



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 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 politiebestedel 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.

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.

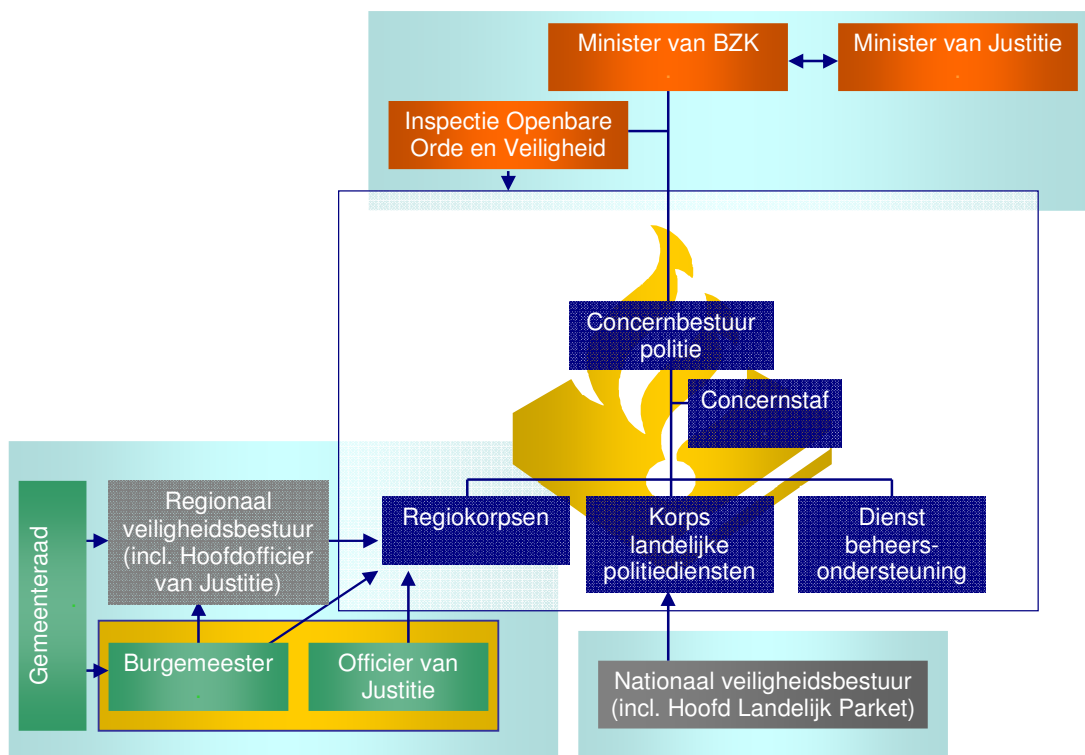
Met de uitwerking van het concernmodel heeft de Stuurgroep de actoren en organen die in het politiebestel een rol spelen niet geïsoleerd beschouwd, maar in samenhang. Op deze wijze biedt het concernmodel ook een oplossing voor de knelpunten die het Kabinet ten aanzien van het huidige bestel signaleert 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.



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