet acceptabel te achten.

Uit de door de Stuurgroep onderscheiden trends en ontwikkelingen valt op te maken dat de eisen die aan de politie worden gesteld, steeds meer toenemen en/of zwaarder worden. De Stuurgroep heeft geconstateerd dat de reorganisatie in 1994 weliswaar tot één *soort* politie heeft geleid, maar dat dit niet heeft betekend dat er ook één *concern* politie is ontstaan. Als ook dat concern zich zou hebben gevormd, dan was de politie vermoedelijk nu beter geëquipeerd om op de trends en ontwikkelingen te anticiperen en was de verhouding tussen centraal en decentraal niveau minder verstoord geweest.

De Stuurgroep stelt vast dat partijen zich aan het hervinden zijn. De regio's richten hun energie meer en meer op de gezamenlijkheid en de samenwerking tussen de regio's. Het Rijk wil door middel van aanpassing van de Politiewet 1993 tot een gewijzigde positionering van de politie komen. De samenwerking tussen de regio's, in de vorm van een doorontwikkeling van het huidige bestel is nu beperkt tot de horizontale samenwerking en heeft minder oog voor de verticale verbinding tussen centrale en decentrale eisen en wensen. Het voorstel voor wijziging van de Politiewet 1993 (versterken Rijksbevoegdheden) concentreert zich meer op de verticale verbinding, waarbij de centrale lijn meer gewicht krijgt. Daarnaast bestaat er een meer of minder impliciete behoefte om het aantal regio's te verminderen.

## 9.2 Lokaal verankerd, nationaal versterkt

Vanuit de aangetroffen situatie waarin belangrijke knelpunten zijn te signaleren in de balans tussen centraal en decentraal niveau, de samenhang tussen de onderdelen van de politieorganisatie en de helderheid in de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, is de Stuurgroep een voorstander van een aanpassing van het huidige bestel die verder gaat dan het thans voorliggende voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden). Hiertoe zijn vijf alternatieve hoofdmodellen beoordeeld.

De Stuurgroep acht het introduceren van wijzigingen die leiden tot een scheiding van de politieke en de justitiële politietaken, tot provinciale politie of tot nationale politie niet wenselijk. Deze modellen lossen de hiervoor genoemde knelpunten niet op, leiden verder tot inflexibiliteit en/of druisen volledig in tegen de betekenisvolle, lokale verankering van de Nederlandse politiezorg. Ook het model van regionale doorontwikkeling zoals door korpsbeheerders en korpschefs wordt voorgesteld, wordt als onwenselijk gezien. Alhoewel regionale doorontwikkeling een stap in de goede richting is, komt ook deze oplossing nog onvoldoende tegemoet aan de gesignaleerde spanning in de relatie tussen centraal en decentraal niveau. Verder leidt dit ook tot zelfsturing van de politie, waarbij vraagtekens moeten worden gezet bij de democratische inbedding.

De Stuurgroep beveelt daarom de introductie van het concern Nederlandse politie aan, waarin de politie *lokaal is verankerd en nationaal wordt versterkt*. Aangrijpingspunt voor de Stuurgroep is daarbij het hiervoor reeds genoemde artikel 2 Politiewet 1993.

In dit concernmodel is sprake van een lokale verankering van de politie door:

- Het handhaven van het lokale gezag van de burgemeester en de officier van Justitie.
- Het versterken van de positie van de gemeenteraad.
- Het vastleggen van basis- en kwaliteitseisen waaraan politiewerk moet voldoen.
- Het laten opgaan van het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur zodat de politiezorg integraal kan worden beschouwd.

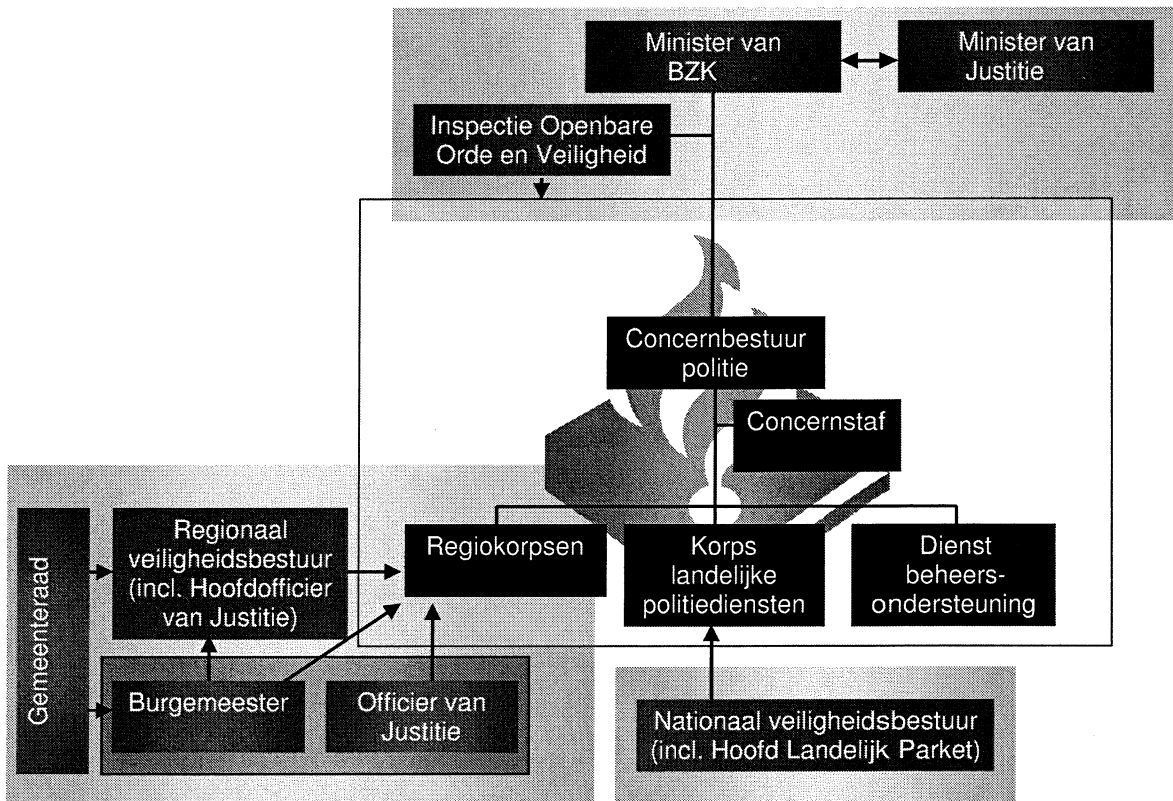
In dit concernmodel is sprake van een nationale versterking van de politie, in de zin van het in balans brengen van de verhouding tussen centraal en decentraal niveau, door:

- Het versterken van de samenwerking van de concernonderdelen (regiokorpsen, KLPD, beheersondersteuning, concernstaf en concernbestuur).
- Het beleggen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van het concern bij het concernbestuur, met de verantwoordelijkheid voor de korpschefs voor de dagelijkse leiding in hun korps, inclusief het daarbijbehorende beheer.
- De afstemming tussen enerzijds de minister van BZK en de minister van Justitie en anderzijds het concernbestuur.
- Het introduceren van een versterkt systeemtoezicht in de vorm van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid.

Met de uitwerking van het concernmodel heeft de Stuurgroep de actoren en organen die in het politiebestedel een rol spelen niet geïsoleerd beschouwd, maar in samenhang. Op deze wijze biedt het concernmodel ook een oplossing voor de knelpunten die het Kabinet ten aanzien van het huidige bestel signaleert en wordt tevens tegemoet gekomen aan de kritiek die korpsbeheerders en korpschefs hebben op het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden).

De Stuurgroep is van mening dat de voortzetting van de parlementaire behandeling van het genoemde voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in het licht van de aanbevelingen van de Stuurgroep moet worden gezien, zoals die in de uitwerking van het concernmodel zijn verwoord. Het concernmodel kan daarbij ook worden gezien als een versnelling van de ontwikkelingen die zich op dit moment op centraal en decentraal niveau voordoen. De Stuurgroep heeft deze ontwikkelingen in het concernmodel met elkaar in verband gebracht.

Het concernmodel is in de volgende figuur grafisch weergegeven.



### 9.3 Conclusies

De Stuurgroep komt op basis van het uitgevoerde onderzoek tot de volgende hoofdconclusies.

1. Het Nederlandse staatsbestel, de bevolking én de politiemedewerkers zijn gebaat bij een effectieve, efficiënte, kwalitatief hoogwaardige, innovatieve en flexibele politieorganisatie, die functioneert onder het bevoegd gezag en democratisch is ingebed.
2. De reorganisatie van de politie in 1994 heeft ten opzichte van de tot dan toe bestaande rijks- en gemeentepolitie tot verbetering in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatiekracht geleid. Er is één soort politie ontstaan.

3. De effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, innovatiekracht en transparantie moeten in het huidige bestel worden verbeterd. De samenhang tussen de politiekorpsen moet daarbij worden versterkt.
4. De democratische inbedding van de politie was in de Politiewet 1993 al matig vormgegeven en met vraagtekens omkleed. Door de rolonzuiverheid van de spelers in het politiebestedel zijn de vraagtekens in de praktijk niet weggenomen. Hier zijn te noemen het centrale niveau, de korpsbeheerder, het regionaal college en gemeenteraden, maar ook de korpschef die in de Politiewet 1993 onduidelijk is gepositioneerd.
5. Het centrale en het decentrale niveau hebben geen gemeenschappelijke visie op de politie.
6. Hoewel de vorming van één soort politie in 1994 als een verworvenheid kan worden gezien, heeft dit zich door het autonome karakter van de politieregio's, het onvoldoende invullen van landelijke kaders en het ontbreken van een gemeenschappelijke sturing niet weten te vertalen in een optimale ontwikkeling van de politie en heeft dit tot spanning geleid in de verhouding centraal-decentraal en in de samenhang tussen gezag en beheer.
7. Gegeven het beschikbare cijfermateriaal, is niet aangetoond dat de schaal van de korpsen significant van invloed is op de geleverde prestaties.
8. In het (gewijzigd) politiebestedel moet rekening worden gehouden met het in balans brengen van de centrale en de decentrale belangen, het verhelderen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, de koppeling van de politie aan andere veiligheidspartners op regionaal niveau en flexibiliteit om schaalvergroting te kunnen realiseren.
9. Het voorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 (versterken rijksbevoegdheden) zal de knelpunten in het politiebestedel niet oplossen.
10. Nationale politie, provinciale politie, regionaal doorontwikkelde politie en het scheiden van de bestuurlijke en justitiële politie zijn geen modellen die als basis voor een wijziging in het politiebestedel kunnen dienen, omdat deze modellen geen afdoende oplossing bieden voor de gesignaleerde knelpunten.

#### **9.4 Aanbevelingen**

De Stuurgroep komt tot de volgende aanbevelingen, die in onderling verband moeten worden gezien en doorgevoerd.

1. De positie van de gemeenteraden moet worden versterkt om de lokale verankering beter te garanderen. Hiervoor is niet alleen een inbrengrecht voldoende, maar moet ook een plicht voor het regionaal veiligheidsbestuur om inbreng aan de gemeenteraden te vragen in wetgeving worden opgenomen.
2. Het lokale gezag over de politie dient te berusten bij burgemeester en officier van Justitie.
3. Het regionaal veiligheidsbestuur (zolang dit nog niet is gevormd: het regionaal college) is verantwoordelijk voor de vaststelling van het veiligheidsbeleid, inclusief de politieprioriteiten in de regio. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn, voorzover het de politie betreft, de verantwoordelijkheid van de regionaal korpschef.
4. De voorzitter van het regionaal veiligheidsbestuur, de hoofdofficier van Justitie en de regionaal korpschef dienen periodiek met elkaar overleg te

voeren over de voortgang en ontwikkelingen in het realiseren van het regionale veiligheidsbeleid.

5. De regionaal korpschef moet worden belast met de dagelijkse leiding van het regionaal korps op alle operationele en beheersaspecten, binnen de kaders die aan hem worden gesteld vanuit het lokale gezag, het regionale veiligheidsbestuur en het concernbestuur. Dit is *mutatis mutandis* van toepassing op de korpschef KLPD met betrekking tot zijn korps.
6. De Nederlandse politie moet worden ingericht als een concern om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van het concern te optimaliseren. Het concern dient te bestaan uit een concernbestuur (verantwoordelijk voor het beheer van het concern en de concernbesturing van de regiokorpsen en het KLPD), een concernstaf van beperkte omvang, het KLPD, de regiokorpsen en een dienst Beheersondersteuning ('shared services'). In het concern moet de medezeggenschap adequaat worden gepositioneerd door middel van een Ondernemingsraad op concernniveau.
7. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie maken prestatieafspraken met het concernbestuur politie. Vanuit rijksniveau is er sprake van één budgetstroom richting het concern. Huidige budgetstromen afkomstig van andere departementen worden door tussenkomst van de minister van BZK aan het concern ter beschikking gesteld, waarbij de te leveren prestaties in de prestatieafspraken worden opgenomen.
8. De effectiviteit, de efficiency, de kwaliteit, flexibiliteit en innovatiekracht moeten worden verder worden verbeterd. Hiervoor heeft het concernbestuur een primaire verantwoordelijkheid. Het is daarbij evident dat de deskundigheid, die op velerlei gebied in de huidige politieorganisatie aanwezig is, van grote meerwaarde is om de politieorganisatie verder te ontwikkelen op de genoemde punten.
9. Schaalvergroting van de regio's leidt op dit moment af van de werkelijke knelpunten in het huidige bestel. Van schaalverkleining mag evenwel geen sprake zijn. Het inbouwen van flexibiliteit in wet- en regelgeving ten behoeve van schaalvergroting is noodzakelijk. De congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's is essentieel om het regionaal college in het regionaal veiligheidsbestuur te laten opgaan. Waar op dit moment knelpunten bestaan zal een politiek-bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij dan om de incongruenties Haarlemmermeer en Hattum en de omvang van de regio's Zaanstreek-Waterland en Gooi en Vechtstreek.
10. Voor het doorvoeren van deze aanbevelingen en het introduceren van het concern Nederlandse politie is het aanbevelenswaardig om een *Gemeenschappelijk Programma Politieontwikkeling* in te richten, waarin alle betrokken partijen participeren en waarin de inhoudelijke stappen en processtappen worden gecoördineerd en stapsgewijs worden ingevoerd onder het gezag van en de sturing door de bevoegde ministers.



## Bijlagen

Bijlage 1	Samenstelling Stuurgroep en secretariaat
Bijlage 2	Geraadpleegde personen en instanties
Bijlage 3	Geraadpleegde literatuur en documentatie
Bijlage 4	Gebruikte afkortingen
Bijlage 5	Doelstelling Haags Programma
Bijlage 6	Beantwoording specifieke vragen
Bijlage 7	Profielen politieregio's
Bijlage 8	Congruentie

# **Bijlage 1 Samenstelling stuurgroep en secretariaat**

Samenstelling Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

***Mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout (voorzitter)***

Huidige functie:

- Voorzitter NVZ vereniging van ziekenhuizen

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Voorzitter Raad van Toezicht Nederlandse Organisatie voor toegepast- natuurwetenschappelijk onderzoek (TNO)
- Voorzitter Raad van Toezicht Politieacademie
- Lid Raad van Commissarissen Brabant Water
- Voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur, van 1997 tot 1999
- Commissaris der Koningin provincie Zuid-Holland, van 1994 tot 1999
- Voorzitter Unie van Waterschappen, van 1993 tot 1994
- Dijkgraaf Hoogheemraadschap Schieland, van 1984 tot 1994

***mr. J.A. Blok***

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Decaan a.i. Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, van 2003 tot 2005
- Procureur-Generaal, van 1997 tot 2003

***prof. dr. W. Bruggeman***

Huidige functies:

- Voorzitter Federale Politieraad België
- Professor Benelux Universitair Centrum
- Expert Internationaal Strafhof

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Plaatsvervangend directeur Europol, van 1993 tot 2003

***mr. J.A.M. Hendriks***

Huidige functie:

- Voorzitter vereniging Waterbedrijven Nederland (VEWIN)
- Diverse commissariaten en voorzitterschappen
- Voorzitter IBO-werkgroep Beheer

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Commissaris der Koningin provincie Overijssel, van 1988 tot 2002
- Directeur-Generaal Openbaar Bestuur, ministerie van Binnenlandse Zaken, van 1985 tot 1988
- Burgemeester Wijchen, van 1981 tot 1985
- Burgemeester Herwen en Aerdts van 1972 tot 1974

***drs. J.K.T. Postma***

Huidige functies:

- Adviseur openbaar bestuur/financieel beleid
- Voorzitter Raad van toezicht Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
- Lid Raad voor de Financiële Verhoudingen
- Lid Projectmanagementteam Technische Assistentie Turkije

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Voorzitter Bezwarenadviescommissie reorganisatie KLPD van december 2002 tot februari 2004
- Burgemeester gemeente Leiden, tevens korpsbeheerder Politie Hollands-Midden, van 1999 tot 2002
- Secretaris-Generaal ministerie van Financiën van 1991 tot 1999
- Directeur-Generaal Rijksbegroting van 1983 tot 1991

**Mevrouw mr. A.L.C. Roelofs**

*(per 1 april 2005 teruggetreden als lid vanwege de aanvaarding van een functie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)*

Huidige functie:

- Directeur Brandweer en GHOR, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Directeur Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding (Nibra), van 2002 tot 2005
- Plaatsvervangend korpschef politieregio Flevoland, van 1997 tot 2002

**prof. dr. H.W. Volberda**

Huidige functies:

- Hoogleraar Strategisch Management en Ondernemingsbeleid, RSM Erasmus University
- Voorzitter Vakgroep Strategie & Omgeving, RSM Erasmus University
- Directeur Erasmus Strategic Renewal Centre (ESRC)
- Programmadirecteur Strategy, Erasmus Research Institute in Management (ERIM)
- Senior Editor-in-chief Journal of International Business Studies
- Senior Editor Long Range Planning
- Member Editorial Board Organization Science
- Member Editorial Board Journal of Management Studies
- Member Editorial Board Journal of Strategic Management Education
- Member Editorial Board Global Journal of Flexible Systems Management
- Kernredacteur Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie
- Redacteur Management Executive

**prof. dr. H.W. Volberda (vervolg)**

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Bestuurslid Stichting Rotterdam School of Management, van 1998 tot 2005
- Lid Programmaraad Onderzoeksschool ERIM, van 1998 tot 2004
- Redactievoorzitter M& O, Tijdschrift voor Management & Organisatie, van 1996 tot 2004
- Voorzitter Honourscommissie Erasmus Universiteit, van 2002 tot 2003
- Hoofdredacteur Management Select, van 1999-2003
- Kernredactielid Accounting, van 1999 tot 2002
- Adviseur Effectenbank Stroeve, van 2000 tot 2003
- Secretaris Nederlands Vlaamse Academie voor Management, van 1997 tot 2003
- Bestuurslid Vereniging voor Strategisch Beleid (VSB), van 1999 tot 2002
- Universitair Hoofddocent Strategisch Management, Erasmus Universiteit Rotterdam, van 1995 tot 1997
- Visiting Professor, Strategy and International Business Division, Cass Business School, London, in 1995
- Voorzitter Bachelor Programma Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit, van 1993 tot 1997
- Lid Faculteitsraad Bedrijfskunde, Erasmus Universiteit, van 1992-tot 1996
- Universitair Docent Strategisch Management, Erasmus Universiteit, van 1991 tot 1995
- Visiting Scholar, Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, in 1989
- Organisatieadviseur GITP Management Advies, van 1987 tot 1989
- AIO, Faculteit Bedrijfskunde, Universiteit van Groningen, van 1987 tot 1991
- Lid Vaste Commissie Wetenschap (VCW), Universiteit van Groningen, van 1987 tot 1989
- Vertegenwoordiger PhD Netwerk Bedrijfskunde, van 1987 tot 1989
- Lid Faculteitsraad, Universiteit van Groningen, van 1987 tot 1989

### **J. Wilzing**

Huidige functies:

- Lid Adviescommissie Justitie in de Buurt
- Lid Raad van Toezicht Jeugdzorg Drenthe
- Lid Raad van Advies Meld Misdaad Anoniem
- Lid Bestuur Stichting Steunpunt Acquisitiefraude
- Lid Assessment Panel Landelijke Deskundigheidsmakelaar (i.o.)
- Diverse adviesfuncties m.b.t. maatschappij, veiligheid en politie

Voormalige functies:

- Korpschef Regiopolitie IJsselland van 1994 tot 2004
- Hoofd Centrale Recherche Informatiedienst van 1989 tot 1994
- Directeur Rechercheschool van 1985 tot 1989
- Plv. Korpschef Gemeentepolitie Arnhem van 1983 tot 1985
- Diverse functies Gemeentepolitie Arnhem van 1967 tot 1983

### **H. Zwarts**

Huidige functie:

- Voorzitter Kamer van Koophandel Amsterdam

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Lid Raad van Bestuur ING Nederland (van 1995 tot 1997)
- Voorzitter Raad van Bestuur Randstad Holding (van 1997 tot 2002)
- Voorzitter Dutch Trade Board
- Lid Criminaliteitsplatform Amsterdam-Amstelland
- Lid Criminaliteitsplatform Schiphol
- Diverse commissariaten (o.a. NS, NUON, DHV, SDU)

### **Drs. P.F. Rozenberg MPA (secretaris)**

Huidige functie:

- Directeur OBMC Consulting B.V.

Voormalige functies/huidige nevenfuncties:

- Lid gemeenteraad Leidschendam-Voorburg
- Adviseur Capgemini Nederland B.V., van 2000 tot 2004
- Adviseur Ernst & Young Consulting, van 1990 tot 2000

Samenstelling onderzoekssecretariaat:

**drs. P.F. Rozenberg MPA**    Directeur OBMC Consulting  
**(projectleider)**

**drs. A.W. Huistra**            Principal consultant Capgemini  
Nederland

**drs. R.J. Morée**              Managing consultant Capgemini  
Nederland

**drs. D.H.M. Willemsen**      Senior consultant Capgemini Nederland

BZK, JU

## Instellingsbesluit Stuurgroep evaluatie politieorganisatie

30 maart 2005/Nr. EA2004/84284  
DGV/Pol/BJZ

De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Gelet op artikel 6 van de Kaderwet adviescolleges en artikel 5 van het Vergoedingbesluit adviescolleges;  
Overwegende dat in het Hoofdlijnenakkoord van 16 mei 2003 (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 637, nr. 19) is aangekondigd dat het functioneren van de politie in 2004 zal worden geëvalueerd; Overwegende dat in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 september 2003 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 200 VII, nr. 4), voortbouwend op het Hoofdlijnenakkoord, een aantal concrete instrumenten ter versterking van de bevoegdheden op rijksniveau wordt voorgesteld die in de aangekondigde evaluatie zullen worden meegewogen bij de beoordeling of verdergaande aanpassing van het politiebestel noodzakelijk is;  
Overwegende dat in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie van 20 september 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 628, nr. 5) de doelstellingen en opzet van de evaluatie van de politieorganisatie zijn geschetst;

Besluiten:

### § 1. Instelling en taak

#### Artikel 1. Instelling

Er is een stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, hierna te noemen: de stuurgroep.

#### Artikel 2. Taak

De stuurgroep is belast met de uitvoering van de evaluatie, beschreven in de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie d.d. 20 september 2004 (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 628, nr. 5). Deze taak omvat onder meer:  
– het aansturen van het adviesbureau, belast met het feitelijke onderzoek;  
– het stellen van eisen waaraan de politieorganisatie nu en in de nabije toekomst moet voldoen, gegeven de maatschappelijke, politieke en internationale ontwikkelingen;  
– het op basis van die eisen opstellen van een sterke-zwakte-analyse omtrent de huidige politieorganisatie en het doen van voorstellen voor verbetering van de

organisatie en de sturing van het beheer en de taakuitvoering van de politie;  
– het opstellen van een sterke-zwakteanalyse omtrent de huidige schaalgroote en het in dat verband doen van voorstellen over mogelijke wijzigingen van schaalgroote en regio-indeling van de politie;  
– het uiterlijk 1 juli 2005 rapporteren aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, alsmede het uitbrengen van adviezen, waarbij de voor- en nadelen van de verschillende oplossingsrichtingen worden geschetst.

### § 2. Samenstelling en werkwijze

#### Artikel 3. Samenstelling

De stuurgroep is als volgt samengesteld:

- a) voorzitter, tevens lid: mw. ir. J.M. Leemhuis-Stout,
- b) leden:  
– mr. J.A. Blok  
– prof. dr. W. Bruggeman  
– mr. J.A.M. Hendriks  
– mr. J.K.T. Postma  
– mw. mr. A.L.C. Roelofs  
– prof. dr. H. Volberda  
– J. Wilzing  
– H. Zwarts

#### Artikel 4. Werkwijze

De stuurgroep betreft op enigerlei wijze de verschillende betrokkenen bij de politieorganisatie teneinde hen in de gelegenheid te stellen hun inbreng in de evaluatie te leveren.

De stuurgroep kan niet-leden uitnodigen tot het bijwonen van de vergaderingen. De voorzitter van de stuurgroep informeert de ministers periodiek omtrent de voortgang en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de evaluatie.

De externe communicatie van de stuurgroep wordt afgestemd met de ministers.

#### Artikel 5. Werkgroepen

De stuurgroep kan één of meer werkgroepen instellen ter ondersteuning van haar werkzaamheden. In een werkgroep kunnen ook niet-leden zitting hebben.

#### Artikel 6. Secretariaat

1. De stuurgroep wordt ondersteund door een secretariaat, waarin wordt voorzien door het verworven adviesbureau. Het secretariaat wordt gevoerd overeenkomstig de wensen van de stuurgroep.
2. Tot de taak van het secretariaat behoort onder andere:

- het onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep opstellen van voorstellen, nota's en verslagen;
- het in overleg met de voorzitter voorbereiden van vergaderingen van de stuurgroep.

#### Artikel 7. Archiefbescheiden

1. Het beheer van de archiefbescheiden van de stuurgroep geschiedt door het secretariaat met inachtneming van de terzake geldende bepalingen van het beheersreglement van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Bij opheffing van de stuurgroep worden de archiefbescheiden overgedragen aan het centraal archief van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### § 3. Overige bepalingen

#### Artikel 8. Vergoedingen

Aan de voorzitter van de stuurgroep wordt voor de duur van de werkzaamheden van de stuurgroep een vaste vergoeding per maand van 16,5% van het maximumniveau van salarisklasse 18 van het BBRA toegekend. De leden van de stuurgroep, voor zover geen ambtenaar, ontvangen een voor de duur van de werkzaamheden van de stuurgroep een vaste vergoeding per maand van 10,9% van het maximumniveau van salarisklasse 18 van het BBRA.

#### Artikel 9

De kosten verbonden aan de werkzaamheden van de stuurgroep komen gelijklijk ten laste van de begroting van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

#### Artikel 10. Inwerkingtreding

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot 20 september 2004.
2. Dit besluit vervalt op 1 september 2005 of, indien de stuurgroep haar werkzaamheden eerder heeft voltooid, op dat tijdstip.

#### Artikel 11. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie.

#### Artikel 12. Publicatie

Dit besluit zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. Een afschrift van dit besluit zal worden gezonden aan de



Tweede Kamer, het Korpsbeheerdersbe-  
raad, het College van procureurs-  
generaal, de Raad van hoofdcommissa-  
rissen, de Vereniging van Nederlandse  
Gemeenten en het Interprovinciaal Over-  
leg.

*Den Haag, 30 maart 2005.*  
*De Minister van Binnenlandse Zaken en*  
*Koninkrijksrelaties,*  
*J.W. Remkes.*  
*De Minister van Justitie,*  
*J.P.H. Donner.*

#### **Toelichting**

In het Hoofdlijnenakkoord van het kabi-  
net Balkenende II is aangekondigd dat  
het functioneren van de politie zal wor-  
den geëvalueerd. In de brief van de  
ministers van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties en van Justitie d.d.  
20 september 2004 (Kamerstukken II,  
2003-2004, 29 628, nr. 5) aan de voor-  
zitter van de Tweede Kamer zijn de  
doelstellingen en de opzet van deze eva-  
luatie geschetst. Met dit Instellingsbe-

sluit wordt de Stuurgroep, belast met de  
uitvoering van deze evaluatie, formeel  
ingesteld.

Het Instellingsbesluit is gebaseerd op  
artikel 6 van de Kaderwet adviescolle-  
ges. De Stuurgroep is immers aan te  
merken als een college, belast met de  
eenmalige advisering over een bepaald  
vraagstuk, die wordt ingesteld voor de  
duur van de advisering.

De taak van de Stuurgroep is omschre-  
ven in artikel 2. Bij de taakomschrijving  
wordt verwezen naar de genoemde brief  
d.d. 20 september 2004 van de ministers  
aan de voorzitter van de Tweede Kamer.  
Daarin komt onder meer aan de orde dat  
de evaluatie zich tevens zal richten op  
de wijze waarop de ministers, korpsbe-  
heerders, burgemeesters, Openbaar  
Ministerie en korpschefs invulling heb-  
ben gegeven aan hun rollen en sturings-  
mogelijkheden. Gelet op het feit dat ook  
de rol van de ministers daarmee onder-  
werp van deze evaluatie is, is er voor  
gekozen de Stuurgroep onafhankelijk te  
positioneren en samen te stellen uit  
leden die (thans) geen actieve rol of  
functie binnen het politiebestedel vervullen.

Eveneens in verband met de vereiste  
onafhankelijkheid van de Stuurgroep is  
er tevens voor gekozen het secretariaat  
daarvan bij een adviesbureau te beleg-  
gen. De ministers hebben in dat verband  
een adviesbureau geselecteerd en aan de  
Stuurgroep toegewezen.

Dit besluit treedt in werking op de  
tweede dag na de publicatie daarvan in  
de Staatscourant en werkt terug tot  
20 september 2004. Op die dag is de  
voorzitter van de Tweede Kamer  
geïnformeerd over de start van de evalu-  
atie.

Op uiterlijk 1 juli 2005 zal de Stuur-  
groep aan de ministers rapporteren over  
de uitkomsten van de evaluatie en haar  
daarop gebaseerde aanbevelingen.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en*  
*Koninkrijksrelaties,*  
*J.W. Remkes.*  
*De Minister van Justitie,*  
*J.P.H. Donner.*

## Bijlage 2 Geraadpleegde personen en instanties

### *Geïnterviewde personen:*

- P.J. Aalbersberg, korpschef Politie IJsselland
- J. D. Berghuis, commandant Regionale Hulpverleningsdienst Rotterdam
- M. Beuving, bevelhebber Koninklijke Marechaussee
- Mw. A. Brink, korpschef Politie Noord-Holland-Noord
- L.C. Brinkman, voorzitter commissie Effectiviteit Veiligheidsbeleid
- Mw. A.H. Brouwer-Korf, voorzitter Veiligheidskoepel/ korpsbeheerder Politie Utrecht, gemeente Utrecht
- J. Cohen, korpsbeheerder Politie Amsterdam-Amstelland, gemeente Amsterdam
- D. O'Connor, Inspector Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC, Politie Engeland en Wales)
- G.D. Dales, voorzitter commissie politiebesteding, Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- R.D.E. Daverschot, projectleider OM verandert, Openbaar Ministerie
- W.J. Deetman, voorzitter Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- C. Dessens, directeur-generaal Rechtshandhaving en A.C. Möhring, plv. directeur Opsporingsbeleid, ministerie van Justitie
- O.R. Dros, korpschef Politie Groningen
- H. van Duyn, voorzitter Algemene Politiebond
- J. Franssen, commissaris der Koningin provincie Zuid-Holland
- J.C. Goet, directeur Politie, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- L.G.H. Gunther Moor, directeur Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie
- F.J. Heeres, korpschef Politie Midden- en West-Brabant
- J.H. van den Heuvel, directeur Opsporingsbeleid, ministerie van Justitie
- T.H.J. Joustra, nationaal coördinator terrorismebestrijding, ministerie van Justitie

- G. van de Kamp, voorzitter Algemene Christelijke Politiebond
- A.J. Meijboom, korpschef Politie Rotterdam-Rijnmond
- H.J. Moraal, hoofdofficier van Justitie, parket Den Haag
- H.W.M. Schoof, directeur-generaal Openbare Orde en Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- B. Staal, commissaris der Koningin Provincie Utrecht
- B.R. Visser, korpschef Politie Kennemerland
- A. van Vliet – Kuiper, burgemeester gemeente Amersfoort
- J. de Wijkerslooth de Weerdesteijn, voorzitter college van Procureurs-Generaal, Openbaar Ministerie
- P.J. van Zunderd, korpschef Korps landelijke politiediensten

*Bijeenkomst burgemeesters:*

- P.M.M. de Jonge, burgemeester Heerenveen (Friesland)
- mw. J.G. Vlietstra, burgemeester Winschoten (Groningen)
- P.E.J. den Oudsten, burgemeester Meppel (Drenthe)
- B. Meulman, burgemeester Hardenberg (Overijssel)
- A.D. van den Bergh, burgemeester Alblasterdam (Zuid-Holland)
- D.J. van der Zaag, burgemeester Goes (Zeeland)
- J.E.A. Haas, burgemeester Valkenswaard (Noord-Brabant)
- C.A.C.M. Nuytens, burgemeester Valkenburg a/d Geul (Limburg)
- A.B.L. de Jonge, burgemeester Dronten (Flevoland)

*Bijeenkomst Vereniging van Nederlandse Gemeenten:*

- G.D. Dales, burgemeester Leeuwarden, voorzitter VNG-commissie politiebesteding
- J.J.H. Pop, burgemeester Haarlem
- mw. K. Woltering, secretaris VNG-commissie politiebesteding

*Bijeenkomst commissarissen der Koningin:*

- J.G.M. Alders, commissaris der Koningin provincie Groningen
- E.H.T.M. Nijpels, commissaris der Koningin provincie Friesland
- A.L. ter Beek, commissaris der Koningin provincie Drenthe
- G.J. Jansen, commissaris der Koningin provincie Overijssel
- B. Staal, commissaris der Koningin provincie Utrecht
- H.C.J.L. Borghouts, commissaris der Koningin provincie Noord-

#### Holland

- J. Franssen, commissaris der Koningin provincie Zuid-Holland
- W.T. van Gelder, commissaris der Koningin provincie Zeeland
- J.R.H. Majj-Weggen, commissaris der Koningin provincie Noord-Brabant
- B.J.M. baron van Voorst tot Voorst, commissaris der Koningin provincie Limburg
- M.J.E.M. Jager, commissaris der Koningin provincie Flevoland

#### *Hoorzittingen Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie:*

##### Hoorzitting I

- De heer Grobbe, voorzitter vakgroep P&O Politie Nederland
- De heer Van Duin (NPB), de heer Holtackers (VMHP), de heer Van de Kamp (ACP), de heer Pennings (ANPV), de heer Tournier (ANPV) en de heer Valckx (VMHP), Politievakorganisaties
- De heer Kemperman en de heer Sheldon, Nederlandse Vereniging voor Natuurtoezicht
- De heer Weynschenk, Politie Hollands-Midden

##### Hoorzitting II

- De heer Cohen, mevrouw Krikke, de heer Lenferink en de heer Meijer (Korpsbeheerdersberaad), vergezeld door mevrouw Overeem (Nederlands Politie Instituut)
- De heer Gerritzen, de heer Ruigrok van der Werve en de heer Groenendaal, Coöperative Ondernemingsraden Politie
- De heer De Meij, Politie Hollands-Midden
- De heer Meijboom, de heer Visser en de heer Welten (Raad van Hoofdcommissarissen), vergezeld door de heer Bangma en mevrouw Overeem (Nederlands Politie Instituut)
- De heer Niesen

##### Hoorzitting III

- De heer De Bruyne, KLPD
- De heer Van Hoek, KLPD
- De heer Janssen
- De heer Pijnenburg, Politie Brabant-Noord
- De heer Van Treeck (provincie Noord-Holland) en de heer Spoorendonk (provincie Noord-Brabant), kabinetten Commissaris der Koningin

## Bijlage 3 Geraadpleegde literatuur en documentatie

*Actieprogramma 'Andere overheid'.*

Adviescommissie Coördinatie ICT Rampenbestrijding, *De vrijblijvendheid voorbij; Op naar een effectieve multidisciplinaire informatievoorziening bij grootschalig gezamenlijk optreden in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat*, maart, 2005.

Akerboom, E. en N. Plug, Integratie: kracht en tegenkracht! 'Vertrouwen in de toekomst?', in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp-21-22.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2003*, Den Haag, 2004.

Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, *Jaarverslag 2004*, Den Haag, 2005.

Algemene Rekenkamer, *Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen*, Sdu, Den Haag, 1995.

Algemene Rekenkamer, *Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte*, Sdu, Den Haag, 1997.

Algemene Rekenkamer, *Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie*, Sdu, Den Haag, 2002.

Algemene Rekenkamer, *ICT bij de politie*, Sdu, Den Haag, 2003a.

Algemene Rekenkamer, *Zicht op taakuitvoering politie*, Sdu, Den Haag 2003b.

Algemene Rekenkamer, *Terugblik 2005: ICT bij de politie*, Den Haag, 2005.

Beek, ter, H.M. en Hofstede, J., Provincies en herindeling: naar meer consistentie en bestuurskwaliteit, in: *Openbaar bestuur*, 2002-9.

Bekker, H., Eigen korps eerst, in: *binnenlandsbestuur.nl*, week 50, 14 december, pp.36-43.

Belgische Senaat, *Evaluatie van de hervorming van de politiediensten*, Brussel, 14 december 2004.

*Besluit territoriale indeling brandweer en GHOR-regio's*, Staatsblad, 18 mei 2004.

*Binnenlandsbestuur.nl*, 'Twijfels aan staatrechterlijke juistheid van politiewet', korpsbeheerders en hoofdcommissaris kritisch, 18 februari, 2005, p.18.

*Binnenlandsbestuur.nl*, CDA voorziet tien of elf politiekorpsen, VVD verzet zich tegen schaalvergroting, 18 februari, 2005, p.19.

Boek, J., De politiefunctie, in: C. Fijnaut, E. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie; Studies over haar werking en organisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1999, pp. 27-43.

Bommels, B., *De politie in Nederland; Opboksen tegen misdaad en geweld*, Uitgeverij Balans, 2003.

Borghouts, H. en B. Staal, Nederlandse politie verdient nationaal beheer, in: *NRC Handelsblad*, 12 februari 2004.

Boutellier, H., *De veiligheidsutopie*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag, 2002.

Bouwmans, H. en P. Brouwer, Baas over de politie, in: *binnenlandsbestuur.nl*, 4 maart, 2005.

Braun, D., *Sturingsperikelen in de politieorganisatie; Een verkennende antropologische studie*, Amsterdam, 1999 (diss.).

Bressers, J. en A. Hoogerwerf (red.), *Beleidsevaluatie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.

*Brief van de minister en staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland inzake territoriale congruentie*, Den Haag, 25 april 2002.

*Brief minister van BZK aan de Tweede Kamer*, Den Haag, 26 september 2003.

*Brief territoriale congruentie van hulpverleningsregio's van het college van B&W gemeente Hattem aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Hattem, 1 oktober 2003.

*Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland inzake territoriale congruentie*, Den Haag, 4 november 2003.

*Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de colleges van Gedeputeerde Staten van Gelderland en Overijssel inzake afspraken territoriale congruentie Deventer en Hattem*, Den Haag, 25 februari 2004.

*Brief veiligheidsregio; positie gemeente Hattem van de voorzitter van de regio IJssel Vecht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Zwolle, 20 april 2004.

*Brief territoriale congruentie Hattem van het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, Arnhem, 10 augustus 2004.

*Brief van het Kabinet aan de Tweede Kamer*, Den Haag, 20 september 2004.

*Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer inzake regionaal veiligheidsbestuur*, Den Haag, 27 april 2005.

Bunt, van de, H., De uitvoering en inrichting van de opsporing, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F. Vlek, C. Bangma, C. Loef en E. Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 101-120.

Buuren, J. van en P. Wierenga, Het huis van Thorbecke in de steigers, in: *Staatscourant*, 2005, nr. 27, pp. 6-7.

Cachet, A., Een nieuwe reorganisatie van de politie?, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 6, juni 2004.

Capgemini, *Nulmeting Veiligheidsregio's*, onderzoek in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Utrecht, november 2004.

Capgemini, *Man en paard; Samenwerkingsmodellen voor de bereden politie*, Utrecht, februari 2005.

Cats, J., *Van politie in Zeeland, naar politie Zeeland*, Politie Zeeland, 2004.

Cohen, J. en B. Visser, Vrees voor een justitiële politie, in: *APB*, nr. 9, 30 april, 2005.

Commissarissen van de Koningin, *Veiligheid en handhaving; Aanscherping positie commissaris van de Koningin als bestuursorgaan*, z.d.

- Commissie Criminaliteit en Technologie, *Technologie en misdaad, kansen en bedreigingen bij beheersing van criminaliteit*, Den Haag, januari 2005.
- Commissie Politiebestel VNG, *Manifest; Een sterke politie vraagt een sterke basis*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2005.
- COT, *Politiebestel in verandering: verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en nieuwe Politiewet*, Gouda Quint, Arnhem, 1994.
- COT, *Goed toezicht is voor iedereen; Een onderzoek naar het toezichtstelsel binnen het domein openbare orde en veiligheid*, december 2004.
- Van Dale, *Groot woordenboek der Nederlandse Taal*, 1999.
- Dijk A. van, *Laag voor laag: aspecten voor regionalisering*, Den Haag, november 2003.
- Elias, M., *Onder dienders*, Den Haag, 1997.
- Elzinga, D., Nationale politie is geen goede oplossing, in: *Binnenlands Bestuur*, 2005a, nr. 5, p. 23.
- Elzinga, D., Gekozen burgemeester blaast decentrale politieorganisatie op, in: *Binnenlands Bestuur*, 2005b, nr. 7, p.21.
- Elzinga, D., P. van Rest en J. de Valk, Een korte geschiedenis van de Nederlandse politie, in: *Het Nederlandse politierecht*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1995, pp. 9-33.
- EU-Bulletin 11-2004*, Bijlagen bij de conclusies van het voorzitterschap (1/39).
- Eysink Smeets M., E. Sevenhuijsen en P. Nijmeijer, *Beelden van blauw, onderzoek naar klantwensen en -verwachtingen omtrent de intake van de Nederlandse politie*, Den Haag, juni 2003.
- Eysink Smeets M., P. Nijmeijer en R. van Goor, *Aangiften en het publiek*, Den Haag, april 2003.
- Federale overheidssdienst Binnenlandse Zaken en Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Verslag aan de koning, in: *Belgisch Staatsblad*, 21 januari 2003.
- Fijnaut, C., E. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie; Studies over haar werking en organisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Fijnaut, C., De Lusten van de eenvoud en de lasten van het meervoud, Nederlands politiebestel in het Belgisch perspectief?, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 6, juni 2004.
- Gartner, *PSO2 Assessment en Fastlane en Fundamental Kickoff*, Driebergen, februari 2005.
- Gooren, W. en J. Vermaas, Leren besturen binnen de kaders van de Politiewet 1993, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 6, juni 1999, 11-15.
- Gorissen, C., *Een wezenlijke bijdrage aan de Europese veiligheid; Een verkenning van een mogelijke toekomstige organisatie van de Nederlandse politie*, Meesterstuk Leergang internationale politie-oriëntatie III, april 2005.
- Gunther Moor, L., I. Bakker en G. Brummelkamp, *Evaluatie Politiewet 1993; Een breedte-onderzoek*, VUGA, Den Haag, 1998.
- Heemskerk, C. en H. Volberda, *Ontvlechting van de onderneming: Drie varianten van business process outsourcing*, 2004.

- Heerschap, M. en A. Jonge Vos, Vrijwilligers voor de politie, de navelstreng met de maatschappij, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp.25-26.
- Home Office, *Complaints against the police, framework for a new system*, december 2000.
- Home Office, *Policing a new century, a blueprint for reform*, December 2001.
- Home Office, *The National Policing Plan 2004 – 2007*, November 2003.
- Home Office, *Policing: Building Safer Communities Together*, Police-Reform - Performance Delivery Unit, London, 2004.
- Home Office, *The Home Office Strategic Plan 2004-08*, 2004.
- Hoogenboom, A., Het dilemma van de orde in 2015, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp.28-33.
- Hoogenboom, A., Bedrijfsvoering, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 121-152.
- Hospes, J., Op weg naar een nieuwe gemeentepolitie?, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 6, juni 2004.
- Huberts, L., *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*, Gouda Quint, Arnhem 1998.
- Huberts, L., Gezag en beheer: feit of fictie? in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 35-58.
- Hüsken, F. en H. Volberda, De Andere Overheid; een flexibele overheid?, in: *Overheden & morgen*, November 2004.
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, *Werkplan 2005*, Den Haag, december 2004.
- ISC, *Strategie 2005-2008: verder in veiligheid*, Odijk, 2005.
- Jong, H. de en H. Vissers, In verbinding naar de toekomst, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp. 14-16.
- Jong, H. de en H. Vissers, *Scenariostudies, net zo tijdrovend als overbodig*, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp. 19.
- Jong, H. de en H. Vissers, *Strategische agenda: in verbinding naar de toekomst*, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp. 17-19.
- Kabinet Balkenende, *Meedoen, meer werk, minder regels; Hoofdlijnen-akkoord voor het Kabinet CDA, VVD, D66*, Den Haag, 16 mei 2003.
- Kabinetsvisie *Andere Overheid*, Den Haag, 2003.
- Kabinetsstandpunt veiligheidsregio's (KST75663)(TK 29517)*.
- Kommission 'Neuorganisation der Polizeibehörden', *Neuorganisation der Polizeibehörden, Bericht der Kommission*, Düsseldorf, 2004.
- Koopman, J., *De democratische inbedding van de regionale politie*, Kluwer, Deventer, 1998 (diss.).
- Korps landelijke politiediensten, *Versterking samenwerking KLPD – politieregio's*, Driebergen, juli 2004.
- Korpsbeheerder Kennemerland, *Gespreksnotitie over de organisatie van de crisisbeheersing Schiphol en de gebiedsindeling van Haarlemmer-meer t.b.v. het bestuurlijk overleg op 17 januari 2005*, Haarlem, december 2004.



- Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen, *Shared Services binnen de Nederlandse Politie*, 2004.
- Korpsbeheerdersberaad en Raad van Hoofdcommissarissen, *Notitie Politiefunctie, politieorganisatie en politiebesteding: ruimte voor ontwikkeling*, maart, 2005.
- Kuiper, J., Wat is essentieel voor de toekomst van de politie?, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp. 4-11.
- Landelijk kader Nederlandse politie 2003-2006*.
- Lankhorst, P. c.s., *Veiligheid op niveau, Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Werkgroep van leden van de raad van Openbaar bestuur, februari 2003.
- Lipsky, M., *Street-level bureaucracy; Dilemma's of the individual in public services*, New York, 1980.
- Matthijse, R. c.s., Big Bang of zachte dwang, in: *Tiem 6*, januari/februari 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*, December 1998.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integraal veiligheidsprogramma*, Den Haag, 1999a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie, *Bestel in Balans: Hoofdlijnennotitie regionaal politiebesteding*, Den Haag, 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Rampenbestrijding, de veiligheidsketen gesmeed; Beleidsnota rampenbestrijding 2000-2004*, Den Haag, december 1999b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag, 2002.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Integrale veiligheidsrapportage 2002*, Den Haag, 2002a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bewust Veiliger*, Den Haag, 2002b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie, *Naar een veiliger samenleving, voortgangsrapportage*, Den Haag, 2004a.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Bevoegdheden van de burgemeester, Op weg naar een gekozen burgemeester*, Den Haag, juni 2004b.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Buitenlandse burgemeesters bekeken, Op weg naar een gekozen burgemeester*, Den Haag, juni 2004c.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De GHORdiaanse knoop doorgehakt, Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio*, Den Haag, juli 2004d.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie 2003*, Den Haag, november 2004e.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De nieuwe burgemeester, Introductie van de gekozen burgemeester*, Den Haag, december 2004f.

- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Aanbieding kabinetsstandpunt over 'De GHORdiaanse knoop doorgehakt'*, Den Haag, 13 december 2004g.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Decembercirculaire*, Den Haag, 2004h.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*, Den Haag, 2005.
- Ministerie van Justitie, *Het OM verandert*, Den Haag, 2005.
- Molenkamp, B. en G. Huijser van Reenen, Geen armoede verdelen, maar welzijn creëren, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, pp.23-24.
- Motta, M., 'Er is geen oog voor slimme dienders', "Te veel sturing kan creativiteit in de weg staan", in: *APB*, nr. 5, 5 maart, 2005, pp.4-5.
- Muller, E., De politie in het veiligheidsbestel, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 15-34.
- Nederlands Politie Instituut, *Visie van de politie*, 's Gravenhage, 6 mei, 1998.
- Nederlands Politie Instituut, *Concept Landelijk convenant politie 2003-2006*, Den Haag, 2002.
- NEN-EN-ISO 8402.
- Openbaar Ministerie, *Bundel ter gelegenheid van het afscheid van mr. J.A. Hulsensbek*, Den Haag, december 2004.
- OR Hooglanden, COP, Medezeggenschap Hollands Midden, *Rapportage van de themadag 'Nederlands Bestel'*, 1 april, 2005.
- Politieacademie, *Publiek Leiderschap, jaarboek School voor Politie Leiderschap 2004*, Warnsveld, 2005.
- Politiekorpsen, *Jaarverslagen 2004*.
- Politiewet 1993 (inclusief Memorie van Toelichting)*, Den Haag, 1993.
- Politiewetenschap, nr. 11, R.Boin, E. van der Torre en P.'t Hart, *Blauwe Bazen; Het leiderschap van korpschefs*, Apeldoorn, 2003.
- Politiewetenschap, nr. 17, L.Huberts, S. Verbeek, K.Lasthuizen en J. van den Heuvel, *Paradoxaal Politiebestel; Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie*, Apeldoorn, 2004.
- Politiewetenschap, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004.
- Post, J., E. Kooi en J. Weijts, *Ontwikkeling van het groepsrisico rond Schiphol, 1990-2010, door de ontwikkeling van de luchtvaart en omgeving*, RIVM, 2005.
- Postma, J., Politiebestel en gekozen burgemeester in samenhang bezien', in: *Binnenlands bestuur*, 10 oktober, 2003.
- Provincie Noord-Holland, *Jaarverslag Commissaris van de Koningin 2004*, Haarlem, maart 2005.
- Punch, M., P. Tieleman en A. van den Berg, Politiecultuur, in: C. Fijnaut, E. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie; Studies over haar werking en organisatie*, Samson, Alphen aan den Rijn, 1999.
- Raad van Hoofddoelcommissarissen, Board Personeel, *Visie en beleidsplan HRM 2005 - 2010*, definitief concept, 18 oktober 2004a.

- Raad van Hoofdcommissarissen, *Visie Nederlandse politie op aanpak zware of georganiseerde criminaliteit*, november 2004b.
- Raad van Hoofdcommissarissen (projectgroep forensische opsporing), *Spelverdeler in de opsporing, een visie op forensische opsporing*, december 2004c.
- Raad van Hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling; Visie op de politiefunctie*, Den Haag, mei 2005.
- Raad van State, *Reactie op voorstel van wet met memorie van toelichting tot vaststelling van een nieuwe Politiewet*, No.W03.91.0291, januari 1992.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Taakontwikkeling politie*, Den Haag, juli 2001.
- Raad voor het Openbaar Bestuur, *Advies bestuurlijke inbedding veiligheidsregio's*, Den Haag, april 2002.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Veiligheid op niveau; Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*, Den Haag, februari 2003.
- Regieraad ICT Politie, *Bestek 2005-2008 'It's a journey', routekaart voor de vernieuwing van de informatiehuishouding van de Nederlandse politie*, Driebergen, november 2004.
- Remkes, J., *Zorgen voor veiligheid is taak van bestuur*, Den Haag, 2005, [www.ministerremkes.nl](http://www.ministerremkes.nl).
- Rosenthal, U. c.s., *Evaluatie Politiewet 1993; Een diepte-onderzoek*, VUGA, Den Haag, 1998.
- Rosenthal, U., E. Muller en G. Bruinsma, *Memorandum Politiezorg in Nederland: Perspectieven voor de korte, middellange en lange termijn*, COT/IPIT, Leiden/Twente, 1998.
- Rozenberg, P. en M. van der Vegt, Top down of bottom up; Sturing geven aan de politie, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 60 (1-2), pp. 29-32.
- Rozenberg, P., Wijziging politiebesteding levert een beter resultaat op, in: *Het Financiële Dagblad*, 5 oktober 2002.
- Rozenberg, P., De burgemeester en de jacht op de papieren tijger, in: *Lokale Zaken*, Capgemini, Utrecht, 2003a.
- Rozenberg, P., Prestatieverbetering bij de politie, in: *Face to Face*, Capgemini, Utrecht, 2003b.
- Salverda K., Wacht even op evaluatie bestel; Job Cohen huiverig voor te veel rijksinvloed op politie, in: *VNG-magazine*, 5 november 2004.
- Schoemaker R., *Hoe sterk is de eenzame fietser, die tegen de wind...., Verkennend onderzoek naar de reorganisatie van de politie Noorwegen 2001-2004*, juni 2004.
- Scholten, P., *Versterking politie zonder complete reorganisatie*, Arnhem, z.d.
- Schoof, R., Altijd zorgen over de politie; Korpsen staan opnieuw aan vooravond van grote veranderingen, in: *NRC Handelsblad*, 16 februari 2005.
- Schoof, R., 'Reorganisatie politie overbodig', in: *NRC Handelsblad*, 16 februari, 2005.
- Sibbit, R., L. McKean, T. Hunter, K. Stockman en J. Standing, *Delegation to Basic Command Units: An exploratory research study*, Policy Standards Unit, juni, 2003.

- Staal, B., Nationaal beheer versterkt lokaal gezag, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 6, juni 2004.
- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, *Nationale politie van wijk tot wereld? Standpunt van de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie*, Dordrecht, 2005.
- Stol, W., Pijn in je hoofd, in: *het Tijdschrift van de Politie*, nr. 3, maart 2000, p. 27.
- Stuurgroep Evaluatie en Herziening BVS, *Eerlijk verdeeld? Onderzoek in het kader van de Evaluatie en Herziening BVS*, Utrecht, juni 2004.
- Terpstra, J., Lokale inbedding van de Nederlandse politie: stand van zaken en overzicht, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 59-80.
- Toonen, Th, c.s., De CdK, Veiligheidsregio's en Toezicht in het Binnenlands Bestuur; De Strategische Schakel, juli 2003.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Een nieuw politiebestedel in de jaren '90*, Vergaderjaar 1989-1990, 21 461, nr.1.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Tijdelijke voorzieningen in verband met de reorganisatie van de politie (Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel)*, Vergaderjaar 1990-1991, 21 874, A.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Tijdelijke voorzieningen in verband met de reorganisatie van de politie (Wet tijdelijke voorzieningen reorganisatie politiebestedel)*, Vergaderjaar 1990-1991, 21 874, nr. 1-2.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998-1999, 26 345, nr. 19.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2000-2001, 27 560, nrs. 1-3.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2002-2003, 28 644, nr. 5.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 704, *Wijziging van de Politiewet 1993*, nrs. 1-3.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 703, *Wijziging van de Politiewet 1993*, nrs. 1-4.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 628, nr.4.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 29 517 en 26 956, nr. 2.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2003-2004, 28 791, nr.4.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 956 en 29 668, nr. 25.
- Tweede Kamer, Vergaderjaar 2004-2005, 29 704, nr. 6.
- Tweede Kamer, Handelingen 2004-2005, nr. 38, pag. 2534-2536.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vaste Commissies voor BZK en Justitie, *Korpsbeheerdersberaad Raad der Commissarissen*, 3 februari, 2005-06-22.
- Veld, R. in 't, e.a., *Vooruitgang of regendans: Evaluatie Beleids- en Beheercyclus Politie*, Den Haag, 2001.
- Vijver, van der, K., De basispolitiezorg: ontwikkelingen, knelpunten en structuur, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 81-100.
- VNG-commissie Brouwer, *Krachten bundelen voor veiligheid, Regionaal denken lokaal doen - een strategische visie uit gemeentelijk perspectief op de zorg voor*

*brandweer, geneeskundige hulpverlening en rampenbestrijding in de kabinetsperiode 2002-2006*, mei 2002.

Volberda, H. (1994), 'Naar Flexibele Ondernemingsvormen: Omgaan met Verandering en Vasthoudendheid', *M & O, Tijdschrift voor Management & Organisatie*, 48 (6), pp. 559-580,

Volberda, H., *De flexibele onderneming, Strategieën voor succesvol concurreren*, Kluwer, Deventer, 2004.

Volberda, H.W. en Van den Bosch, F.A.J (2005), 'Ruim baan voor de Nederlandse Innovatie Agenda: Naar nieuwe managementvaardigheden en innovatieve organisatieprincipes', *M & O, Tijdschrift voor Management en Organisatie*, nr. 1, jan/febr., pag. 40-63.

Vollaard B., *Gelijke beschikbaarheid, ongelijke handhaving*, CPB, nr. 50, februari 2004.

Vollaard, B., *Police numbers up, crime rates down. The effect of police on crime in the Netherlands, 1996-2003*, CPB, nr. 75, januari 2005.

Weick, K., *The Social Psychology of Organizations*, Reading, Mass.: Addison-Wesley - tweede editie, 1979.

Weick, K. 'Management of Organizational Change Among Loosely Coupled Elements', in P. S. Goodman en Associates (red.), *Change in Organizations: New Perspectives in Theory, Research, and Practice*, San Francisco: Jossey-Bass, p. 375-408, 1982.

Goold, M., Campbell, A. & Alexander, M. (1994), *Corporate-level Strategy: Creating Value in the Multibusiness Company*, Wiley, 1994

Goold, M. & Campbell, A., *Designing Effective Organizations*, Jossey-Bass, 2002

Werkgroep Doorlichting Regelgeving Executieve Politietaken, *Minder regels, meer blauw (eindrapportage)*, IBO 2002-2003, nr. 2.

Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2004-2004, nr.1.

*Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding*, Den Haag, 1 juli 2004.

*Wet op de ondernemingsraden*, Den Haag, 1997.

Wiebrens, C., Informatiehuishouding, in: *Politiewetenschap*, nr. 20, F.Vlek, C.Bangma, C.Loef en E.Muller (red.), *Uit balans: Politie en bestel in de knel; state-of-the-art van kennis en inzichten*, Apeldoorn, 2004, pp. 153-182.

Wiebrens, C., *Notitie 'Instroom Regiokorpsen 2002-2004'*, Den Haag, 21 februari 2005a.

Wiebrens, C., Het gaat goed met de opsporing, in: *Tijdschrift voor de Politie*, mei, 2005b.

Wierda, H., *In gesprek over de essentie van politiewerk*, 2005.

Wit, B. de, R. Meyer en K. Breed, *Strategisch management van publieke organisaties*, Lemna, Utrecht, 2000.

Zwart, C., *Over het wezen van de Nederlandse politie; Gesprekken met Ries Straver*, 2004.

*Internet:*

[www.ah.nl/winkelformules](http://www.ah.nl/winkelformules)

[www.cbs.nl](http://www.cbs.nl)

[www.policereform.gov.uk](http://www.policereform.gov.uk)

[www.ink.nl](http://www.ink.nl)

[www.ioov.nl](http://www.ioov.nl)

[www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl)

[www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)

[www.ncips.nl](http://www.ncips.nl)

[www.ombudsman.nl](http://www.ombudsman.nl)

[www.politie.nl](http://www.politie.nl)

[www.postkantoor.nl](http://www.postkantoor.nl)

[www.smvp.nl](http://www.smvp.nl)

[www.zorgatlas.nl](http://www.zorgatlas.nl)

Binnengekomen reacties via [www.politiebestel.nl](http://www.politiebestel.nl)

## Bijlage 4 Gebruikte afkortingen

ABRIO	(het project) Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en -opleidingen
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BNP	Beleidsplan Nederlandse politie
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BVE	Budgetverdeeleenheid/-eenheden (de eenheden aan de hand waarvan het landelijke politiebudget over de politie-korpsen wordt verdeeld)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEPOL	Europese politieacademie
CIO	Chief Information Officer
CIP	Concern informatiemanagement politie
COA	Centraal orgaan opvang asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
DKDB	Dienst Koninklijke en diplomatieke beveiliging
DNA	DeoxyriboNucleic Acid (desoxyribonucleïnezuur)
fte	Full time equivalent ('voltijds dienstverband')
GHOR	Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen
GIDS	Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische bedrijfsinformatie
HMIC	Her Majesty's Inspectorate of Constabulary
(H)OvJ	(Hoofd)officier van Justitie
HRM	Human resource management
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IBP	Integrale beroepstraining politie
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IFT	Interregionaal fraudeteam
IGO	Informatiegestuurde opsporing
IGP	Informatiegestuurde politie
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
INK	Instituut voor Nederlandse Kwaliteitszorg
IOOV	Inspectie voor openbare orde en veiligheid
IPO	Interprovinciaal overleg
ISC	ICT-servicecoöperatie politie, justitie en veiligheid
KB	Korpsbeheerder
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KC	Korpschef
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LFP	Landelijk functiehuis politie
LMD-pol	Landelijk management development politie
MD	Management development
NIK	Netwerk voor innovatie en kwaliteit
NPI	Nederlands Politie Instituut
OM	Openbaar ministerie
OR	Ondernemingsraad
PG	Procureur-Generaal
PIP	Politie innovatieprijs

PKN	Politie kennisnet
PMB	Politiemonitor bevolking
PPAF	Policing Performance Assessment Framework
RGO	Regionaal georganiseerd overleg
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
SPL	School voor politieleiderschap
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
WOR	Wet op de ondernemingsraden
WvS	Wetboek van Strafvordering
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan



## **Bijlage 5 Doelstelling Haags Programma**

Het Haags programma heeft ten doel, het gemeenschappelijke vermogen van de Unie en haar lidstaten te versterken om de fundamentele rechten, minimale procedurele rechtswaarborgen en toegang tot de rechter te garanderen en personen in nood bescherming te bieden overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere internationale verdragen; migratiestromen te beheersen en de buitengrenzen van de Unie te controleren; georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit en de dreiging van het terrorisme te bestrijden; Europol en Eurojust te versterken; wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en gerechtelijke stukken in burgerlijke en in strafzaken te realiseren en juridische en gerechtelijke hindernissen voor geschillenbeslechting in burgerlijke en familiezaken met grensoverschrijdende gevolgen weg te nemen. Dit doel moet in het belang van onze burgers worden verwezenlijkt door de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielstelsel, verbetering van toegang tot de rechter, praktische politieke en justitiële samenwerking, onderlinge aanpassing van de wetgeving en de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid.

*Bron: EU-Bulletin 11-2004.*

## Bijlage 6 Beantwoording specifieke vragen

In de taakopdracht aan de Stuurgroep is een aantal specifieke vragen gesteld. Deze vragen zijn in dit rapport in de van toepassing zijnde hoofdstukken beantwoord. In deze bijlage is een totaaloverzicht opgenomen.

Het gaat daarbij om de volgende vragen:

- Welke eisen worden gesteld aan het politiebestedel?
- Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?
- Hoe hebben de ministers, korpsbeheerders, burgemeesters, openbaar ministerie en korpschefs invulling gegeven aan hun rollen en sturingsmogelijkheden?
- Hoe kan de politieorganisatie tot een grotere (beheersmatige en operationele) eenheid worden gesmeed?
- Kan een gekozen burgemeester korpsbeheerder zijn; wat zijn eventuele alternatieven voor de inrichting van het korpsbeheer?
- Biedt het voorgenomen instrumentarium (de genoemde wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie” en de maatregelen zoals opgenomen in onze brief aan de Tweede Kamer 10 september 2004 over terrorismebestrijding) voldoende sturingsmogelijkheden voor de ministers om (acute) landelijke prioriteiten te realiseren?
- Biedt de regelgeving voldoende mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk?
- Hoe kan het lokale gezag over de politie worden waargemaakt; welke bevoegdheden of instrumenten hebben de lokale gezagsdragers daarvoor nodig?
- Welke consequenties hebben de voorstellen voor de gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van Justitie en voor de toezichhoudende en conflictbemiddelende rol van de commissaris van de Koningin?

### ***Welke eisen worden gesteld aan het politiebestedel?***

Als eisen worden aan het politiebestedel gesteld dat er sprake moet zijn van: democratische inbedding, effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit en innovatie. Vanuit de gesignaleerde trends en ontwikkelingen en de conclusies die uit de historische ontwikkeling vallen op te maken, zijn deze als volgt verder te detailleren:

1. De politie geldt als een belangrijke speler die de koppeling tussen lokale veiligheidsproblematiek en de veiligheidsproblematiek op andere niveaus moet bewerkstelligen.
2. De politie zal in de publieke en de politiek-bestuurlijke belangstelling (blijven) staan waar het gaat om de effectiviteit van de politie om de veiligheid in Nederland te verhogen. Dit stelt in de visie van de Stuurgroep eisen aan de transparantie van de politie.

3. De politie zal meer dan wellicht nu het geval is over de grenzen van de huidige eigen organisatie heen moeten kijken, om adequaat op de opschaling van andere criminaliteit en bedreigingen van de veiligheid te kunnen reageren dan we in Nederland tot nu toe gewend waren.
4. De politie zal adequate structuren moeten hebben om de verdergaande Europese samenwerking qua ontwikkeling, maar zeker ook in operationele sfeer daadwerkelijk vorm te geven. Dit beperkt zich niet alleen tot huidige grensregio's, die op dit gebied overigens reeds inspanningen leveren, maar voor de Nederlandse politie als geheel.
5. De politie blijft een van de voor de hand liggende partijen om in het publieke domein de gestelde grenzen te handhaven. Dit is immers ook de functie van de politie: 'het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang.'
6. De politie moet ten volle worden ondersteund in het gezag dat met de uitoefening van deze belangrijke maatschappelijke handhavingstaak gepaard gaat.
7. De politie is gebaat bij een eenduidige informatiearchitectuur en informatievoorziening om nationaal (en internationaal) tot een goede informatie-uitwisseling te komen om criminaliteit boven de eigen organisatiegrenzen adequaat te kunnen bestrijden.
8. De politie zal een eenheid ICT-criminaliteit moeten kennen die in de komende jaren aan belang zal toenemen, waarbij het een uitdaging zal zijn om deze specialistische expertise te verkrijgen en te behouden.
9. De politie zal qua personeelsamenstelling mee moeten blijven groeien met de toegenomen diversiteit in Nederland.
10. De politie zal verder moeten blijven investeren in het opbouwen en onderhouden van contacten met de diverse bevolkingsgroepen. Wijk- en buurtgericht werken blijft van groot belang, maar ook het aangaan van relaties met sociale verbanden in die wijken en buurten.
11. De politie kan door middel van prestatiecontracten tot meer productie en focus worden gestimuleerd.
12. De politie is er niet bij gebaat als de prestaties alleen in harde en goed meetbare overtredingen en misdrijven zijn gedefinieerd. Voor het afnemen van het gevoel van onveiligheid is dit wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde; er dienen daarnaast ook andere, meer zachte, componenten in de prestatiecontracten te worden opgenomen.
13. De politie zal steeds kapitaalintensiever worden. Hiervan mag een productiviteitsstijging worden verwacht. Echter, deze productiviteitsstijging mag niet leiden tot minder blauw op straat. Eventueel moet extra budget worden vrijgemaakt om het huidige niveau 'blauw op straat' tenminste te kunnen handhaven.
14. De politie zal logischerwijze ook moeten discussiëren over verdergaande schaalvergroting, omdat de onderliggende argumenten (zoals de noodzaak van hoge investeringen om bij te blijven bij de ontwikkelingen in het werkgebied) ook op de politie van toepassing zijn. Onderwerp van discussie

zal ook de vorm van schaalvergroting moeten zijn: bijvoorbeeld door opschaling van de bestaande regionale indeling, door intensivering van de samenwerking in de vorm van shared services voor arbeidsintensieve processen en/of het vormgeven en participeren in samenwerkingsnetwerken.

15. De politie zal als een organisatie die zich op dit moment kenmerkt door een grote mate van regionale autonomie, niet kunnen ontkomen aan meer centraal vastgelegde afspraken. Deze afspraken zullen het operationele functioneren van de politie betreffen om op die manier de effectiviteit, efficiency en slagkracht van de politie te vergroten.
16. De Nederlandse politie is er bij gebaat als goede aansluiting kan worden gehouden met de politieorganisaties in de ons omringende landen om niet versnipperd - en daarmee minder efficiënt - tot samenwerking en uitwisseling van informatie te komen. Dit kan via structuur, maar vooral ook door cultuur, aansturing op basis van kwaliteitsverbetering en leiderschap.
17. De politie zal nadrukkelijk in de toekomst een eigen regionale verankering houden. Daarnaast is er ook sprake van een verplicht integraal opereren met regionale brandweer en GHOR in de advies- en uitvoeringsrol op het gebied van crisisbeheersing en rampenbestrijding ten behoeve van het regionale veiligheidsbestuur.
18. De politie zal ook bij de mogelijke introductie van het gekozen burgemeesterschap voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening nog steeds onder gezag van de burgemeester blijven.
19. De politie wordt door alle vijf onderscheiden actiepunten van het programma 'Andere Overheid' geraakt. Ook de politie zal zich dus moeten blijven moderniseren om aan de eisen van de huidige tijd tegemoet te kunnen komen.
20. Lokale verankering is een van de fundamenten van het Nederlandse politiefunctioneren.
21. Het ideale politiebestel bestaat niet; de politie zal altijd mee moeten veranderen met de veranderingen in de samenleving. Een belangrijke ontwerpvariabele voor een politiebestel is daarmee flexibiliteit: de veranderingen in de omgeving van de politie moeten zonder al te veel inspanning en weerstand kunnen leiden tot veranderingen in het politiebestel. Een voorbeeld hiervan betreft een meer integrale blik op veiligheidsvraagstukken. De Stuurgroep onderkent vanuit de historische schets een tot op heden meer geïsoleerde benadering van de politie in het veiligheidsvraagstuk: een koppeling naar andere hulpdiensten werd niet gelegd.
22. Voor de effectiviteit en efficiency van de politie als geheel en de aanpak van bovenlokale zaken is een vorm van centrale organisatie wenselijk.
23. Het politiebestel moet transparant zijn: voor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijken, voor de bevolking en voor de politie zelf. Onduidelijkheid in bevoegdheden en verantwoordelijkheden, 'bestuurlijke drukte' en dergelijke leiden immers af van effectiviteit en efficiency.

**Welke sterke punten en welke knelpunten met betrekking tot organisatie en sturing van beheer en taakuitvoering worden in het huidige bestel ervaren?**

Als sterke punten zijn te noemen:

- De in de opzet gekozen systematiek van het dubbele dualisme gezag/beheer en openbare orde en hulpverlening/strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (zie echter ook het knelpunt t.a.v. de democratische inbedding).
- De decentrale verankering van het bestel.
- De slagvaardigheid en de flexibiliteit.
- De kwaliteit van het politiewerk.
- De positieve ontwikkeling in de prestaties.
- De innovatiekracht (met name op regionaal niveau).
- De betrokkenheid van de werkvloer.
- De balans tussen preventie en repressie.

Als knelpunten zijn te noemen:

- De verhouding tussen centraal en decentraal.
- De feitelijke invulling van de taken van het regionaal college.
- De in de praktijk gesignaleerde positionering van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionaal college.
- De veelheid aan petten van de korpsbeheerder.
- De marginale rol van de gemeenteraden in het regionale beleid.
- Het ontbreken van een 'dak' op de regio's, waardoor nationaal belang te weinig over het voetlicht komt bij de autonome regio's.
- De gepercipieerde top down-benadering van het beleid in een lokaal verankerd bestel.
- De in de praktijk gegroeide onduidelijkheid en onhelderheid over de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- De zwakke democratische inbedding ('het democratisch gat').
- Het tekort aan horizontale samenwerking in de afgelopen jaren tussen de regiokorpsen. Het denken in 25 + 1 afzonderlijke regiokorpsen begint te vervagen, maar is nog wel aanwezig.
- Het ontbreken van een uniforme informatiehuishouding en informatiearchitectuur.
- Het ontbreken van transparantie in de bedrijfsvoeringsgegevens.
- Het naast elkaar ontwikkelen en invoeren van veranderingen door de regiokorpsen.
- De strategische flexibiliteit van de Nederlandse politie als totaal, waardoor landelijke veranderingen maar moeizaam tot stand komen.
- Het ontbreken van een eenduidige sterke inspectiefunctie.
- Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op het politiewerk die ook bestuurlijk is afgedekt.

**Hoe hebben de ministers, korpsbeheerders, burgemeesters, openbaar ministerie en korpschefs invulling gegeven aan hun rollen en sturingsmogelijkheden?**

- Als algemene conclusie moet ten aanzien van deze vraag worden geconstateerd dat in vrijwel alle gevallen de werking van de Politiewet 1993 anders is dan in de opzet was bedoeld.
- De invulling van het 'tenzij' in de sturingsfilosofie 'decentraal, tenzij' had door het centrale niveau krachtiger kunnen worden ingevuld dan heeft plaatsgevonden. De regio's hebben hierdoor, meer dan achteraf gezien wenselijk is, de regionale autonomie gekoesterd. Centraal noch decentraal hebben op dit punt voldoende bestuurskracht getoond.

- De korpsbeheerders hebben zich waar het gaat om hun verbindingsrol tussen regionaal college en korps in de praktijk zodanig gepositioneerd dat het regionaal college meer ondergeschikt aan de korpsbeheerders is gaan functioneren dan bovengeschiedt. De korpsbeheerder heeft voorts een groot aantal petten. Dit kan de korpsbeheerder tot de figuur met veel macht maken, of tot een geenszins benijdenswaardige persoon die moet jongleren tussen de belangen van de eigen gemeente, zijn collega-burgemeesters in het regionaal college, de verlangens van de hoofdofficier van Justitie en de korpschef. In elk van die rollen is de focus in principe beperkt tot de eigen regio en niet of nauwelijks gericht op het eventuele nationale belang.
- Het openbaar ministerie heeft in de gedaante van de officier van Justitie als het gezag over de politie voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zijn positie weten te behouden. In de lokale gezagsdriehoeken vindt het overleg met burgemeester en lokale politiefchef plaats. Deze meer beleidsmatige rol vergt andere capaciteiten en ondersteuning dan van en voor een zaakofficier. Hier is soms sprake van enige spanning. Ten aanzien van het beheer geldt dat in de regionale driehoek de rol van de hoofdofficier kan verschillen van 'zich beperkend tot het justitiële' tot 'collegiaal bestuurder'.
- De burgemeesters, niet zijnde korpsbeheerder, kampen in een aantal gevallen met een soort van gelatenheid waar het de politie betreft. De sturingsmogelijkheden worden als gering ervaren – zelfs richting de politie in de eigen gemeente – en het regionaal college is te groot om daar echt wat in te kunnen betekenen. Anderen hebben een positievere blik. Zij zien misschien ook wel de beperkte mogelijkheden die er zijn om echt sturing te geven aan de politie, maar weten door hun persoonlijk gezag, lef en/of flair toch zaken voor elkaar te krijgen of focussen zich op het realiseren van een zeer beperkt aantal doelen en accepteren dat er na nationaal en regionaal weinig ruimte meer overblijft.

### ***Hoe kan de politieorganisatie tot een grotere (beheersmatige en operationele) eenheid worden gesmeed?***

Door toepassing van het concernmodel, waarin horizontale en verticale samenwerking met elkaar in verbinding worden gebracht en de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt verhelderd.

### ***Kan een gekozen burgemeester korpsbeheerder zijn?***

Bij het handhaven van de huidige invulling van het korpsbeheer is het niet te verkiezen om een (direct of indirect) gekozen burgemeester korpsbeheerder te laten zijn. De dubbele pettenproblematiek zal hierdoor worden versterkt, waardoor de figuur van de gekozen burgemeester als korpsbeheerder onnodig voor een loyaliteitsvraagstuk wordt geplaatst. Hier is noch zijn gemeente noch het regionaal college bij gebaat.

### ***Wat zijn eventuele alternatieven voor de inrichting van het korpsbeheer?***

- Alternatieven in het huidige bestel zijn het korpsbeheer neer te leggen bij: het regionaal college als geheel, het veiligheidsbestuur, een politiedirecteur, de commissaris der Koningin, de korpschef. Deze varianten hebben niet de voorkeur van de Stuurgroep.
- Een alternatief van een andere orde is om het denken in termen van *gezag, beheer, beleid en bestuur* te verlaten en dat te vervangen door *gezag, bestuur en beleid*, waarbij het beheer deel uit maakt van het strategisch (het concernbestuur) en operationeel (de korpschef) management. In het

concernmodel wordt de korpschef dan verantwoordelijk voor de dagelijkse leiding (inclusief de huidige daarbijhorende beheersaspecten) van zijn korps, het voorbereiden van het regionaal veiligheidsplan met regionaal commandant brandweer en regionaal geneeskundig functionaris, het vertalen van het regionaal veiligheidsplan in zijn korpsplan en het realiseren van het korpsplan (en daarmee het regionaal veiligheidsplan). De verantwoordelijkheid voor de besturing van het concern (inclusief de daarbijhorende beheersaspecten) ligt bij het concernbestuur politie.

***Biedt het voorgenomen instrumentarium (de genoemde wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden ten aanzien van de politie” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie” en de maatregelen zoals opgenomen in onze brief aan de Tweede Kamer 10 september 2004 over terrorismebestrijding) voldoende sturingsmogelijkheden voor de ministers om (acute) landelijke prioriteiten te realiseren?***

Ja, maar die mogelijkheid ligt ook reeds besloten in de huidige Politiewet 1993, waar het gaat om artikel 16 Politiewet (aanwijzingsbevoegdheid bij (dreigende) ordeverstoring die de veiligheid van de staat c.a. in gevaar brengt) en artikel 43d lid 1 Politiewet 1993 (aanwijzingsbevoegdheid inzake uitvoering landelijke beleidsthema's).

***Biedt de regelgeving voldoende mogelijkheden voor lokaal en regionaal maatwerk?***

De regelgeving tendeeft naar het steeds meer invullen van het ‘tenzij’, waardoor de echt beleidsvrije ruimte om lokaal en regionaal maatwerk te kunnen leveren ook wordt ingeperkt. De prestatiecontracten en prestatiefinanciering zijn niet bedoeld om tot inperking van lokaal en regionaal maatwerk te komen. In de praktijk lijkt het top down-denken in de regio's echter de overhand te hebben: we stellen eerst ‘centraal’ tevreden en wat er dan nog overblijft, is beschikbaar voor regionaal en lokaal. Zoals eerder gesteld moet en zal er in de praktijk sprake zijn van een vrij grote overlap tussen nationale, regionale en lokale prioriteiten. De randvoorwaarde hiervoor is wel dat het centrale niveau goed contact houdt met wat er in het land gebeurt en met wat er onder de bevolking leeft.

***Hoe kan het lokale gezag over de politie worden waargemaakt; welke bevoegdheden of instrumenten hebben de lokale gezagsdragers daarvoor nodig?***

Door een verplichting voor het veiligheidsbestuur om, naast het reeds bestaande inbrengrecht, daadwerkelijk actief inbreng van de gemeenteraden te vragen en door het bepalen van een basiskwaliteit aan politiezorg per gemeente waarover een gemeente (al dan niet in samenwerking met andere gemeenten) daadwerkelijk gezag kan uitoefenen.

***Welke consequenties hebben de voorstellen voor de gezagsuitoefening van de burgemeester en de officier van Justitie en voor de toezichthoudende en conflictbemiddelende rol van de commissaris van de Koningin en het college van Procureurs-Generaal?***

Voor de burgemeester en de officier van Justitie zijn er geen consequenties. Voor de commissaris der Koningin en het college van Procureurs-Generaal zal die rol worden beperkt.

**Wat zijn de verworvenheden, knelpunten en verbeterpunten in relatie tot de schaalgrootte van de korpsen?**

*Verworvenheden*

- De slagkracht en flexibiliteit zijn toegenomen ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de reorganisatie in 1993.
- Er begint meer en meer het besef te ontstaan en ook tot uitvoering te komen dat horizontale samenwerking tussen de korpsen noodzakelijk is om efficiënter en effectiever te kunnen opereren.
- De lokale verankering, waardoor belangrijke samenwerkingsverbanden op het gebied van veiligheid zijn ontstaan.

*Knelpunten*

- Het vellen van een betrouwbaar kwalitatief oordeel over de effectiviteit en efficiency in relatie tot de schaalgrootte van de korpsen is niet mogelijk door het ontbreken van adequate gegevens.
- In de kleinere korpsen worden specialismen in een aantal gevallen door een zeer beperkt aantal medewerkers behartigd. Dit is een kwetsbare situatie.
- Eenvoudige aanpassing van de schaalgrootte is moeilijk door wettelijke belemmeringen en de consequenties voor de vorming van en de congruentie met de veiligheidsregio's.
- De bestuurlijke complexiteit op landelijk niveau door het grote aantal (autonome) korpsen.

*Verbeterpunten*

- Transparant maken van de korpsen om ook kwalitatief gefundeerde uitspraken te doen over minimale, optimale en maximale schaal.
- Flexibiliseren van de mogelijkheden om tot schaal aanpassing te komen.
- Het terugdringen/verbeteren van de administratieve processen.
- Het versterken van de strategische flexibiliteit binnen de Nederlandse politie, waardoor innovaties sneller breed kunnen worden ingevoerd.
- Gebruik van 'best-practices' van buiten en binnen de Nederlandse politie
- Het versterken van de inspectie- en toezichtsfunctie om voldoende waarborgen te krijgen dat de Nederlandse politie komt tot versnelling van het bereiken van meer effectiviteit en efficiency.



## Bijlage 7 Profielen politieregio's

Hierna is een beknopt overzicht weergegeven van de 25 Nederlandse politieregio's ten aanzien van de organisatorische opbouw en bestuurlijke inrichting van de organisatie. Naast de waarden voor 2005 is (indien beschikbaar) daarachter tussen haakjes cursief de waarde 1998 aangegeven.<sup>179</sup>

---

<sup>179</sup> Voor 2005 is de peildatum juni 2005 (behoudens fte, op basis van Jaarverslag Nederlandse politie 2003) . Bronnen: enquête secretarissen regionaal college en Jaarverslag Nederlandse politie 2003. Bron voor 1998: Evaluatie Politiewet uit 1998).

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Groningen</b>	
Appingedam	Aantal gemeenten	25 (26)
Bedum	Centrumgemeente	Groningen
Bellingwedde	Aantal inwoners	570.000 (557.843)
De Marne	Politiesterkte in fte	1635 (1308,1)
Delfzijl	Aantal districten	3 (5)
Eemsum	Aantal basiseenheden	13 (13)
Groningen	Regionale diensten	Divisie regionale executieve taken, divisie regionale recherche, dienst middelen en control, dienst personeel, stafondersteuning
Grootegast		korpsleiding/bestuursecretariaat (Divisie executieve ondersteuning, vreemdelingendienst, divisie zware en georganiseerde criminaliteit)
Haren	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Hoogezand-Sappemeer	Bestuurslagen	Regionaal, district en lokaal (Idem)
Leek	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Loppersum	Bestuurscommissies	Geen (Geen)
Marum	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	4 à 5 (3 à 4)
Menterwolde	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (5 à 6)
Pekela	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	15 (12)
Reiderland	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Scheemda	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Slochteren	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Niet op elkaar afgestemd
Stadskanaal	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, in het kader van jaarlijkse prioriteitennota en via de jaarwerkplannen
Ten Boer	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, verspreiding wordt aan burgemeester overgelaten
Veendam	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	75/80%
Vlagtwedde		
Winschoten		
Winsum		
Zuidhorn		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Friesland</b>	
Achtkarspelen	Aantal gemeenten	31 (31)
Ameland	Centrumgemeente	Leeuwarden
Boarnsterhim	Aantal inwoners	640.000 (602.307)
Bolsward	Politiesterkte in fte	1624 (1199,6)
Dantumadeel	Aantal districten	6 (4)
Dongeradeel	Aantal basiseenheden	28 (14)
Ferwerderadeel	Regionale diensten	Recherche, algemene ondersteuning, afdeling P.M., afdeling FEZ, afdeling facilitaire zaken, afdeling korpscontrol, afdeling organisatieontwikkeling en informatiesystemen, bureau korpsleiding, bureau communicatie (Stafafdelingen, criminaliteitsbeheersing, algemene ondersteuning)
Franekerdeel	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Gaasterlân-Sleat	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Harlingen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheerscollege (Idem)
Heerenveen	Bestuurscommissies	Projectgroepen met een tijdelijk karakter, waaronder communicatie, milieu, recreatie en toerisme, integrale veiligheidszorg, beleids- en beheerscyclus, sterkteverdeling, kwaliteitszorg (Geen)
Het Bildt	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 keer formeel, 3 keer thematisch (4 à 5)
Kollumerland en Nieuwkruisland	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 keer (7)
Leeuwarderadeel	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	21 keer (12)
Lemsterland	Beheersniveau	Regionaal (Districts en regionaal)
Littenseradiel	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Menaldumadeel	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
Nijefurd	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Niet bekend
Ooststellingwerf	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de raadsgriffier
Opsterland	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	74%
Schiermonnikoog		
Skarsterlân		
Smallingerland		
Sneek		
Terschelling		
Tytsjerksteradiel		
Vlieland		
Weststellingwerf		
Wûnseradiel		
Wymbritseradiel		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Drenthe</b>	
Aa en Hunze	Aantal gemeenten	12 (14)
Assen	Centrumgemeente	Assen
Borger-Odoorn	Aantal inwoners	480.000 (455.000)
Coevorden	Politiesterkte in fte	1068 (862,5)
Emmen	Aantal districten	3 (4)
Hoogeveen	Aantal basiseenheden	9 (17)
Meppel	Regionale diensten	Divisie operationele ondersteuning, divisie recherche, stafdienst middelen, stafdienst personeel en organisatie, stafdienst organisatieontwikkeling en informatisering (Divisie stafdiensten, divisie recherche ondergebracht bij de centrumgemeente)
Midden-Drenthe	Bestuurssecretariaat	Bij korpsbeheerder - gemeente Assen (Idem)
Noordenveld	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Regionaal, districts)
Tynaarlo	Regionale bestuursorganen	Regionaal College, beheersdriehoek (Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek)
Westerveld	Bestuurscommissies	Geen, wel auditcommissie (Geen)
De Wolden	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 (6)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (10 à 12)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (17)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal en districts)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via regionaal korpsbeleidsplan. Ook in procedure besluitvorming RC expliciete ruimte voor terugkoppeling gemeenteraad
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, via burgemeester
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	85%

<u>Gemeenten</u>	<b>Politie IJsselland</b>	
Dalfsen	Aantal gemeenten	11 (24)
Deventer	Centrumgemeente	Zwolle
Hardenberg	Aantal inwoners	490.000 (460.966)
Kampen	Politiesterkte in fte	1338 (866,4)
Olst-Wijhe	Aantal districten	3 (3)
Ommen	Aantal basiseenheden	13 (15) gebiedsgebonden teams
Raalte	Regionale diensten	Afdeling bedrijfsondersteunende diensten, waaronder financiën, P&O, bureau korpsondersteuning, voorlichting. Divisie centrale recherche en ondersteunende diensten. Bureau inlichtingen en veiligheid (Stafdiensten, recherche, operationele ondersteuning)
Staphorst	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij de centrumgemeente)
Steenwijkerland	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Zwartewaterland	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Zwolle	Bestuurscommissies	Project integrale veiligheid (Geen)
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	5 (5)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (8)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	15 (52)
	Beheersniveau	Regionaal, districts (Regionaal)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via teamwerkplannen afgestemd met intergaal veiligheidsplan gemeenten en behandeld in de gemeenteraad/commissies. Korpsjaarplan (activiteiten) extrapolatie van de teamwerkplannen. Daarnaast inbreng meerjarenbeleidsplan.
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, wettelijk verplichte stukken, via burgemeester. Verslagen regionaal college worden voor de gemeenteraden samengevat in een raadsleden info
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	85%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Twente</b>	
Almelo	Aantal gemeenten	14 (21)
Borne	Centrumgemeente	Enschede
Dinkelland	Aantal inwoners	610.000 (587.897)
Enschede	Politiesterkte in fte	1549 (1331)
Haaksbergen	Aantal districten	3 (4)
Hellendoorn	Aantal basiseenheden	20 afdelingen, 6 steunpunten (21)
Hengelo	Regionale diensten	Divisie recherche, divisie district ondersteuning, stafdiensten beleid en strategie, middelen en personeel (Diverse stafdiensten, divisie districts-ondersteuning, divisie georganiseerde criminaliteit)
Hof van Twente	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Losser	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Oldenzaal	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Rijssen-Holten	Bestuurscommissies	Permanente financiële commissie. Themagewijs commissies/werkgroepen, bijvoorbeeld horecaoverlast, cameratoezicht, toekomstvisie (Geen)
Tubbergen	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 plus 2 thematische bijeenkomsten (2 plus thematische bijeenkomsten)
Twenterand	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (8)
Wierden	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	10 (12)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Altijd aansluitend - gezamenlijke punten in overlap
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via afdelingsplannen, via district naar het korps
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de raadsgriffier
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	90%

<u>Gemeenten</u>	<b>Politie Noord- en Oost-Gelderland</b>	
Aalten	Aantal gemeenten	22 (35)
Apeldoorn	Centrumgemeente	Apeldoorn
Berkelland	Aantal inwoners	790.000 (754.000)
Brockhorst Brummen	Politiesterkte in fte	1614 (1262,3)
Doetinchem Elburg	Aantal districten	4 (4)
Epe	Aantal basiseenheden	24 (28)
Ermelo	Regionale diensten	Divisie Recherche, Divisie Executieve Ondersteuning en de Divisie Bedrijfsvoering - stafdiensten zoals P&O, FEZ, IM (Divisie operationele ondersteuning en de afdelingen stafbureau korpsleiding, personeel & organisatie, informatisering & automatisering, financiën & economische zaken, administratieve ondersteuning, materiële ondersteuning)
Groenlo Harderwijk	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Hatter	Bestuurslagen	Regionaal, districts (Regionaal, districts)
Heerde	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Lochem	Bestuurscommissies	Commissie middelen (Drie commissies, waaronder commissie operationele en justitiële zaken)
Oldebroek	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 à 3 (4)
Montferland	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	3 à 5 (8)
Nunspeet	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	16 (16)
Oude IJsselstreek	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Putten	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Voorst	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Altijd aansluitend - gezamenlijke punten in overlap
Winterswijk Zutphen	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Deel van de gemeenten werkt met bestuurlijke startdocumenten, die jaarlijks via districten worden ingebracht in korpsjaarplan. Gemeenten met integraal veiligheidsbeleid leveren in algemene zin inbreng en de anderen niet
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, zowel aan burgemeester als aan raadsgriffier
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	75%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Gelderland-Midden</b>	
Arnhem	Aantal gemeenten	16 (24)
Barneveld	Centrumgemeente	Arnhem
Doesburg	Aantal inwoners	650.000 (620.000)
Duiven	Politiesterkte in fte	1614 (1255,0)
Ede	Aantal districten	3 (5)
Lingewaard	Aantal basiseenheden	8 (13)
Nijkerk	Regionale diensten	Beleids- en bestuurszaken, control, personeelszaken, informatiemanagement, facilitair bedrijf, communicatie, bureau interne zaken, divisie justitiële zaken (Stafdiensten, divisie executieve ondersteuning, divisie justitiële zaken)
Overbetuwe	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij centrumgemeente, dienstverband bij de regiopolitie)
Renkum	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Rheden	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Regionaal college, stuurgroep, beheersdriehoek)
Rijnwaarden	Bestuurscommissies	Financiële commissie (Geen)
Rozendaal	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	Minstens twee keer per jaar en jaarlijks twee themabijeenkomsten (Idem)
Scherpenzeel	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (12)
Wageningen	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (26)
Westervoort	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Zevenaar	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Nee
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, besluiten en verslagen ter kennisgeving via burgemeester
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	90%



<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Gelderland-Zuid</b>	
Beuningen	Aantal gemeenten	18 (27)
Buren	Centrumgemeente	Nijmegen
Culemborg	Aantal inwoners	520.000 (470.500)
Druuten	Politiesterkte in fte	1216 (1008,2)
Geldermalsen	Aantal districten	3 (3)
Groesbeek	Aantal basiseenheden	20 (11)
Heumen	Regionale diensten	Centraal ondersteunde zaken, P&O, FEZ, facilitaire dienstverlening, management ondersteuning, ICT, communicatie (Stafdiensten, divisie centrale operationele zaken)
Lingewaal	Bestuurssecretariaat	Bij korpsbeheerder (Bij regiopolitie)
Maasdriel	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal ( <i>idem</i> )
Millingen aan de Rijn	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Regionaal college, adviescommissie, beheersdriehoek)
Neder-Betuwe	Bestuurscommissies	Geen (Werkgroepen bestuurlijke verkenningen en themabijeenkomsten)
Neerijnen	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 (4 en jaarlijks congres)
Nijmegen	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (4)
Tiel	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	16 (26)
Ubbergen	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
West Maas en Waal	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Wijchen	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Gezamenlijk
Zaltbommel	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, is geregeld in artikel 8 van het Regionaal statuut
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, door tussenkomst van de burgemeester
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	70%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Utrecht</b>	
Abcoude	Aantal gemeenten	33 (35)
Amerongen	Centrumgemeente	Utrecht
Amersfoort	Aantal inwoners	1.150.000 (1.047.663)
Baarn	Politiesterkte in fte	3194 (2486)
Breukelen	Aantal districten	10 (11)
Bunnik	Aantal basiseenheden	37 (37)
Bunschoten	Regionale diensten	Divisie recherche, afdeling P&O, facilitaire dienst, afdeling financiën, ICT, bedrijfsbureau, afdeling communicatie, regionale vreemdelingenpolitie, regionale verkeersdienst, regionale afdeling milieu, regionale meldkamer, regionale arrestantenverzorging, parketpolitie en transport (Bedrijfsondersteuning en controlling, facilitaire ondersteuning, recherche ondergebracht bij regiopolitie)
De Bilt	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
De Ronde Venen	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Doorn	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Driebergen-Rijsenburg	Bestuurscommissies	Commissie (denktank) Integrale Veiligheid, Commissie m.b.t. sterkte/capaciteitsverdeling, diverse overleggreemia (Taakaccenthouders, jaarlijkse 24-uurssessie)
Eemnes	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 (4)
Houten	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (8)
Ijsselstein	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	6 (12)
Leersum	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal, districts)
Leusden	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Loenen	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Nee, streven is afstemming in 2006
Lopik	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via beleids- en beheerscyclus. Conceptbeleidsplan door burgemeester afgestemd met gemeenteraad. Lokaal Integraal Veiligheidsplan basis voor activiteitenplannen politie op lokaal niveau
Maarn	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de burgemeester
Maarssen	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	79%
Montfoort		
Nieuwegein		
Oudewater		
Renswoude		
Rhenen		
Soest		
Utrecht		
Veenendaal		
Vianen		
Wijk bij Duurstede		
Woerden		
Woudenberg		
Zeist		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Noord-Holland-Noord</b>	
Alkmaar	Aantal gemeenten	30 (33)
Andijk	Centrumgemeente	Alkmaar
Anna Paulowna	Aantal inwoners	630.000 (558.000)
Bergen	Politiesterkte in fte	1422 (1045)
Castricum	Aantal districten	2 (6)
Den Helder	Aantal basiseenheden	7 (32)
Drechterland	Regionale diensten	Divisie regionale politietaken, divisie regionale recherche, dienst personeelsmanagement, dienst sturingsondersteuning, dienst middelen, dienst ondersteuning korpsleiding, korpsleiding ( <i>Criminaliteitsbestrijding, executieve ondersteuning</i> )
Enkhuizen	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie ( <i>Bij regiopolitie</i> )
Graft- De Rijp	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal ( <i>Idem</i> )
Harenkarspel	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek ( <i>Regionaal college, kernberaad, beheersdriehoek</i> )
Heerhugowaard	Bestuurscommissies	Ad hoc werkgroepen en mogelijk commissie integrale veiligheid ( <i>Geen</i> )
Heiloo	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 plus 1 thematische bijeenkomst (4)
Hoorn	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	3 (4)
Langedijk	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	11 (12)
Medemblik	Beheersniveau	Regionaal ( <i>Regionaal</i> )
Niedorp	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
Noorder-Koggenland	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Nee, soms aansluitend, soms niet op elkaar afgestemd
Obdam	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Nee, wel inbreng vanuit gemeenten
Opmeer	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee
Schagen	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	75%
Schermer		
Stede Broec		
Texel		
Venhuizen		
Wervershoof		
Wester-Koggenland		
Wieringen		
Wieringermeer		
Wognum		
Zijpe		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Zaanstreek-Waterland</b>	
Beemster	Aantal gemeenten	9 (9)
Edam-Volendam	Centrumgemeente	Zaanstad
Landsmeer	Aantal inwoners	310.000 (277.188)
Oostzaan	Politiesterkte in fte	741 (680,0)
Purmerend	Aantal districten	4 (n.v.t.)
Waterland	Aantal basiseenheden	16 (5)
Wormerland	Regionale diensten	Politiële bedrijfsvoering, justitiële bedrijfsvoering, algemene bedrijfsvoering, kabinetkorpselectie ( <i>Idem</i> )
Zaanstad	Bestuurssecretariaat	Bij centrumgemeente ( <i>Bij regiopolitie</i> )
Zeevang	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal ( <i>Regionaal, basiseenhedeniveau</i> )
	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek ( <i>Regionaal college, beheersdriehoek</i> )
	Bestuurscommissies	Geen, wel portefeuillevaardeling onder burgemeesters, overigens zonder (afdoenings)mandaat ( <i>Geen</i> )
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 (6)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	11 (n.v.t.)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	11 (9)
	Beheersniveau	Regionaal ( <i>Regionaal</i> )
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Politie en brandweerbestuur vergaderen aansluitend aan elkaar met vaak een gezamenlijk vergaderdeel. GHOR is nu nog georganiseerd op de schaal van Amsterdam e.o.
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via lokale (unit-)driehoeken worden wensen van gemeenteraden kenbaar gemaakt aan de regionale driehoek ter verwerking in het regionale beleidsplan. Daarnaast periodiek regiobrede bijeenkomsten voor raadsleden verschillende gemeenten, mede gericht op over en weer verstrekken informatie en de wensen t.a.v. de politie
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de raadsgriffier
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	91%

<u>Gemeenten</u>	<b>Politie Kennemerland</b>	
Bennebroek	Aantal gemeenten	11 (11)
Beverwijk	Centrumgemeente	Haarlem
Bloemendaal	Aantal inwoners	490.000 (483.034)
Haarlem	Politiesterkte in fte	1612 (1251)
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	Aantal districten	4 (4)
Haarlemmermeer	Aantal basiseenheden	10 (13)
Heemskerk	Regionale diensten	Dienst facilitaire zaken, dienst communicatie, dienst bestuurlijke aangelegenheden, dienst informatie, bedrijfsvoering en beleid, dienst personeel en organisatie, divisie regionale recherche, divisie operationele ondersteuning, regionale inlichtingendienst (Sector beheer en beleidsondersteuning, divisie operationele ondersteuning en regionale recherche)
Heemstede	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Dienstverband bij politie, gehuisvest bij gemeente)
Uitgeest	Bestuurslagen	Regionaal (Regionaal, districts, lokaal)
Velsen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Regionaal college, contactcommissie en beheersdriehoek)
Zandvoort	Bestuurscommissies	Ad hoc commissies (Idem)
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	7 plus 1 à 2 themadagen (6)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (Inactief)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (10 à 12)
	Beheersniveau	Regionaal, districts (Idem)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Niet op elkaar afgestemd
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, in statuut regionaal college wordt verwezen naar Inrichtingsplan
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan raadsgriffier
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	65%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Amsterdam-Amstelland</b>	
Aalsmeer	Aantal gemeenten	6 (6)
Amsterdam	Centrumgemeente	Amsterdam
Amstelveen	Aantal inwoners	900.000 (876.628)
Diemen	Politiesterkte in fte	5137 (5209,7)
Ouder-Amstel	Aantal districten	5 (9)
Uithoorn	Aantal basiseenheden	29 (30)
	Regionale diensten	Dienst centrale recherche, dienst verkeerspolitie, dienst executieve ondersteuning, dienst programma-management, dienst financieel-economische ondersteuning, dienst materiële ondersteuning, dienst personeel en arbeidsvoorwaarden, dienst bedrijfsinformatie, dienst algemene ondersteuning, academie politie Amsterdam-Amstelland (Verkeerspolitie, centrale recherche, executieve ondersteuning, vreemdelingenpolitie, personeel en organisatie, materiële ondersteuning, financieel-economische ondersteuning, informatiezaken en automatisering)
	Bestuurssecretariaat	Bij de korpsbeheerder - gemeente Amsterdam (Bij gemeente Amsterdam)
	Bestuurslagen	Regionaal, district, lokaal ( <i>idem</i> )
	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek ( <i>idem</i> )
	Bestuurscommissies	Geen ( <i>Redactiecommissie</i> )
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	7/8 (6)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. ( <i>n.v.t.</i> )
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (12)
	Beheersniveau	Regionaal, districts ( <i>Regionaal</i> )
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend en als de agenda daartoe aanleiding geeft gezamenlijk
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja. De conceptbeleidsstukken in RC college, vervolgens – via de griffiers – naar gemeenteraden. In volgende vergadering RC stukken vastgesteld.
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee, alleen termijnagenda en verslag via beleidsmw. burgemeesters naar raden
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	95%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Gooi en Vechtstreek</b>	
Blaricum	Aantal gemeenten	9 (11)
Bussum	Centrumgemeente	Hilversum
Hilversum	Aantal inwoners	240.000 (245.000)
Huizen	Politiesterkte in fte	674 (580)
Laren	Aantal districten	3 (0)
Muiden	Aantal basiseenheden	0 (5)
Naarden	Regionale diensten	Concerndienst P&O, concerndienst FEZ, concerndienst Facilitaire ondersteuning, bureau korpsondersteuning, bureau integriteitszorg (Stafdiensten, recherche, executieve ondersteuning)
Weesp	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Widewater	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Regionaal, lokaal)
	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Idem)
	Bestuurscommissies	Commissie beleid en strategie, commissie beheer (Ad hoc commissies en een jaarlijkse bijeenkomst voor gemeenteraadsleden)
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 (7)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	- (-)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	6 (12)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Nee, nog niet - in verband met oprichtingsstatus veiligheidsbestuur
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Cf. Regionaal Convenant politie zal het korps er voor de komende jaren naar streven om in samenwerking met de partners en door middel van een bottom-up benadering een herkenbare en aantoonbare bijdrage aan de objectieve en subjectieve veiligheid, de leefbaarheid en de maatschappelijke integriteit van de regio te leveren
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan burgemeester
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	83%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Haaglanden</b>	
Delft	Aantal gemeenten	9 (16)
Den Haag	Centrumgemeente	Den Haag
Leidschendam-Voorburg	Aantal inwoners	970.000 (922.000)
Midden-Delfland	Politiesterkte in fte	4561 (3745,3)
Pijnacker-Nootdorp	Aantal districten	- (8)
Rijswijk	Aantal basiseenheden	18 (23)
Wassenaar	Regionale diensten	31 bureaus werken regionaal/korpsbreed (Recherche, vreemdelingenpolitie, centrale taken, informatieknoppunt Haaglanden, diverse beheersonderdelen en stafbureaus)
Westland	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Zoetermeer	Bestuurslagen	Regionaal, lokaal (Regionaal, onderdeelniveau)
	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Idem)
	Bestuurscommissies	Nee (Commissie algemeen bestuur, commissie middelen)
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	6 (7)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	N.v.t. (n.v.t.)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	6 (9)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Ja, aansluitend
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Geen specifieke regeling voor deze inbreng. Gemeenten wel betrokken bij opstellen werkplannen (18) wijkbureaus. Lokale werkplannen na bespreking raden/commissies vastgesteld door lokale driehoeken. Lokale werkplannen resultante van enerzijds vertaling beleidskader korpsniveau en anderzijds lokale prioriteiten.
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	95%



<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Hollands-Midden</b>	
Alkemade	Aantal gemeenten	35 (35)
Alphen aan den Rijn	Centrumgemeente	Leiden
Bergambacht	Aantal inwoners	760.000 (726.000)
Bodegraven	Politiesterkte in fte	1877 (1386,6)
Boskoop	Aantal districten	4 (8)
Gouda	Aantal basiseenheden	19 (39)
Hillegom	Regionale diensten	Divisie korpsrecherche, divisie operationele ondersteuning, dienst personeel, dienst financiën & control, dienst facilitaire ondersteuning, dienst informatie (Diverse stafbureaus, korpsrecherche)
Jacobswoude	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Katwijk	Bestuurslagen	Regionaal en districts (Regionaal, districts, lokaal)
Leiden	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Regionaal college, dagelijks bestuur, kerngroep)
Leiderdorp	Bestuurscommissies	Geen (Geen)
Liemeer	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	3 (4)
Lisse	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	10 (10)
Moordrecht	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	17 (26)
Nederlek	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Nieuwerkerk aan de IJssel	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Nieuwkoop	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Besturen vergaderen gezamenlijk; samenstelling van het bestuur is gelijk; in de vergaderopzet is een multidisciplinair deel (veiligheidsregio) en delen voor specifieke politie-, brandweer-, GHOR-onderwerpen
Noordwijk	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Nee, in de huidige situatie niet
Noordwijkerhout	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee
Oegstgeest	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	60%
Ouderkerk		
Reeuwijk		
Rijnsburg		
Rijnwoude		
Sassenheim		
Schoonhoven		
Ter Aar		
Valkenburg		
Vlist		
Voorhout		
Voorschoten		
Waddinxveen		
Warmond		
Zevenhuizen-Moerkapelle		
Zoeterwoude		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Rotterdam-Rijnmond</b>	
Albrandswaard	Aantal gemeenten	22 (22)
Barendrecht	Centrumgemeente	Rotterdam
Bergschenhoek	Aantal inwoners	1.240.000 (1.180.000)
Berkel en Rodenrijs	Politiesterkte in fte	5198 (4807,3)
Bernisse	Aantal districten	9 (12)
Bleiswijk	Aantal basiseenheden	62 (35)
Brielle	Regionale diensten	Beleids- en bestuurszaken, bureau communicatie, bureau interne zaken, organisatie en personeel, facilitair bedrijf, controlling, informatisering & automatisering/telecom, executieve ondersteuning, regionale recherche dienst, regionale informatie organisatie, dienst Zeehavenpolitie ( <i>Concern stafdiensten, regionale operationele ondersteunende diensten, regionale researchedienst</i> )
Cappelle aan de IJssel	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie ( <i>Bij regiopolitie</i> )
Dirksland	Bestuurslagen	Regionaal, districts ( <i>Regionaal, districts, lokaal</i> )
Goedereede	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek ( <i>Regionaal college, presidium, beheersdriehoek</i> )
Hellevoetsluis	Bestuurscommissies	Begeleidingscommissie integraal veiligheidsbeleid ( <i>Referentschappen</i> )
Krimpen aan den IJssel	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	5 en 2 thematische bijeenkomsten (4)
Maassluis	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	5 (8)
Middelharnis	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	26 (12)
Oostflakkee	Beheersniveau	Regionaal, districts ( <i>Regionaal</i> )
Ridderkerk	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Rotterdam	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Indien de agenda aanleiding geeft incidenteel gezamenlijke vergadering. Twee maal per jaar na elkaar gepland
Rozenburg	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, via 'Beleids- en beheerscyclus Politie Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast jaarlijks bijeenkomst met alle raadsleden uit de regio.
Schiedam	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	(Keuze voor) verspreiding wordt aan burgemeester overgelaten
Spijkenisse	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	82%
Vlaardingen		
Westvoorne		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Zuid-Holland-Zuid</b>	
Alblasserdam	Aantal gemeenten	20 (23)
Binnenmaas	Centrumgemeente	Dordrecht
Cromstrijen	Aantal inwoners	470.000 (472.000)
Dordrecht	Politiesterkte in fte	1257 (933,7)
Giessenlanden	Aantal districten	3 (5)
Gorinchem	Aantal basiseenheden	26 (19)
Graafstroom	Regionale diensten	Divisie recherche ondersteuning, divisie uitvoeringsondersteuningsuitvoering, dienst ondersteuning concern en control, dienst korpsleiding (Dienst recherche ondersteuning, dienst uitvoerende ondersteuning, dienst ondersteuning concern en control)
Hardinxveld-Giessendam	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Hendrik-Ido-Ambacht	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Regionaal, districts)
Korendijk	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Leerdam	Bestuurscommissies	Geen (Geen)
Liesveld	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 plus thematische bijeenkomsten (3 à 4 plus thematische bijeenkomsten)
Nieuw-Lekkerland	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 à 7 (12)
Oud-Beijerland	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (12)
Papendrecht	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
's-Gravendeel	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Sliedrecht	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
Strijen	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja, opgenomen in statuten. Districtschef in vergaderingen van raadscommissies en gemeenteraden
Zederik	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de gemeenteraad
Zwijndrecht	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	80%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Zeeland</b>	
Borsele	Aantal gemeenten	13 (17)
Goes	Centrumgemeente	Middelburg
Hulst	Aantal inwoners	380.000 (368.426)
Kapelle	Politiesterkte in fte	931 (805,8)
Middelburg	Aantal districten	3 (3)
Noord-Beveland	Aantal basiseenheden	- (11)
Reimerswaal	Regionale diensten	Stafbureau korpsleiding, stafdienst P&O, stafdienst bedrijfsvoering, divisie recherche, divisie executieve ondersteuning (Afdeling bestrijding zware georganiseerde criminaliteit/regionaal recherche team, regionale inlichtingendienst, diverse operationele ondersteunende diensten)
Schouwen-Duiveland	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Sluis	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Terneuzen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek)
Tholen	Bestuurscommissies	Geen (Tijdelijke werkgroepen)
Veere	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	4 (2)
Vlissingen	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (4 à 6)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	11 (12)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal, districts)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Soms aansluitend, soms afzonderlijk
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Tijdens vergaderingen waarin bestuur, justitie en politie zijn vertegenwoordigd en tijdens bijeenkomsten waarin gemeenteraden of commissieleden worden geïnformeerd over 'politieonderwerpen' wordt gewezen op genoemd artikel uit de Politiewet. In de praktijk worden de gemeenteraden met name betrokken bij het werkplan van het wijkteam
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, via burgemeester. Stukken worden besproken in bijvoorbeeld commissie algemeen-bestuurlijke zaken of openbare orde
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	74%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Midden- en West-Brabant</b>	
Aalburg	Aantal gemeenten	26 (26)
Alphen-Chaam	Centrumgemeente	Tilburg
Baarle-Nassau	Aantal inwoners	1.050.000 (1.018.178)
Bergen op Zoom	Politiesterkte in fte	2674 (2149,2)
Breda	Aantal districten	4 (6)
Dongen	Aantal basiseenheden	30 (30)
Drimmelen	Regionale diensten	Divisie SO, divisie recherche, divisie operationele ondersteuning, divisie beheersondersteuning, meldkamer (Beheersondersteuning, sturingsondersteuning, facilitaire divisie, georganiseerde criminaliteit)
Etten-Leur	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Geertruidenberg	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Gilze en Rijen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Goirle	Bestuurscommissies	Financiële commissie (Tijdelijke werkgroepen)
Halderberge	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	4 en 2 thematische bijeenkomsten (4)
Hilvarenbeek	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (4)
Loon op Zand	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (26)
Moerdijk	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Oisterwijk	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Oosterhout	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
Roosendaal	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Nee
Rucphen	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee
Steenbergen	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	87%
Tilburg		
Waalwijk		
Werkendam		
Woensdrecht		
Woudrichem		
Zundert		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Brabant-Noord</b>	
Bernheze	Aantal gemeenten	21 (23)
Boekel	Centrumgemeente	's-Hertogenbosch
Boxmeer	Aantal inwoners	630.000 (600.000)
Boxtel	Politiesterkte in fte	1471 (1113,2)
Cuijk	Aantal districten	5 (5)
Grave	Aantal basiseenheden	13 (14)
Haaren	Regionale diensten	Divisie centrale recherche, divisie executieve ondersteuning, KorpsControl, divisie beleidsondersteuning, bedrijfsvoering (Diverse ondersteunende diensten, dienst zware criminaliteit)
's-Hertogenbosch	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Heusden	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Landerd	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, agendacommissie, beheersdriehoek (Idem)
Lith	Bestuurscommissies	Geen (Geen)
Maasdonk	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	2 besluitvormende vergaderingen, 4 thematische bijeenkomsten (3 en 1 conferentie)
Mill en St.Hubert	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	6 (7)
Oss	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	10 (10)
Schijndel	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
St. Anthonis	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
St. Michielsgestel	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Soms; jaarlijkse planning wordt wel afgestemd
St. Oedenrode	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Nee, wordt op dit moment gewerkt aan nieuwe beleids- en beheerscyclus waarin dit wordt meegenomen
Uden	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, via burgemeester
Veghel	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	87%
Vught		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Brabant Zuid-Oost</b>	
Asten	Aantal gemeenten	22 (22)
Bergeijk	Centrumgemeente	Eindhoven
Best	Aantal inwoners	720.000 (651.500)
Bladel	Politiesterkte in fte	1971 (1498,2)
Cranendonck	Aantal districten	0 (0)
Deurne	Aantal basiseenheden	18 (18)
Eersel	Regionale diensten	Operationeel: divisie recherche, vreemdelingenpolitie, executieve ondersteuning, regionaal informatie en communicatiecentrum. Ondersteunend: concernondersteuning en sturingsondersteuning (Georganiseerde criminaliteit, twee stafafdelingen, ondersteunende afdelingen)
Eindhoven	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Geldrop-Mierlo	Bestuurslagen	Regionaal, lokaal (Idem)
Gemert-Bakel	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Regionaal college, presidium)
Heeze-Leende	Bestuurscommissies	Geen formele bestuurscommissies, wel werkgroepen vanuit het RC (Geen)
Helmond	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	5 (4 plus één tweedaagse conferentie)
Laarbeek	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (Presidium: 12)
Nuenen	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	10 (Er is geen driehoeksoverleg)
Gerwen en Nederwetten	Beheersniveau	Regionaal, lokaal (Regionaal)
Oirschot	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Reusel-De Mierden	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
Someren	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Geen formele regeling, wel vast beleid dat ontwerpafdelingsplannen in de gemeenteraad/raadscommissie worden besproken. Daarnaast worden regionale (ontwerp-)beleidsplannen standaard aan gemeenteraden gezonden.
Son en Breugel	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, aan de gemeenteraad
Valkenswaard	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	78%
Veldhoven		
Waalre		

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Limburg Noord</b>	
Ambt Montfort	Aantal gemeenten	28 (33)
Arcen en Velden	Centrumgemeente	Venlo
Beesel	Aantal inwoners	510.00 (482.478)
Bergen	Politiesterkte in fte	1150 (1007,4)
Echt-Susteren	Aantal districten	4 (4)
Gennep	Aantal basiseenheden	15 (15)
Haelen	Regionale diensten	Divisie regionale recherche, divisie executieve ondersteuning (Regionaal college)
Heel	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Helden	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Idem)
Heythuysen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, dagelijks bestuur, beheersdriehoek (Idem)
Horst aan de Maas	Bestuurscommissies	Auditcommissie (Geen)
Hunsel	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	3 (4)
Kessel	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	12 (6)
Maasbracht	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (26)
Maasbree	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal en districts)
Meerlo-Wanssum	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Nee
Meijel	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Niet op elkaar afgestemd
Mook en Middelaar	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Afspraak regionaal college: burgemeester verantwoordelijk voor inbreng beleidswensen vanuit gemeenteraad en informatievoorziening aan gemeenteraad
Nederweert	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Ja, vastgestelde beleidsdocumenten worden separaat aan de gemeenteraden gezonden. Vergaderstukken regionaal college door individuele burgemeesters over het algemeen ter inzage gelegd
Roerdalen	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	77%
Roermond		
Roggel en Neer		
Sevenum		
Swalmen		
Thorn		
Venlo		
Venray		
Weert		



<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Limburg Zuid</b>	
Beek	Aantal gemeenten	19 (23)
Brunssum	Centrumgemeente	Maastricht
Eijsden	Aantal inwoners	630.000 (648.522)
Gulpen-Wittem	Politiesterkte in fte	1834 (1761)
Heerlen	Aantal districten	4 (4)
Kerkrade	Aantal basiseenheden	13 (23)
Landgraaf	Regionale diensten	Divisie regionale recherche, divisie executieve ondersteuning, diverse regionale stadiensten (Stafafdelingen, diverse ondersteunende diensten, recherche)
Maastricht	Bestuurssecretariaat	Bij regiopolitie (Bij regiopolitie)
Margraten	Bestuurslagen	Regionaal, districts (Regionaal, districts, lokaal)
Meerssen	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek, presidium (Regionaal college, presidium)
Nuth	Bestuurscommissies	Financiële commissie (Idem)
Onderbanken	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	4 (4 plus themadag)
Schinnen	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	4 (4)
Simpelveld	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	12 (12)
Sittard-Geleen	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
Stein	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
Vaals	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Gezamenlijk
Valkenburg aan de Geul	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Formeel wel, echter in de praktijk wordt hier niet of nauwelijks gebruik van gemaakt
Voerendaal	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Vergaderstukken worden niet naar de gemeenteraden gestuurd, maar notulen en andere formele stukken zoals begroting en jaarverslag wel via de raadsgriffie ter kennis gebracht aan de gemeenteraden
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	79%

<b>Gemeenten</b>	<b>Politie Flevoland</b>	
Almere	Aantal gemeenten	6 (6)
Dronten	Centrumgemeente	Lelystad
Lelystad	Aantal inwoners	350.000 (290.000)
Noordoostpolder	Politiesterkte in fte	1002 (652,9)
Urk	Aantal districten	2 (3)
Zeewolde	Aantal basiseenheden	9 (7)
	Regionale diensten	Stafbureaus, divisie recherche, facilitair bedrijf (Operationele ondersteuning, diverse stafafdelingen)
	Bestuurssecretariaat	Bij de korpsbeheerder (Bij de centrumgemeente, met een dienstverband bij de regiopolitie)
	Bestuurslagen	Regionaal, districts, lokaal (Regionaal, districts)
	Regionale bestuursorganen	Regionaal college, beheersdriehoek (Idem)
	Bestuurscommissies	Geen (Geen)
	Frequentie Regionaal College (op jaarbasis)	4 (6)
	Frequentie Dagelijks Bestuur (op jaarbasis)	n.v.t. (n.v.t.)
	Frequentie beheersdriehoek (op jaarbasis)	14 (17)
	Beheersniveau	Regionaal (Regionaal)
	Voorzitter regionaal college tevens voorzitter veiligheidsbestuur	Ja
	Afstemming vergadering regionaal college en veiligheidsbestuur	Aansluitend
	Regeling voor inbreng gemeenteraden in regionaal beleidsplan	Ja
	Vergaderstukken regionaal college aan gemeenteraden verstuurd	Nee
	Opkomstpercentage vergaderingen regionaal college	100%

## Bijlage 8 Congruentie

In het concernmodel is congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's noodzakelijk om multidisciplinaire afstemming te garanderen en het regionaal college op te laten gaan in het regionaal veiligheidsbestuur. Op dit moment is nog sprake van twee incongruenties, te weten de gemeenten Hattem en Haarlemmermeer.<sup>180</sup> De incongruenties zijn weergegeven in de onderstaande tabel.<sup>181 182</sup>

Gemeente	Regionale Brandweer	GHOR	Politie
Hattem	IJssel-Vecht	IJssel-Vecht	Noord- en Oost Gelderland
Haarlemmermeer	Amsterdam en omstreken	Amsterdam en omstreken	Kennemerland

Tabel 7.2: Incongruentie

Voor de situatie rond de gemeente Hattem leidt de combinatie van de twee indelingsprincipes (namelijk 'veiligheidsregio volgt politieregio' en 'de grens van de politieregio overschrijdt niet de provinciegrens'<sup>183</sup>) tot het standpunt dat de incongruentie kan worden opgelost door de gemeente Hattem voor de regionale brandweer en GHOR bij de politie- en veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland te voegen. De Stuurgroep ziet hier geen ander alternatief, tenzij de provinciegrens wordt gewijzigd (waarmee Hattem tot de provincie Overijssel zou gaan behoren). Hierover is eerder in dit rapport de al opgemerkt dat wijziging van provinciegrenzen niet als een makkelijke en flexibele operatie kan worden gekenschetst.

In het geval van de gemeente Haarlemmermeer speelt geen discussie over het overschrijden van de provinciegrenzen (beide regio's behoren tot het grondgebied van de provincie Noord-Holland). De problematiek is hier vooral gelegen in de bijzondere positie die Schiphol inneemt en het (bestuurlijk) optreden bij een ramp of grootschalig incident als gevolg van een vliegtuigongeval en/of terroristische aanslag.

<sup>180</sup> Voor een aantal andere incongruenties geldt dat afspraken zijn gemaakt ten aanzien van het effectueren van territoriale congruentie, hoewel deze nog niet overal materieel is vormgegeven.

<sup>181</sup> Aanvullend op de tabel zijn de regio's Zaanstreek-Waterland en Amsterdam en omstreken voor wat betreft de GHOR door de gemeenten uit de desbetreffende regio's op dit moment ondergebracht onder één WGR-bestuur. De wet noch het Besluit territoriale indeling brandweer en GHOR-regio's verzetten zich daartegen.

<sup>182</sup> De naamgeving van de brandweer- en GHOR-regio verschilt in deze twee gevallen van de naamgeving van de politieregio; het betreft hier de politieregio's IJsselland en Amsterdam-Amstelland.

<sup>183</sup> Dat dit uitgangspunt bij verdere discussie over de schaalgrootte van de korpsen niet houdbaar zal blijken te zijn, wordt voor dit moment niet relevant geacht.

Wanneer ook hier het indelingsprincipe 'veiligheidsregio volgt politieregio' wordt gevolgd, zou de gemeente Haarlemmermeer voor wat betreft de regionale brandweer en GHOR bij de regio Kennemerland dienen te worden ondergebracht. Bij een normaal risicoprofiel in een regio zou het volgen van dit indelingsprincipe tot een werkbare oplossing moeten leiden. Bij een ramp of aanslag op Schiphol mogen echter vraagtekens worden gezet bij de schaal van de regio Kennemerland, vanuit het oogpunt of deze regio effectief genoeg zal zijn om een dergelijke gebeurtenis adequaat op te vangen. In dat geval zal interregionaal, provinciaal of zelfs nationaal moeten worden opgeschaald.

Als het indelingsprincipe 'veiligheidsregio volgt politieregio' wordt verlaten en Haarlemmermeer bij de politieregio Amsterdam-Amstelland wordt gevoegd<sup>184</sup> zal de eerder genoemde opschaling vanuit operationele overwegingen vermoedelijk minder snel aan de orde hoeven te zijn, door de grotere schaal van de regio Amsterdam-Amstelland en de aldaar beschikbare faciliteiten. Bij een echte calamiteit zal echter snel blijken dat ondersteuning vanuit andere regio's zal moeten worden geboden en dat vanuit bestuurlijke overwegingen naar nationaal niveau zal worden opgeschaald. Door schaal en omvang zal Amsterdam-Amstelland ook dat beter kunnen faciliteren.

Het gevolg van de laatstgenoemde optie is wel dat de politieregio Kennemerland marginaliseert en dat in de relaties met de ketenpartners tot een nieuw evenwicht zal moeten worden gekomen, zowel in Amsterdam-Amstelland als in Kennemerland. De Stuurgroep acht het dan goed voorstelbaar dat dan tot samenvoeging van de regio's Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord wordt gekomen. Het nadeel hiervan is dat een dominosteen tot vallen wordt gebracht. Als het domino-effect zich beperkt tot de provincie Noord-Holland dan is het ook voorstelbaar dat de politieregio Gooi en Vechtstreek mee wordt genomen in de herijking van de politie- en veiligheidsregio's.<sup>185</sup> In de provincie Noord-Holland resteren dan twee politieregio's.<sup>186</sup>

Een variant om tot congruentie te komen buiten de genoemde indelingsprincipes is het afzonderen van Schiphol. Dit kan eveneens op twee manieren:

1. Door middel van een gemeentelijke herindeling waarbij Schiphol overgaat van de gemeente Haarlemmermeer naar de gemeente Amsterdam.
2. Door Schiphol als een aparte veiligheidsregio te beschouwen.

---

<sup>184</sup> Deze optie heeft de voorkeur van de burgemeester van de gemeente Haarlemmermeer. Zie ook Provincie Noord-Holland (2005), p. 37.

<sup>185</sup> Het verdient dan aanbeveling dat Gooi en Vechtstreek opgaat in de regio Amsterdam-Amstelland. Als het domino-effect de provinciegrens mag overschrijden is het ook voorstelbaar dat Gooi en Vechtstreek met de regio Utrecht wordt samengevoegd. Dit zou dan vanuit de huidige ordeningsprincipes ook tot een wijziging van de provinciegrenzen aanleiding moeten geven. Hiermee zou ook de eerdere argumentatie rond de gemeente Hattum op losse schroeven komen te staan en is tevens de weg vrijgemaakt voor wijzigingen in andere politieregio's. De Stuurgroep is daar geen voorstander van.

<sup>186</sup> Met gebruikmaking van de aantallen BVE's, fte en de fte/BVE-index uit §5.3, waarbij de overgang van de gemeente Haarlemmermeer wordt ingeschat op een teruggang van 20% in de sterkte (Korpsbeheerder Kennemerland 2004), leidt dit tot een regio Amsterdam-Amstelland met 6.960 BVE's, 6.133 fte en een index van 88,1%. Voor de nieuwe regio 'Noord-Holland-West' leidt dit tot 3.333 BVE's, 3.453 fte en een index van 103,6%.

De eerste optie ziet de Stuurgroep als een theoretische optie die leidt tot grote desintegratiekosten. Deze optie wordt niet verder uitgewerkt.

Voor de tweede optie moet gelden dat er een adequate multidisciplinaire veiligheidsstructuur is op Schiphol. Aan deze voorwaarde wordt volgens de korpsbeheerder van Kennemerland voldaan:<sup>187</sup> er zijn (gespecialiseerde) hulpdiensten op Schiphol gevestigd die aan deze veiligheidsstructuur invulling zouden kunnen geven.

Bij een beperkte calamiteit zou dit dus uitkomst kunnen bieden. Door middel van interregionale samenwerking met de regio's Kennemerland en Amsterdam-Amstelland zou vervolgens de opschaling kunnen worden geregeld. Waar opschaling noodzakelijk is, zal vermoedelijk ook sprake zijn van een nationaal belang en is het voorstelbaar dat bij opschaling direct onder nationale aansturing wordt gewerkt.

Voordeel van deze optie is dat een domino-effect door de eerder genoemde opties kan uitblijven en dat Schiphol door zijn specifieke karakter ook een specifieke en toegesneden veiligheidsstructuur krijgt. Nadeel van deze optie is dat de kleinste regio van Nederland wordt gecreëerd, waarbij diezelfde schaal al snel bij calamiteiten zal leiden tot bijstandsaanvragen richting de omliggende regio's.

Met het hiervoor geschetste beeld is ook zichtbaar geworden hoe te hanteren uitgangspunten tegen elkaar in kunnen werken:

- Een keuze voor Kennemerland leidt tot vraagtekens rond effectiviteit, kwaliteit en flexibiliteit.
- Een keuze voor Amsterdam-Amstelland leidt tot het op korte termijn aanpassen van de schaal van de regio's.
- Een keuze voor een *status aparte* leidt tot schaalverkleining en vraagtekens rond de effectiviteit, efficiency, kwaliteit en flexibiliteit.

Aangezien congruentie is bedoeld om de multidisciplinaire afstemming te verbeteren en daarmee dus is gericht op optimalisatie van de veiligheidssituatie acht de Stuurgroep de optie verdedigbaar waarin de gemeente Haarlemmermeer bij politieregio Amsterdam-Amstelland wordt gevoegd. De schaal van de regio's is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om de veiligheid in een gebied optimaal te organiseren. Vandaar dat de twee andere opties (overgang naar Kennemerland en de status aparte voor Schiphol) minder voor de hand liggen.

De Stuurgroep merkt op dat met de keuze voor de regio Amsterdam-Amstelland schaalvergroting in de rest van Noord-Holland noodzakelijk zal zijn. De vorming van een regio 'Noord-Holland-West', bestaande uit de huidige regio's Noord-Holland-Noord, Zaanstreek-Waterland en Kennemerland (exclusief de gemeente Haarlemmermeer) zou dan tot een schaal van de politieregio's leiden die redelijk toekomstbestendig is. Als tussenvariant is eerst een samenvoeging van Zaanstreek-Waterland en Kennemerland het overwegen waard; dit voorkomt ook dat het veiligheidsbestuur waarin de drie regio's zouden samengaan uit maar liefst 49 gemeenten gaat bestaan.<sup>188</sup>

---

<sup>187</sup> Korpsbeheerder Kennemerland (2004).

<sup>188</sup> De regio Noord-Holland-Noord behelst 30 gemeenten, Zaanstreek-Waterland 9 en Kennemerland na eventuele overgang van Haarlemmermeer 10.

Voor de regio Gooi en Vechtstreek is het te overwegen om deze regio vooralsnog zelfstandig te laten, om later nader te bezien of samenvoeging het beste met de regio Amsterdam-Amstelland of met de regio Utrecht, al dan niet in combinatie met (delen van) de politieregio Flevoland kan plaatsvinden.



**Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie**  
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA DEN HAAG

**[www.politiebestel.nl](http://www.politiebestel.nl)**





**Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie**  
**p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**  
**Postbus 20011**  
**2500 EA DEN HAAG**

