

Vergaderjaar 1995–1996

**24 548**

## Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen

**Nr. 2**

**RAPPORT**

**INHOUD**

	<b>Blz.</b>		<b>Blz.</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>		
<b>1. Inleiding</b>	<b>5</b>	5.2. Emancipatiebeleid	24
1.1. Uitgangspunten regionalisatie politie	5	5.3. Regionaal personeelsbeleid	25
1.2. Beheer en bestuur van de regionale korpsen	5	5.4. Regionale personeelsinformatiesystemen	25
1.3. Ministeriële verantwoordelijkheid	6	5.5. Conclusies	26
1.4. Onderzoekskader	6	<b>6. Samenvattende conclusie</b>	<b>27</b>
1.5. Onderzoeksaanpak	7	<b>7. Reacties</b>	<b>28</b>
<b>2. Wet- en regelgeving</b>	<b>8</b>	7.1. Reacties gecontroleerden	28
<b>3. Informatievoorziening</b>	<b>9</b>	7.1.1. Algemeen	28
3.1. Algemeen	9	7.1.2. Wet- en regelgeving	28
3.2. Beleidsinformatiesysteem Politie	9	7.1.3. Informatievoorziening	29
3.3. Kwaliteitszorg en kengetallen	10	7.1.4. Financieel beheer	30
3.4. Bovenregionale informatievoorziening	10	7.2. Nawoord Rekenkamer	30
3.4.1. Informatieplanning regio's	11	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>32</b>
3.4.2. Adviezen Beleidsadviescollege voor de Politie	12		
3.4.3. Oprichting organisatie voor informatietechnologie	13		
3.4.4. Realisatie en implementatie van regelgeving	13		
3.5. Informatiehuishouding binnen de regio's	14		
3.6. Implicaties voor beheer en bestuur	14		
3.7. Conclusies	15		
<b>4. Financiën</b>	<b>17</b>		
4.1. Algemeen	17		
4.2. Financieringsgrondslag	17		
4.3. Specifieke inzet van capaciteit	18		
4.4. Financieel beheer bij de regio's	19		
4.4.1. Vastlegging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden	19		
4.4.2. Financieel beheer overeenkomstig de regelgeving	19		
4.5. Koppeling beleid en beheer	21		
4.6. Voorgenomen verbetering	22		
4.7. Conclusies	22		
<b>5. Personeel</b>	<b>24</b>		
5.1. Personeelsplannen	24		

## Samenvatting

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is het politiebesteding ingrijpend gewijzigd. Er zijn 25 regionale korpsen voor basis- en regionale politiezorg en één korps voor landelijke politiediensten gekomen met een grote mate van zelfstandigheid. De Algemene Rekenkamer onderzocht vanaf eind 1994 tot mei 1995 de wijze waarop de ministeriële en regionale verantwoordelijkheid voor de politie is geregeld en de wijze waarop in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven. Ingevolge artikel 59 van de Comptabiliteitswet heeft de Rekenkamer controlebevoegdheden bij de regionale politiekorpsen. Wat betreft het eerste punt vergeleek zij de inrichting van de politieregio's met het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie en met de eisen die gelden bij instelling van zelfstandige bestuursorganen. Wat betreft het tweede punt richtte zij het onderzoek met name op de verantwoordelijkheden op het gebied van informatievoorziening, de financiën en het personeel.

De wijze waarop de inrichting van de regionale politiekorpsen in de Politiewet 1993 geregeld is, komt grotendeels overeen met het toetsingskader uit het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie. In de toelichting op de Politiewet 1993 ontbreekt echter een kwantificering of kwalificering van de doelstellingen van de wet. Hierdoor is het achteraf niet mogelijk na te gaan in welke mate het beoogde doel is bereikt.

De Politiewet 1993 blijkt de beide politieministers voldoende bevoegdheden te bieden en ook voldoende mogelijkheden om toezicht op de regionale politiekorpsen uit te oefenen. In de wet ontbreekt echter een bepaling over de (periodieke) evaluatie van de korpsen. Ook zijn de regio's blijkens de wet niet verplicht de uitkomsten van evaluatie-onderzoeken aan de minister te doen toekomen. Tevens ontbreekt een bepaling over de verhouding tussen publieke en niet-publieke taken. Daardoor is onduidelijk in hoeverre niet-publieke taken zijn toegelaten en of daarbij bepaalde spelregels in acht moeten worden genomen. De politieministers stelden in hun reactie dat voor een dergelijke bepaling geen aanleiding is omdat niet-publieke (neven)werkzaamheden niet tot het werk van de politie behoren. Dit vloeit direct voort uit de in artikel 2 van de Politiewet 1993 vastgelegde taak van de politie.

De realisatie van een adequate en uniforme politieke informatievoorziening bleek in de onderzochte periode ernstig te wensen over te laten. De opzet van de voorziening (in bestuurlijke en technische zin) had nog niet definitief vorm gekregen. Alle in gang gezette projecten ten spijt waren nog nauwelijks kengetallen voorhanden die nodig zijn voor het volgen, sturen, evalueren en vergelijken van de regio's.

Regelgeving voor de bovenregionale gegevensuitwisseling bleek te ontbreken, met als gevolg dat afstemming tussen regio's niet gegarandeerd is. In de regio's was een aantal (deels gelijksoortige) informatiesystemen in gebruik die vaak niet onderling kunnen communiceren. Ook was bij veel regio's het informatiebeveiligingsbeleid nog onvoldoende van de grond gekomen.

Duidelijk is dat beheer en bestuur van de regio's door de gebrekkige informatievoorziening bemoeilijkt worden. Dit beperkt op haar beurt weer de mogelijkheden voor ministerieel toezicht.

Gezien de ontwikkelingen binnen de regio's en de termijn waarop landelijke regelgeving beschikbaar zal komen, bestaat derhalve volgens de Rekenkamer het gevaar dat de beide politieministers hun verantwoordelijkheid voor de politieke informatievoorziening vooralsnog onvoldoende waar kunnen maken.

Om op een verantwoorde manier van start te gaan hadden de regio's de administratieve organisatie – eventueel op hoofdlijnen – beschreven

moeten hebben vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 1993. Het feit dat de ontwikkeling en de invoering daarvan ten tijde van het onderzoek nog steeds niet voltooid waren, vond de Rekenkamer verontrustend, zeker ook gelet op het feit dat het reorganisatieproces reeds in 1991 een aanvang heeft genomen.

Wat betreft de financiering van de korpsen staat het gebruik van convenanten met bestedingsvoorwaarden als onderdeel van de algemene bijdrage aan de politieregio's op gespannen voet met het uitgangspunt dat binnen de algemene bijdrage geen (specifieke) bestedingsvoorwaarden gesteld mogen worden.

Gelet op de beperkte sturingsmogelijkheden van de politieministers bij de besteding van de algemene bijdrage door de regio's acht de Rekenkamer het nut van het afsluiten van dergelijke convenanten beperkt.

Ook bleek de kwaliteit van de regionale begrotingen sterk te wensen over te laten. De geconstateerde tekortkomingen deden afbreuk aan de waarde van de begroting niet alleen voor het ondersteunen van de beleidsvorming, besluitvorming en evaluatie door het regionale college maar ook voor het toezicht van de politieministers.

In de toelichting op het Besluit financiën regionale politiekorpsen wordt aangegeven dat informatie van en verantwoording door de regio's een belangrijke plaats innemen binnen de structuur van de financiering van de regio's. In dat verband valt het extra te betreuren, dat met bijna tweederde van de politieregio's de rijksbijdrage 1994 niet conform het reguliere verantwoordingstraject kon worden afgewikkeld. De ministers stelden in hun reactie, dat zij inmiddels – zij het te laat – de beschikking hadden over 24 regionale verantwoordingen 1994, waarvan 23 niet goedkeurende verklaring. Zonder informatie kan het Rijk de financieringsregeling niet uitvoeren en kan een gekwantificeerde onderbouwing van het beleid niet op adequate wijze plaatsvinden.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de politieministers voor het niveau van politiezorg, de produktiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als geheel achtte de Rekenkamer een inhoudelijke toetsing door de ministers van de regionale beleidsplannen noodzakelijk.

De doelstelling van de politieministers om de regionale personeelsplannen vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 goed te keuren, was niet gehaald. Vooral door de nasleep van de reorganisatie bleek op het gebied van regionaal personeelsbeleid nog veel te moeten gebeuren.

Alles overziende concludeerde de Rekenkamer dat er nog veel obstakels zijn die het goed functioneren van de politieregio's en het goed functioneren van het toezicht daarop in de weg staan. De voornaamste hebben betrekking op:

- de sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 voortdurende onduidelijkheid over de invulling van het begrip «beheer op afstand»;
- de nog onvoldoende invulling van de regionale en ministeriële verantwoordelijkheid op vitale onderdelen van het financieel beheer, het personeelsbeleid en het beleid ten aanzien van de informatievoorziening;
- het mede daardoor ontbreken van voldoende bruikbare en betrouwbare informatie voor toezicht en sturing door de beide politieministers en meer in het bijzonder door de minister van Binnenlandse Zaken.

Inmiddels zijn er initiatieven genomen om te komen tot een betere kwaliteit van de politiezorg en tot een beter inzicht in de aard van het politieprodukt.

Ten tijde van het onderzoek waren de politieministers bezig met de regio's afspraken te maken over verbetering van onder andere de bedrijfsvoering en bedrijfsadministratie, het sluitend maken van begrotingen en de informatieverzorging.

De Rekenkamer drong er bij beide ministers op aan waar mogelijk het tempo waarin de gewenste verbeteringen tot stand komen, op te voeren. Er zou in ieder geval een plan van aanpak opgesteld moeten worden waarin aangegeven wordt wanneer en in welke volgorde de regio's de verbeteringsactiviteiten afgerond dienen te hebben. Prioriteit zou daarbij gelegd moeten worden bij de verbetering van de informatievoorziening en het financieel beheer bij de regio's.

De aangetroffen situatie was nog ver verwijderd van de bij de invoering van de Politiewet 1993 beoogde situatie.

In een gezamenlijke reactie verklaarden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie dat de resultaten van het onderzoek een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de beoogde evaluatie van de Politiewet 1993. Zij gaven aan dat met voortvarendheid gewerkt wordt aan de verbetering van de gesignaleerde onvolkomenheden. De ministers beschouwden de aanbeveling van de Rekenkamer om een plan van aanpak voor de verbeteringsactiviteiten op te stellen als een steun voor de door hen gekozen benadering. Een concreet plan van aanpak ontbrak echter in hun reactie.

De korpsbeheerders van de twee in het onderzoek betrokken politie-regio's plaatsten enkele kanttekeningen bij het onderzoek. Eén politiekorps deelde de conclusie over de realisatie van de informatievoorziening niet en kon zich niet herkennen in het algemene beeld van het financieel beheer.

Het andere politiekorps was van mening dat in het onderzoek de context waarbinnen de reorganisatie van de politie plaatsvond onvoldoende doorklonk. Daarnaast werd aandacht gevraagd voor een noodzakelijk geachte genuanceerde benadering van het concept van functionele decentralisatie.

De Rekenkamer is ervan overtuigd, dat alle betrokkenen doordrongen zijn van de noodzaak tot het aanbrengen van de verbeteringen. Zij constateert echter met zorg, dat nog niet voldoende duidelijk is geworden welke prioriteitstelling in de verbeteringsactiviteiten zijn aangebracht en hoeveel tijd de ministers samen met de regio's nog denken nodig te hebben om de reorganisatie af te ronden.

## 1. Inleiding

### 1.1. *Uitgangspunten regionalisatie politie*

Met de inwerkingtreding op 1 april 1994 van de Politiewet 1993 is het politiebesteding ingrijpend gewijzigd. De 148 gemeentelijke politiekorpsen, het Korps Rijkspolitie en de verschillende landelijke diensten zijn omgevormd tot één Nederlandse politie met 25 regionale korpsen voor de basis- en regionale politiezorg en één Korps landelijke politiediensten (KLPD) waaraan op landelijk niveau te vervullen politietaken worden opgedragen.

Volgens de toelichting op het voorstel voor de Politiewet 1993 moet de reorganisatie leiden tot een verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van de politiezorg. Zonder deze schaalvergroting en verbetering van de bedrijfsvoering zouden de kosten verbonden aan een relatief duur en niet zo effectief politie-apparaat op termijn onbeheersbaar worden.

De Algemene Rekenkamer onderzocht vanaf eind 1994 tot en met juli 1995 de wijze waarop de ministeriële en regionale verantwoordelijkheid is geregeld en de wijze waarop in de praktijk aan deze verantwoordelijkheden invulling wordt gegeven. Ingevolge artikel 59 van de Comptabiliteitswet heeft de Rekenkamer controlebevoegdheden bij de regionale politiekorpsen.

Uit de parlementaire behandeling van de Politiewet 1993 blijkt dat in de discussie over het nieuwe politiebesteding van meet af aan het uitgangspunt van de politiministers is geweest dat de regionale politiekorpsen een zo groot mogelijke zelfstandigheid zouden krijgen. Aan het bestuur van de regio door het regionale college en aan het beheer van het regionale politiekorps door de korpsbeheerder moest een zo groot mogelijke mate van vrijheid worden gelaten om de zaken zelf, op het niveau van de regionale politiekorpsen, te regelen en af te doen.

Onder beheer wordt verstaan de zorg voor instandhouding van een korps en het creëren van zodanige voorwaarden dat het korps zijn taak kan verrichten op een wijze als door het bevoegd gezag wenselijk wordt geacht.

### 1.2. *Beheer en bestuur van de regionale korpsen*

Het beheer over een regionaal korps berust bij de korpsbeheerder (één van de burgemeesters binnen de regio, tevens voorzitter van het regionaal college), daarin bijgestaan door de korpschef. De hoofdofficier van Justitie heeft instemmingsrecht bij een aantal belangrijke beslissingen inzake het beheer zoals opstelling van de begroting, de formatie, de jaarrekening en het beleidsplan van het regionale politiekorps.

Het bestuur van een regionaal korps berust bij het regionale college, dat is samengesteld uit alle burgemeesters binnen de regio en de hoofdofficier van Justitie. Dit college stelt jaarlijks op voordracht van de korpsbeheerder de organisatie, formatie, begroting, jaarrekening en het beleidsplan vast. De korpsbeheerder legt over het door hem gevoerde beleid verantwoording af aan het regionale college.

Om de democratische controle op de besluitvorming van het regionale college zo goed mogelijk te verzekeren is in de Politiewet 1993 in een informatieplicht aan de gemeenteraden voorzien. De besluiten van het college en verslagen van de vergaderingen dienen ter kennis te worden gebracht van de gemeenteraden in de regio.

### *1.3. Ministeriële verantwoordelijkheid*

Aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn in de Politiewet 1993 beheersbevoegdheden op rijksniveau toegekend («beheer op afstand»).

Mogelijkheden tot ingrijpen in het beheer moeten beperkt blijven «tot die gevallen waarin een ontbreken van een bepaalde mate van sturing op centraal niveau in het beheer van de regionale politiekorpsen zou leiden tot verspilling of verkeerde besteding van schaarse overheidsgelden» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 562, nr. 10, blz. 28).

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn blijkens de memorie van toelichting op het Besluit Financiën Regionale Politiekorpsen van 28 maart 1994 (Stb. 263) in het nieuwe politiebesteding verantwoordelijk voor het niveau van de politiezorg en zijn aanspreekbaar op de produktiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als geheel (beleidsmatige verantwoordelijkheid).

In de genoemde memorie van toelichting is tevens opgenomen dat de minister van Binnenlandse Zaken verantwoording schuldig is aan de Staten-Generaal voor een rechtmatige en doelmatige besteding van politiegelden voor zover deze verantwoord worden op zijn begroting (comptabele verantwoordelijkheid).

De bijdragen voor de 25 regionale politiekorpsen zijn opgesomd in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (f 4 miljard). Voor het Ministerie van Justitie omvat het beleidsterrein politie sedert de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet voornamelijk het KLPD (f 416 miljoen). Daarnaast zijn in de begroting van dit ministerie bijdragen opgenomen voor opleidingen, alsmede voor specifieke doeleinden zoals bijzondere opsporingskosten politie en uitgaven ter bestrijding van de georganiseerde zware criminaliteit (f 80 miljoen).

Sedert de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is er een discussie gaande over de gewenste invulling van het begrip «beheer op afstand».

In het overleg met de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie op 13 december 1994 ging de minister van Binnenlandse Zaken in op de vraag wie zeggenschap heeft over de politie. De minister stelde dat de ruimte die «beheer op afstand» hem ten aanzien van verschillende beleidsonderdelen laat, nog nader besproken moet worden met de korpsbeheerders. Op één punt achtte hij geen onduidelijkheid mogelijk: in de wet is geregeld dat het financieel toezicht bij hem ligt.

In hetzelfde overleg merkte de minister van Justitie op dat er een zekere spanning ontstaat tussen het beheer op afstand en de ministeriële verantwoordelijkheid voor wat zich voordoet in organisaties-op-afstand. «Er moet ruimte zijn voor het lokale niveau, maar er is ook een landelijke verantwoordelijkheid» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 23 900 VII en VI, nr. 31, blz. 22 e.v.).

### *1.4. Onderzoekskader*

Het onderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de ministeriële en regionale verantwoordelijkheid voor de politie is geregeld en in de wijze waarop in de praktijk aan deze verantwoordelijkheid invulling wordt gegeven.

Wat betreft het eerste punt vergeleek de Rekenkamer inrichting en vormgeving van de politieregio's met het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie en toetste zij aan de eisen die gelden bij de instelling van zelfstandige bestuursorganen. Wat betreft het tweede punt richtte zij het

onderzoek met name op de verantwoordelijkheden op het gebied van de informatievoorziening, de financiën en het personeel.

### *1.5. Onderzoeksaanpak*

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen vond dossieronderzoek op het Ministerie van Binnenlandse Zaken plaats.

Tevens werden gesprekken gevoerd met diverse medewerkers van de directie Politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen.

Bij twee regionale politiekorpsen werd onderzoek ter plaatse uitgevoerd. Bij die gelegenheid zijn gesprekken gevoerd met de korpsbeheerder, de korpschef, de hoofdofficier van justitie en de hoofden van de meest betrokken stafafdelingen.

Omdat het KLPD ingevolge de Politiewet 1993 geen regionaal politiekorps is, betrok de Rekenkamer deze dienst niet in het onderzoek.

De Rekenkamer zond haar bevindingen in oktober 1995 naar de korpsbeheerders van de twee in het onderzoek betrokken politieregio's en naar de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Hun reacties werden in november 1995 ontvangen en zijn in hoofdlijnen in dit rapport verwerkt.

Bij de eindredactie van dit rapport zijn relevante ontwikkelingen die zich na afsluiting van het onderzoek hebben voorgedaan, zoveel mogelijk verwerkt.

## 2. Wet- en regelgeving

Het behoort tot de algemene verantwoordelijkheid van bewindspersonen om er zorg voor te dragen dat de inrichting en vormgeving van zelfstandige bestuursorganen duidelijk zijn geregeld. Wat betreft de regionale politiekorpsen zijn die geregeld in de Politiewet 1993. De Rekenkamer ging na hoe deze wet zich verhoudt tot het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie, waarin een aantal punten genoemd staan die geregeld dienen te zijn indien overgegaan wordt tot het instellen van een zelfstandig bestuursorgaan (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 042, nr. 4).

De belangrijkste punten zijn:

- aangeven van motivering en doelstelling;
- wettelijke grondslag voor de taakuitoefening;
- aangeven verhouding tussen hoofdtaak en neventaak;
- wettelijk vastleggen bekostigingswijze;
- afleggen van verantwoording;
- regelen bestuurssamenstelling en rechtspositie personeel;
- vastleggen openbaarheid;
- klachtenbehandeling en
- regelen van toezicht.

De wijze waarop de inrichting van de regionale politiekorpsen in de Politiewet 1993 geregeld is, komt grotendeels overeen met het toetsingskader uit het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie. In de toelichting op de Politiewet 1993 ontbreekt echter een kwantificering of kwalificering van de doelstellingen van deze wet. Hierdoor is het achteraf niet mogelijk na te gaan in welke mate het beoogde doel is bereikt. Eveneens ontbreekt in de wet een bepaling over de (periodieke) evaluatie van de regionale politiekorpsen. De Rekenkamer merkt hierbij overigens op dat in de tweede helft van de zittingsperiode van het kabinet-Kok in een dergelijke evaluatie is voorzien.

In de Politiewet 1993 is over de verhouding tussen de publieke en de niet-publieke activiteiten geen bepaling opgenomen. Daardoor is onduidelijk in hoeverre niet-publieke taken zijn toegelaten en of daarbij bepaalde spelregels in acht moeten worden genomen.

De Politiewet 1993 kent aan de beide politie-ministers voldoende bevoegdheden toe en biedt hen voldoende mogelijkheden om toezicht op de regionale politiekorpsen uit te oefenen. Een bepaling waaruit blijkt dat de regio's verplicht zijn de uitkomsten van evaluatie-onderzoeken aan de politieminsters te zenden ontbreekt echter.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben inmiddels besloten (zie ook paragraaf 3.3) om per 1 januari 1996 een stelsel van integrale kwaliteitszorg in te voeren.

### **3. Informatievoorziening**

#### *3.1. Algemeen*

Informatievoorziening ondersteunt zowel het beheer van de politie als de taakuitvoering. De ondersteuning van het beheer heeft met name betrekking op het verstrekken van gegevens over financiën, personeel etc.

De ondersteuning van de taakuitvoering betreft informatievoorziening met betrekking tot het eigenlijke politiewerk, waarbij te denken valt aan delict- en opsporingsgegevens. Deze vorm van informatievoorziening is niet alleen van belang voor het regionaal niveau, maar ook voor nationaal en internationaal niveau.

Informatie-uitwisseling vindt steeds meer plaats door toepassing van informatietechnologie (IT), waardoor grote hoeveelheden informatie snel op elke gewenste plaats in een organisatie beschikbaar kunnen zijn.

De verantwoordelijkheden voor de politieke informatievoorziening en automatisering zijn ingevolge de Politiewet 1993 grotendeels gedecentraliseerd. De regio's dragen de verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening en automatisering binnen de politieregio. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zijn verantwoordelijk voor de informatievoorziening op landelijk en internationaal niveau (de bovenregionale informatievoorziening). Daarnaast hebben de ministers, gezien hun verantwoordelijkheid voor de politie in haar totaliteit, belang bij een goede informatievoorziening vanuit de regio's over het beheer en de taakuitvoering door de politie.

De Rekenkamer besteedde al eerder aandacht aan dit onderwerp. In het rapport *Automatisering bij de politie* publiceerde zij de resultaten van een onderzoek naar de organisatie rond de politieke informatievoorziening en naar zes automatiseringsprojecten van regionaal en/of landelijk belang (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 21 282 nrs. 1–2). Hieruit bleek dat een adequaat organisatorisch kader ten behoeve van de automatisering bij de politie op de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie onvoldoende was gerealiseerd. De ontwikkeling van de zes systemen ging structureel gepaard met grote tijd- en kostenoverschrijdingen.

#### *3.2. Beleidsinformatiesysteem Politie*

Als beheerder op afstand heeft de minister van Binnenlandse Zaken onder meer gegevens nodig voor het financieel toezicht op de regio's en voor het overleg over politiezaken met de Staten-Generaal. Voor dit doel ontwikkelde het ministerie het Beleidsinformatiesysteem Politie (BIS). De doelstelling van het BIS is drieledig:

- de ondersteuning van de minister van Binnenlandse Zaken inzake zijn wettelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van de Nederlandse politie;
- de ondersteuning van de regionaal korpsbeheerder inzake zijn wettelijke verantwoordelijkheden voor het beheer van de regionale politie;
- de ondersteuning van de Nederlandse politie met betrekking tot beleidsontwikkeling, zowel op centraal als op regionaal niveau.

De kern van het systeem wordt gevormd door (een selectie van) financiële- en personele gegevens van de korpsen. Daarnaast moeten ook zogenaamde produkt- en effectgegevens en bijzondere beheersgegevens (bijvoorbeeld over paraatheid, bijstandverlening of de toepassing van geweldsmiddelen) in het systeem worden opgenomen. De bedoeling was dat het BIS per 1 januari 1995 volledig operationeel zou zijn. Dit streven bleek echter niet gerealiseerd.

De ontwikkeling van het systeem als zodanig heeft langer geduurd dan voorzien. In een aantal regio's bleken gegevens niet elektronisch geregistreerd te worden of bleek essentiële informatie niet te zijn vastgelegd. Het ministerie richtte de aandacht in eerste instantie op de financiële en personele gegevens van de regio's. Het was de bedoeling de aangeleverde financiële gegevens te vergelijken met de regionale begrotingen en vervolgens vóór 15 februari 1995 in te voeren in het BIS. In een eind maart 1995 door het ministerie en het veld uitgevoerde evaluatie van de aangeleverde financiële gegevens werd onder andere geconcludeerd dat de korpsen de comptabele regelgeving verschillend interpreteren en tevens onderling afwijken ten aanzien van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de begroting. Uniformiteit in de gegevens bleek dan ook niet aanwezig. Alle regio's ontvingen inmiddels een overzicht van de financiële gegevens die in het BIS zijn opgenomen.

Bij het afsluiten van het onderzoek waren inmiddels ook personele gegevens door de regio's aangeleverd en in het BIS opgenomen.

De aanlevering van gegevens over de politieke taakuitvoering aan het ministerie was ten tijde van het onderzoek nog onderwerp van discussie met het Korpsbeheerdersberaad (KBB). Overigens waren deze gegevens zeer beperkt bij de regio's beschikbaar.

### *3.3. Kwaliteitszorg en kengetallen*

In het kader van de voorbereidingen van het op 1 januari 1996 in te voeren stelsel van integrale kwaliteitszorg bij de politie bleek in 1994 een inventarisatie te zijn gemaakt van de verschillende politieproducten. Op basis van deze inventarisatie zijn twee groepen indicatoren onderscheiden die elk een eigen kengetal opleveren. Deze kengetallen moeten het ministerie een handvat bieden om de politiekorpsen te volgen, onderling te vergelijken en waar nodig prikkels in te bouwen ter bevordering van de doelmatigheid, effectiviteit en kwaliteit van de politie.

De eerste groep indicatoren heeft betrekking op telbare producten die min of meer homogeen zijn en/of in grote hoeveelheden worden geproduceerd (bijvoorbeeld opgespoorde verdachten, verleende assistenties, behandelde vergunningen). De tweede groep indicatoren meet het aantal uren dat de politie nadrukkelijk in de samenleving aanwezig is en zo een preventieve functie vervult. Een proef zou moeten uitwijzen in hoeverre het mogelijk is om aldus de productie en produktiviteit van de politie in kaart te brengen. Medio november 1995 was de rapportage over de resultaten van deze proef nog niet beschikbaar.

Bij de door de Rekenkamer bezochte regio's bleek de ontwikkeling dan wel het gebruik van kengetallen zich nog in een beginstadium te bevinden. Belangrijke problemen betroffen onder meer het definiëren en de betrouwbaarheid van de kengetallen. In de bezochte regio's werd ook aan de ontwikkeling van output- en produktmeting gewerkt, onder andere in de vorm van een tijdschrijfsysteem. Op basis hiervan moest meer inzicht ontstaan in de tijdsbesteding van de politie.

De in het onderzoek betrokkenen onderschreven het nut van kengetallen, maar waren van mening dat de ontwikkeling en de toepassing ervan een geleidelijk proces is en in de komende jaren zal moeten worden uitgewerkt.

### *3.4. Bovenregionale informatievoorziening*

Zoals vermeld zijn de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie verantwoordelijk voor de bovenregionale informatievoorziening. Volgens de Structuurschets voor de politieke informatievoorziening kan hieronder worden verstaan het garanderen van een ongestoorde en adequate informatie-uitwisseling tussen de regio's ter ondersteuning van de

politietoek en het treffen van de nodige voorzieningen daartoe (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 801, nr. 11). In concreto betekent dit dat de ministers zorg dragen voor de datacommunicatieverbindingen tussen de regio's, de landelijke radionetwerken en een aantal landelijke systemen, te weten de zogeheten Centrale Verwijzingsindex voor het Herkenningsdienstensysteem, het Opsporingsregister en het Nationaal Schengen Informatiesysteem. Het impliceert ook dat de ministers verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van standaards voor de informatie-uitwisseling. Omdat de regionale informatievoorziening en de keuze van systemen een zaak is van de regio's, zijn standaards noodzakelijk om gegevensuitwisseling tussen de regio's mogelijk te maken, zowel op het gebied van data (computergegevens) als van spraak (portoen mobilifoonverkeer). Het krachtens artikel 45 van de Politiewet opgestelde Besluit beheer regionale politiekorpsen (Besluit BRP) geeft de ministers de mogelijkheid om op dit terrein nadere regels te stellen.

De Rekenkamer constateerde echter dat voor de afstemming van de bovenregionale informatievoorziening nog altijd geen centrale regelgeving beschikbaar is en dat hierdoor in het politieveld een situatie is ontstaan die ernstige risico's kan inhouden voor de vervulling van bovenregionale taken, zoals grensoverschrijdende opsporingsonderzoeken en IRT-activiteiten.

#### 3.4.1. Informatieplanning regio's

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 dienden de regio's een interim informatieplan op te stellen. In dat plan moesten zij aangeven hoe de afzonderlijke korpsen binnen de regio op het terrein van informatievoorziening en automatisering naar één korps toe zouden groeien. Een aantal systemen (uitgezonderd de in paragraaf 3.4 genoemde) werd in eigendom en beheer aan de regio's overgedragen. De interim informatieplannen werden door het Ministerie van Binnenlandse Zaken marginaal getoetst.

De opstelling van de interim informatieplannen leidde over het algemeen niet tot bijsturing vanuit het ministerie. Uit een landelijke inventarisatie van politie-informatiesystemen door de stichting In-pact (1994) bleek, dat een veelheid aan (deels gelijksoortige) systemen operationeel was. Bovendien was voor een deel van deze systemen vervanging of vernieuwing op min of meer korte termijn voorzien. Uit de inventarisatie bleek overigens ook dat slechts zeven regio's een plan voor de beveiliging van de informatievoorziening hadden opgesteld.

De Rekenkamer vond het opmerkelijk dat een door een aantal korpsen ontwikkeld en centraal bekostigd recherche-informatiesysteem landelijk beschikbaar was gesteld, maar niet door alle regio's was ingevoerd. De beide politieministers hadden een zogeheten superlicentie voor het systeem bekostigd, waarmee gebruik van het systeem door alle regio's mogelijk was. Voorwaarde voor de bekostiging van deze superlicentie was evenwel dat alle regio's die daartoe een intentieverklaring hadden afgegeven, dit systeem ook daadwerkelijk zouden gaan gebruiken.

Een aantal regio's was echter niet overtuigd van de waarde en kwaliteit van het landelijk systeem en ontwikkelde, al dan niet in samenwerking met andere regio's, vergelijkbare systemen. Zo waren ten tijde van het onderzoek minstens acht recherche-informatiesystemen operationeel die niet onderling konden communiceren. Voor andere systemen waarbij bovenregionale gegevensuitwisseling van belang is (criminele inlichtingen, misdaadanalyse, fraude) gold een soortgelijke situatie.

De beide ministers constateerden bij brief van 30 maart 1995 aan de betrokken korpsbeheerders dat aan de voorwaarden om tot algehele invoering van het recherche-informatiesysteem te komen niet was

voldaan en dat door de korpsen aan de gemaakte afspraken geen gevolg was gegeven. Volgens de bewindspersonen werkten zij op deze wijze indirect mee aan een toename van het aantal ongestructureerde politie-systemen, waardoor de uitwisseling van berichten nog ingewikkelder wordt. De ministers vroegen de korpsbeheerders voorstellen te doen voor de restitutie van de verstrekte gelden. Bij uitblijven daarvan zou inhouding van de gelden op de algemene bijdrage worden overwogen.

Overigens bleek medio november 1995 dat het aantal recherche-informatiesystemen was teruggebracht tot twee. Vrijwel alle regio's hadden inmiddels gekozen voor één van beide systemen. Wel gold nog steeds dat de in gebruik zijnde systemen niet volledig onderling kunnen communiceren.

Ten tijde van het onderzoek werden in het politieveld initiatieven ontplooid om tot coördinatie en uniformering van de informatievoorziening te komen. Zo werd in februari 1995 met dit doel een Platform Politiële Informatievoorziening opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van korpsbeheerders, hoofdcommissarissen en hoofdofficieren van Justitie. Opvallend is dat de beide politieministeries in dit overleg niet zijn vertegenwoordigd. Hoe eventuele afspraken zich zullen verhouden tot de richtlijnen die in de eerder vermelde regelgeving van de ministers zullen worden opgenomen, was bij de afronding van dit onderzoek nog niet te voorzien.

#### 3.4.2. Adviezen Beleidsadviescollege voor de Politiële Informatievoorziening

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie vroegen in 1992 en 1993 advies over de politie-informatievoorziening aan het in 1992 ingestelde Beleidsadviescollege voor de Politiële Informatievoorziening (BPI). De aanvragen betroffen uiteenlopende onderwerpen op dit terrein. Het betrof onder andere het gewenste niveau van afstemming van de informatievoorziening, de financiering van automatisering en verbindingen en de noodzakelijke beveiligingsmaatregelen.

Het BPI bracht de adviezen in november 1994 uit. Daaruit kwam naar voren dat de politie-informatievoorziening op een groot aantal terreinen onvoldoende functioneerde. Zo ontbraken, met name waar het ging om sturingsinformatie, eenduidige definities. Tevens constateerde het BPI dat het overgrote deel van de voor interbestuurlijke samenwerking benodigde informatie-uitwisseling er nog niet was. Goede samenwerkingsafspraken daarover ontbraken. Ook was er een gebrek aan onderlinge afstemming van automatisering en het gebruik van telecommunicatie en liet de beveiligingssituatie te wensen over. De bestandsvervuiling bij de bovenregionale informatiesystemen was zorgwekkend.

Bij brief van 7 juli 1995 werd het regeringsstandpunt over de BPI-adviezen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer gezonden. De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie onderschreven hierin in grote lijnen de analyse van het BPI. Zij erkenden dat procedures en informatiestromen, die van wezenlijk belang zijn voor primaire opsporingsactiviteiten van de politie, onvoldoende uniform zijn, waardoor elektronische overdracht van gegevens wordt belemmerd. Door de toepassing van verschillende systemen voor het registreren van zware criminaliteit verloopt de gegevensuitwisseling moeizaam en wordt tevens een landelijke aanpak bemoeilijkt. Naar het oordeel van de ministers diende duidelijker dan voorheen te worden bepaald wie waarover gaat. Afspraken met het politieveld en de in de komende jaren te ontwikkelen regelgeving en normen zouden die duidelijkheid moeten bieden.

In de brief schetsen zij welke beleidsmaatregelen op het terrein van de politieke informatievoorziening de komende jaren nodig zijn. Deze maatregelen hebben betrekking op standaardisatie van de (data)communicatie en de bovenregionale informatievoorziening, op de beveiliging en naleving van landelijk vastgestelde normen, op de renovatie en modernisering van de infrastructuur en op de stimulering van goed gebruik van informatietechnologie. Uit regeerakkoordgelden is hiervoor f 80 miljoen in de periode 1995–1998 beschikbaar gesteld.

De wijze waarop de financiering van de regionale korpsen voor de lange termijn gestalte moet krijgen, werd ten tijde van het onderzoek onderzocht door een interdepartementale werkgroep.

In november 1995 vernam de Rekenkamer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat op korte termijn een actieplan met betrekking tot de uitvoering van het regeringsstandpunt BPI zou worden afgerond. Voor de (ook in internationaal verband) zeer belangrijke radiocommunicatie is in 1995 een haalbaarheidsstudie gestart, op grond waarvan eventueel een projectorganisatie in het leven kan worden geroepen. De verwachting was dat deze studie begin 1996 zal worden afgerond.

#### 3.4.3. Oprichting organisatie voor informatietechnologie

In een brief van 25 februari 1993 aan de Tweede Kamer maakten de beide politieministers kenbaar te willen komen tot de oprichting van een organisatie voor informatietechnologie (IT) (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 21 461, nr. 56). Deze organisatie zou worden belast met de taken van de voormalige Politieverbindingsdienst betreffende mobiele- en datacommunicatie en frequentiebeheer alsmede het beheer van de landelijke systemen, uitgevoerd door het Algemeen Beheer Landelijke Systemen.

De vorming van de IT-organisatie bleek bijzonder moeizaam te verlopen en had bij het afsluiten van het onderzoek nog niet definitief gestalte gekregen. Uit schriftelijke stukken bleek dat tussen de beide ministeries verschillen van mening bestonden over samenstelling en financieringsvorm van de organisatie. Ook tussen de ministers en het BPI/KBB bestonden meningsverschillen over de voortgang van de oprichting van de organisatie en de samenstelling van het bestuur (materiedeskundigen dan wel bestuurlijke inbreng). In afwachting van de definitieve oprichting continueerde het KBB de financiering van de stichting In-pact, die in 1991 werd opgericht op initiatief van het politieveld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de beide politieministers. Ze moest voorzien in een bundeling van kennis, kwaliteit en expertise op het gebied van politie-informatica.

Bij het afsluiten van het onderzoek functioneerde een IT-organisatie in oprichting als extra (zesde) divisie binnen het KLPD. De stichting In-pact maakte van deze organisatie nog geen deel uit. Uit gesprekken op het Ministerie van Binnenlandse Zaken bleek dat naar verwachting in 1996 duidelijk zal zijn welke onderdelen in de IT-organisatie worden opgenomen en dat in dat jaar eveneens de verzelfstandiging haar beslag zou kunnen krijgen.

#### 3.4.4. Realisatie en implementatie van regelgeving

Ingevolge het Besluit BRP kunnen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie regels stellen voor de politieke informatievoorziening. Begin jaren '90 werd met de opstelling daarvan een aanvang gemaakt. De regelgeving moet voorzien in voorschriften voor de informatievoorziening tussen politiekorpsen alsmede tussen de korpsen en relevante organi-

aties in hun omgeving (onder andere het openbaar ministerie, de Rijksdienst voor het Wegverkeer, Europol, etc.). De voorschriften zullen betrekking hebben op procedures en protocollen alsmede logische en fysieke verbindingen die erop gericht zullen zijn het elektronisch berichtenverkeer te standaardiseren. Vanwege het deels internationale karakter zijn hierbij ook buitenlandse standaarden en afspraken van belang.

In november 1995 vernam de Rekenkamer van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dat een plan van aanpak met een tijdschema was opgesteld voor het ontwerpen van de benodigde regelgeving. Er wordt naar gestreefd om voor 1 januari 1999 deze regelgeving gereed te hebben.

### *3.5. Informatiehuishouding binnen de regio's*

Zoals vermeld zijn de politieregio's zelf verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen de eigen regio. Om echter ook op dit terrein als eenheid te kunnen functioneren achtten de politieminsters bij de aanvang van de reorganisatie een beleidsmatige aanpak door de regio's van groot belang. In interim informatieplannen dienden de regio's duidelijk te maken hoe zij hun (geautomatiseerde) informatiehuishouding in de nieuwe situatie gestalte wilden geven en hoe ze in dit opzicht naar één regionaal korps wilden groeien. Ook privacy aspecten en beveiliging dienden aan de orde te komen. De beleidsmatige aanpak zou de basis moeten vormen voor de toekomstige ontwikkeling van de informatievoorziening.

Uit het onderzoek bij de twee regio's kwam naar voren dat zij op verschillende manieren invulling hadden gegeven aan de uitwerking van het informatieplan.

In één regio was op managementniveau een informatiebeleidsplan vastgesteld dat de basis vormt voor het informatiserings- en automatiseringsbeleid. De plannen voorzien in koppeling van de verschillende, in aantal beperkte, soorten systemen die voor de daartoe aangewezen niveaus uitvoerings-, sturings- of management informatie moeten leveren.

In de andere regio, waar een zeer complexe situatie van automatisering bestaat (niet koppelbare systemen van verschillende voormalige gemeentekorpsen), ontbrak nog een dergelijk plan. Medio november 1995 werd meegedeeld dat over een inmiddels ontworpen informatieplan naar verwachting in januari 1996 besluitvorming in het regionaal college zal plaatsvinden.

Uit dossieronderzoek en gesprekken met het KBB en de Raad van Hoofdcommissarissen (RvHC) kwam naar voren dat ook de andere regio's – binnen de decentrale verantwoordelijkheden – een eigen invulling hadden gegeven aan de regionale informatievoorziening.

### *3.6. Implicaties voor beheer en bestuur*

In het eerder genoemde rapport «De organisatie na de reorganisatie» wordt geconstateerd dat het regionale college nog nergens echt goed werkt – de term «Poolse landdag» wordt in dit verband gebruikt. Door burgemeesters-niet-korpsbeheerders wordt het regionale college als te ver verwijderd van de feitelijke politiezorg in de gemeenten beschouwd. Bovendien is er vaak sprake van grote verdeeldheid tussen burgemeesters.

Het rapport stelt tevens vast dat een van de belangrijkste dilemma's op het terrein van de aansturing door het regionale college en het Openbaar Ministerie (OM) de gebrekkige informatievoorziening betreft. Aangegeven

wordt dat het probleem niet zozeer het tekort aan informatie is maar een gebrek aan betrouwbare en gestandaardiseerde informatie ten behoeve van de sturing.

Eén van de door de Rekenkamer bezochte regio's had ervoor gekozen de besluitvorming in het regionale college door een dagelijks bestuur, bestaande uit de korpsbeheerder en drie andere burgemeesters, te laten voorbereiden. Het bestuur van de regio, inclusief de rol van het OM daarin, werkte ten tijde van het onderzoek nog niet zoals het behoort. De nog geringe kwaliteit van de informatievoorziening (ten tijde van het onderzoek was één managementrapportage met een uitsluitend beschrijvend karakter verschenen) droeg hieraan bij. Het regionale college had recent een nota «beleid en bestuur» vastgesteld. Op basis daarvan zouden nadere initiatieven worden ontplooid voor de verdere verbetering van de informatievoorziening.

In de andere bezochte regio was, analoog aan de praktijk in het gemeentelijke bestuur, een aantal commissies gevormd die de regionale driehoek (korpsbeheerder, korpschef en hoofdofficier van Justitie) adviseren over aangelegenheden die in het regionale college worden besloten. Deze werkwijze van het regionale college was in mei 1995 schriftelijk vastgelegd.

De informatievoorziening vanuit het regionale politiekorps en de aansturing door het OM had al enige gestalte gekregen. Het regionale college en de gemeenteraden werden voorzien van (management) rapportages en andere relevante stukken.

Het driehoeksoverleg vond regelmatig plaats en behandelde beleids- en beheerszaken. De sturing door het OM kon volgens de hoofdofficier nog zeer zeker verbeterd worden. Het OM had nog niet de hiervoor benodigde deskundigheid opgebouwd. Ook was de informatie die het OM van de politie ontving niet altijd voorhanden en/of even bruikbaar. De hoofdofficier noemde in dit verband informatie die hij nodig heeft om afspraken te maken over de inzet van de politie op bepaalde terreinen.

### *3.7. Conclusies*

De realisatie van een adequate en uniforme politieke informatievoorziening bleek in de onderzochte periode ernstig te wensen over te laten. De opzet van de voorziening (in bestuurlijke en technische zin) had nog niet definitief vorm gekregen. De waarde van het BIS als sturings- en beheersinstrument was nog beperkt. Sedert het begin van de reorganisatie wordt gewerkt aan de ontwikkeling van kengetallen, die nodig zijn voor het volgen, sturen, evalueren en vergelijken van de regio's. Alle in gang gezette projecten ten spijt bleken deze kengetallen nog nauwelijks voorhanden. Regelgeving inzake de bovenregionale gegevensuitwisseling bleek eveneens te ontbreken, met als gevolg dat afstemming niet gegarandeerd is. Een informatiebeveiligingsbeleid was bij veel regio's nog onvoldoende van de grond gekomen. Bij de regio's was een aantal (deels gelijksoortige) informatiesystemen in gebruik die niet volledig onderling konden communiceren.

Hoewel de informatievoorziening binnen de regio's een regionale aangelegenheid is, vroeg de Rekenkamer zich af of het zinvol is dat (vergelijkbare) systemen door verschillende regio's tegelijkertijd worden ontwikkeld.

Duidelijk is dat beheer en bestuur van de regio's door de gebrekkige informatievoorziening bemoeilijkt worden. Dit op haar beurt beperkt weer in hoge mate de mogelijkheden voor ministerieel toezicht.

Gezien de ontwikkelingen binnen de regio's en de termijnen waarop landelijke regelgeving beschikbaar komt achtte de Rekenkamer het gevaar

aanwezig dat de beide ministers hun verantwoordelijkheid voor de politieke informatievoorziening vooralsnog onvoldoende waar kunnen maken.

Met de oprichting van het Platform Politieke Informatievoorziening in februari 1995 lijkt het initiatief voor de invulling van de verantwoordelijkheid in deze zich te verplaatsen naar het decentrale niveau.

## 4. Financiën

### 4.1. Algemeen

De minister van Binnenlandse Zaken is verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal voor een rechtmatige en doelmatige besteding van politiegelden voor zover deze verantwoord worden op zijn begroting.

Volgens de Nota van toelichting op het Besluit Financiën Regionale Politiekorpsen (Besluit FRP) golden bij de keuze van de minister voor het financieringsstelsel onder het nieuwe politiebestedel de volgende uitgangspunten:

- integrale financiering van de politiezorg op regionaal en boven-regionaal niveau, dus zo min mogelijk bijzondere bijdragen;
- binnen de algemene bijdrage geen specifieke bestedingsvoorwaarden;
- geen open-eind-regeling;
- opbouw van budgetverdeelmaatstaven houdt rekening met verschillen tussen regionale korpsen;
- doorzichtigheid, flexibiliteit, objectiviteit en controleerbaarheid;
- financieel toezicht;
- plicht tot verantwoordingsinformatie.

De grondslag voor de financiering ligt in artikel 44 van de Politiewet 1993. Deze bepaling is verder uitgewerkt in het genoemde Besluit FRP. De grondslag voor het toezicht van de minister van Binnenlandse Zaken op het financiële beheer van de regionale politiekorpsen ligt in artikel 45 Politiewet 1993. Deze bepaling is in het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen (Besluit CRRP) nader uitgewerkt.

### 4.2. Financieringsgrondslag

Voor de dekking van de kosten van de regionale politiekorpsen wordt jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken een algemene bijdrage aan de regio's ter beschikking gesteld. De algemene bijdrage per regio bestaat uit een aantal budgetverdeelenheden (bve's) vermenigvuldigd met een normbedrag per bve. Uitgangspunt is dat de regionale politiekorpsen naar eigen inzicht kunnen bepalen op welke wijze de algemene bijdrage aan de politie wordt besteed. Aan de algemene bijdrage zijn geen specifieke bestedingsvoorwaarden verbonden, hetgeen aansluit bij het beheer op afstand van het Rijk. In 1995 bedroeg deze bijdrage circa f 3,6 miljard.

Naast de algemene bijdrage bestaan nog (beperkte) mogelijkheden voor:

- de bijzondere bijdrage. De besteding van deze bijdragen is gebonden aan specifieke bestedingsvoorwaarden. Voor 1995 hadden de bijzondere bijdragen onder andere betrekking op huisvesting en rechtspositie; ze bedroegen circa f 134 miljoen. Het is de bedoeling dat deze bijdragen op termijn (maximaal 4 à 5 jaar) in de algemene bijdrage opgenomen worden;
- de aanvullende bijdrage. Indien voor een regio de middelen om in de noodzakelijke behoeften te voorzien aanmerkelijk tekort schieten kan de minister van Binnenlandse Zaken onder bepaalde voorwaarden een aanvullende bijdrage aan deze regio verstrekken. Zo'n bijdrage komt overigens ten laste van het beschikbare totale politiebudget.

In de toelichting op het Besluit FRP is aangegeven dat de huidige sterkteverdeling, op basis van werkdrukmeting, medio 1996 zal worden gewijzigd. Het is de bedoeling van het Ministerie van Binnenlandse Zaken om in 1996 een nieuw budgetverdeelsysteem in te voeren. Van het

ministerie werd vernomen dat nog niet zeker is of genoemde data haalbaar zijn.

#### 4.3. Specifieke inzet van capaciteit

Ter onderbouwing van de vaststelling van het aantal bve's per regio maken de minister van Binnenlandse Zaken en van Justitie gebruik van een aantal algemene (voor alle regio's geldende) en een aantal bijzondere maatstaven. Bestaande budgetten of nieuwe beleidsvoornemens kunnen in de vorm van bijzondere maatstaven worden meegewogen in de uiteindelijke toedeling van de bve's.

Een voorbeeld van een nieuw beleidsvoornemen is de intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht.

Op basis van het kabinetsbesluit van voorjaar 1994 werden vanaf oktober 1994 convenanten afgesloten tussen de minister van Binnenlandse Zaken, de staatssecretaris van Justitie en de korpsbeheerders van de afzonderlijke regio's over extra budget in verband met de intensivering van het vreemdelingentoezicht. Het ging om de verdeling van in totaal 700 bve's.

In het convenant werd een sanctiebepaling opgenomen: «het niet of onvoldoende aanwenden van deze extra capaciteit voor het gestelde doel zal leiden tot een verlaging van het contingent».

Bij brief van 9 november 1994 deelde de minister van Binnenlandse Zaken aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Ministerie van Justitie (IND) het volgende mee: «Het extra budget wordt door het ministerie van Binnenlandse Zaken als deel van de algemene bijdrage beschikbaar gesteld. Om op zorgvuldige wijze invulling te geven aan mijn verantwoordelijkheid in deze dient adequate informatie beschikbaar te zijn/ komen omtrent de resultaten die de regio's op het gebied van het binnenlands vreemdelingentoezicht hebben bereikt. De bereikte resultaten op zich zelf zijn hiertoe ontoereikend. Om het effect van het extra budget te kunnen beoordelen dient ook inzicht te bestaan in de resultaten op het gebied van het vreemdelingentoezicht voorafgaand aan de toevoeging van het extra budget».

De Rekenkamer vernam van de IND dat zij een dergelijke nulmeting niet mogelijk achtte. De regio's dienen met ingang van juli 1995 per kwartaal aan de IND te rapporteren over de resultaten op het gebied van het vreemdelingentoezicht.

De IND was van mening dat zij via deze rapportages inzicht zou krijgen in de uitvoering van het vreemdelingentoezicht.

De Rekenkamer constateerde dat het extra budget ten behoeve van de intensivering van het vreemdelingentoezicht via de algemene bijdrage beschikbaar werd gesteld. Volgens het Besluit FRP kunnen aan de algemene bijdrage echter geen bestedingsvoorwaarden worden verbonden. In de genoemde convenanten werden dergelijke bestedingsvoorwaarden wel opgenomen.

In zijn rapport over de controle 1994 van eind april 1995 wees de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken op de consequentie van het opnemen van dergelijke bestedingsvoorwaarden in de algemene bijdrage, namelijk dat «de operationele- en bestedingsdoelstelling zoals aangegeven in de convenanten en toekenningsbrieven niet langer bepalend zou zijn en dat geen specifieke verantwoording omtrent realisatie van de doelstelling en besteding van de bijdragen noodzakelijk is.» In het rapport werd niet aangegeven welke consequenties dit heeft voor de controlewerkzaamheden.

#### 4.4. Financieel beheer bij de regio's

De Rekenkamer definieert financieel beheer als het geheel van beslissingen, handelingen en regels ter sturing en verantwoording van de financiële stromen.

De Comptabiliteitswet noemt «ordelijkheid» en «controleerbaarheid» als voorwaarden voor financieel beheer. Hoewel de desbetreffende bepalingen uit de Comptabiliteitswet niet rechtstreeks van toepassing zijn op de regionale politiekorpsen acht de Rekenkamer het geen overdreven eis dat ook bij de korpsen sprake moet zijn van een ordelijk en controlebaar financieel beheer.

De Rekenkamer vindt dat financieel beheer ordelijk is als het onder meer voldoet aan de volgende voorwaarden:

- de bevoegdheden tot het verrichten van financiële handelingen zijn vastgelegd in duidelijke regels en er dient ook volgens deze regels gehandeld te worden. In het verlengde hiervan ligt dat de verantwoordelijkheden voor de bewaring van financiële middelen duidelijk vastgelegd dient te zijn;
- het financieel beheer dient te voldoen aan de regels die gesteld zijn in de regelgeving.

Voor de regionale politiekorpsen zijn met name de Politiewet 1993 en het Besluit CRRP van belang.

Er is sprake van controlebaar financieel beheer wanneer de beschikbare financiële informatie externe controleurs in staat stelt op eenvoudige wijze de besluitvorming op elk gewenst moment te reconstrueren.

##### 4.4.1. Vastlegging van bevoegdheden en verantwoordelijkheden

In één van de regio's die de Rekenkamer bezocht bleek men nog volop bezig te zijn met de beschrijving en implementatie van de administratieve organisatie. Nadrukkelijk werd gewezen op de noodzaak van het creëren van een draagvlak binnen de organisatie voor de administratieve organisatie. De regio gaf aan dat het nog enige tijd zou vergen voordat de administratieve organisatie op orde was.

De regio had recent een handboek administratieve organisatie voor de primaire processen vastgesteld.

In de andere bezochte regio was de administratieve organisatie bij het afsluiten van het onderzoek vrijwel geheel uitgewerkt en beschreven en bevond zich in het stadium van implementatie.

Met name de bevindingen in de eerstgenoemde regio sloot aan op die van een onderzoek dat in maart 1995 op verzoek van de RvHC werd uitgevoerd door een extern bureau naar de stand van zaken van de inrichting en implementatie van de administratieve organisatie en de kwaliteit van de uitvoering van de processen. Hieruit bleek dat veel korpsen nog in het ontwikkelingsstadium van de inrichting en implementatie van de administratieve organisatie verkeren. Slechts drie korpsen waren op dit punt in een vergevorderd stadium.

##### 4.4.2. Financieel beheer overeenkomstig de regelgeving

- Openingsbalansen

Ingevolge het Besluit CRRP had vóór 1 september 1994 elke regio de definitieve openingsbalans moeten vaststellen. Omdat deze datum voor verschillende regio's problemen opleverde en het controleprotocol voor

de openingsbalans later dan gepland werd toegezonden, besloot de minister de termijn te verschuiven naar 15 november 1994.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken had in juli 1995 23 van de 25 openingsbalansen ontvangen. Eind 1994 waren dat er slechts 7. Alle 23 openingsbalansen waren vergezeld van een goedkeurende accountants-verklaring.

Bij afsluiting van dit onderzoek – ruim een jaar na de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 – was van twee regio's nog steeds geen door een accountant gecertificeerde beginstand van activa en passiva op het ministerie beschikbaar.

- Beoordeling regionale begrotingen

De minister van Binnenlandse Zaken oefent toezicht uit op het financieel beheer van de regionale korpsen. Het regionale begrotings-instrumentarium (begroting, meerjarenraming en jaarrekening) dient volgens het Besluit CRRP informatie te verschaffen over de samenhang tussen beleid en financiën. De begroting en de meerjarenraming moeten een betrouwbare weergave vormen van de financiële gevolgen van de in het beleidsplan geformuleerde uitgangspunten.

Indien mogelijk en zinvol dienen in de toelichting bij de begroting en de jaarrekening prestatiegegevens te worden opgenomen. In de toelichting op het Besluit CRRP wordt aangegeven dat zowel voor de toerekening van kostensoorten aan de voorgeschreven kostendragers als voor het definiëren en kwantificeren van prestaties «een ontwikkelingsproces gaande is».

Als naar de mening van het ministerie de begroting niet in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming dat evenwicht niet binnen enkele jaren wordt bereikt, zal het korps onder preventief toezicht worden gesteld. Daarnaast kan preventief toezicht worden ingesteld indien de termijn voor de inzending van de begroting is overschreden. Preventief toezicht houdt in dat de begroting en latere begrotingswijzigingen goedkeuring vooraf van de minister behoeven.

Bij brief van 11 mei 1994 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de korpsbeheerders geïnformeerd over de bevindingen van een eerste beoordeling van de regionale begrotingen 1994. In zijn brief deelde de minister mee dat hij was geschrokken van de kwaliteit van de begrotingen en concludeerde hij dat grote ongerustheid op zijn plaats was. Bij een aantal begrotingen ontbrak bijvoorbeeld een meerjarenraming en was de toelichting op de begroting te summier. Het merendeel van de begrotingen was bovendien niet sluitend. Op basis van deze begrotingen zouden de meeste korpsen onder preventief toezicht komen te staan. Om dit te voorkomen werd aan alle regio's een bijgestelde begroting 1994 gevraagd. Met elke regio voerde het ministerie vervolgens overleg over specifieke problemen.

Uiteindelijk werden in 1994 vier regio's onder preventief toezicht geplaatst. Bij de overige regio's waren de bijgestelde begrotingen naar het oordeel van het ministerie in evenwicht of werd blijkens de meerjarenraming het evenwicht binnen enkele jaren bereikt.

Wat betreft de regionale begrotingen voor 1995, waren er vier naar het oordeel van het ministerie niet reëel in evenwicht en zouden die vier dat evenwicht blijkens de meerjarenraming ook niet binnen enkele jaren bereiken. Deze regio's werden onder preventief toezicht geplaatst. Met hen heeft overleg plaatsgevonden over te nemen maatregelen.

De Rekenkamer ging na in hoeverre de 25 op het departement aanwezige regionale begrotingen voor 1995 aan de comptabele regelgeving voldeden.

Hierbij viel haar in de eerste plaats op dat de dossiervorming in verband met de beoordeling van de regionale begrotingen verbetering behoeft. De dossiers misten een samenvattende analyse en een systematische indeling en inhoud. Aanwezigheid hiervan zou het overzicht van de sterke en zwakke punten van elke regio ten goede komen.

Bij 10 regionale begrotingen ontbraken relevante stukken. Het ging hierbij om onder andere: de meerjarenraming, het meerjarig investeringsoverzicht met toelichting en de wijze van financiering, het overzicht van formatie/sterkte en de feitelijke sterkte naar schaal, het overzicht van aangegane geldleningen, de geprognoseerde balans en het overzicht van baten en lasten op niveau van economische categorieën.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken gaf ook aan dat de toelichtingen op veel begrotingen en meerjarenramingen geen of onvoldoende onderbouwing bevatten en daardoor onvoldoende inzicht in de begrotingen gaven. Er bestond bijvoorbeeld onduidelijkheid over het toegepaste loon-/prijsspeil, over afschrijvingen, de formatie en de bezetting.

Voorts was de toerekening van kosten naar de drie voorgeschreven kostendragers een probleem. De ontwikkeling van uniforme toerekeningsmaatstaven had volgens het ministerie prioriteit.

Gezien het ontbreken van relevante begrotingsstukken alsmede het ontoereikende karakter van diverse toelichtingen bevreesdde het de Rekenkamer dat de minister in het merendeel van de gevallen tot het oordeel was gekomen dat begrotingen reëel en materieel in evenwicht waren.

Het ministerie deelde mee dat bij strikte toepassing van de regelgeving het merendeel van de regio's onder preventief toezicht had moeten worden geplaatst. Er werd op gewezen dat andere motieven (zoals leermoment) hadden geleid tot goedkeuring van de begrotingen.

- Definitief vaststellen bijdragen politie

In het Rapport bij de financiële verantwoording 1994 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken merkte de Rekenkamer op dat eind maart 1995 nog nauwelijks begonnen was met de voorbereiding van de werkzaamheden in het kader van de definitieve vaststelling van de bijdragen 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 275, nrs. 1–2, blz. 89–90).

Begin augustus 1995 had het ministerie de verantwoording 1994 van 16 van de 25 regio's ontvangen. Negen regio's hebben derhalve de wettelijke verplichting om voor 1 augustus de jaarrekening in te dienen, niet gehaald. Van de 16 ontvangen jaarrekeningen hadden 15 een goedkeurende accountantsverklaring.

Desondanks waren er maar 9 volledig genoeg om de vaststelling van de bijdrage over 1994 te kunnen afwikkelen. Met bijna tweederde van de politieregio's kon de rijksbijdrage 1994 derhalve niet conform het reguliere verantwoordingstraject worden afgewikkeld.

#### *4.5. Koppeling beleid en beheer*

Over de koppeling tussen beleid en beheer zoals door het Besluit CRRP beoogd, deelde het ministerie van Binnenlandse Zaken mee dat voor de jaren 1994 en 1995 dit verband tussen regionale begroting en beleidsplan nog niet kon worden gelegd.

Er deden zich volgens het ministerie overigens aanmerkelijke verschillen voor in de aangeleverde beleidsplannen. Een kader voor het opstellen van een beleidsplan had het ministerie niet uitgevaardigd. Dit zou niet stroken met het uitgangspunt «beheer op afstand».

De Rekenkamer stelde vast dat de samen met de begrotingen meegezonden beleidsplannen inhoudelijk nauwelijks door het ministerie worden getoetst.

#### *4.6. Voorgenomen verbetering*

In hun brief van 24 november 1994 aan de Tweede Kamer herhaalden de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie dat het uitgangspunt bij het nieuwe politiebestedel is dat de regionale politiekorpsen een zo groot mogelijke zelfstandigheid hebben met betrekking tot het beheer en de uitvoering van de politietaak. Gelet echter op de bevindingen van de Stuurgroep Regionaal Politiebestedel en van de Rekenkamer in haar onderzoek naar de politiesterke meenden de beide bewindspersonen dat zij nog niet die afstand konden nemen die in overeenstemming is met het gekozen uitgangspunt. Zij kozen daarom voor een «geleide» overgang, waarbij de departementale betrokkenheid bij het beheer van de regio-korpsen op termijn kan, maar ook moet worden verminderd.

De bewindspersonen stelden de continuering van de toevoeging van extra budget afhankelijk van de voortgang in de realisatie van afspraken die met de regio's zullen worden gemaakt (Tweede Kamer 1994–1995, 23 900 VII en VI, nr. 12).

Op 29 maart 1995 liet de minister van Binnenlandse Zaken de beheerders van de regionale politiekorpsen weten dat met de regio's afzonderlijk op korte termijn afspraken gemaakt zouden worden over de verbetering van de bedrijfsvoering. De afspraak heeft het karakter van een overeenkomst tussen de korpsen en het departement, «waarvan het grondpatroon zal bestaan uit een structurele toevoeging van f 1 400 per bve en de toezegging van de regio's om mee te werken aan nader uit te werken verbeteringen van de bedrijfsvoering en de bedrijfsadministratie van de regio's en het aanleveren van informatie over aantallen personeel/vacatures».

Om te komen tot maatwerk voor iedere regio werd in de brief een globale schets van het traject gegeven en beperkte de minister zich tot algemene uitgangspunten. Het was de bedoeling dat met iedere regio, afhankelijk van de daar aangetroffen tekortkomingen, afspraken gemaakt zouden worden. Over het uitgangspunt van de minister om met iedere regio afzonderlijk afspraken te maken vond ten tijde van het onderzoek overleg plaats met het KBB. Afspraken met de regio's waren nog niet formeel vastgelegd.

Een plan van aanpak waarin de minister aangeeft wanneer en in welke volgorde de regio's de verbeteringsactiviteiten afgerond dienen te hebben, bleek ten tijde van het onderzoek nog niet te zijn gemaakt.

#### *4.7. Conclusies*

Om op een verantwoorde manier van start te gaan hadden de regio's naar de mening van de Rekenkamer de administratieve organisatie eventueel op hoofdlijnen – beschreven moeten hebben vóór de inwerking-treding van de Politiewet 1993. Het feit dat de ontwikkeling en de implementatie daarvan ten tijde van het onderzoek nog steeds niet voltooid zijn, beoordeelde zij als verontrustend, zeker ook gelet op het feit dat het reorganisatieproces reeds in 1991 een aanvang heeft genomen.

Het gebruik van convenanten met bestedingsvoorwaarden als onderdeel van de algemene bijdrage aan de politieregio's staat op gespannen voet met een belangrijk uitgangspunt dat ten grondslag lag aan de keuze voor een financieringsstelsel in het kader van de Politiewet

1993, te weten geen (specifieke) bestedingsvoorwaarden binnen de algemene bijdrage.

Gelet op de beperkte sturingsmogelijkheden die de minister heeft bij de besteding van de algemene bijdrage door de regio's achtte de Rekenkamer het nut van het afsluiten van convenanten op deze wijze beperkt.

De kwaliteit van de regionale begrotingen voor zowel 1994 als 1995 liet sterk te wensen over. De geconstateerde tekortkomingen deden afbreuk aan de waarde van de begroting niet alleen voor het ondersteunen van de beleidsvorming, besluitvorming en evaluatie door het regionale college maar ook voor het toezicht van de minister.

In de toelichting op het Besluit FRP wordt aangegeven dat informatie van en verantwoording door de regio's een belangrijke plaats innemen binnen de structuur van de financiering van de regio's. In dat verband vond de Rekenkamer het extra te betreuren dat met bijna tweederde van de politie-regio's de rijksbijdrage 1994 niet conform het reguliere verantwoordingstraject kon worden afgewikkeld. Zonder informatie kan het Rijk de financieringsregeling niet uitvoeren en kan een gekwantificeerde onderbouwing van het beleid niet op adequate wijze plaatsvinden.

De aangetroffen situatie was nog ver verwijderd van de bij de invoering van de Politiewet 1993 beoogde situatie.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de beide politieminsters voor het niveau van politiezorg, de produktiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als geheel achtte de Rekenkamer bovendien een inhoudelijke toets van de regionale beleidsplannen noodzakelijk.

## **5. Personeel**

### *5.1. Personeelsplannen*

Ingevolge het Besluit sociaal beleidskader reorganisatie politiebestedel (Stb. 1992, 440) moest elke regio een personeelsplan ter goedkeuring aan de beide politieministers voorleggen. Dit personeelsplan bestond uit een formatieplan en een personeelsplaatsingsplan. Aanvankelijk was het de bedoeling dat de ministers de personeelsplannen voor 1 januari 1994 zouden hebben goedgekeurd. Later werd deze datum verschoven naar 31 maart 1994. Het voornemen was om de plannen in ieder geval voor de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 goed te keuren. De ministers verwachtten de personeelsplannen twee maanden na indiening door de regio's beoordeeld te hebben.

In juli 1994 stuurden de ministers aan 24 regio's hun commentaar op de ingediende personeelsplannen. Eén regio had nog geen personeelsplan ingediend, drie regio's kregen geen goedkeuring omdat de stukken die waren ingediend niet voldeden. De overige regio's kregen een voorwaardelijke goedkeuring. Dit hield in dat zij rekening dienden te houden met de in de brief van de ministers vermelde opmerkingen.

Bij één van de in het onderzoek betrokken regio's werd onder andere opgemerkt dat teveel bevorderingen naar schaal 8 hadden plaatsgevonden en teveel gebruik was gemaakt van de vervroegde uittreding door 55-jarigen. Bij de andere bezochte regio gold dat een aantal functies te hoog was gewaardeerd.

De Rekenkamer constateerde dat de bij deze twee regio's gemaakte opmerkingen ook voor andere regio's van toepassing waren.

De ministers stelden de regio's met een voorwaardelijke goedkeuring voor om de personeelsplannen «waar nodig bij te stellen». Bijstelling was veelal niet mogelijk omdat een aantal regionale maatregelen op personeelsgebied niet meer konden worden teruggedraaid, bijvoorbeeld benoemingen en vervroegde uittredingen.

Vanaf december 1994 werden de eerste definitieve goedkeuringen van de personeelsplannen door de ministers verleend. Bij afsluiting van dit onderzoek moesten nog drie personeelsplannen definitief worden goedgekeurd.

De goedkeuringen waren vertraagd vanwege de late indiening van de plannen door de regio's. In oktober 1993 werden de eerste personeelsplannen door de regio's ingeleverd, het laatste in juli 1994. Ook speelde de door de minister gehanteerde aanpak een rol. Men wachtte tot een aantal plannen was ingeleverd om ze in relatie tot elkaar te kunnen bezien.

### *5.2. Emancipatiebeleid*

In 1986 namen de beide politieministers zich voor om over een periode van 10 jaar te komen tot 25% vrouwen in de executieve dienst. De minister van Binnenlandse Zaken ondersteunde het emancipatiebeleid vooral door het creëren van gunstige randvoorwaarden waaronder het beleid in de korpsen gestalte kon krijgen.

In 1991 werd de Landelijke Politie Emancipatie Commissie (LPEC) ingesteld toen bleek dat de streefcijfers zonder extra inspanningen niet zouden worden gehaald. Gevraagd en ongevraagd adviseert de LPEC de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie over het emancipatiebeleid. In september 1994 liet de LPEC een onderzoek uitvoeren naar het percentage vrouwen in executieve dienst. Uit het onderzoek kwam naar voren dat landelijk slechts 12,2% van de executieve personeelsleden

vrouw is. Het percentage in de door de Rekenkamer bezochte regio's bedroeg 23,6% respectievelijk 11,8%.

Een in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek (oktober 1994) naar de resultaten van het landelijk gevoerde emancipatiebeleid bij de politie noemt als knelpunten: onvoldoende samenhang in beleid, onvoldoende draagvlak bij het management van de politie-organisatie en onvoldoende controle op de voortgang. Tevens wordt opgemerkt dat de sanctiemogelijkheden van de minister van Binnenlandse Zaken beperkt zijn.

De LPEC gaf in het Advies Toekomstige advisering over het politie-emancipatiebeleid (augustus 1994) te kennen «dat de meerderheid van de regionale korpsen qua organisatiestructuur, organisatiecultuur en beleidsontwikkeling nog onvoldoende ontwikkeld zijn om op eigen kracht het emancipatiebeleid verder vorm te geven en uit te voeren».

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken deelde mee dat naar verwachting in 1996 een beleidsnota met betrekking tot het doelgroepenbeleid (het vrouwenemancipatiebeleid maakt hiervan deel uit) uitgebracht zou worden.

### *5.3. Regionaal personeelsbeleid*

De onderzochte regio's waren nog bezig met de gevolgen van de reorganisatie op personeelsgebied. De inspanningen werden met name gericht op het oplossen van problemen: zo moesten herplaatsbare ambtenaren nog een vaste formatieplaats krijgen en was men bezig het probleem van de boventaligheid op te lossen. Vooral door de nasleep van de reorganisatie bleek het ontwikkelen van een personeelsbeleid in de bezochte regio's nog in de kinderschoenen te staan.

Eén van de bezochte regio's stelde geen personeelsbeleidsplan op maar werkte met twee andere regio's in werkgroepen samen om een aantal personeelsinstrumenten te ontwikkelen. In de andere bezochte regio werden centraal beleidskaders aangegeven, die in werkplannen zouden worden uitgewerkt.

In het hiervoor genoemde rapport «De organisatie na de reorganisatie» wordt geconcludeerd dat «in veel regio's de ontwikkeling van de P-zorg tijdens de reorganisatie slechts beperkt van de grond is gekomen». Ook uit een in mei 1995 verschenen onderzoek dat in opdracht van het KBB is uitgevoerd, kwam een aantal knelpunten op het terrein van regionaal personeelsmanagement naar voren. Geconcludeerd werd dat voor de P&O-taken zowel beleidsmatig als beheersmatig nog veel ontwikkelingswerk moet worden verricht.

### *5.4. Regionale personeelsinformatiesystemen*

Landelijk waren 6 verschillende personeelsinformatiesystemen operationeel. Bijna de helft van de 25 regio's maakte gebruik van het personeelsinformatiesysteem DePers; in de overige, waaronder de in het onderzoek betrokken regio's, waren andere systemen operationeel. Uit een in opdracht van de RvHC uitgevoerd onderzoek (juni 1994) naar het DePers bleek dat de functionele kwaliteit van dit systeem goed was maar dat de technische kwaliteit op een aantal onderdelen matig was.

In augustus 1994 verscheen een in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek naar de mogelijkheid van aanlevering van personeelsgegevens door de regionale personeelsinformatiesystemen ten behoeve van het BIS. Hieruit bleek dat geen van de regiokorpsen beschikte over alle voorgeschreven gegevens. Aanlevering

aan het ministerie kon derhalve niet zonder meer plaatsvinden. In sommige gevallen werden de gegevens niet nodig geacht voor de interne informatiebehoefte of was het gebruikte systeem niet in staat deze gegevens te registreren. In andere gevallen waren de gegevens volgens afwijkende definities geregistreerd. Ook waren de gegevens soms vervuild.

De door de Rekenkamer bezochte regio's verschilden in de registratie van aantal en soort personele gegevens. Bepaalde gegevens werden door de regio's met de hand verzameld omdat men van mening was dat de betrouwbaarheid van de informatie uit de personeelsinformatiesystemen niet volledig kon worden gegarandeerd. Zo meldde één regio dat er verschillen bestonden in de berekening van de feitelijke sterkte tussen de diverse interne registraties. De decentrale invoer en het hanteren van verschillende definities werden als oorzaken voor de verschillen genoemd. In beide regio's werd prioriteit gegeven aan het opleiden van decentrale medewerkers en het gebruik van eenduidige definities.

De systemen van de regio's leverden daarnaast niet alle gewenste informatie op personeelsgebied. Een voorbeeld hiervan betrof informatie die nodig was voor het formuleren van loopbaanbeleid. Bij de afronding van dit onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat in beide regio's nieuwe versies van de personeelsinformatiesystemen met aanvullende modules werden ontwikkeld.

Overigens bleek uit het hiervoor genoemde onderzoek naar het regionaal personeelsmanagement dat alle korpsen hebben aangegeven dat «het gebrek aan adequate managementinformatie een belangrijk probleem is. Het nogal eens ontbreken van ken- en sturingsgetallen ligt daaraan ten grondslag. Dit trekt een zware wissel op het functioneren van de personeelsinstrumenten».

#### *5.5. Conclusies*

De doelstelling van de politieministers om de personeelsplannen vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 goed te keuren, bleek niet te zijn gehaald.

Omdat bij de indiening van de plannen een aantal regionale maatregelen op personeelsgebied niet meer kon worden teruggedraaid had de goedkeuringsprocedure overigens weinig praktische betekenis.

Aan twee belangrijke voorwaarden voor een goede uitvoering van het uit 1986 stammende emancipatiebeleid was nog niet voldaan. Een ministerieel beleid op dit terrein, toegeschreven op de nieuwe politiewet, was nog in ontwikkeling en de meeste korpsen waren nog niet voldoende toegerust om het emancipatiebeleid vorm te geven en uit te voeren.

Op het gebied van regionaal personeelsbeleid bleek nog veel te moeten gebeuren. Vooral door de nasleep van de reorganisatie stond in de bezochte regio's het personeelsbeleid nog in de kinderschoenen.

## 6. Samenvattende conclusie

De omvorming van de 148 gemeentelijke politiekorpsen, het Korps Rijkspolitie en de verschillende landelijke diensten tot één Nederlandse politie is bedoeld als eerste stap op weg naar een meer doelmatige en doeltreffende politie-organisatie.

Uit het onderzoek van de Rekenkamer kwam naar voren dat voor de verwezenlijking van deze doelstelling nog een lange weg te gaan is.

Weliswaar is de inrichting van de regionale politiekorpsen grotendeels in overeenstemming met het Regeringsstandpunt functionele decentralisatie en hebben de politieministers voldoende bevoegdheden om toezicht op de korpsen uit te oefenen, toch bleken er nog veel obstakels te zijn die het goed functioneren van de politieregio's in de weg staan. De voornaamste hebben betrekking op:

- de sinds de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 voortdurende onduidelijkheid over de invulling van het begrip «beheer op afstand»;
- de nog onvoldoende invulling van de regionale en ministeriële verantwoordelijkheid op vitale onderdelen van het financieel beheer, het personeelsbeleid en het beleid ten aanzien van de informatievoorziening;
- het mede daardoor ontbreken van voldoende bruikbare en betrouwbare informatie voor toezicht en sturing door de beide politieministers en meer in het bijzonder door de minister van Binnenlandse Zaken.

Vooraf de problemen met de informatievoorziening achtte de Rekenkamer zorgwekkend. Gezien de ontwikkelingen in de regio's bestaat het gevaar dat de beide ministers hun verantwoordelijkheid op dit gebied vooralsnog onvoldoende waar kunnen maken.

Inmiddels zijn er initiatieven genomen om te komen tot een betere kwaliteit van de politiezorg en tot een beter inzicht in de aard van het politieprodukt. Ten tijde van het onderzoek waren de politieministers bezig met de regio's afspraken te maken voor verbetering van onder andere de bedrijfsvoering en bedrijfsadministratie, het sluitend maken van begrotingen en de informatieverzorging.

De Rekenkamer drong er op aan waar mogelijk het tempo waarin de gewenste verbeteringen tot stand komen, op te voeren. Er zou in ieder geval een plan van aanpak opgesteld moeten worden waarin aangegeven wordt wanneer en in welke volgorde de regio's de verbeteringsactiviteiten afgerond dienen te hebben. Prioriteit zou daarbij gelegd moeten worden op de verbetering van de informatievoorziening en het financieel beheer bij de regio's.

De aangetroffen situatie was nog ver verwijderd van de bij de invoering van de Politiewet 1993 beoogde situatie.

## **7. Reacties**

### *7.1. Reacties gecontroleerden*

#### 7.1.1. Algemeen

De ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie gaven in hun gezamenlijke reactie te kennen dat de resultaten van het onderzoek een belangrijke bijdrage zouden leveren aan de evaluatie van de Politiewet 1993, die in de tweede helft van de kabinetsperiode zal plaatsvinden. Zij merkten op dat met het van kracht worden van de Politiewet 1993 op 1 april 1994 in formele zin een bestelwijziging bij de politie was afgerond, maar dat de feitelijke reorganisatie op dat moment nog niet was beëindigd. Het betrof zodanig ingrijpende veranderingen dat deze niet in korte tijd konden worden bewerkstelligd; het zal een meerjarig proces zijn. Gelet op de korte tijd die was gelegen tussen het tijdstip van inwerking-treding van de Politiewet 1993 en de periode waarin het onderzoek was verricht, mocht het naar hun mening dan ook geen verbazing wekken dat op een aantal aspecten nog sprake was van onvolkomenheden. De ministers constateerden evenwel een beweging die onmiskenbaar in een positieve richting wijst.

De korpsbeheerder van één van de in het onderzoek betrokken regio's merkte op dat de vorm- en inhoudgeving van het beheer over de politie in de context van de reorganisatie van de politie geen sinecure was gebleken. Met de reorganisatie moesten vele doeleinden tegelijk worden gerealiseerd. Naar zijn oordeel was de politiereorganisatie waarschijnlijk één van de meest gecompliceerde reorganisaties in het overheidsbestel.

Tegelijkertijd werden ook andere operaties binnen het politiebestedel gestart, zoals de landelijke sterkteverdeling, de invoering van het landelijke functiewaarderingssysteem en de introductie van een landelijk rechtspositiesysteem. Hij was van mening dat deze context onvoldoende doorklonk in het rapport van de Rekenkamer. Overigens was in de regio een aantal initiatieven genomen om tot verbeteringen te komen inzake het beheer over de politie. Zo zou binnenkort ondermeer een onderzoek worden gestart naar de verbetering van de aansturing van de organisatie vanuit de bestuurlijke organen.

De korpsbeheerder van de andere regio merkte op dat een op zich realistisch beeld van de situatie ten tijde van het onderzoek bij het verschijnen van het rapport voor een aanzienlijk gedeelte gedateerd was.

Daarnaast had hij er de voorkeur aan gegeven als de uitspraken van de Rekenkamer die betrekking hebben op regionale verantwoordelijkheidsgebieden in een minder algemene en gegeneraliseerde vorm naar het regionale niveau waren gedaan. De regio kon zich hierdoor niet in voldoende mate terugvinden in de onderzoeksbevindingen over de regionale verantwoordelijkheidsgebieden.

#### 7.1.2. Wet- en regelgeving

De ministers beaamden dat een expliciete evaluatiebepaling met betrekking tot de regionale politiekorpsen in de Politiewet 1993 ontbreekt. Dat betekende echter geenszins dat van evalueren geen sprake is. Een evaluatie van de wet was reeds aangekondigd voor de tweede helft van deze kabinetsperiode. Voorts was een samenstel van instrumenten ontwikkeld (Politiemonitor, Outputmeting, Kwaliteitsstelsel, Beleidsinformatiesysteem etc.) dat nadrukkelijk met het oog op het meer permanent evalueren van het functioneren van de korpsen tot stand is gebracht. Dit instrumentarium maakte het volgens de ministers niet alleen mogelijk de ontwikkeling van een korps in de loop van de tijd te volgen,

maar ook de onderscheidene korpsen met elkaar te vergelijken. Uit de met deze instrumenten op te bouwen gegevensverzameling zouden de komende jaren in toenemende mate kengetallen met betrekking tot de kwaliteit van de regionale politie kunnen worden gegenereerd.

In de Politiewet 1993 was geen afzonderlijke bepaling opgenomen over de verhouding tussen de publieke en de niet-publieke activiteiten. Voor een dergelijke bepaling was naar de mening van de ministers ook geen aanleiding: de niet-publieke (neven) werkzaamheden behoren niet tot het werk van de politie. Dit vloeit direct voort uit de in artikel 2 van de Politiewet 1993 vastgelegde taak van de politie.

De ministers gaven aan dat zij kort na hun aantreden de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij brief van 24 november 1994 hadden laten weten van mening te zijn nog niet de in de Politiewet 1993 beoogde afstand ten opzichte van de politieregio's te kunnen aanhouden. Een «geleide» overgang was nodig mede gezien de bevindingen van de Stuurgroep Regionaal Politiebudget. Zij beschouwden de onderzoeksbevindingen op dit punt dan ook als een bevestiging van de juistheid van hun benadering.

De ministers deelden mee dat zij eind 1994 het initiatief hadden genomen om op de in het rapport aangedragen aandachtspunten de noodzakelijke verbeteringen te realiseren. Het bezien van de rol van de regionale beleidsplannen daarin maakte daar deel van uit. Bij de beantwoording van de vraag op welk(e) niveau(s) deze plannen zouden moeten worden getoetst, en de mate waarin, dient in beschouwing te worden genomen het feit dat het stellen van beleidsprioriteiten thans, in de Politiewet 1993, nadrukkelijk een verantwoordelijkheid is van het regionale niveau. Deze vraag zou, zo namen de ministers aan, bij de evaluatie van de Politiewet 1993 ongetwijfeld aan de orde komen.

De korpsbeheerder van één van de regio's was van mening dat het kenmerkende gezagsdualisme over de politie en de lokale democratische inbedding van de politiezorg noopten tot een genuanceerde benadering van het concept van functionele decentralisatie. De benadering van beheer vanuit de invalshoek van functionele decentralisatie was naar zijn oordeel te centralistisch en zou op gespannen voet kunnen komen te staan met het gezagsdualisme van burgemeester en officier van justitie.

### 7.1.3. Informatievoorziening

De ministers merkten op dat de constatering in het rapport met betrekking tot de informatievoorziening niet wezenlijk afweken van hetgeen in het voorjaar 1995 in het regeringsstandpunt over het advies van het Beleidsadviescollege voor de Politiële Informatievoorziening was opgenomen. De desbetreffende verbetertrajecten worden op korte termijn in gang gezet. Naar de mening van de ministers was de oprichting van het Platform Politiële Informatievoorziening (PPI) niet te karakteriseren als een op decentraal niveau oppakken van centrale verantwoordelijkheden. Het PPI is een samenwerkingsverband van politieregio's, hetgeen onverlet laat de ministeriële verantwoordelijkheden. Volgens de ministers vindt periodiek overleg plaats tussen het PPI en henzelf.

De korpsbeheerder van één van de regio's deelde de conclusie van de Rekenkamer niet dat de informatievoorziening ernstig te wensen overlaat. De sterk gewijzigde beheersstructuur van de politieregio's heeft, volgens betrokkene, geleid tot bezinning op de vraag welke informatie nu exact bij wie nodig is. Daarnaast groeide het besef dat de politie eerder teveel informatie leverde en nog te weinig adequaat geformuleerde informatie-behoeften ontving.

De korpschef van deze regio was het weliswaar met de Rekenkamer eens dat zaken op het terrein van de informatievoorziening voor verbetering vatbaar waren, maar was van mening dat de bevindingen in het rapport niet dan wel in onvoldoende mate in het goede perspectief waren geplaatst. Volgens hem waren op het gebied van de politieke informatievoorziening en automatisering tijdens en na de reorganisatie activiteiten ontplooid die hebben geleid of nog zullen leiden tot concrete resultaten in het streven naar samenwerking en convergentie. Zo wordt sinds medio 1995 in 18 van de 25 regio's hetzelfde bedrijfsprocessensysteem gebruikt.

Hij was van mening dat het niet of onvoldoende aanwezig zijn van kaders zeker van belang kan worden geacht maar was van mening dat dit door de Rekenkamer was overbelicht terwijl betekenisvolle ontwikkelingen onbenoemd waren gebleven.

De korpsbeheerder van de andere regio benadrukte dat wegen zijn ingeslagen om het gesignaleerde tekort op te heffen.

#### 7.1.4. Financieel beheer

De kwaliteit en tijdige verstrekking van financiële documenten door de regio's was naar het oordeel van de ministers inderdaad voor verbetering vatbaar. Zij merkten op dat die verbetering reeds te bespeuren was. Illustratief hiervoor was volgens de ministers dat zij de beschikking hadden over – deels nog door de regionale colleges vast te stellen – 24 openingsbalansen met goedkeurende verklaring, en 24 regionale verantwoordingen 1994, waarvan 23 met goedkeurende verklaring. Bij de jaarrekening van één regio was een verklaring met beperking afgegeven, waarbij de beperking betrekking had op het onderdeel variabele toelagen. De jaarrekening, de openingsbalans en het financieel beheer bij de regio's voldeden dus in het algemeen aan de daaraan te stellen eisen, aldus de ministers.

De korpsbeheerder van één van de regio's was van mening dat wat betreft de financiële verantwoording en de administratieve organisatie zijn regio er beter voorstond dan in het onderzoeksverslag was omschreven. De korpsbeheerder van de andere regio wees erop dat binnen zijn regio maatregelen waren getroffen om de euvels te verhelpen. Recentelijk had de regionale beheersdriehoek ook het initiatief genomen een onderzoek te doen starten naar de aansturing van de organisatie vanuit de bestuurlijke organen.

De ministers concludeerden tenslotte dat het beheer aan kwaliteit wint. Met voortvarendheid wordt gewerkt aan de verbetering van de ook door de Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheden. Alles kan echter niet terstond worden aangepakt en op het vereiste niveau worden gebracht. Dat vergt enige tijd. Dat gaf de Rekenkamer volgens de ministers ook aan met de aanbeveling om een plan van aanpak op te stellen en daarbij prioriteiten te stellen. Zij beschouwden dit als een steun voor de door hen gekozen benadering waarbij zij de noodzakelijke verbeteringen zo snel als mogelijk en waar nodig in overleg met de korpsen trachten te verwezenlijken.

De ministers zegden toe dat de overige door de Rekenkamer gesignaleerde punten, welke raakten aan wet- en regelgeving, in het kader van de evaluatie van de Politiewet 1993 nader zullen worden gezien.

## 7.2. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert met genoegen dat de resultaten van haar onderzoek een belangrijke bijdrage zullen leveren aan de evaluatie van de Politiewet.

Zij is het met de ministers en korpsbeheerders eens dat na afsluiting

van haar onderzoek medio dit jaar de ontwikkelingen zijn voortgegaan en dat de situatie voor de afzonderlijke regio's niet gelijk is.

Een en ander laat naar haar mening onverlet dat de huidige situatie nog ver verwijderd is van de beoogde en dat op de onderzochte terreinen nog veel werk moet worden verzet.

Dit geldt ook voor het terrein van het financieel beheer bij de regio's dat naar de mening van de Rekenkamer nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. Uit het feit dat er goedkeurende accountantsverklaringen bij de financiële verantwoordingen zijn afgegeven kan niet zonder meer worden afgeleid dat het financieel beheer ook structureel op orde is.

De ministers geven aan dat zij de noodzakelijke verbeteringen zo snel mogelijk en waar nodig in overleg met de korpsen trachten de bewerkstelligen.

De Rekenkamer is ervan overtuigd dat alle betrokkenen doordrongen zijn van de noodzaak tot het aanbrengen van verbeteringen. Zij constateert echter met zorg dat nog niet voldoende duidelijk is geworden welke prioriteitstelling in de verbeteringsactiviteiten is aangebracht en hoeveel tijd de ministers samen met de regio's nog denken nodig te hebben om de reorganisatie af te ronden.

## Lijst van afkortingen

Besluit BRP	Besluit beheer regionale politiekorpsen
Besluit CRRP	Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen
Besluit FRP	Besluit Financiën Regionale Politiekorpsen
BIS	Beleidsinformatiesysteem Politie
BPI	Beleidsadviescollege voor de Politiële Informatievoorziening
BVE	Budgetverdeelenheden
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IRT	Interregionaal Rechercheteam
IT	Informatietechnologie
KBB	Korpsbeheerdersberaad
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LPEC	Landelijke Politie Emancipatie Commissie
OM	Openbaar Ministerie
RvHC	Raad van Hoofdcommissarissen