

Vergaderjaar 2002–2003

28 791

Zicht op taakuitvoering politie

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.5	Verantwoording en toezicht op regionaal niveau	28
1	Inleiding	9	3.5.1	Jaarverslagen	28
			3.5.2	Toezicht door de commissaris van de Koning en het College van procureurs-generaal	29
2	Landelijk beleid en beheer	10	3.6	Conclusies	29
2.1	De taak van de politie	10			
2.2	Actoren op landelijk niveau	10			
2.3	Sturingsfilosofie	11	4	Informatievoorziening	32
2.4	Beleid ministers van BZK en van Justitie	11	4.1	Organisatie	32
2.4.1	Beleidsplan Nederlandse Politie	11	4.2	Betrouwbaarheid van de informatie	32
2.4.2	Landelijke politiebrieven	13	4.3	Beschikbaarheid en relevantie van informatie	33
2.5	Voortgangsbewaking op rijksniveau	14	4.4	Procesinformatie	34
2.5.1	Invoering landelijke beleids- en beheerscyclus	14	4.5	Ontwikkelingen	36
2.5.2	Realisatie landelijke beleidsthema's	15	4.6	Conclusies	36
2.6	Verantwoording en toezicht op rijksniveau	15	5	Conclusies en aanbevelingen	38
2.6.1	Jaarverslag Nederlandse politie	15	5.1	Conclusies	38
2.6.2	Kwaliteitszorg	17	5.2	Aanbevelingen	39
2.6.3	Toetsing van de taakuitvoering	17	5.2.1	Ministers van BZK en van Justitie	39
2.7	Conclusies	18	5.2.2	Regionale politiekorpsen	40
3	Regionaal beleid en beheer	20	6	Reacties en nawoord	42
3.1	Sturingsfilosofie	20	6.1	Reactie minister van BZK	42
3.2	Regionale actoren	20	6.2	Reactie minister van Justitie	43
3.2.1	Regionale colleges en regionale driehoek	20	6.3	Reactie Korpsbeheerdersberaad	44
3.2.2	Lokaal bestuur	21	6.4	Nawaord Algemene Rekenkamer	45
3.2.3	Openbaar ministerie	21			
3.3	Regionaal beleid	22	Bijlage 1	Resultaten evaluatie landelijke beleids- en beheercyclus	46
3.3.1	Organisatie	22	Bijlage 2	Capaciteitsinzet	47
3.3.2	Meerjarenplan	23	Bijlage 3	Informatiemodel bedrijfsprocessen	48
3.3.3	Jaarplannen en prioritering	23	Bijlage 4	Overzichtstabel conclusies en aanbevelingen	49
3.3.4	Criminaliteitsbeeldanalyse	24			
3.3.5	Doelstellingen en indicatoren	25			
3.3.6	Capaciteitsplanning	25			
3.4	Voortgangsbewaking op regionaal niveau	27			
3.4.1	Binnen de korpsen	27			
3.4.2	Voortgangsbewaking door OM en bestuur	27			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft van april 2001 tot april 2002 een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de taakuitvoering van de politie. Dit onderzoek vond plaats in het kader van haar meerjarig onderzoeksprogramma voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het onderzoek betreft de taakuitvoering in de jaren 2000 en 2001.

In het onderzoek stond de vraag centraal in hoeverre de landelijke beleids- en beheerscyclus voldoende waarborgen biedt voor de realisatie van de landelijke beleidsthema's door de regionale politiekorpsen. Het betreft de volgende vijf thema's:

- Jeugdcriminaliteit
- Verkeersveiligheid
- Geweld op straat
- Zware en georganiseerde criminaliteit
- Milieu

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie hebben met de vaststelling voor de periode 1999–2002 van deze vijf landelijke beleidsthema's uitvoering willen geven aan de doelstelling dat Nederland in 2002 aantoonbaar veiliger diende te zijn. Deze doelstelling is vastgelegd in het regeerakkoord 1998. Een belangrijke voorwaarde was dat de politiekorpsen transparanter en aanspreekbaar moesten worden op de te behalen doelstellingen en prestaties.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de ministers van BZK en van Justitie zich ten aanzien van de landelijke beleidsthema's nog niet op de wijze zoals zij zich hadden voorgenoemen kunnen verantwoorden over de prestaties van de politie, de ingezette middelen en de bereikte resultaten.

In de eerste plaats ontbreekt een adequaat landelijk toetsingskader. De ministers verlangen van de korpsen dat zij hun beleid toetsbaar formuleren, maar hebben dat zelf voor de landelijke beleidsthema's niet gedaan. Zij hebben daardoor onvoldoende basis om de geplande en gerealiseerde prestaties van de korpsen te beoordelen.

In de tweede plaats is het tot op heden niet mogelijk om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsthema's. De informatie die de korpsen in 2000 en 2001 aan de ministers hebben verstrekt kan niet worden geaggregeerd en de korpsen kunnen niet onderling worden vergeleken (benchmarking). Enerzijds omdat de korpsen de afgesproken prestatie-indicatoren niet consequent hanteren, anderzijds omdat de informatievoorziening onvoldoende betrouwbaar is.

In de derde plaats biedt de cyclus geen informatie over de geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet in de regio's. De Algemene Rekenkamer acht deze informatie ook op landelijk niveau van belang in het licht van de discussies over de efficiency en de effectiviteit van de politie-inzet. Zo verdient de aanwijzing dat een belangrijk deel (45–50%) van de bruto-capaciteit (inclusief administratief personeel) gaat naar bedrijfsinterne factoren nadere aandacht.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de regionale colleges (bestaande uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie) weinig aandacht besteden aan het te voeren beleid en de verantwoording daarover. In het algemeen wordt het regionaal beleid nog onvoldoende gebaseerd op de uitkomsten van criminaliteitsanalyses. De

regierol van de gemeenten bij het formuleren van integrale veiligheidsplannen komt nog onvoldoende van de grond.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de zes bezochte korpsen met veel inzet werken aan de invoering en professionalisering van een regionale beleids- en beheerscyclus. Verdere verbeteringen zijn echter gewenst. De korpsen zijn er nog onvoldoende in geslaagd om een sluitende planning en controlcyclus in te voeren. Beleidsplannen en jaarverslagen sluiten onvoldoende op elkaar aan en geven nog te weinig inzicht in de resultaten van het politiewerk en de daarvoor ingezette middelen.

De Algemene Rekenkamer concludeert voorts dat de informatievoorziening over de taakuitvoering onvolledig en onvoldoende betrouwbaar is. Weliswaar wordt sedert de invoering van de Politiewet 1993 gewerkt aan het formuleren van indicatoren om de taakuitvoering van de politie te kunnen meten en te beoordelen, maar de ontwikkelde indicatoren blijven aan discussie onderhevig en ontberen een algemeen draagvlak bij de korpsen. Zowel de ministers als de korpsen hebben te weinig aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van de informatievoorziening over de taakuitvoering. De ministers hebben de afspraken over informatievoorziening bovendien niet strak genoeg gehandhaafd.

Tenslotte concludeert de Algemene Rekenkamer dat er bij de korpsen onduidelijkheid bestaat over de vraag of en in welke mate de ministers van BZK en van Justitie de regionale politiekorpsen beleidsmatig aan kunnen dan wel moeten sturen. De wijziging van de Politiewet 1993 in 2000 heeft kennelijk in de praktijk niet tot de gewenste duidelijkheid op dit punt geleid. Voortdurend zijn er discussies over de reikwijdte van de rol van de ministers, die ertoe leiden dat de ministers met veel omzichtigheid te werk (moeten) gaan.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van BZK en van Justitie aan hun positie duidelijk vast te leggen en die vervolgens ook stelselmatig in te vullen.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan de informatievoorziening over de taakuitvoering (inclusief capaciteitsinzet) op korte termijn te verbeteren. Voor de ministers is betrouwbare informatie uit de praktijk nodig om de landelijke beleidsthema's te kunnen bepalen. Daarnaast hebben zij deze informatie nodig uit het oogpunt van prestatiefinanciering en om zich naar de Tweede Kamer in de geest van het project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» te kunnen verantwoorden.

Voorts beveelt de Algemene Rekenkamer de ministers aan de ontwikkeling van de regionale beleids- en beheerscyclus bij de korpsen te ondersteunen, onder meer door:

- het uitwerken en stimuleren van de regierol van de gemeenten in het veiligheidsbeleid en het bevorderen dat ook de andere actoren in het veiligheidsbeleid hun bijdragen toetsbaar vastleggen;
- het bevorderen van aandacht bij de regionale colleges voor het beleid.

De Algemene Rekenkamer beveelt de politiekorpsen aan om de eigen regionale beleids- en beheerscyclus waar nodig te verbeteren door:

- landelijke en regionale prioriteiten te onderbouwen op basis van een regionale criminaliteitsanalyse en de hieruit afgeleide doelstellingen vast te leggen in een meerjarenperspectief;
- de doelstellingen in de plannen op regionaal-, districts- en teamniveau

- meetbaar te formuleren in termen van de landelijk geüniformeerde prestatie-indicatoren;
- de beleidsplannen, jaarverslagen en managementrapportages binnen het korps te uniformeren en beter op elkaar te laten aansluiten;
 - in de beleidsplannen de capaciteitsinzet te plannen en meer inzicht te verwerven in de realisatie van de geplande inzet en de kosten van prestaties.

Reacties van de bewindspersonen en het Korpsbeheerdersberaad

Op het rapport zijn reacties ontvangen van de ministers van BZK en van Justitie, alsmede van het Korpsbeheerdersberaad.

Uit deze reacties blijkt dat de bevindingen en aanbevelingen in het rapport in grote lijnen worden onderschreven. Voorts wijzen de ministers en het Korpsbeheerdersberaad erop dat in het wetsvoorstel Bestel in balans en in de voornemens uit het nieuwe veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» reeds veel maatregelen voor verbetering zijn opgenomen.

De minister van BZK meent dat de discussie over de vraag of en in welke mate de ministers de korpsen beleidsmatig aan kunnen of moeten sturen inmiddels is verhelderd. De centrale tendens van de genoemde ontwikkelingen en beleidsvoornemens maken volgens hem duidelijk dat de ministers van BZK en van Justitie de korpsen kunnen, mogen en zullen aansturen.

Verder geeft de minister van Justitie aan (conform het veiligheidsprogramma) dat de betrokken ministers meer gebruik gaan maken van bestaande en nieuwe mogelijkheden om sturend en corrigerend op te treden.

De ministers en het beraad onderkennen de gesignaleerde manco's in de informatiehuishouding, en wijzen op hun initiatieven ter verbetering.

Het Korpsbeheerdersberaad stelt in haar reactie dat in het onderzoek teveel het accent ligt op de wenselijkheid van een landelijke eenheid in de taakuitvoering van de politie en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de ministers ten aanzien van de landelijke thema's. Daarmee zou onvoldoende betekenis worden toegekend aan de wettelijke verantwoordelijkheid van de regionale colleges en aan de mogelijkheden tot regionaal maatwerk.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer deelt de kritiek van het korpsbeheerdersberaad niet dat in het rapport onvoldoende betekenis wordt toegekend aan de wettelijke verantwoordelijkheden van de regionale colleges. Vergelijking van de reacties van de ministers met die van het beraad illustreert overigens dat op het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministers en regionale colleges verduidelijking nodig is.

De ministers en het beraad wijzen in hun reacties op maatregelen die in de komende jaren hun beslag dienen te krijgen. Het betreft hier nieuwe beleidsvoornemens maar ook voornemens die al vier jaar geleden in het Beleidsplan Nederlandse Politie werden aangekondigd. Het onderzoek laat zien dat belangrijke ambities in het BNP niet zijn gerealiseerd.

Met betrekking tot de informatievoorziening signaleert de Algemene Rekenkamer dat sedert 1995 te weinig vordering is gemaakt met de betrouwbaarheid en de volledigheid. Zij vraagt vooral aandacht voor informatie over de capaciteitsinzet, die noodzakelijk is voor het inzicht in de effectiviteit en de doelmatigheid van de taakuitvoering.

Over het geheel genomen beoordeelt de Algemene Rekenkamer de ambities en de beleidsvoornemens positief, maar zij stelt tegelijkertijd vast dat meer dan in de afgelopen jaren aandacht nodig is voor de sturing en bewaking van de uitvoering.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft van april 2001 tot april 2002 een onderzoek uitgevoerd naar de sturing en beheersing van de taakuitvoering van de politie. Het onderzoek vond plaats in het kader van haar meerjarig onderzoeksprogramma voor rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Het onderzoek betreft de taakuitvoering in de jaren 2000 en 2001.

De Algemene Rekenkamer hanteert in haar onderzoek taakuitvoering politie de volgende probleemstelling:

- *Invulling wettelijke taak:* Vullen de regionale politiekorpsen hun wettelijke taak (zoals omschreven in de Politiewet 1993 en voor de landelijke beleidsthema's nader uitgewerkt in het Nationaal Beleidsplan Politie) in hun jaarplannen voldoende in?
- *Uitvoering wettelijke taak:* Worden de geplande prestaties en effecten door de korpsen gerealiseerd en wat zijn oorzaken van verschil tussen planning en realisatie?
- *Verantwoording:* Leggen de korpsen deugdelijke verantwoording af over de taakuitvoering?
- *Sturing en toezicht:* Zijn de sturing van en het toezicht op de taakuitvoering van de ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Justitie en van de regionale actoren zodanig dat deze hun verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering kunnen dragen?

Het onderzoek is op landelijk en op regionaal niveau uitgevoerd. Op landelijk niveau werd onderzoek verricht bij de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie en bij het Openbaar Ministerie (OM).

In het regionale deel werd onderzoek verricht bij de volgende zes korpsen:

- Zaanstreek Waterland
- Zeeland
- Noord en Oost Gelderland
- Groningen
- Midden en West Brabant
- Amsterdam-Amstelland

Bij de bezoeken werden medewerkers van het korps en van het OM in het arrondissement geïnterviewd.

Hoofdstuk 2 bevat het verslag van het onderzoek naar de beleids- en beheercyclus op landelijk niveau. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleids- en beheercyclus op regionaal niveau.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de kwaliteit van de informatie bij de korpsen.

Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie hebben bij brief van 24 oktober 2002 en 4 december 2002 op het onderzoek gereageerd. Het Korpsbeheerdersberaad heeft bij brief van 6 november 2002 op het onderzoek gereageerd. Deze reacties zijn, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in het slothoofdstuk van dit rapport (hoofdstuk 6).

2 LANDELIJK BELEID EN BEHEER

2.1 De taak van de politie

De taak van de politie is omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 (hierna Pw): «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.»

De taakomschrijving in de Politiewet 1993 is beperkt tot de hoofdlijnen van de kern van de politietaak. Deze kern omvat drie elementen, namelijk handhaving van de openbare orde, hulpverlening en strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De wetgever heeft het takenpakket van de politie niet scherp afgebakend. Regelmatig is er discussie over de omvang en reikwijdte van het takenpakket van de politie.¹ De invulling van de politietaak met concrete activiteiten moet worden ontleend aan velerlei wetgeving. Daarnaast is het takenpakket voortdurend aan verandering onderhevig omdat bij nieuwe wetgeving in voorkomende gevallen de handhavingstaak bij de politie wordt neergelegd.

De open en ruime formulering van het takenpakket van de politie biedt binnen het politiestelsel ruimte voor een uiteenlopende taakopvatting en leidt tot een uiteenlopend serviceniveau van de 25 regionale politiekorpsen die de taak moeten uitvoeren.

Zo biedt het ene korps diensten aan als het tijdens de vakantieperiode extra surveilleren van woningen terwijl het andere korps daar geen capaciteit voor heeft.

De 25 korpsen worden in hoofdzaak gefinancierd door middel van een algemene bijdrage van het Rijk. In 2002 bedroeg deze bijdrage 2,7 miljard. Daarnaast ontvangen de regio's nog enkele bijzondere bijdragen waarvan de besteding is verbonden aan specifieke voorwaarden zoals bij verkeershandhaving.

2.2 Actoren op landelijk niveau

De ministers van BZK en van Justitie zijn op rijksniveau verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde en de kwaliteit van de politie (dual stelsel).

De ministers zijn jegens het parlement verantwoordelijk voor het niveau van politiezorg en aanspreekbaar op het niveau, de productiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als totaliteit.²

De minister van BZK is op landelijke niveau verantwoordelijk voor de politietaken inzake de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Daarnaast is de minister van BZK verantwoordelijk voor het beheer (zie 2.3) en het stelsel van kwaliteitszorg van de politie (zie 2.6.2).

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de politietaken in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie.

De minister van Justitie effectueert deze verantwoordelijkheid grotendeels via het OM. Het College van procureurs-generaal staat aan het hoofd van het OM en is in overleg met de minister van Justitie verantwoordelijk voor de landelijke beleidsvorming. Het geeft sturing aan de hoofdofficieren van justitie via een planning- en controlcyclus.

¹ Een recent voorbeeld is de kabinetsnota «Toezicht in het publieke domein», die tot stand is gekomen op initiatief van de ministers van BZK en van Justitie.

² Memorie van toelichting bij het Besluit financiën regionale politiekorpsen (Stc. 2000, nr. 184).

2.3 Sturingsfilosofie

Het politiebestedel is gebaseerd op het uitgangspunt «decentraal tenzij». De regio's hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun wettelijke taak en zijn primair verantwoordelijk voor de formulering van de prioriteiten in de taakuitvoering.

In 1997 constateerden de ministers van BZK en van Justitie dat de praktijk onvoldoende waarborgen bood voor doorwerking van de landelijke prioriteiten op regionaal niveau.³

Heroverweging van het uitgangspunt «decentraal tenzij» achtten zij noodzakelijk en zij pleitten voor versterking van het wettelijk instrumentarium zodat op rijksniveau «toetsbare kaders» konden worden gesteld.

In 1998 werd daarom in het regeerakkoord een wijziging van de Politiewet 1993 aangekondigd zodat de minister van BZK – voorzover het de hoofdlijnen betreft in overleg met de minister van Justitie – beleidsmatige en beheersmatige voorwaarden kan stellen aan de politieregio's, onder meer over de aanwending van de ter beschikking gestelde middelen. De minister van BZK diende de bevoegdheid te krijgen om de regio's aan te sturen en te toetsen, aldus het regeerakkoord.

In 2000 werd de Politiewet 1993 gewijzigd.⁴ Alle beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen werden geconcentreerd bij de minister van BZK. Voor zover het daarbij gaat om strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde vindt dit plaats in overleg met de minister van Justitie. Met deze wijziging beoogde het kabinet ten aanzien van het beheer een eenduidig aanspreekpunt voor de korpsen en het parlement te creëren.

Daarnaast is vastgelegd dat de ministers van BZK en van Justitie om de vier jaar een beleidsplan vaststellen waarin landelijke beleidsthema's worden aangegeven (art. 43a Pw). Voorts kan de minister van BZK – zo nodig in overeenstemming met de minister van Justitie – aanwijzingen geven aan de korpsbeheerder (art. 43d lid 1 Pw) als in de betrokken regio geen of onvoldoende aandacht aan de uitvoering daarvan wordt gegeven. Tenslotte is bepaald dat de korpsbeheerder de minister van BZK alle informatie moet verstrekken over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de landelijke beleidsthema's. De minister kan hiervoor in overeenstemming met de minister van Justitie regels geven (art. 43d Pw).

De hiervoor genoemde sturingsfilosofie heeft in 2000 geleid tot de invoering van een landelijke beleids- en beheerscyclus, waarvan sommige onderdelen al in 1999 waren ingevoerd. Deze cyclus heeft tot doel om, met inachtneming van de regionale omstandigheden, de realisatie van landelijke beleidsthema's en beheersmatige randvoorwaarden te waarborgen.

2.4 Beleid ministers van BZK en van Justitie

2.4.1 Beleidsplan Nederlandse Politie

In het regeerakkoord van 1998 heeft het toenmalige kabinet zich voorgenomen om Nederland in 2002 veiliger te doen zijn. Het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP)⁵ is bedoeld om dit doel dichterbij te brengen. De ministers van BZK en van Justitie stelden dat Nederland aantoonbaar veiliger is als sprake is van een verbetering op de gekozen aandachtsgebieden zonder dat de situatie op andere terreinen verslechtert. Voor de

³ De politiewet 1993, een eerste beoordeling (januari 1997).

⁴ Wet van 12 oktober 2000 (Stb. 2000, nr. 450).

⁵ TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 345, nr. 1.

verwezenlijking van het BNP stelden de ministers extra middelen ter beschikking onder de voorwaarde dat de politieorganisatie doorzichtiger en aanspreekbaar zou worden op de te behalen prestaties. Deze prestaties dienden toetsbaar en meetbaar te zijn.

Het BNP bevat naast zeven beheersthema's vijf beleidsthema's voor de jaren 1999–2002. Deze zijn:

- Jeugdcriminaliteit
- Verkeersveiligheid
- Geweld op straat
- Zware en georganiseerde criminaliteit
- Milieu

In het BNP wordt gesteld dat de beleidsthema's veelal ook op regionaal niveau de aandacht hebben zodat er geen sprake is van een spanningsveld tussen de landelijke en regionale thema's. De thema's zijn paraplu-begrippen waaronder een groot deel van de politieke onderwerpen kan worden geschaard. De keuze van de beleidsthema's was destijds niet gebaseerd op analyses van aard, omvang en locatie van de criminaliteit. In het BNP werd aangegeven dat de informatiepositie van alle betrokken partijen (ministers, korpsen, OM) op dit punt verbeterd diende te worden.

De Algemene Rekenkamer heeft de beleidsdoelstellingen voor de landelijke beleidsthema's uit het BNP getoetst aan haar normen voor doel-formulering. Deze zijn:

- De doelstelling dient zowel het beoogde effect als de beoogde beleidsprestatie aan te geven alsmede de veronderstelde relatie tussen beide.⁶
- De doelstelling dient toetsbaar te zijn geformuleerd, dat wil zeggen: meetbaar en voorzien van een tijdshorizon (geoperationaliseerd in eenduidige indicatoren, waar mogelijk gekwantificeerd en voorzien van een norm voor doelbereiking).

In onderstaande tabel wordt de beoordeling van deze doelstellingen weergegeven.

	Jeugd-criminaliteit	Geweld	Verkeer	Zware georganiseerde criminaliteit	Milieu
Hoofddoel gericht op maatschappelijk effect	●	●	●	●	●
Beleidsprestatie(s) politie benoemd	◐	◐	●	◐	◐
Tijdshorizon benoemd	○	○	●	○	○
Referentiepunt benoemd	○	○	●	○	○
Meetbaar geformuleerd	○	○	●	○	○
Begrippen volledig en eenduidig gedefinieerd	◐	◐	●	◐	◐

● = voldoet geheel; ◐ = voldoet deels; ○ = voldoet niet.

De doelstellingen maken in het algemeen wel inzichtelijk welke maatschappelijke effecten de politie beoogt maar melden niet welke prestaties de politie daarvoor dient te verrichten. Slechts een enkele maal benoemt het BNP de prestaties ten aanzien van de executieve taken expliciet, zoals het aantal verkeerscontroles of het aantal onderzoeken op het terrein van zware en georganiseerde criminaliteit. Veelal wordt als doel geformuleerd het aanpassen van procedures of werkwijzen (professionaliseren van de milieutaak, verbeteren van informatie-uitwisseling).

⁶ Een beleidsprestatie is een te realiseren resultaat in termen van producten of diensten; een effect is het uiteindelijk te bereiken maatschappelijk resultaat, waaraan veelal ook andere actoren een bijdrage moeten leveren.

De ministers van BZK en van Justitie hebben, met uitzondering van het thema verkeersveiligheid, de effectdoelstellingen en de prestatiedoelstellingen zelden toetsbaar geformuleerd. De beginsituatie in termen van aantal en soort delicten, doelgroepen enz. (nulmeting) is niet vastgelegd. De vierjaarsdoelstelling is niet uitgewerkt in tussentijdse doelen. Er is geen norm voor doelbereiking geformuleerd (hoe groot is bijvoorbeeld een substantiële daling van het aantal jongeren dat zich schuldig maakt aan vormen van criminaliteit). De begrippen zijn niet altijd helder gedefinieerd: welke leeftijdsgroep wordt bijvoorbeeld bedoeld met «jongeren».⁷

Voor het landelijk thema milieu bijvoorbeeld hebben de ministers als hoofddoelstelling geformuleerd: «grotere vervolgingskans».

Daaronder formuleerden zij als subdoelstellingen:

- Professionaliseren politiemilieutaak (dat wil zeggen instellen milieuspecialisten, aandacht bij management en basispolitiezorg, gerichte surveillance, opsporing en betere dossiervorming).
- Jaarlijks op bovenlokaal niveau concrete afspraken maken over prioriteitstelling, te leveren inzet, te leveren prestaties en producten.
- Investeren in multidisciplinaire aanpak van zware milieucriminaliteit
- Opbouw van een goede informatiepositie.

Beoordeling argumentatie / soort doelstelling

De grotere vervolgingskans is een maatschappelijke effectdoelstelling. De overige doelstellingen zijn (op interne procedures en werkwijzen gerichte) prestatiedoelstellingen, waarvan impliciet wordt verwacht dat ze bijdragen aan de grotere vervolgingskans. Er worden geen prestaties benoemd voor de executieve taakuitvoering.

Beoordeling toetsbaarheid

De doelstellingen zijn niet toetsbaar gedefinieerd:

- er zijn geen normen voor doelbereiking geformuleerd (hoeveel groter moet de vervolgingskans worden);
- het referentiepunt (nulmeting) ontbreekt;
- de tijdsperiode waarbinnen de doelstellingen moeten worden bereikt is niet benoemd;
- niet alle begrippen zijn gedefinieerd; waar wordt bijvoorbeeld een goede informatiepositie aan afgemeten.

2.4.2 Landelijke politiebrieven

De doelstellingen voor de landelijke beleidsthema's in het BNP kunnen jaarlijks worden geactualiseerd in de Landelijke politiebrieven (LPB). In de achtereenvolgende landelijke politiebrieven zijn de BNP-doelstellingen echter eveneens niet in meetbare termen uitgewerkt.

In de LPB staan de definities en indicatoren die de korpsen in hun jaarplannen en verantwoording over de landelijke beleidsthema's dienen te hanteren. De Algemene Rekenkamer heeft deze indicatoren beoordeeld. Zij hanteert daarbij als norm dat de indicatoren gerelateerd dienen te zijn aan het te operationaliseren beleidsdoel (relevantie) en dat deze het doel zoveel mogelijk dienen te omvatten (volledigheid). In onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de beoordeling van deze prestatie-indicatoren.

⁷ Zie overigens ook «Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit»; rapport van de Algemene Rekenkamer; TK, vergaderjaar 2001–2002, nr. 28 282, nrs. 1–2.

	Jeugd-criminaliteit	Geweld	Verkeer	Zware georganiseerde criminaliteit	Milieu
Volledigheid indicatoren	●	●	●	●	●
Relevantie indicatoren	●	●	●	●	●

● = voldoet geheel; ● = voldoet deels; ○ = voldoet niet.

Niet alle doelstellingen worden uitgewerkt in indicatoren (bijvoorbeeld terugdringen wapenbezit bij het thema geweld). Andere indicatoren zijn juist niet duidelijk aan een doelstelling gerelateerd (bijvoorbeeld het aantal staandehoudingen per voltijdmedewerker bij het thema verkeersveiligheid).

Sommige indicatoren zijn voor meer dan één uitleg vatbaar: een verhoging van de aangifteratio (aantal aangiften per 1000 objecten/inwoners) bijvoorbeeld kan betekenen dat er meer misdrijven plaatsvinden, maar ook dat de aangiftebereidheid is toegenomen.

Om de prestaties en effecten voor het landelijk thema milieu vast te stellen wilden de ministers voor 2000 en 2001 in de plannen en verantwoordingen de volgende informatie:

- meldingenratio
- aantal misdrijven en overtredingen per 1000 inwoners op het terrein van (1) groene wetten (natuurbescherming) en (2) grijze wetten (afval, gevaarlijke stoffen, vuurwerk, lucht, bestrijdingsmiddelen, mest, geluidsoverlast, bodem en water)
- aantal verdachten (bedrijven en instellingen).

Vanaf 2002 zijn de indicatoren geherformuleerd:

Voor grijze en groene wetten:

- aantal meldingen
- aantal misdrijven
- aantal overtredingen

Voor zware georganiseerde milieu criminaliteit wordt verwezen naar de indicatoren voor zware georganiseerde criminaliteit in het algemeen.

Beoordeling volledigheid en relevantie indicatoren

De indicatoren geven inzicht in een aantal prestaties en producten van de politie. Zij geven een beeld van de ontwikkeling van de criminaliteit op het terrein, echter geen indicatie voor de vervolgingskans. Alleen partieel (voor het deelgebied bedrijven en instellingen) wordt het aantal verdachten opgevraagd. Aan dit deelgebied is echter geen afzonderlijke doelstelling gekoppeld.

2.5 Voortgangsbewaking op rijksniveau

2.5.1 Invoering landelijke beleids- en beheerscyclus

De ministers volgen de voortgang bij de invoering van de landelijke beleids- en beheerscyclus, onder meer door toetsing van de jaarplannen van de regionale korpsen. De resultaten hiervan worden vermeld in de LPB.

In de LPB 2001 stellen de ministers vast dat in de jaarplannen 2001 regionale probleemanalyses vaak ontbreken en dat de landelijke doelstellingen nog onvoldoende tot uitdrukking komen. Daarnaast blijkt de verstrekte informatie veelal niet overeenkomstig de in de LPB voorgeschreven indicatoren te zijn. Mede op grond van het overleg met de korpsbeheer-

ders en de korpschefs wijzen de ministers er in de brief op dat de «aansluiting tussen papier en praktijk verheldering behoeft».

In de LPB 2002 merken de ministers op dat de kwaliteit van de informatie een belemmering vormt voor het verkrijgen van een geaggregeerd beeld over de resultaten en de prestaties van de politie. De ministers stellen dat de informatiebehoefte van het rijk verduidelijkt moet worden en meer een afspiegeling van de praktijk dient te zijn. Daarnaast kondigen zij aan dat ze op termijn zullen bezien of het mogelijk en zinvol is om binnen de beleids-cyclus het accent te verleggen van planning naar resultaten.

In 2001 hebben de ministers van BZK en van Justitie een evaluatieonderzoek laten uitvoeren naar het functioneren van de landelijke beleid- en beheercyclus (zie bijlage 1).

2.5.2 Realisatie landelijke beleidsthema's

De ministers verkrijgen in de achtmaandsrapportages van de politiekorpsen tussentijds informatie over de uitvoering van de landelijke beleidsthema's. Dit is vastgelegd in de eerste LPB (mei 1999). De rapportage dient de overeengekomen prestatie-indicatoren te bevatten en dient als basis voor het opstellen van de nieuwe LPB.

De korpschef en de korpsbeheerder bespreken de achtmaandsrapportage met medewerkers van het ministerie van BZK. Enkele korpsen hebben aangegeven onvoldoende inzicht te hebben in doel, betekenis en gebruik van de door BZK gevraagde informatie. Zij melden dat de rapportage zelf nauwelijks wordt besproken; de realisatie van het beleid en de eventuele bijstelling daarvan komen niet aan de orde. Daarnaast wijzen de korpsen op de extra werklast die deze externe rapportage met zich meebrengt omdat deze niet aansluit op de intern gehanteerde voortgangsrapportages. Veel korpsen hanteren voor intern gebruik namelijk andere indicatoren.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de achtmaandsrapportages en de landelijke database tot en met het jaar 2001 nog veel hiaten bevatten. Aan één van de beoogde doelen van de LPB, informatie verstrekken over de realisatie van de landelijke doelstellingen, kunnen de korpsen daardoor geen uitwerking geven.

De gegevens in de achtmaandsrapportages worden vanaf 2001 ook ingevoerd in een landelijke database, om benchmarking van korpsen mogelijk te maken en om op landelijk niveau de realisatie van de beleidsthema's te kunnen volgen. Met ingang van 2002 is de achtmaandsrapportage dan ook afgeschaft.

2.6 Verantwoording en toezicht op rijksniveau

2.6.1 Jaarverslag Nederlandse politie

De korpsen moeten de resultaten die zijn bereikt op het gebied van de landelijke beleidsthema's in het jaarverslag vermelden. Het jaarverslag moet samen met de jaarrekening uiterlijk 1 juni worden aangereikt aan de ministers van BZK en Justitie.⁸ Voor de inrichting van het jaarverslag hebben de ministers van BZK en Justitie in de LPB aanwijzingen gegeven, die moeten garanderen dat informatie beschikbaar komt over de landelijke aandachtspunten.

⁸ art. 31 lid 4 Pw jo art. 5 lid 1 Besluit financiën regionale politiekorpsen.

In 2001 hebben de ministers voor het eerst een Jaarverslag Nederlandse politie gemaakt. Dit verslag is een inventarisatie van de jaarverslagen en jaarrekeningen van de regionale politiekorpsen en moet het sluitstuk vormen van de landelijke beleids- en beheercyclus. Het verslag is uitgebracht aan de Tweede Kamer.

Het Jaarverslag Nederlandse politie is nog voornamelijk kwalitatief van aard. Cijfermatige onderbouwing van beleid en prestaties ontbreekt nog veelal. Daarnaast is het verslag beperkt tot de landelijke thema's en geeft het derhalve geen volledig beeld van de taakuitvoering van de politie. In het verslag zelf geven de ministers aan dat de totale landelijke beleids- en beheercyclus, en daarmee het jaarverslag, nog verder ontwikkeld dient te worden. Zo worden de resultaten van de korpsen in het verslag niet onderling vergeleken vanwege het ontbreken van herkenbare en meetbare doelstellingen. Ook is het nog niet mogelijk om voor alle onderwerpen een landelijk beeld te presenteren vanwege de vele verschillen in de wijze waarop de korpsen hun doelstellingen en resultaten in hun jaarverslag presenteren.

In het verslag merken de ministers op dat de gegevens nog niet bruikbaar zijn voor het schetsen van landelijke ontwikkelingen op het gebied van veiligheid omdat «er slechts gegevens over één jaar beschikbaar zijn». Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat met name de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de beschikbare informatie hierbij ook een rol speelt (zie hoofdstuk 4).

In het jaarverslag gaan de ministers ook in op de doelstelling «Nederland aantoonbaar veiliger». De indicaties voor de realisatie van deze doelstelling ontlene zij aan gegevens in de Politie Monitor Bevolking (PMB, zie hoofdstuk 4) over slachtofferschap en onveiligheidsgevoel. Uit de PMB blijkt het volgende:

- Het percentage van de bevolking dat in 2001 feitelijk één of meer keer slachtoffer is geweest van criminaliteit is nauwelijks veranderd ten opzichte van 1999 (29,7%; 0,2 procentpunten verminderd). In twee van de zes regio's is het slachtofferschap toegenomen.
- Toch is landelijk gezien een groter deel van de bevolking zich veiliger gaan voelen. Het percentage dat zich «wel eens» of «vaak» onveilig voelt is in 2001 afgenomen tot 34,0% (2,8 procentpunten minder dan in 1999). De verschillen lopen in de zes regio's uiteen van 22% tot 45%.

De Algemene Rekenkamer heeft de gegevens uit de PMB gerelateerd aan de gegevens van de zes onderzochte korpsen over werklust en capaciteit. De resultaten hiervan staan vermeld in navolgende tabel.

2001 (procentpunten + of – ten opzichte van 1999)	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4	Korps 5	Korps 6
Aantal fte per 1000 inwoners	2,2	2,4	1,9	2,7	2,2	5,6
Aantal fte per km ²	1,8	0,5	0,5	0,6	1,0	17,4
Werklast: gemiddeld aantal incidenten per fte	81	134	132	...	144	...
Slachtofferschap: % van de bevolking dat één of meer keer slachtoffer is geweest	29,5% (+ 3,5)	25,1% (+ 1,6)	23,4% (– 1,2)	25,1% (– 0,8)	30,0% (– 1,0)	39,4% (– 0,3)
Onveiligheidsgevoel: % van de bevolking dat zich wel eens of vaak onveilig voelt	24,9% (– 0,1)	21,8% (– 6,9)	31,1% (– 1,3)	28,3% (– 7,6)	31,8% (– 8,0)	44,5% (– 0,7)

Op grond van de tabel kan worden vastgesteld dat er geen eenduidig verband is tussen slachtofferschap en onveiligheidsgevoel. Het is dan ook de vraag of met deze indicatoren de dimensies van de veiligheidssituatie afdoende worden afgedekt. Het onveiligheidsgevoel betreft de subjectieve dimensie en is mede afhankelijk van andere factoren dan alleen de criminaliteitsontwikkeling; het slachtofferschap zou, als indicator voor de objectieve dimensie moeten worden gezien in samenhang met betrouwbare gegevens over de in politiestatistieken geregistreerde criminaliteit.

2.6.2 Kwaliteitszorg

De minister van BZK is eindverantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het niveau van politiezorg. Binnen de door het Rijk gegeven regels zijn de korpsbeheerders in eerste instantie verantwoordelijk voor de kwaliteit van de politiezorg in de regio.

In 1999 werd met het in 1996 geïntroduceerde kwaliteitszorgstelsel geformaliseerd.⁹ De korpsen zijn verplicht om de vier jaar een zelfevaluatie uit te voeren volgens een voorgeschreven model. De producten van de kwaliteitszorg zijn in eerste instantie bedoeld voor het korps zelf. Zij worden daarnaast ook aan het regionaal college (zie 3.2.1) en aan de ministers van BZK en Justitie gestuurd. Namens de minister van BZK toetst de Inspectie voor de Politie of de zelfevaluaties, audits en visitaties volgens de regels worden uitgevoerd.

In augustus 2001¹⁰ stelde de Inspectie voor de Politie vast dat over gehele linie sprake is van een sterk gegroeide aandacht voor de kwaliteit van het functioneren. De bestuurlijke betrokkenheid (regionale colleges, korpsbeheerders en hoofdofficieren) bij de toepassing van het stelsel achtte de Inspectie nog onvoldoende. De minister van BZK zou volgens de Inspectie beter en meer gebruik kunnen maken van de gegevens uit de visitatierapporten om daarmee de verbinding naar de landelijke beleids- en beheerscyclus te versterken. De Inspectie beval aan om het kwaliteitsstelsel te integreren in de landelijke beleids- en beheerscyclus.

2.6.3 Toetsing van de taakuitvoering

De minister van BZK heeft met het oog op een goede taakuitvoering door

⁹ Besluit Kwaliteitszorg Politie (Stb. 1999, 288).

¹⁰ Evaluatierapport «De eerste cyclus zit erop».

de politie en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen de bevoegdheid tot (art. 53a Pw):

- het toetsen van de wijze waarop de korpsbeheerders voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie;
- het toetsen van specifieke onderdelen van de taakuitvoering dan wel het beheer van de politie;
- het verrichten van onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is;
- het anderszins verrichten van onderzoek.

In 1999¹¹ gaf de minister aan dat bij de toekenning van de rijksbijdragen voortaan naast de hoofdzakelijk financiële voorwaarden ook de beleidsmatige voorwaarden zullen worden betrokken, zoals bijvoorbeeld de afspraken over de realisatie van de landelijke thema's. Het destijds overwegend financiële toezicht door BZK zou worden uitgebreid met beleidsmatig toezicht. Dit toezicht kan zowel vooraf als achteraf plaatsvinden met als sancties: het onthouden van goedkeuring van de begroting en gehele of gedeeltelijke terugvordering van verleende bijdragen.

In september 2000 stelde de Inspectie voor de Politie in een intern rapport¹² dat onvoldoende duidelijk is in hoeverre de begrotingen van de korpsen door BZK mede worden beoordeeld op grond van hun inhoudelijke relatie met de landelijke en regionale beleidsthema's. Daarnaast concludeerde de inspectie dat:

- de korpsen in veel gevallen nog niet rapporteren wat wordt gevraagd, hetgeen verifieerbaarheid en vergelijkbaarheid van rapportages bemoeilijkt;
- doelstellingen in de beleidsplannen veelal niet in meetbare termen zijn geformuleerd;
- niet duidelijk is aan de hand van welke criteria de kwantitatieve en kwalitatieve vertaling van landelijke naar regionale doelstellingen wordt beoordeeld.

2.7 Conclusies

Wettelijke taak

Het takenpakket van de politie zoals omschreven in de Politiewet 1993 is breed en niet scherp afgebakend. De open en ruime formulering biedt binnen het politiebestedel ruimte voor een uiteenlopende taakopvatting en leidt in de praktijk tot een uiteenlopend serviceniveau van de regionale politiekorpsen.

Verantwoordelijkheden

In de regelgeving is niet duidelijk en consistent omschreven hoe ver de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie voor het functioneren van de politie reikt.

Enerzijds wordt het uitgangspunt «decentraal, tenzij» gehanteerd en wordt de primaire verantwoordelijkheid voor de invulling van de wettelijke taak bij de korpsen gelegd. Anderzijds wordt aangegeven dat de ministers aanspreekbaar zijn op het niveau, de productiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als totaliteit. Ook hebben de ministers in 2000 de bevoegdheid gekregen om de regio's aan te sturen door middel van landelijke beleidsthema's (waarvoor zij dan ook resultaatverantwoordelijkheid dragen).

In de praktijk leidt dat ertoe dat de korpsen de rol van met name BZK als onduidelijk ervaren (afgezien van de rol in het beheer) en dat er nog

¹¹ Memorie van Toelichting bij het Besluit van 24 maart 1999 tot wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen.

¹² Sturen op kwaliteit van politieorg.

steeds discussie is over de vraag of en in welke mate de ministers de korpsen kunnen/mogen aansturen. Recent is deze onduidelijkheid als volgt verwoord¹³: «De status van de beleids- en beheercyclus is niet duidelijk: worden hier opdrachten gegeven door de minister of zijn het beleefde oproepen dan wel afspraken tussen gelijkwaardige partners». Eén en ander leidt er ook toe dat de ministers hun rol vaak met de nodige omzichtigheid invullen. Zo werden de landelijke beleidsthema's uit het eerste BNP zodanig gekozen dat er geen spanningsveld zou ontstaan met de regionale thema's.

Beleids- en beheercyclus

In de Politiewet 1993 zijn waarborgen opgenomen voor een verantwoorde invoering van de beleids- en beheercyclus en informatiepositie van de ministers van BZK en van Justitie. In dit verband hebben de ministers (samen met de korpsen) ook een aantal instrumenten ontwikkeld.

De cyclus vertoont echter in de werking op belangrijke onderdelen nog onvolkomenheden. Deze betreffen het formuleren van toetsbare doelstellingen en prestaties en een betrouwbare informatievoorziening daarover. Het gevolg hiervan is dat de minister geen basis heeft om de geplande prestaties van de korpsen te beoordelen en ook geen toetsingskader heeft om vast te stellen of de doelen zijn bereikt.

Informatievoorziening

De informatievoorziening van de korpsen aan de ministers (in de achttmaandsrapportages, de landelijke database en het jaarverslag) is beperkt tot de landelijke thema's. Bovendien bevat de verstrekte informatie over de onderzoeksperiode nog veel hiaten, waardoor deze nog onvoldoende mogelijkheden biedt om de realisatie van de landelijke beleidsthema's te volgen.

De informatie die de ministers ontvangen geeft geen volledig beeld van de taakuitvoering van de politie. Dit is opmerkelijk aangezien de ministers van BZK en Justitie in het BNP stellen dat Nederland aantoonbaar veiliger is als sprake is van een verbetering op de gekozen aandachtsgebieden zonder dat de situatie op andere terreinen verslechtert. De ministers gebruiken gegevens uit de PMB over slachtofferschap en onveiligheidsgevoel om zich een beeld te vormen van de ontwikkeling van de veiligheidssituatie; het is echter de vraag of met deze indicatoren de dimensies van de doelstelling «Nederland aantoonbaar veiliger» afdoende worden afgedekt.

Toezicht

De in 1999 (bij de wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen) beoogde uitbreiding van financieel toezicht met beleidsmatig toezicht op rijksniveau is ingericht; deze toezichtsvormen zijn echter nog niet geïntegreerd.

De ministers benutten de informatie over de taakuitvoering niet ten volle voor de (bij)sturing van de korpsen. Zo stellen de ministers elk jaar weer vast dat de korpsen de overeengekomen prestatie-indicatoren nog niet volledig hanteren, maar ze grijpen hier niet sturend in. Ze volstaan met een dringend verzoek aan de korpsen dit te verbeteren. Voorts gebruiken de ministers de informatie uit de kwaliteitszorg over het functioneren van de korpsen niet voor het toezicht.

¹³ Brief van het Korpsbeheerderberaad, OM-Politieberaad en Raad van Hoofdcommissarissen aan de minister van BZK (7 mei 2002).

3 REGIONAAL BELEID EN BEHEER¹⁴

3.1 Sturingsfilosofie

Het regionaal college is belast met het bestuur van de regio. Het college is samengesteld uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie. De vergaderingen worden bijgewoond door de korpschef (art. 22 Pw) en voorgezeten door de korpsbeheerder. Het college stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan vast (art. 31 Pw). Bij de voorbereiding daarvan worden de gemeenteraden betrokken (art. 28, lid 2 jo art. 29 Pw).

Het beheer op regionaal niveau berust bij de korpsbeheerder (de burgemeester van de centrumgemeente), die wordt bijgestaan door de korpschef (art. 24 Pw). De hoofdofficier van justitie heeft instemmingsrecht wat betreft het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag. De korpsbeheerder legt over het beheer verantwoording af aan het regionaal college. De korpsbeheerder, de hoofdofficier en de korpschef overleggen regelmatig in het regionale *driehoeksoverleg* (art. 27, lid 1 Pw).

Het gezag over de operationele politie-inzet berust bij de plaatselijke burgemeesters voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening (art. 12 Pw), en bij de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de uitvoering van andere taken ten dienste van Justitie (art. 13 Pw). Burgemeester en officier van justitie overleggen regelmatig met de districts- of teamchef¹⁵ over de taakuitvoering van de politie in het lokale *driehoeksoverleg*.

De ministers van BZK en Justitie kondigden in het BNP aan dat de Politiewet 1993 zou worden aangepast om duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau. In het wetsvoorstel Bestel in balans¹⁶ wordt het onderscheid tussen gezag en beheer geaccentueerd. Het uitgangspunt is dat het regionale college zich zou richten op het beleid en de korpsbeheerder zich primair met het beheer zou bezighouden. De korpsbeheerder zou de beheerstukken (formatie, begroting, jaarrekening) en het regionaal college de beleidsstukken (beleidsplan en jaarplan) moeten vaststellen. Na bezwaren vanuit de Tweede Kamer en de korpsen brachten de ministers een wijziging aan waarbij de korpsbeheerder en het regionale college ieder verantwoordelijk blijven voor het beheer respectievelijk het beleid en het aan henzelf wordt overgelaten om een procedure te ontwikkelen voor de totstandkoming van deze stukken.

3.2 Regionale actoren

3.2.1 Regionale colleges en regionale driehoek

Het regionaal college bestuurt de politieregio.

De vergaderingen van het college zijn openbaar (art. 34 Pw). Naast de formele openbare vergaderingen zijn er informele, niet openbare bijeenkomsten. Meestal wordt een beperkt aantal (vaak maar twee) openbare vergaderingen gehouden.¹⁷ In die vergaderingen in voor- en najaar wordt dan jaarverslag en jaarrekening respectievelijk jaarplan, begroting en formatieplan vastgesteld. De informele bijeenkomsten zijn bedoeld om bijzondere thema's te bespreken en meer inhoudelijke discussies te voeren.

¹⁴ Dit hoofdstuk is gebaseerd op onderzoek bij 6 regio's. Waar de termen meeste, meestal, veel of vaak worden gebruikt wordt bedoeld meer dan 3 korpsen. De begrippen soms, sommige en niet altijd betekenen: bij minder dan 3 korpsen.

¹⁵ De term districten wordt ook gebruikt voor de andere organisatievorm die werd aange troffen, namelijk units. De term teams wordt ook gebruikt voor de verschillende andere organisatievormen of benamingen op het laagste organisatieniveau zoals wijkteams en basiseenheden.

¹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 560.

¹⁷ Eén regio kent zeven openbare vergaderingen en daarnaast 3 informele vergaderingen.

Een enkele regio daargelaten worden de vergaderingen van de regionale colleges goed bezocht. Het aantal burgemeesters in het college varieert in de door de Algemene Rekenkamer bezochte regio's van 6 tot 35. De collegeleden concentreren zich vooral op de beheersaspecten (financiën, formatie, sterkteverdeling over gemeenten/districten). Beleidsinhoudelijke discussies komen in de collegevergaderingen weinig voor. Jaarplannen noch verantwoording (managementrapportages, jaarverslag) krijgen uitgebreide aandacht. Eén van de redenen hiervoor is volgens geïnterviewden dat de regionale colleges nog onvoldoende functioneren vanuit een gezamenlijke medeverantwoordelijkheid voor het integrale veiligheidsbeleid in de gehele regio. De burgemeesters concentreren zich voornamelijk op het beleid op lokaal niveau.

In de praktijk is niet het regionaal college maar de regionale driehoek het belangrijkste sturende orgaan.

Daarnaast hebben de meeste regio's voor het regionaal college en de regionale driehoek één of meer vormen van «voorportaal» in het leven geroepen. Deze organen kennen diverse benamingen: dagelijks bestuur, regionaal beheersoverleg, strategische commissie e.d. De functie van deze organen is om de vergaderingen van het college en/of de driehoek voor te bereiden.

3.2.2 Lokaal bestuur

In de meeste regio's zijn ook op het niveau van de districten en teams driehoeksoverleggen geformeerd¹⁸. Dit is het forum waar de keuzes gemaakt moeten worden over de prioriteiten waar het district respectievelijk het team zich in de komende periode op zou moeten richten. In alle regio's worden de gemeenteraden elk jaar in staat gesteld hun politieprioriteiten te benoemen. In de praktijk komt deze inbreng nog onvoldoende van de grond. Soms worden de bestuurlijke wensen samengevat in een «bestuurlijk startdocument».

Ook de integrale veiligheidsplannen op lokaal niveau komen nog onvoldoende van de grond. In een integraal veiligheidsplan leggen de partners in veiligheid (politie, OM, bestuur en maatschappelijke organisaties) ieder hun bijdrage aan de veiligheid vast. Zo wordt zichtbaar dat veiligheid niet het exclusieve terrein van de politie is en wat ieders aandeel daarin is. In beginsel zouden de gemeenten de regie moeten hebben bij het formuleren van integrale veiligheidsplannen. Meestal vervult de politie, samen met het OM, een voortrekkersrol op dit terrein mede gezien haar informatiepositie.

3.2.3 Openbaar ministerie

Het meerjarig beleidskader van het OM ligt vast in *Perspectief op 2002*¹⁹. In overeenstemming met dit meerjarenplan formuleert het College van procureurs-generaal in overleg met de minister van Justitie in de zogenoemde januaribrief de landelijke beleidsprioriteiten voor het komende jaar.

In de januaribrief van 2000 is aangegeven dat de arrondissementsparketten afspraken voor 2001 moeten maken met de politie over de door de politie te leveren prestaties. Deze afspraken komen in verschillende vormen voor:

- Afspraken over bijvoorbeeld aantallen processen-verbaal of doorlooptijden. De gemaakte afspraken worden echter niet altijd vermeld in de

¹⁸ Eén van de bezochte regio's kent geen lokale driehoeken; een andere regio kent geen districts-driehoeken.

¹⁹ Het plan uit 1998 bevat zes uitgangspunten voor het OM-beleid gerangschikt naar prioriteit; het gaat o.a. om uitbreiding van de inzet op maatschappelijk gevoelig liggende zaken, nadruk op ernstige en stelselmatige delinquentie, optimaal benutten van andere mogelijkheden tot handhaving.

- jaarplannen van het OM in de arrondissementen en zijn ook niet systematisch terug te vinden in de jaarplannen van de politiekorpsen.
- Afspraken over prioritering van aan te pakken delicten.
 - Afspraken over researchcapaciteit.

De politie-inzet wordt vooral op het operationeel niveau bepaald. Medewerkers van het OM beslissen welke zaken vervolgingswaardig zijn. Bij enkele korpsen worden daarbij de cases systematisch «gescreend».²⁰

In september stelt elk arrondissement zijn jaarplan op waarna het wordt verstuurd aan het College van procureurs-generaal. De politie verkeert dan vaak nog in de conceptfase van haar planning. Het risico is dat later voor de wensen van het OM onvoldoende ruimte blijkt te zijn ingeruimd in de beleidsplannen van de politie. In de praktijk slaagt men er meestal wel in afstemmingsproblemen te voorkomen door vroegtijdig te overleggen, een justitieel startdocument te maken, en/of in een vroegtijdig stadium conceptplannen uit te wisselen.

In de regio's werd erop gewezen dat een verruiming van de planningscyclus tot een tweejaarlijkse, naast een vermindering van de werklust, ook een oplossing zou bieden voor het niet synchroon lopen van de planningscycli. Een meerjarige cyclus zou bovendien meer recht doen aan het feit dat nieuw beleid pas na enige tijd zichtbaar effect kan gaan sorteren.

3.3 Regionaal beleid

3.3.1 Organisatie

De korpsen hanteren een éénjarige planningscyclus die start met het opstellen van een document²¹ waarin de landelijke aandachtspunten uit het BNP en de LPB zijn opgenomen. Sommige korpsen formuleren in dit document ook de regionale aandachtspunten (op basis van input van teams, consultatie van gemeenteraden en/of onderzoeksgegevens). Het document wordt vervolgens op de lokale niveaus (team en eventueel district) uitgewerkt. Ten slotte wordt een en ander op districts- of regioniveau geconsolideerd, waarna het definitieve regionaal jaarplan wordt vastgesteld.

Het proces van interactieve besluitvorming kent in elke regio zijn eigen nuances. Het belangrijkste verschilpunt betreft de rol van het districts-niveau. In sommige regio's is de regionale aansturing in eerste instantie gericht op het districts-niveau. In andere regio's speelt het districts-niveau geen of een beperkte rol in het planningsproces en is de aansturing vanuit de regio direct gericht op de teams.

Het planningsproces vergt een relatief lange doorlooptijd (ongeveer 9 maanden) en is arbeidsintensief. Wanneer de achtmaandsrapportage onvoorziene of buitengewone ontwikkelingen te zien geeft, is de ruimte om koerswijzigingen aan te brengen in het concept-korpsjaarplan beperkt, vanwege de betrokkenheid van vele externe actoren.

Sommige korpsen pleiten daarom voor een meerjarige cyclus, temeer omdat de landelijke aandachtspunten ook een meerjarig karakter hebben. Een aantal korpsen hebben recent hun cyclus «verdund».

- Er worden geen districtsjaarplannen meer opgesteld, of deze hebben geen zelfstandig karakter maar bestaan uit de verzameling van teamplannen.
- Het meerjarenplan vormt de basis en het jaarplan beperkt zich tot de wijzigingen daarin.

²⁰ Elke zaak krijgt in samenspraak met de politie punten toegekend op basis waarvan beslist wordt of er «doorgerechercheerd» wordt of niet.

²¹ Concept-regiojaarplan, regionale prioriteitennota, kaderbrief of verzoek aan de districten om een «aanbod» te doen.

- Er wordt afwisselend een «zwaar» plan voor twee jaar en een «licht» plan met bijstellingen opgesteld.

De planning- en controlcyclus is volop in ontwikkeling en nog niet overal beschreven. Bij een aantal van de bezochte korpsen is de operationele controlfunctie recent ingericht.

De meeste korpsen hebben de planning en controlfunctie gecentraliseerd om deze te versterken en te uniformeren. De korpsen zoeken nog naar een goede mix tussen centralisering van de planning en controlfunctie op regioniveau en behoud van de kennis van de lokale situatie. Discussies die spelen betreffen bijvoorbeeld de positionering van de districtscontrollers en de inrichting van een bedrijfsbureau op districtsniveau.

Bij geen van de korpsen is de financiële en operationele planning en control geïntegreerd. Wel lopen veelal verbetertrajecten om de financiële en operationele planning en control te professionaliseren. Een probleem voor kleine korpsen is dat zij niet alle specialismen in huis kunnen hebben.²²

3.3.2 Meerjarenplan

Alle korpsen hebben een meerjarenplan opgesteld. De inhoud en functie van dit plan verschilt per korps.

Bij vier korpsen gaat het meerjarenplan alleen in op de missie en de beleidsambities/strategische keuzen voor de komende jaren. Aan de orde komen de rol en de positie van de politie in de maatschappij en de gewenste ontwikkeling van organisatie en werkwijzen. Soms wordt van een aantal delicten de trendmatige ontwikkeling weergegeven. Slecht bij twee korpsen geeft het meerjarenplan wel een meerjarenperspectief op de beleidsprestaties. De einddoelstelling voor over vier jaar wordt uitgewerkt in doelstellingen per jaar.

3.3.3 Jaarplannen en prioritering

De wettelijke taak van de politie is ruim omschreven en gegeven de beperkte capaciteit moeten keuzes in de taakuitvoering worden gemaakt. Geen van de korpsen heeft systematisch inzicht in de taken die blijven liggen.²³

De ministers van BZK en van Justitie hebben gesteld²⁴ dat de landelijke beleidsthema's door de korpsen zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar moeten worden opgenomen in hun beleids- en beheerscyclus.

Vanaf 2001 zijn de landelijke beleidsthema's in de jaarplannen opgenomen, maar de indeling van deze plannen verschilt per korps. De plannen zijn daardoor niet goed onderling vergelijkbaar.

Niet alle korpsen hebben eisen gesteld aan de inhoud van de district- en teamplannen. Deze lopen dan ook binnen korpsen qua vorm en inhoud uiteen waardoor het lastig is om de relatie met het regioplan te leggen. De afspraken in de jaarplannen worden in drie van de zes bezochte korpsen vastgelegd in managementcontracten op verschillende niveaus.

Alle korpsen geven dus aandacht aan de vijf landelijke thema's. Een expliciete prioriteitsafweging ligt hieraan niet ten grondslag. Omdat de thema's algemeen en breed zijn geformuleerd is de ruimte voor regionale invulling groot.

²² Zij trachten soms te profiteren van ervaringen en expertise in andere korpsen, of sluiten samenwerkingsverbanden om met omliggende korpsen zaken te ontwikkelen.

²³ Soms wordt fragmentarisch een beeld samengesteld: in 2001 is bijvoorbeeld het aantal «plankzaken» geïnventariseerd in het kader van de nota Criminaliteitsbeheersing. (TK, vergaderjaar 2000–2001, 27 834, nr. 2).

²⁴ «Bestel in balans» (TK vergaderjaar 1998–1999, 26 661 nr. 1).

Bij twee landelijke beleidsthema's werd niettemin tijdens de interviews regelmatig twijfel geuit.
Bij het thema **verkeersveiligheid** werd opgemerkt dat capaciteit wordt ingekocht met specifieke financiering vanuit het OM. Dat zou betekenen dat deze capaciteit niet meer beschikbaar is voor andere thema's (met meer prioriteit).
Bij het thema **milieu** werd diverse malen gewezen op de beperkte bijdrage die de politie hieraan kan leveren. Het beroep op echte politie-expertise zou gering zijn en het primaat voor deze taak zou bij het bestuur liggen.

Naast de landelijke thema's hebben alle korpsen ook eigen regionale prioriteiten. Het aantal varieert bij de bezochte korpsen van één breed geformuleerd aandachtspunt (wijkveiligheid, waaronder vervolgens allerlei thema's vallen) tot tien regionale aandachtspunten (die niet allemaal in alle districten gelden); sommige regionale thema's overlappen met de landelijke aandachtspunten.²⁵

De meeste korpsen formuleren drie tot vier regionale prioriteiten, waaronder meestal woninginbraken en drugs(overlast).

In de jaarplannen worden zelden prioriteiten gesteld. In de interviews werd benadrukt dat de prioriteitsvolgorde afhankelijk is van specifieke lokale omstandigheden en dat het operationele management binnen de districts- of lokale driehoek de juiste afweging moet maken. Eén korps geeft aan de doelstellingen in het regionale jaarplan bewust globaal te formuleren opdat de echte keuzes kunnen worden gemaakt in de lokale driehoeken: daar moet de discussie plaatsvinden over de prioriteiten en moeten harde afspraken met de partners gemaakt worden.

In één korps is, in overleg met het OM en geratificeerd door het regionaal college, in het jaarplan een volgorde van in belang afnemende punten geformuleerd:

- Bescherming rechtsorde en lichamelijke integriteit individu (moord en doodslag, verkrachting, overval etc.);
- Bescherming persoonlijke levenssfeer (inbraken, diefstal);
- Bevestiging en zo mogelijk verhoging normbesef (rijden door rood licht, onder invloed of te hard);
- Bescherming samenleving tegen maatschappelijke benadeling (milieudelicten, heling en fraude).

3.3.4 Criminaliteitsbeeldanalyse

Inzicht in de (ontwikkeling van) de criminaliteit is een voorwaarde om te komen tot onderbouwde keuzes voor de taakuitvoering.

Vijf van de zes in het onderzoek betrokken regiokorpsen hebben een regionale criminaliteitsbeeldanalyse gemaakt. Deze analyses geven inzicht in de aard, omvang, spreiding en trendmatige ontwikkeling van delicten in de regio. Per type delict worden ook risico-cijfers en ophelderingspercentage gepresenteerd. Voorts wordt een profiel geschetst van de verdachten en wordt de ontwikkeling van de veiligheidsgevoelens en het slachtoffer-schap bij de bevolking beschreven.²⁶

In de districten en teams moet het opstellen van een criminaliteitsbeeld vaak nog van de grond komen.

De criminaliteitsbeeldanalyse speelt nog een beperkte rol bij de formulering van het regionaal beleid en de onderbouwing van de planning. Vergelijking en benchmarking met landelijke gegevens en/of andere korpsen gebeurt nog weinig en verklarende analyses of toelichtingen

²⁵ De regionale aandachtspunten overvallen en straatroof bijvoorbeeld vallen ook onder het landelijk aandachtspunt geweld op straat.

²⁶ Bij alle korpsen worden incidenteel ook diepte-onderzoeken uitgevoerd voor thema's (veelal als voorbereiding voor een plan van aanpak). De meeste korpsen beschikken over een analyse voor jeugdcriminaliteit en geweld op straat; ook voor de andere landelijke thema's zijn vaak onderzoeken gepland of reeds uitgevoerd.

ontbreken meestal. Diverse malen werd gewezen op gebrek aan capaciteit voor het uitvoeren van analyses.

3.3.5 Doelstellingen en indicatoren

De ministers van BZK en van Justitie hebben aangegeven²⁷ dat het beleidsplan van het korps duidelijk moet maken hoe het korps de landelijke beleidsthema's naar de regionale situatie vertaalt en welke de korpsdoelstellingen in termen van resultaten zijn (output, ofwel producten en diensten, en outcome, ofwel effecten).

De Algemene Rekenkamer heeft de prestatie- en effectdoelstellingen voor de zes door haar onderzochte thema's in de regionale jaarplannen 2000–2002 beoordeeld. Dat gebeurde aan de hand van haar normen voor doelformulering (zie 2.4.1) waarbij tevens werd nagegaan:

- of in de doelformulering de in de LPB overeengekomen prestatie-indicatoren zijn gebruikt;
- of de doelstellingen onderbouwd zijn;
- of de doelstellingen uit het regionaal plan zijn doorvertaald in de eventuele districts- en teamplannen.

De korpsen formuleren in hun regionale jaarplannen zowel effectdoelstellingen als prestatiedoelstellingen, maar maken de relatie tussen beide niet expliciet. Bovendien zijn de doelstellingen niet consequent geformuleerd in termen van de voorgeschreven prestatie-indicatoren. Bij de thema's verkeersveiligheid en zware georganiseerde criminaliteit gebruiken de korpsen meestal wel de voorgeschreven prestatie-indicatoren, maar bij de andere landelijke aandachtspunten hanteren ze vaak andere indicatoren. De korpsen onderbouwen de beoogde effecten en prestaties veelal summier. Soms vermelden ze de realisatie uit voorgaande jaren, maar ze expliciteren niet hoe ze vervolgens tot de beoogde prestatie zijn gekomen. De toetsbaarheid van de doelstellingen laat te wensen over: begrippen zijn niet eenduidig gedefinieerd, en/of normen voor doelbereiking ontbreken.

De uitwerking van de regionale doelstellingen in de districts- en teamplannen gebeurt nog niet consequent.

Ook in het rapport Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (maart 2002) stelde Algemene Rekenkamer vast dat in de werkplannen van de organisaties betrokken bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit slechts in een derde van de gevallen de beleidsdoelen meetbaar waren geformuleerd.

3.3.6 Capaciteitsplanning

De korpsen moeten in hun jaarlijkse beleidsplan aangeven met welke financiële en personele middelen zij zullen trachten de doelstellingen van de landelijke beleidsthema's in de regio te verwezenlijken.²⁸

De Algemene Rekenkamer is nagegaan :

- op welke gronden de capaciteitstoedeling binnen het regiokorps wordt uitgevoerd;
- of in de jaarplannen naast afspraken over te realiseren doelstellingen ook afspraken worden gemaakt over in te zetten capaciteit.

Alle korpsen reserveren een deel van de capaciteit voor beheerstaken op regionaal niveau, voor specifieke taken (zoals vreemdelingen zorg) en voor

²⁷ Bestel in balans (TK, vergaderjaar 1998–1999 26 661 nr. 1).

²⁸ Art. 3 lid 2 Politiewet 1993.

eventueel centraal uitgevoerde operationele taken (regionale recherche, verkeersproject).

De resterende capaciteit verdelen ze over de districten, in alle gevallen volgens de systematiek die de ministers van BZK en van Justitie hanteren voor de verdeling van de landelijke bijdrage aan de korpsen. Soms bouwen de korpsen extra variabelen in (bijvoorbeeld een minimale omvang van wijkteams). Ze houden echter geen rekening met het feitelijk werkaanbod binnen de districten. De criminaliteitsanalyses spelen nog geen rol bij de capaciteitsverdeling binnen de regio.

De korpsen koppelen de doelstellingen in de jaarplannen niet of nauwelijks aan in te zetten capaciteit. Evenmin leggen ze in de jaarplannen vast hoeveel capaciteit de regio wil besteden aan handhaven van de openbare orde, de hulpverlening en de opsporing.

Ook op teamniveau maken ze veelal geen afspraken over de verdeling en de inzet van capaciteit. Overigens betwijfelden de korpsen in interviews de aansturende werking van de teamplannen op de uitvoeringspraktijk. Het werk van de politie zou voor een deel niet goed te plannen zijn, onder meer vanwege calamiteiten en noodhulp.

De Algemene Rekenkamer heeft aan de zes korpsen informatie gevraagd over de capaciteitsinzet. Zij heeft deze informatie van drie korpsen ontvangen (bijlage 2). Vergelijking van de korpsen wordt bemoeilijkt omdat de te hanteren activiteitscodes niet landelijk zijn voorgeschreven. De ontvangen gegevens betroffen de bruto capaciteit en zijn inclusief administratief-technisch personeel. De korpsen melden dat de gegevens niet betrouwbaar zijn; het beeld is echter redelijk consistent.

Ongeveer 45 á 50% van de bruto-capaciteit gaat naar bedrijfsinterne factoren (ziekte, verlof, opleidingen) of naar indirecte activiteiten (beheersmatige ondersteuning).

Recherche-activiteiten vormen circa 10% van de bruto-capaciteitsinzet.

De resterende capaciteit (variërend van ongeveer een derde tot bijna de helft) besteden de korpsen aan gebiedsgebonden politiezorg, noodhulp, clientgerichte politiezorg en probleemgerichte politiezorg. Deze capaciteit kan grotendeels worden toegewezen aan de inzet in het kader van de handhaving openbare orde en hulpverlening; voor een deel zullen hiervan ook recherche-activiteiten deel uit maken (voor zover deze bijvoorbeeld binnen de gebiedsgebonden politiezorg worden uitgevoerd).

Voor de zwakke ontwikkeling van capaciteitsmanagement werden verschillende verklaringen gegeven:

- Er is onvoldoende inzicht in de feitelijke inzet; de verantwoording van de individuele agenten over de concreet verrichte activiteiten is niet genoeg betrouwbaar.
- De capaciteitsplanningssystemen zijn verouderd, niet flexibel en niet gebruikersvriendelijk.

De korpsen zijn zich ervan bewust dat de capaciteitsplanning zwak is. Op diverse niveaus zijn initiatieven tot verbetering genomen:

- In enkele districten of teams wordt gewerkt met (subjectieve) inschattingen van de tijd die nodig is voor het verrichten van een bepaalde activiteit.
- Ervaringsgegevens worden soms gebruikt om een inschatting te maken van het capaciteitsbeslag van onverwachte activiteiten.

Op rijksniveau is in 2001 samen met de korpsen een project capaciteitsmanagement gestart. Dit project vloeit voort uit een afspraak in het CAO-overleg om meer «rust in de roosters» te brengen door een betere aansluiting op het werkaanbod. In dit kader zal ook een nieuw plannings-

systeem worden ingevoerd. De minister verwacht dat het project op termijn zal leiden tot meer inzicht in de capaciteitsinzet op beleidsthema's.

3.4 Voortgangsbewaking op regionaal niveau

3.4.1 Binnen de korpsen

De voortgangsbewaking binnen de korpsen is nog in ontwikkeling. Per periode van vier maanden wordt op het niveau van de regio, district en team een *managementrapportage* (marap) opgesteld. Bij geen van de korpsen zijn de operationele en de financiële maraps geïntegreerd²⁹. Het korps bepaalt de opzet en inhoud van de maraps. Soms verschillen de maraps binnen een korps per eenheid.

De Algemene Rekenkamer heeft getoetst of de maraps voldoen aan de volgende normen:

- In de maraps moet aandacht zijn voor (1) begrote en gerealiseerde prestaties, (2) taakuitvoering binnen het budget en (3) knelpunten in de taakuitvoering.
- Geconstateerde *verschillen* tussen prognose en realisatie en geconstateerde *knelpunten* moeten in de marap afdoende verklaard worden. Knelpunten moeten tot actie leiden.

De maraps hebben bij sommige korpsen een andere indeling dan het jaarplan. Dat maakt het lastig om de realisatie van de doelstellingen te volgen. Andere complicerende factoren zijn dat de doelstellingen niet systematisch worden vermeld in de maraps, en/of dat de gehanteerde prestatie-indicatoren niet dezelfde zijn als in het jaarplan.

In de maraps ontbreken veelal verklarende analyses, evenals concrete actie- en verbeterpunten alsmede informatie over de ingezette capaciteit per thema.

De maraps vormen geen aanleiding voor het (her)benoemen van prioriteiten en posterioriteiten.

In vijf van de zes korpsen vinden naar aanleiding van de maraps *resultaatgesprekken* plaats. Opgemerkt werd dat deze resultaatgesprekken soms nog scherpte missen en nog onvoldoende basis vormen voor resultaatgerichte sturing. De gesprekken worden gefrustreerd door discussie over de juistheid van de gegevens.

Naast de maraps werden nog de volgende vormen van voortgangsbewaking aange troffen:

- Weekstaten criminaliteit, waarin de ontwikkeling van de criminaliteit cijfermatig wordt vastgelegd en die worden gepresenteerd op districts- en wijkteamniveau.
- Maandelijks operationele gegevens of staten per district en voor de gehele regio (met trendontwikkeling voor verschillende delicten en cijfers over voorgaande jaren).
- Productieoverzichten per teammedewerker. Deze overzichten omvatten alle mogelijke politieproducten (niet uitgesplitst naar resultaatgebied of delict).
- Periodieke trendanalyses voor 20 delicten, die worden gebruikt om de operationele inzet bij te sturen in het geval de trend een kritische waarde nadert.
- Periodiek voortgangsoverleg, waarbij de voortgang van projecten wordt besproken.

3.4.2 Voortgangsbewaking door OM en bestuur

Alle regiokorpsen sturen ook voortgangsinformatie naar de driehoek of het regionaal respectievelijk districtscollege. In de meeste gevallen is dit

²⁹ Wel kunnen beide aspecten samen aan de orde komen in de resultaatgesprekken.

de marap die ook wordt gebruikt voor de interne verantwoording. De twee grote korpsen maken een aparte viermaandelijke *bestuursrapportage* (burap). Beide melden dat deze op verzoek van het college kort en bondig wordt gehouden.

Het OM verkrijgt via de maraps inzicht in de taakuitvoering van de politie. De overige informatie-uitwisseling tussen OM en politie is nog weinig geüniformeerd. Daarbij speelt een rol dat beide instanties eigen informatiesystemen en uiteenlopende definities hanteren. Zo registreert de politie feiten; bij het OM wordt de informatie per dader vastgelegd³⁰. Omdat de relatie dader-feit niet één op één is is deze informatie niet te koppelen. De gegevens over de prestatiedoelstellingen die het OM aan de politie wil opleggen zijn niet goed uit de informatiesystemen van de politie te verkrijgen (bijvoorbeeld doorlooptijden). Het OM in het arrondissement acht het gewenst om informatie te krijgen over de capaciteitsinzet van de politie.

In één van de regio's hebben politie en OM een Integraal Model Stuurinformatie ontwikkeld, waarin zowel de prestaties van de politie als van justitie zijn opgenomen. De overzichten vormen de basis voor periodiek overleg tussen politie en OM.

3.5 Verantwoording en toezicht op regionaal niveau

3.5.1 Jaarverslagen

Alle korpsen hebben zich in hun jaarverslagen 2000 en 2001 verantwoord over de landelijke beleidsthema's. Maar zij doen dat met een verschillende intensiteit en lang niet altijd zijn alle voorgeschreven prestatie-indicatoren vermeld.

Daarnaast verantwoordden vijf korpsen zich in hun jaarverslag over de regionale aandachtspunten. De zesde doet dat niet in het jaarverslag ten behoeve van de minister maar wel in een afzonderlijk publieksverslag. In sommige korpsen wordt ook op districtsniveau een 12-maandsrapportage gemaakt, ten behoeve van de lokale overlegstructuren (districtscollege of districtsdriehoek).

De jaarverslagen van 2000 en 2001 zijn uniformer van opzet en inhoud dan die van 1998 en 1999.

De jaarverslagen dienen inzicht te geven in de resultaten die de korpsen bereikt hebben.³¹ Hoewel de verslagen een overzicht geven van de gerealiseerde prestaties per aandachtsgebied, geven de korpsen niet consequent aan of de beoogde doelstellingen of prestaties zijn gerealiseerd.

De korpsen vermelden de beoogde doelstelling niet systematisch.³² Meestal geven ze geen verklarende analyses, waarom een trend zich voordoet of waarom de planning niet is gerealiseerd.

Verder bezien ze de gegevens niet in onderlinge samenhang. Ze leggen geen verbanden tussen de ontwikkeling van de criminaliteit en de eigen prestatie (systematisch inzicht in de activiteiten en/of de capaciteit die is ingezet), de ontwikkeling van het werkaanbod, de ontwikkeling van de formatie en middelen en dergelijke.

In het algemeen hebben de jaarverslagen een positieve toonzetting maar komt onvoldoende naar voren wat niet goed gaat.

³⁰ Dat geldt voor het OM traject, maar ook voor het laatste deel van het politietraject: het aantal politiesepts, HALT-afdoeningen, dossiers van verdachten naar OM.

³¹ Bestel in Balans (TK vergaderjaar 1998–1999, 26 661, nr. 1).

³² Twee korpsen meldden in hun jaarverslag 2001 systematisch hun doelstellingen. Een derde regio deed dat alleen in het verslag ten behoeve van de minister.

Ook in het rapport Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit constateerde de Algemene Rekenkamer dat de verslaglegging door de politie over behaalde resultaten slechts beperkt plaatsvindt. In verslaglegging wordt aandacht besteed aan een deel van de activiteiten en daarbinnen maar aan een beperkt aantal (succesvolle) projecten.

3.5.2 Toezicht door de commissaris van de Koning en het College van procureurs-generaal

In de Politiewet 1993 (art. 18) is bepaald dat de commissaris van de Koning erop toeziet dat de politie in zijn ambtsgebied haar taak met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en hulpverlening naar behoren vervult. Artikel 19 bevat de bepaling dat het College van procureurs-generaal erop toeziet dat de politie haar taken met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en haar taken ten dienste van de justitie naar behoren vervult.

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat het toezicht van de commissaris van de Koning en het College van procureurs-generaal zich bij vijf van de zes korpsen beperkt tot het jaarlijks één of twee keer bezoeken van een politiekorps. Alleen in geval van problemen (bijvoorbeeld een bestuurscrisis) is er sprake van intensief contact. Structurele informatieverzameling over het politiefunctioneren, een expliciet oordeel vormen en zonodig bijsturen, vinden niet plaats. Het OM verklaarde dat hier sprake is van een bewuste keuze. De betreffende bepaling past niet meer binnen de verantwoordelijkheidsverdeling in het nieuwe bestel. Gekozen is voor een model waarbij de hoofdofficier van justitie het College van procureurs-generaal informeert.

3.6 Conclusies

Integraal veiligheidsbeleid

Binnen de regio's heeft het integraal veiligheidsbeleid nog onvoldoende vorm en inhoud gekregen. Hoewel de wetgever op het terrein van het veiligheidsbeleid de voortrekkersrol bij de gemeentebesturen heeft gelegd wordt deze in de praktijk vooral door de politiekorpsen vervuld, in sommige gevallen in combinatie met het OM.

Regionaal college

De regionale colleges hebben met name aandacht voor het beheer van de politie. De burgemeesters concentreren zich vooral op de verdeling van de politie-middelen en op de belangen van het eigen ambtsgebied. Het formuleren van het beleid voor de regio als geheel alsmede de verantwoording over de uitvoering van het beleid krijgen weinig aandacht. De geringe aandacht van de regionale college's voor het beleid kwam ook naar voren in de in 1998 verrichtte evaluatie van de Politiewet 1993. In het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau was aanvankelijk de intentie om de aandacht van het regionaal college te concentreren op beleid. Na bezwaren van de Tweede Kamer en de politie werd het wetsvoorstel gewijzigd zodanig dat de actoren op regionaal niveau zelf afspraken kunnen maken over de verdeling van verantwoordelijkheden.

Prioriteitsafweging

De sturende werking van het landelijk beleid is beperkt. De regio's nemen de landelijke beleidsthema's op omdat de eigen aandachtspunten er in kunnen worden gepast. Met uitzondering van de geoormerkte gelden (voor verkeer en tot voor kort milieu) was het landelijk beleid eerder volgend dan sturend op het regionaal beleid.

Het regionaal beleid wordt nog onvoldoende gebaseerd op de uitkomsten van criminaliteitsanalyses.

De beleids- en beheerscyclus

De korpsen hebben de afgelopen jaren vooruitgang geboekt met de implementatie van de beleids- en beheerscyclus. De organisatie, vorm en inhoud van deze cyclus verschilt per korps. Ook binnen de korpsen is sprake van diversiteit tussen plannings- en verantwoordingsdocumenten waardoor deze onderling niet aansluiten.

Bij geen van de korpsen is sprake van een integrale planning en control waarbij de financiële en de operationele control een sluitend geheel vormen. De korpsen slagen er nog niet in om hun taakuitvoering in de plannings- en verantwoordingsdocumenten transparant en meetbaar te formuleren. Ook de koppeling van prestaties en middelen heeft nog geen gestalte gekregen. De belangrijkste knelpunten zijn:

- de beleidsplannen, jaarverslagen en managementrapportages sluiten niet op elkaar aan;
- verschillen tussen planning en realisatie worden in deze documenten meestal niet verklaard;
- de doelstellingen worden meestal niet meetbaar geformuleerd en uitgewerkt in (prestatie) indicatoren;
- de doel- en taakstellingen worden niet gerelateerd aan het capaciteitsbeslag.

De korpsen ervaren de landelijke beleids- en beheerscyclus als arbeidsintensief en bepleiten daarom een vereenvoudiging van de cyclus. De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de (beleefde) werklust voor nuanceering vatbaar is. Veel capaciteit gaat verloren aan het op orde krijgen van de beleids- en managementinformatie. Daarnaast is de cyclus niet efficiënt ingericht, enerzijds omdat de planning en control geen sluitend geheel vormt en anderzijds vanwege onvoldoende aansluiting van de interne en externe verantwoordingsinstrumenten. Wanneer deze onvolkomenheden zijn opgeheven zal het capaciteitsbeslag geringer zijn.

De planning- en controlcycli van het OM en de politie lopen niet synchron. In de praktijk zijn hiervoor bevredigende oplossingen gevonden. De informatie-uitwisseling tussen het OM en de politie wordt bemoeilijkt door het hanteren van verschillende informatiesystemen en uiteenlopende definities.

Informatie

De producten van de beleids- en beheerscyclus bieden nog onvoldoende inzicht in de prestaties en effecten van het gevoerde beleid. Voor de thema's milieu en woninginbraken bleek het niet mogelijk om op basis van de jaarplannen en jaarverslagen uitspraken te doen over de doelbereiking.

Toezicht door College van procureurs-generaal en commissaris van de Koning

De bepaling in de Politiewet 1993 dat het College van procureurs-generaal en de commissaris van de Koning er op toezien dat de politie haar taken

met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde respectievelijk met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en hulpverlening naar behoren vervult, leidt in de praktijk niet tot een expliciet vastgelegd oordeel op basis van structurele informatievoorziening. Het OM verklaarde dat hier sprake is van een bewuste keuze en dat het artikel een «dode letter» is.

4 INFORMATIEVOORZIENING

4.1 Organisatie

Vanouds kennen de politiekorpsen eigen informatiesystemen met eigen coderingen. Regelmatig benadrukten de ministers van BZK en van Justitie het belang van een goede informatievoorziening. Zij achten een landelijke ordening van bedrijfsvoeringgegevens van de korpsen noodzakelijk opdat inzicht kan worden gegeven in de resultaten van het politiewerk en vergelijkingen tussen korpsen kunnen worden gemaakt. Dat zou benchmarking, signaleren van best practices, het lerend vermogen en de zelfsturing door de korpsen bevorderen.

In 1997 verscheen het Referentiekader resultaten politiewerk³³, dat het resultaat is van een verkenning naar een bruikbaar raamwerk om de resultaten van het politiewerk in beeld te brengen.

In 1999³⁴ werd vastgelegd dat de korpsen een op het referentiekader gebaseerd uniform informatiemodel zouden gaan hanteren. Dit model werd door de korpsen zelf ontwikkeld waarna in januari 2000 de ministers de Regeling *Informatiemodel Nederlandse Politie (INP)* vaststelden. Bij de ontwikkeling van het INP is nadrukkelijk aandacht besteed aan de haalbaarheid. Zo werd getoetst of de korpsen in staat zouden zijn om de prestatie-indicatoren te berekenen. Dat bleek bij het merendeel van de participerende korpsen het geval te zijn.

Parallel aan de invoering van het INP heeft een aantal korpsen in de loop van 1999 het managementinformatiesysteem *GIDS* (Geïntegreerde Interactieve Databank voor Strategische beleidsinformatie) ontwikkeld. Met GIDS kunnen de korpsen gegevens en prestatie-indicatoren uit het INP op een vergelijkbare wijze selecteren uit de uiteenlopende basisregistraties. Daarbij is ook een landelijke database gemaakt die mogelijkheden biedt voor benchmarking van de korpsen en voor consolidatie van gegevens op landelijk niveau. In deze database zijn overigens alleen gegevens over de landelijke thema's opgenomen. Vanaf 2001 hebben behalve de korpsen ook de ministers van BZK en van Justitie toegang tot de informatie uit deze database.

Naast gegevens uit de basisregistraties maken de korpsen en de ministeries gebruik van gegevens uit de Politie-monitor Bevolking (PMB), een tweejaarlijks onderzoek naar criminaliteit, onveiligheid, preventiegedrag van burgers en kwaliteit van het optreden van de politie. In deze monitor worden gegevens verzameld die uit de informatiesystemen van de politie niet of onvoldoende betrouwbaar kunnen worden verkregen (bijvoorbeeld feitelijk slachtofferschap en onveiligheidsgevoelens). Een deel van de gegevens uit de PMB is ook opgenomen in het INP en GIDS.

4.2 Betrouwbaarheid van de informatie

De informatie over de taakuitvoering is voor het grootste deel opgenomen in twee basisregistraties:

- de bedrijfsprocessensystemen waarin het werkaanbod en de producten van het politiewerk worden geregistreerd;
- de tijdverantwoordingsystemen waaraan gegevens over capaciteitsinzet kunnen worden ontleend.

Deze basisregistraties kennen een uitgebreid aantal coderingen en de invoer door de individuele politieambtenaar kost veel tijd. De korpsen beschouwen ze over het algemeen als gebruikersonvriendelijk.

³³ Oktober 1997. Opgesteld door de Inspectie Politie in opdracht van de ministers van BZK en van Justitie en na overleg met de beraden van de politiekorpsen.

³⁴ Convenant Politie (november 1999).

De gebruikersonvriendelijkheid is niet bevorderlijk voor de betrouwbaarheid van de invoer. Alle zes korpsen hebben uitdrukkelijk gemeld dat zij de betrouwbaarheid van de gegevens in de genoemde basisregistraties nog onvoldoende achten. In één van de interviews werd opgemerkt dat schoning van de gegevens – althans op papier – tot 10% reductie van de criminaliteit zou leiden.

Alle korpsen ervaren dat het verkrijgen van betrouwbare informatie uit de diverse systemen nog teveel capaciteit vergt. Men komt daardoor onvoldoende toe aan een analyse van cijfers en het verklaren van oorzaken van verschillen tussen planning en realisatie.

Toch vinden vrijwel nergens systematische controles op de invoer van gegevens plaats. Naast capaciteitsgebrek speelt ook de soms beperkte aandacht van het management voor controle een rol.

In geen van de zes bezochte korpsen betreft de accountant de informatievoorziening over de taakuitvoering in zijn controle of heeft het korps een apart controleplan voor de verantwoordingsinformatie.

Waar wel aandacht is voor controle blijkt dat de betrouwbaarheid sterk verbeterd kan worden.

Bij de bezochte korpsen zijn de volgende vormen van controle aangetroffen:

- (1) Er wordt op districtsniveau invoercontrole uitgevoerd. Soms is deze controle volledig, soms worden alleen medewerkers die veel fouten maken gecontroleerd. De inzet is 1,5 tot 2 fte per district, en het foutenpercentage is teruggebracht van 15% tot 7%.
- (2) Er worden gerichte invoercontroles uitgevoerd voor delicten die aandacht hebben (tasjesroof en overvallen). De inzet is 1,5 fte per thema.
- (3) Er wordt een validatieprogramma ontwikkeld, om logische controles op de invoer uit te gaan voeren.

4.3 Beschikbaarheid en relevantie van informatie

Met het INP en GIDS is de basis gelegd voor de beschikbaarheid en vergelijkbaarheid van beleidsinformatie. De afspraak om GIDS per 1 juni 2000 in alle korpsen te implementeren is echter niet gerealiseerd waardoor nog niet alle korpsen in staat waren om al over 2000 de gevraagde beleidsinformatie aan de ministers te leveren. De invoering van het INP en GIDS en tussentijdse wijziging daarvan heeft geleid tot een breuk in continuïteit van de gegevens, waardoor cijfers vanaf 2000 niet altijd meer vergelijkbaar zijn met die uit voorgaande jaren³⁵.

Inmiddels hebben alle korpsen GIDS geïmplementeerd, maar het gebruik binnen het korps varieert.³⁶ Sommige korpsen melden niet voldoende GIDS-deskundigheid in huis te hebben.

De prestatie-indicatoren uit het INP zijn ontwikkeld door de korpsen. Opmerkelijk is echter dat juist ook de korpsen vraagtekens plaatsen bij de relevantie en toepassingswaarde van de indicatoren. Zij melden bijvoorbeeld dat de preventieve taken in het INP teveel buiten beschouwing blijven.

Ook betwijfelen zij of de gegevens wel op een juiste manier uit de basis-systemen worden geselecteerd. Het gevolg is dat de korpsen terugvallen op de basisregistraties (of «eigen» gegevensbestanden), afwijkende indicatoren hanteren of de via GIDS samengestelde gegevens corrigeren.

³⁵ De historische gegevens in de jaarverslagen 2000 bleken bijvoorbeeld bij een aantal korpsen af te wijken van de historische gegevens die voor de planning werden gehanteerd en in het jaarplan zijn vermeld. Dat heeft te maken met het standaardiseren (en soms tussentijds aanpassen) van opvragingen en definities.

³⁶ In drie korpsen is GIDS op de districten ingevoerd; in twee korpsen is er alleen op regioniveau toegang, en in één regio hebben in principe alle medewerkers toegang tot een beperkt aantal views.

Voorbeelden van beperkte relevantie/toepassingswaarde van (afzonderlijke) INP-indicatoren

Aangifteratio of meldingenratio = aantal ondertekende aangiften of meldingen (per 1000 objecten of inwoners).

Het betreft alleen de bij de politie geregistreerde misdaad. In welke mate dit de werkelijke criminaliteit weergeeft is ook afhankelijk van de meldings- en aangiftebereidheid die wordt gemeten in de PMB.

Risicopercentage = aantal inwoners of objecten dat slachtoffer is geworden (per 100 inwoners of objecten).

Hiervoor wordt het % slachtofferschap in de PMB gebruikt. Slachtofferschap geeft daarmee een beter beeld van de werkelijke veiligheidssituatie dan alleen de aangifte- of meldingenratio, maar zou moeten worden gezien in samenhang met andere betrouwbare gegevens over in politiestatistieken geregistreerde criminaliteit.

(Feitengericht:) Ophelderingspercentage = % van de misdrijven waarbij tenminste één verdachte bij de politie bekend is geworden

Dit percentage geeft kwantitatief inzicht in de opsporingsresultaten van de politie, maar zegt weinig over de kwaliteit van de opsporing en de daadwerkelijke veroordeling.

(Dadergericht:) Verdachtenratio = aantal verdachten waarvan een pv naar het OM is gezonden (per 100 misdrijven).

Deze ratio geeft de input voor het OM weer. De ratio geeft eveneens inzicht in de opsporingsinspanningen van de politie, maar hierin zijn de politiesepts en Haltafoeningen niet meegeteld.

GIDS is nog in ontwikkeling. Enerzijds worden indicatoren periodiek gewijzigd of vernieuwd, anderzijds ontbreken voor nieuw opgekomen aandachtspunten als huiselijk geweld of – recent – terrorisme passende codes.

Het korps kan managementrapportages met behulp van GIDS maken, maar de daarvoor benodigde bevestigingen («queries») moet het zelf maken. In de praktijk vallen de korpsen vaak terug op de bronsystemen (om de gegevens te genereren of om de via GIDS gegenereerde gegevens te corrigeren). Bepaalde bedrijfsvoeringgegevens kunnen alleen handmatig worden samengesteld.

4.4 Procesinformatie

De Algemene Rekenkamer heeft de korpsen gevraagd over het jaar 2001 informatie te verstrekken aan de hand van een informatiemodel, dat het bedrijfsproces als uitgangspunt neemt. De Algemene Rekenkamer vroeg om informatie over de thema's milieu en woninginbraken. Het ging om gegevens die volgens de Algemene Rekenkamer uit oogpunt van bedrijfsvoering noodzakelijk zijn.

Het informatiemodel is opgenomen als bijlage 3. Het laatste deel van het model betreft informatie die het OM registreert; om het eigen functioneren te bewaken is het van belang dat ook de politie deze informatie voorhanden heeft.

De Algemene Rekenkamer heeft van vijf korpsen de gevraagde procesinformatie (deels) ontvangen.

Uit de informatie kan de Algemene Rekenkamer opmaken dat korpsen bepaalde gegevens niet kunnen leveren. Deze gegevens zijn noch in GIDS,

noch in de onderliggende basisregistraties opgenomen. Het gaat onder meer om het aantal geregistreerde incidenten waarop geen inzet heeft plaatsgevonden en het aantal misdrijven waarvoor geen verdachte is gevonden.

De korpsen droegen wel alternatieven aan voor de gegevens die ze niet konden leveren met behulp van GIDS. Deze gegevens bleken echter niet onderling vergelijkbaar. Voor het aantal incidenten waarop geen inzet heeft plaatsgevonden, droegen de korpsen bijvoorbeeld drie berekeningswijzen aan, die alle een verschillend resultaat opleverden.³⁷ Soms houden medewerkers over deelgebieden in eigen registratie gegevens bij.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de korpsen niet in staat zijn het totaal aantal of percentage met succes afgesloten zaken vast te stellen.

Daartoe moeten ze het aantal zaken optellen met als resultaat (1) één of meer verdachten met politiestepot inclusief HALT-afdoening, (2) één of meer verdachten met wie een transactie is afgesloten, en (3) één of meer verdachten veroordeeld.

Sommige gegevens ontbreken of zijn niet volledig.³⁸ De informatie van politie en OM blijkt niet goed te koppelen, omdat de registratiebasis verschilt (zie 3.4.2).

De gegevens die de korpsen leverden aan de Algemene Rekenkamer roepen bij onderlinge vergelijking nog veel vragen op. Afgezien van enkele indicaties blijken veel gegevens onbruikbaar voor onderlinge vergelijking van de korpsen.

Milieu

Het aandeel van de geregistreerde milieu-incidenten bedraagt 3 tot 4% van alle geregistreerde incidenten. Van de bruto-capaciteit wordt minder dan 1% op het thema milieu ingezet.

Het grootste deel van de milieu-incidenten wordt door opsporingsambtenaren van de gemeente geconstateerd en is niet als incident opgenomen in de politiestructuren (maar deels wel in de systemen van het OM: bekeuringen in Tobias). Gegevens over het aantal politiesteps, het aantal transacties en het aantal beleidssteps ontbreken nagenoeg geheel.

Uit recent onderzoek³⁹ blijkt dat politieregio's steeds minder aandacht besteden aan de opsporing van milieudelicten; maar dat geldt niet voor alle regio's. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de aantallen die geregistreerd staan in de registratiesystemen van de politie niets zeggen over de inspanningen van de politieregio's. Complexe milieuzaken leiden soms maar tot één registratie; een eenvoudige intensivering van de handhaving in de wijk kan tot heel veel registraties leiden. Het is relatief arbitrair of iets wel of niet onder milieuzorg wordt geschaard (bv. de MKZ-crisis of millenniummaatregelen in de chemische industrie).

Woninginbraken

De woninginbraken (inclusief pogingen) vormen 1 à 2% van de geregistreerde incidenten. Korpsen zetten 1 tot 2% van hun capaciteit in op dit thema. Ze kunnen de inzet niet differentiëren naar soort activiteit. Tijd die ze besteden aan preventie wordt niet apart geregistreerd. Recherche-activiteiten binnen de basispolitiezorg zijn niet systematisch als zodanig geregistreerd. Het ophelderingspercentage (percentage misdrijven waarbij tenminste één verdachte bekend is geworden bij de politie) varieert van 7 tot 13%. Bij recent landelijk onderzoek⁴⁰ is vastgesteld dat het ophelderingspercentage volgens voorlopige cijfers over 2000 op hetzelfde niveau lag als in 1999 (6,5%). Het streefcijfer van 20% wordt bij de onderzochte korpsen niet gerealiseerd.

³⁷ (1) geregistreerde incidenten minus incidenten zonder inzet; (2) geregistreerde incidenten met inzet; en (3) aantal aangiften.

³⁸ Uit het onderzoek Jeugdcriminaliteit van de Algemene Rekenkamer bleek bijvoorbeeld dat de HALT-afdoeningen maar zeer ten dele geregistreerd zijn.

³⁹ Politie en milieuhandhaving; Nederlandse Politie Academie (juli 2001).

⁴⁰ Doorbraakmeter; Nederlands Politie Instituut (gegevensverzameling in het kader van het Kwaliteitsprogramma Veilig Wonen 1997–2001).

4.5 Ontwikkelingen

In november 1999 heeft de minister van BZK de Regieraad ICT Politie ingesteld⁴¹ die werd belast met de vernieuwing van de informatie-huishouding van de Nederlandse politie.

Het doel is «één samenhangende, robuuste en toekomstvaste informatie-huishouding, waarmee gestandaardiseerde werkwijzen van de politie probleemloos ondersteund worden». Daarmee zou ook ongehinderde informatie-uitwisseling plaats kunnen vinden tussen korpsen onderling en met de buitenwereld.

Als resultaat van een evaluatie van het bekostigingsstelsel is in 2002 een beperkte vorm van prestatiebekostiging ingevoerd. De minister heeft hiervoor 19 prestatie-indicatoren bij de korpsen opgevraagd. De verkregen gegevens bleken onvoldoende betrouwbaar, en om die reden is in overleg met de korpsen een verbeteringstraject in gang gezet. In juni 2002 moeten opnieuw gegevens worden aangeleverd, voorzien van een accountants-verklaring die inhoudt dat de gegevens correct via GIDS tot stand zijn gekomen. Het is de bedoeling dat het verbetertraject daarna wordt uitgebreid tot de andere indicatoren en gegevens uit GIDS.

4.6 Conclusies

Beschikbaarheid

In de basisregistratiesystemen van de korpsen zijn veel gegevens opgenomen over de taakuitvoering van de politie. Desondanks is het niet goed mogelijk om op grond van deze gegevens de taakuitvoering transparant te maken.

Betrouwbaarheid

De informatievoorziening over de taakuitvoering van de politie is behalve onvolledig ook onvoldoende betrouwbaar. De invoer van gegevens vormt de achilleshiel van de informatiesystemen. De interne controle hierop is bij veel korpsen ontoereikend. Bij geen van de onderzochte korpsen betreft de accountant de informatievoorziening over de taakuitvoering in zijn controle.

Volledigheid en relevantie

De ministers van BZK en van Justitie hebben zorg gedragen voor de ontwikkeling van het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP). Dit model heeft als doel de taakuitvoering van de politie transparant en meetbaar te maken. Het INP biedt geen volledig inzicht in de taakuitvoering van de politie. De taken van de politie op het gebied van preventie bijvoorbeeld worden in het INP niet vermeld.

De prestatie-indicatoren in het INP werden ontwikkeld door de korpsen zelf. Haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid waren daarbij absolute voorwaarden. Opvallend is dat juist de korpsen nu vraagtekens plaatsen bij de relevantie en de toepassingsmogelijkheden van de indicatoren.

Eerder onderzoek Algemene Rekenkamer

In 1995 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening ernstige onvolkomenheden vertoonde en onvoldoende betrouwbaar was waardoor de mogelijkheden voor ministerieel toezicht werden beperkt.⁴² Vastgesteld werd dat, alle projecten ten spijt, kengetallen voor het volgen, sturen, evalueren en vergelijken van de regio's, nauwelijks beschikbaar waren.

Met de invoering van het INP en GIDS hebben de ministers twee

⁴¹ Stc 1999, nr. 234.

⁴² Beheer in het nieuwe politiestel: stand van zaken op hoofdlijnen, 12 december 1995.

belangrijke voorwaarden voor adequate informatievoorziening gerealiseerd. Dat heeft echter niet geleid tot betrouwbare informatie voor het volgen, sturen, evalueren en vergelijken van de korpsen.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Vanaf 1999 sturen de ministers van BZK en van Justitie de taakuitvoering van de politiekorpsen partieel aan, door het benoemen van vijf landelijke beleidsthema's waaraan de korpsen aandacht moeten geven. Zo willen de ministers uitvoering geven aan de in het regeerakkoord van 1998 vastgelegde doelstelling dat Nederland in 2002 aantoonbaar veiliger moet zijn. Daarbij dient de politieorganisatie doorzichtiger en aanspreekbaar te worden op te behalen prestaties.

Om de realisatie van de landelijke thema's te borgen hebben de ministers een landelijke beleids- en beheerscyclus ingevoerd en met de korpsen afspraken gemaakt over een uniforme informatievoorziening. Hierin is het nodige werk verzet. Echter de uitwerking daarvan op landelijk en regionaal niveau kent nog onvolkomenheden die maken dat de ministers zich ten aanzien van deze thema's nog niet op de wijze zoals zij zich hadden voorgenomen kunnen verantwoorden over de prestaties van de politie, de ingezette middelen en de bereikte resultaten.

In de eerste plaats ontbreekt een adequaat landelijk toetsingskader. De ministers verlangen van de korpsen dat zij hun beleid toetsbaar formuleren, maar hebben dat zelf voor de landelijke beleidsthema's niet gedaan. Zij hebben daardoor onvoldoende basis om de geplande en gerealiseerde prestaties van de korpsen te beoordelen.

In de tweede plaats is het tot op heden niet mogelijk om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsthema's. De door de korpsen in 2000 en 2001 aan de ministers verstrekte informatie kan niet worden geaggregeerd en de korpsen kunnen niet onderling worden vergeleken (benchmarking). Dat komt omdat de afgesproken prestatie-indicatoren niet consequent worden gehanteerd. Daarnaast is de informatie onvoldoende betrouwbaar.

In de derde plaats levert de cyclus de ministers geen informatie over de geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet in de regio's. De Algemene Rekenkamer acht deze informatie ook op landelijk niveau van belang in het licht van discussies over de efficiency en de effectiviteit van de politie-inzet. Zo verdient de aanwijzing dat een belangrijk deel van de brutocapaciteit (inclusief administratief personeel) gaat naar bedrijfs-interne factoren nadere aandacht.

De politiekorpsen moeten in hun regionale beleids- en beheerscyclus de landelijke thema's integreren met de eigen regionale en lokale prioriteiten. Gelet op de vele actoren die daarbij zijn betrokken, is dit een complex proces, dat in de bezochte regio's op verschillende wijze wordt ingevuld. Alom geldt dat het regionaal beleid nog onvoldoende gebaseerd wordt op de uitkomsten van criminaliteitsanalyses en op integrale veiligheidsplannen. In de regionale colleges is weinig aandacht voor het te voeren beleid en de verantwoording daarover.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de zes bezochte korpsen met veel inzet werken aan de invoering en professionalisering van een regionale beleids- en beheerscyclus. Verdere verbeteringen zijn echter gewenst. Zo zijn de meeste korpsen er nog onvoldoende in geslaagd om het beleid toetsbaar te formuleren en zich hierover te verantwoorden. Voorts heeft

de koppeling tussen prestaties en middelen nog bij geen van de bezochte korpsen gestalte gekregen.

In 1995 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de informatievoorziening van de politie ernstige gebreken vertoonde. Ook uit het onderhavige onderzoek blijkt dat de informatievoorziening over taakuitvoering nog steeds onvolledig en onvoldoende betrouwbaar is. Weliswaar wordt sedert de invoering van de Politiewet 1993 gewerkt aan het formuleren van indicatoren om de taakuitvoering van de politie te kunnen meten en te beoordelen, maar de ontwikkelde indicatoren blijven aan discussie onderhevig en ontberen een algemeen draagvlak bij de korpsen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat zowel door de ministers als door de korpsen te weinig aandacht is besteed aan de betrouwbaarheid van de informatievoorziening over de taakuitvoering. De ministers hebben de afspraken over informatievoorziening bovendien niet strak genoeg gehandhaafd.

Als de informatievoorziening op orde is en de interne en externe verantwoordingen van de korpsen goed op elkaar worden aangesloten zal het door de korpsen als groot ervaren capaciteitsbeslag van de landelijke cyclus afnemen.

De Algemene Rekenkamer stelt tot slot vast dat bij de korpsen onduidelijkheid bestaat over de vraag of en in welke mate de ministers van BZK en van Justitie de regionale politiekorpsen beleidsmatig aan kunnen/moeten sturen. Geconcludeerd kan worden dat de wijziging van de Politiewet 1993 in 2000 in de praktijk niet tot de gewenste duidelijkheid heeft geleid. Voortdurend zijn er discussies over de reikwijdte van de rol van de ministers, die ertoe leiden dat de ministers met veel omzichtigheid te werk (moeten) gaan.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Ministers van BZK en van Justitie

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers van BZK en van Justitie aan hun positie duidelijk vast te leggen en die positie vervolgens ook stelselmatig in te vullen. Zij acht het van belang dat de voorwaarden daarvoor worden verankerd in het nieuwe BNP voor de periode na 2002. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn:

- Het aanscherpen van de toetsbaarheid van de landelijke doelstellingen;
- Het formuleren van door de korpsen onderschreven prestatie-indicatoren en het uniformeren van definities;
- Het waarborgen van betrouwbare vastlegging daarvan in de informatiesystemen door het bevorderen van planmatige aanpak van de interne controle binnen de korpsen;
- Het maken van meerjarige afspraken met de afzonderlijke korpsen over de bijdrage aan de realisering van de landelijke doelstellingen (met tussendoelen per jaar);
- Het jaarlijks beoordelen van de gerealiseerde prestaties en effecten, onder meer door benchmarking;
- Het jaarlijks bespreken van de voortgang met het korps, en zo nodig sturend optreden;
- Handhaving van de afspraken.

Los van het nieuwe BNP meent de Algemene Rekenkamer dat de ministers en de korpsen de informatievoorziening over de taakuitvoering (inclusief capaciteitsinzet) op korte termijn moeten verbeteren. Voor de

ministers is betrouwbare informatie nodig om de landelijke aandachtspunten te kunnen bepalen. Daarnaast hebben zij deze informatie nodig uit het oogpunt van prestatiefinanciering en om zich naar de Tweede Kamer in de geest van VBTB te kunnen verantwoorden.

De Algemene Rekenkamer beveelt in dit verband aan:

- Het inventariseren van de informatie, nodig voor het bewaken van de bedrijfsprocessen en voor de interne en externe verantwoording, met het oog op een vernieuwing van de basisregistratiesystemen.
- Het afstemmen van keteninformatie, zoals de aansluiting tussen gegevens van de politie en van het OM, maar ook van de andere partners in de veiligheidsketen.

Voorts meent de Algemene Rekenkamer dat de ministers de ontwikkeling van de regionale beleids- en beheerscyclus bij de korpsen moeten ondersteunen, onder meer door:

- Het uitwerken en stimuleren van de regierol van de gemeenten in het veiligheidsbeleid en het bevorderen dat ook de andere actoren in het veiligheidsbeleid hun bijdragen toetsbaar vastleggen;
- Het bevorderen van aandacht bij de regionale colleges voor het beleid, zowel wat betreft planning als verantwoording hierover;
- Het bevorderen van deskundigheid bij de korpsen in het maken van criminaliteitsanalyses en het vertalen daarvan naar operationele plannen;
- Het aanreiken van good-practices en het ook anderszins bevorderen dat korpsen van elkaar leren.

Tenslotte vraagt de Algemene Rekenkamer aandacht voor:

- De integratie van het financieel- en beleidsmatig toezicht, en het betrekken van de resultaten uit het kwaliteitsstelsel daarbij.
- De discrepantie tussen het bepaalde in de artikelen 18 en 19 uit d Politiewet 1993 (inzake de toezichthoudende rol van het College van procureurs-generaal en van de commissaris van de Koning) en de wijze waarop daaraan in de praktijk invulling wordt gegeven.

5.2.2 Regionale politiekorpsen

De Algemene Rekenkamer beveelt de politiekorpsen aan om de eigen regionale beleids- en beheerscyclus waar nodig te verbeteren door:

- Landelijke en regionale prioriteiten te onderbouwen op basis van een regionale criminaliteitsanalyse en de hieruit afgeleide doelstellingen vast te leggen in een meerjarenperspectief;
- De doelstellingen in de plannen op regionaal, districts- en teamniveau meetbaar te formuleren in termen van landelijk geüniformeerde prestatie-indicatoren;
- De beleidsplannen, jaarverslagen en managementrapportages binnen het korps te uniformeren en beter op elkaar te laten aansluiten;
- Verschillen tussen planning en realisatie te analyseren en te verklaren;
- In de beleidsplannen de capaciteitsinzet te plannen en meer inzicht te verwerven in de realisatie van de geplande inzet en de kosten van prestaties.

Voorts verdient het aanbeveling om bij de verdeling van de capaciteit binnen de regio meer rekening te houden met het werkaanbod respectievelijk de verdeling van de criminaliteit.

De Algemene Rekenkamer meent dat ook de korpsen primair en in een hoog tempo moeten werken aan verbetering van de informatievoorziening over de taakuitvoering. In dit verband beveelt zij aan:

- Op korte termijn interne controles in te voeren, om de betrouwbare vastlegging van informatie in de basisregistratiesystemen te garanderen;
- De accountant te belasten met de beoordeling van de betrouwbaarheid van gegevens over taakuitvoering;
- De GIDS-deskundigheid bij de korpsen te bevorderen.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Reactie minister van BZK

De resultaten van het onderzoek komen volgens de minister van BZK in grote mate overeen met de bevindingen van het eigen evaluatie-onderzoek van de politieministers (bijlage 1), dat een leidraad is geweest voor de nieuwe beleidsvoornemens. De minister wijst erop dat inmiddels veel in gang is gezet op het terrein van de inrichting van de beleids- en beheerscyclus, wettelijke sturingsmechanismen, informatievoorziening en de daarop gebaseerde processen binnen de korpsen. Hij wijst erop dat zich in de implementatiefase daarvan onvolkomenheden kunnen voordoen.

De conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer ondersteunen volgens de minister het al ingezet beleid; de aanbevelingen inzake sturingsrelaties, de dialoog tussen Rijk en regio, de systematiek van prestatie-afspraken, de regierol van de gemeenten en overige actoren en de verbetering van de informatievoorziening hebben een nadrukkelijke plaats gekregen in het nieuwe veiligheidsprogramma «Naar een veiligere samenleving».⁴³ Vervolgens:

- zullen de doelstellingen uit het programma worden vertaald in resultaatafspraken, inclusief indicatoren en streefwaarden; daarbij zal ook een nulmeting worden gehouden;
- zal eind 2002 met de politie een Landelijk Convenant met resultaatafspraken worden afgesloten; op basis daarvan zullen voor medio 2003 bilaterale convenanten tussen Rijk en regiokorpsen worden afgesloten, met de bijdrage per korps aan de landelijke doelstellingen.

Voorts wijst de minister erop dat een meerjarig programma is opgesteld voor de verbetering van de informatievoorziening (Bestek ICT-Politie), dat samen met de korpsen wordt uitgevoerd. Er wordt gestreefd naar één uniforme informatiehuishouding die de primaire processen ondersteunt en informatie-uitwisseling met ketenpartners mogelijk maakt (streefdatum 2005).

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om te komen tot een heldere formulering van beleidsdoelstellingen en de wijze van verantwoordwoorden sluit volgens de minister ook aan op de in het wetsvoorstel Bestel in balans ingezette weg. In dit wetsvoorstel wordt het onderscheid tussen beheer en gezag en de daarvan afgeleide verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op regionaal niveau én in de verhouding tussen Rijk en regio verduidelijkt. De minister van BZK wordt daarbij gepositioneerd als verantwoordelijk minister voor het beheer van de politie, en vervult een centrale rol in de sturingsrelatie tussen Rijk en regio.

De minister meent dat de discussie over de vraag of en in welke mate de ministers de korpsen beleidsmatig aan kunnen of moeten sturen inmiddels is verhelderd. De centrale tendens van de genoemde ontwikkelingen en beleidsvoornemens maken volgens hem duidelijk dat de ministers van BZK en van Justitie de korpsen kunnen, mogen en zullen aansturen.

De minister deelt de constatering dat 45–50% van de *bruto*-capaciteitsinzet opgaat aan bedrijfsinterne factoren en indirecte activiteiten.⁴⁴ Gegeven deze situatie is in het veiligheidsprogramma aangekondigd dat een verlaging van het ziekteverzuimpercentage (tot 8%) moet leiden tot een

⁴³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1, aan de Tweede Kamer aangeboden op 6 oktober 2002.

⁴⁴ De minister komt via een andere weg tot dit getal. Statistisch gezien oefent van elke 100 fte bij de politie 25 fte een functie uit op het terrein van administratief-technische en politieke ondersteuning. Voor de overige 75 fte is bruto 1878 uur per fte beschikbaar, waarvan na aftrek van uren voor opleidingen, verlof ziekteverzuim 1325 uur overblijft. (70,5%, = 53 fte). Dus 47 van de 100 fte is niet direct inzetbaar voor executieve taken.

verhoging van de netto-inzetbaarheid. Dit zal worden doorvertaald naar de regioconvenanten.

Voorts verwacht de minister dat het voorgenomen interdepartementale beleidsonderzoek naar doorlichting van de regelgeving voor executieve politietaken mogelijkheden zal bieden om de inzetbaarheid te verhogen.

De aanbevelingen over de inrichting van de regionale beleids- en beheerscyclus moeten volgens de minister primair door de korpsen zelf worden opgepakt. Waar nodig en gewenst in het licht van de te maken prestatie-afspraken zal door de minister zelf worden ingezoomd op de mogelijkheden om hierin concrete vorderingen te realiseren (bijvoorbeeld ten aanzien van de informatievoorziening of beleidskeuzen over feitelijke capaciteitsinzet).

6.2 Reactie minister van Justitie

Ook de minister van Justitie stelt, mede namens het OM, vast dat de conclusies en aanbevelingen in het rapport grotendeels sporen met die van het eigen evaluatie-rapport van de politieministers. De op grond hiervan gewijzigde landelijke cyclus zal volgens de minister ook een positieve invloed hebben op het functioneren van de regionale cyclus. In het nieuwe veiligheidsprogramma en de voorgenomen uitwerking daarvan wordt volgens de minister geanticipeerd op vrijwel alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Voorts meldt de minister dat de politieministers om de naleving van de resultaatafspraken te bevorderen meer gebruik zullen moeten maken van bestaande en nieuwe mogelijkheden om stimulerend en corrigerend op te treden. De politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie bij de inzet en prioriteitstelling bij de strafrechtelijke handhaving krijgt hierbij gestalte via de gezagslijn van het OM en via zijn betrokkenheid bij het door zijn ambtsgenoot van BZK te voeren beheer van de politie.

Met het oog op de aanbeveling dat de politieministers hun positie duidelijk vast dienen te leggen, meldt de minister dat zijn ambtsgenoot van BZK, in lijn met het Strategisch Akkoord, nadrukkelijk directer verantwoordelijkheid zal nemen voor het beheer van de politiekorpsen. Hij verwijst daarbij naar het wetsvoorstel Bestel in balans, dat een aanpassing van de Politiewet 1993 beoogt op het punt van de benoeming van de korpsbeheerder en een duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling tussen regionaal college en korpsbeheerder.

Aan de aanbeveling dat de ministers de ontwikkeling van de regionale beleids- en beheerscyclus bij de korpsen moeten ondersteunen door het verbeteren van de regierol van de gemeenten in het veiligheidsbeleid wordt volgens de minister onder meer uitvoering gegeven door de volgende maatregelen uit het veiligheidsprogramma:

- de vertaling van de, op de lokale veiligheidsanalyses gebaseerde, lokale veiligheidswensen in de regionale beleidsplannen van de politie;
- het gemeentelijk inbrengrecht (uit het wetsvoorstel Bestel in Balans).

De minister onderschrijft dat de informatiehuishouding van de politie manco's vertoont. Het besef dat de kwaliteit van de informatie over de taakuitvoering (inclusief de informatie over de aard, de omvang en de concentratie van de criminaliteit) snel moet verbeteren is volgens hem alom aanwezig.

Ook hij verwijst naar het meerjarig verbeterprogramma dat hiervoor is opgesteld. Voorts meldt hij dat ook in het kader van de prestatiefinancie-

ring wordt gewerkt aan het verbeteren van het gegevensbeheer door de korpsen.

De conclusie ten aanzien van artikel 19 van de Politiewet 1993 (toezicht-houdende rol van het College van procureurs-generaal) vindt de minister «kort door de bocht» geformuleerd. Het lijkt alsof er bewust voor gekozen is dat er geen structurele informatievoorziening richting het College plaatsvindt. Deze informatievoorziening vindt echter getrappt plaats via het reguliere sturingsmodel waarin de hoofdofficier van justitie via de gebieds-procureur-generaal het College informeert.⁴⁵ Artikel 19 heeft daarmee een op de reorganisatie bij het OM toegesneden uitwerking gekregen, waarbij het College als ultimatum remedium wordt ingezet om als toezichthouder op te treden, aldus de minister.

6.3 Reactie Korpsbeheerdersberaad

Ook het korpsbeheerdersberaad herkent een aantal bevindingen uit het rapport en acht deze in de lijn met de evaluatie van de beleids- en beheerscyclus van de politieminsters. Het beraad verwijst naar de reactie hierop.⁴⁶

Het beraad heeft echter bezwaar tegen de impliciete opvatting inzake het politiebepel in het rapport, die berust op twee pijlers: (1) de wenselijkheid van een landelijke eenheid voor wat betreft de taakuitvoering van de politie en (2) een inhoudelijke verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie ten aanzien van de thema's (inclusief de daarbij horende sturende rol en een toetsingskader). Daarmee wordt volgens het Korpsbeheerdersberaad onvoldoende betekenis toegekend aan de wettelijke verantwoordelijkheden van de regionale colleges en aan de mogelijkheden tot regionaal maatwerk.

Het beraad onderschrijft dat de doelstelling met betrekking tot de landelijke thema's duidelijker kan en heeft zich meermalen bereid verklaard om met de ministers duidelijke prestatie-afspraken te maken. Dit is intussen ook opgenomen in het nieuwe veiligheidsprogramma. Een en ander moet volgens het beraad plaatsvinden binnen de huidige verantwoordelijkheidstoedeling op grond van de Politiewet 1993. Het regionale beleidsplan verbindt dan de prioriteiten van het lokale niveau en de beleidsthema's van het nationale niveau. Verder wordt geaccentueerd dat in beginsel sprake is van «wederzijdse wilsovereenstemming» tussen ministers en korpsen.

⁴⁵ Als er signalen komen dat een specifieke politie-ambtenaar in specifieke omstandigheden of een geheel korps niet goed functioneert, is actie geboden door de hoofdofficier zelf. Gaat het om de gehele politie, dan zal op het niveau van het College actie moeten worden ondernomen. In alle gevallen is het een verantwoordelijkheid van de hoofdofficier dat hij zich laat informeren opdat hij kan beoordelen of het signaal ernstig moet worden genomen. Hij maakt hierbij gebruik van de op zijn parket aanwezige specifieke deskundigheid en zo nodig van de Rijks-recherche. Van zijn bevindingen dient hij zijn gebieds-procureur-generaal op de hoogte te stellen. Deze kan vervolgens zonnig ervoor zorgen dat het college geïnformeerd wordt, om de geëigende acties te (doen) ondernemen.

⁴⁶

Ook het beraad vindt dat de informatievoorziening in de korpsen nog niet optimaal is, maar stelt tegelijkertijd dat er de laatste jaren grote voorde-ningen zijn gemaakt. Door de invoering van het INP en GIDS is meer structuur aangebracht in de gegevensverzameling, en ook de introductie van het systeem van prestatiefinanciering heeft hiervoor waardevolle informatie opgeleverd. Aan een verdere structurering wordt gewerkt. De aanbevelingen over verbetering van de informatievoorziening worden in het algemeen onderschreven. Aan verhoging van de betrouwbaarheid van de informatie wordt, aldus het beraad, reeds gewerkt. Zo zijn in het kader van het project prestatiefinanciering initiatieven genomen om in de korpsen de systematische controle van de invoer van gegevens beter te borgen en om functionaliteit en het gebruik van GIDS te bevorderen. Ook is er aandacht voor eenduidige en uniforme invoer van gegevens aan de basis.

Het beraad plaatst echter vraagtekens bij de aanbeveling om de accountant te belasten met de beoordeling van de betrouwbaarheid van

de gegevens over taakuitvoering. De ervaringen bij het project prestatie-financiering laten volgens het beraad zien dat de rol van de accountant maar beperkt kan zijn.

Voor het punt over de geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet in de regio's verwijst het beraad naar de initiatieven om een uniform systeem in te voeren.

6.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers verwijzen in hun reactie regelmatig naar het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving». De Algemene Rekenkamer concludeert dat dit programma een basis biedt voor de realisatie van noodzakelijke verbeteringen in het veiligheidsbeleid. Naast concretisering van de doelstellingen op een aantal terreinen worden in het plan veel maatregelen aangekondigd die in de komende jaren hun beslag dienen te krijgen. Het betreft hier nieuwe beleidsvoornemens maar ook voornemens die al vier jaar geleden in het BNP werden aangekondigd. Gelet op haar eerdere bevindingen wijst de Rekenkamer er op dat realisatie van deze voornemens een strakke sturing en regie vergt van de politieminsters, en met name de minister van BZK.

Het korpsbeheerdersberaad gaat in zijn reactie in op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ministers en regionale colleges. De kritiek van het beraad dat in het rapport onvoldoende betekenis wordt toegekend aan de wettelijke verantwoordelijkheden van de colleges deelt de Algemene Rekenkamer niet. Zij is uitgegaan van de bepalingen in de Politiewet 1993 en van de afspraken in het kader van het BNP.

Vergelijking van de reacties van de ministers met die van het beraad illustreert dat op dit punt verduidelijking nodig is.

De Algemene Rekenkamer vindt het overigens teleurstellend dat de ministers en de korpsen niet op alle aanbevelingen ingaan en/of onduidelijkheid laten bestaan of zij deze overnemen (zie ook de overzichtstabel in bijlage 4).

Zij vraagt nogmaals de aandacht voor met name de informatievoorziening over capaciteitsinzet, die van doorslaggevende betekenis is voor inzicht in de effectiviteit en de doelmatigheid van de taakuitvoering.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat sedert 1995 te weinig vordering is gemaakt om de betrouwbaarheid en volledigheid van de informatievoorziening te verbeteren. De initiatieven in het kader van de invoering van prestatiefinanciering zijn weliswaar een stap in de goede richting, maar betreffen slechts een beperkt deel van de taakuitvoering.

Over het geheel genomen beoordeelt de Algemene Rekenkamer de ambities en de beleidsvoornemens positief, maar zij stelt tegelijkertijd vast dat meer dan in de afgelopen jaren aandacht nodig is voor de sturing en bewaking van de uitvoering.

RESULTATEN EVALUATIE LANDELIJKE BELEIDS- EN BEHEERCYCLUS

In 2001 hebben de ministers van BZK en van Justitie een evaluatieonderzoek laten uitvoeren naar het functioneren van de landelijke beleids- en beheercyclus⁴⁷. De resultaten werden in februari 2002 aan de Tweede Kamer verstrekt. De ministers moeten hun definitieve standpunt naar aanleiding van het rapport nog bepalen.

In het rapport wordt gewezen op de grote diversiteit in taakopvatting en feitelijk functioneren van korpsbeheer, regionaal college en korpsleiding. Die diversiteit komt onder meer tot uiting in de perceptie van de rol van de beleids- en beheercyclus, de wijze waarop met de cyclus wordt omgegaan en de relatie met het lokale bestuur.

De gemeenten zijn volgens het onderzoek nog onvoldoende in staat hun regierol in het veiligheidsbeleid waar te maken en de korpsen nemen dan ook een dominante positie in binnen het bestel.

Verder wordt geconstateerd dat het planningsritme binnen het korps (districten en teams) niet goed aansluit bij het ritme van de landelijke cyclus. Deze laatste wordt beschreven als sterk geritualiseerd: op korpsniveau sterk procedureel gericht, op rijksniveau niet leidend tot een inhoudelijke dialoog met de korpsen.

Ten aanzien van de inrichting van de beleidsen beheercyclus worden onder andere de volgende aanbevelingen gedaan:

- het overgaan op een meerjarige beleidscyclus;
- het formuleren van termijnen voor het bereiken van effecten van de landelijke prioriteiten;
- het afschaffen van de discussie over de jaarplannen en het vervangen daarvan door een ambtelijke dialoog over beheersvraagstukken tussen BZK en de korpsen;
- het aanbrengen van samenhang tussen de beleids- en beheercyclus prestatiebekostiging en kwaliteitszorg.
- Het vervroegen van de datum waarop de korpsen hun jaarverslag moeten indienen (1 april).

Over de informatievoorziening wordt in het rapport opgemerkt dat weliswaar sprake is van vooruitgang, maar ook van scepsis op regionaal niveau. De scepsis betreft de onbetrouwbaarheid, de conceptuele vaagheid van het INP, en «teveel en verkeerde indicatoren».

Daarom wordt een herbezinning op het INP en op de INP-indicatoren en aandacht voor de betrouwbaarheid van de invoer in de registratiesystemen aanbevolen. De minister van BZK en de korpsen zouden een informatieprotocol moeten afsluiten en voor iedere sturingsrelatie zou een set van maximaal 10 prestatie-indicatoren benoemd moeten worden. Tenslotte zou de afstemming tussen politie en OM verbeterd moeten worden, op planningsniveau én door het formuleren van ketenindicatoren.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de bevindingen van genoemd evaluatieonderzoek in grote lijnen overeenstemmen met haar eigen bevindingen.

⁴⁷ Vooruitgang of regendans; december 2001.

CAPACITEITSINZET

2001: Brutocapaciteit	Korps 1	Korps 2	Korps 3	Korps 4
Bedrijfsinterne factoren***	28%	33%	26%	26%
Beheersmatige ondersteuning****	15%	18%	22%	19%
Recherche	9%	12%	10%	10%
Gebiedsgebonden politiezorg	24%	18%	22%	9%
Clientgerichte politiezorg	14%**	9%	4%	9%**
Operationele ondersteuning	6%	5%	8%	10%
Noodhulp	3%	– *	7%	10%
Probleemgerichte politiezorg	1%	4%	1%	6%
Bijzondere politietaken	#	1%	#	1%

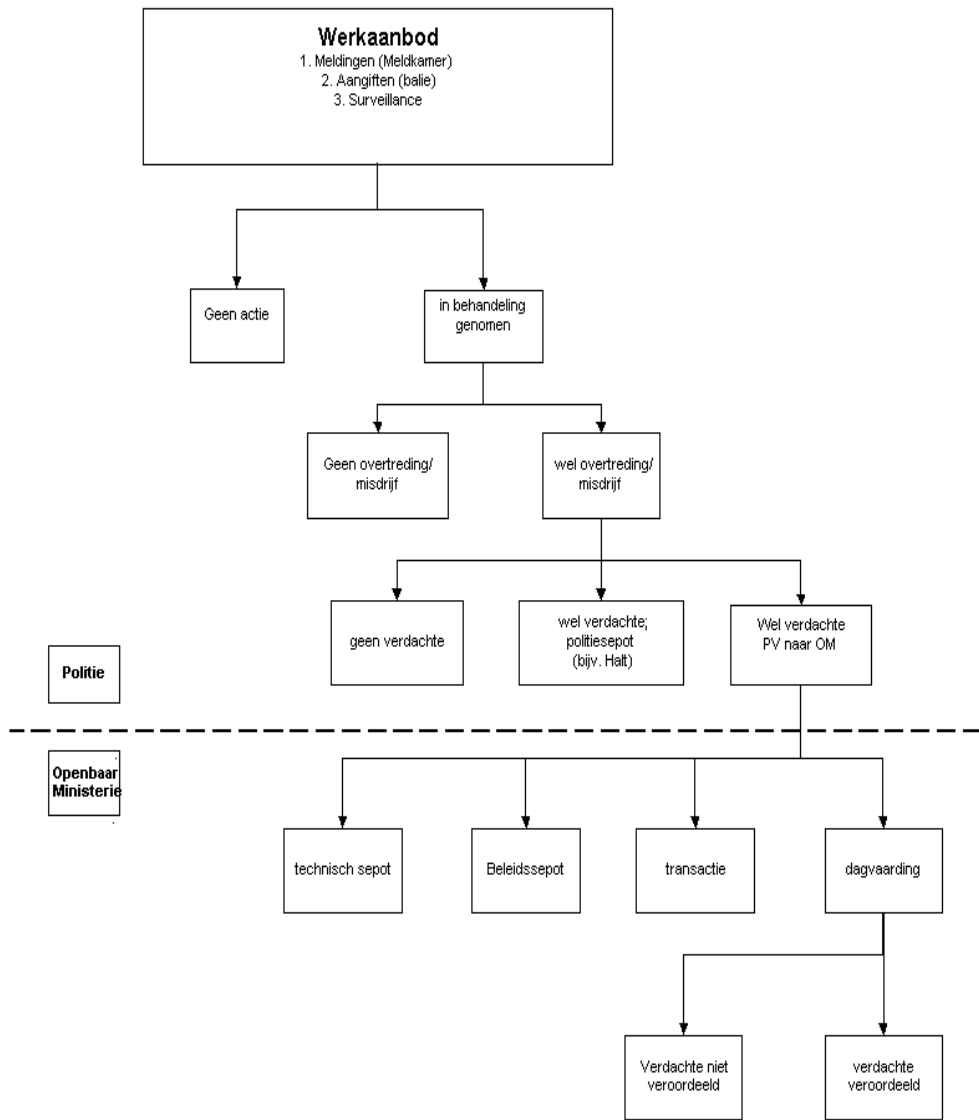
minder dan 0,5%

* noodhulp wordt niet gehanteerd; zit verspreid over andere categorieën

** geregistreerd als bureaugerichte zorg

*** omvat afwezigheid (verlof, schorsing, ziekteverzuim), het volgen of geven van training/opleiding, werkzaamheden en activiteiten die intern gericht zijn (faciliteiten, logistieke verzorging, personeelszorg) of anderszins niet direct bijdragen de verwezenlijking van een resultaatgebied van de politie (inzet buiten eigen korps).

**** Beheersactiviteiten die samenhangen met management en beheerstaken (zoals personeel, financiën, beleid en control, automatisering, communicatie, logistiek en middelen, management, werkoverleg arrestantenzorg/-transport).



BIJLAGE 4

OVERZICHTSTABEL CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Reactie korpsbeheerders	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Landelijke Beleids- en beheerscyclus</i> Landelijk toetsingskader ontbreekt waardoor de ministers onvoldoende basis hebben om geplande en gerealiseerde prestaties van de korpsen te beoordelen.	<ul style="list-style-type: none">* (Ministers) Aanscherpen toetsbaarheid landelijke doelstellingen.* (Ministers) Maken van meerjarige afspraken met afzonderlijke korpsen over hun bijdrage aan de landelijke doelstellingen.	<ul style="list-style-type: none">* In het met de politie af te sluiten Landelijk Convenant zullen concrete resultaat-afspraken worden opgenomen.* Met de afzonderlijke korpsen zullen op basis van het Landelijk convenant bilaterale convenanten worden gesloten, met de bijdrage per korps aan de landelijke doelstellingen.		De Algemene Rekenkamer beoordeelt de voornemens positief, en stelt vast dat in het nieuwe veiligheidsprogramma en aantal landelijke doelstellingen toetsbaar zijn geformuleerd. Voor andere doelstellingen moet dit nog zijn beslag krijgen in het landelijk Convenant en de regioconvenanten.
Landelijk inzicht in de realisatie van beleidsthema's ontbreekt, doordat de korpsen afgesproken prestatie-indicatoren niet hanteren; bovendien is de informatie onvoldoende betrouwbaar.	(Ministers) <ul style="list-style-type: none">• Formuleren van door de korpsen onderschreven prestatie-indicatoren en uniformeren van definities.• Jaarlijks beoordelen van gerealiseerde prestaties en effecten (onder andere door bench-marking)• Jaarlijks bespreken van voortgang met de korpsen en zo nodig sturend optreden.• Handhaven van de afspraken	De ministers reageren niet op de afzonderlijke aanbevelingen; zij verwijzen in algemene zin naar de beleidsvoornemens in het nieuwe veiligheidsprogramma.		De Algemene Rekenkamer stelt vast dat in het nieuwe veiligheidsprogramma maatregelen worden aangekondigd die sporen met de aanbevelingen.
De landelijke cyclus levert de minister geen informatie over geplande en gerealiseerde capaciteitsinzet. Deze informatie is van belang in verband met discussies over effectiviteit en efficiency van politie-inzet.	<ul style="list-style-type: none">* (Ministers) Integreer van financieel en beleidsmatig toezicht bij het Ministerie van BZK	De ministers geven geen reactie op de aanbeveling. De minister van BZK meldt dat hij de netto-inzetbaarheid wil verhogen door het opnemen in de regio-convenanten van een verlagings van het ziekteverzuimpercentage en door het minimaliseren van administratieve lasten.		De Algemene Rekenkamer betreurt het dat de minister van BZK niet reageert op de aanbeveling tot integratie van financieel en beleidsmatig toezicht.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Reactie korpsbeheerders	Nawoord Algemene Rekenkamer
<i>Regionale beleids- en beheerscyclus</i> Regionale beleid is nog onvoldoende gebaseerd op uitkomsten van criminaliteitsanalyses.	<ul style="list-style-type: none"> (Ministers) Bevorderen van deskundigheid bij de korpsen in het maken van criminaliteitsanalyses en vertalen daarvan naar operationele plannen. (Korpsen) Landelijke en regionale prioriteiten onderbouwen op basis van een regionale criminaliteitsanalyse en hieruit afgeleide doelstellingen vastleggen in een meerjarenperspectief. 	<ul style="list-style-type: none"> De ministers geven geen reactie op deze aanbeveling. 	<ul style="list-style-type: none"> De korpsbeheerders melden dat de landelijke thema's hun werking moeten krijgen via regionale beleids-plannen, tegen de achtergrond van een regionale criminaliteitsbeeldanalyse. 	De Algemene Rekenkamer constateert dat de korpsbeheerders haar aanbeveling ondersteunen. Zij betreurt dat de ministers niet op de aanbeveling ingaan.
Regionale Colleges hebben weinig aandacht voor het te voeren beleid en de verantwoording hierover.	<ul style="list-style-type: none"> (Ministers) Bevorderen van aandacht bij de Regionale Colleges voor het beleid, zowel wat betreft planning als de verantwoording hierover. (Ministers) Uitwerken en stimuleren van de rol van de gemeenten in het veiligheidsbeleid en bevorderen dat ook andere actoren in het veiligheidsbeleid hun bijdragen toetsbaar vastleggen. 	De ministers verwijzen naar het nieuwe veiligheidsprogramma en het wetsvoorstel Bestel in Balans.		<p>Uit de reactie van de ministers blijkt niet hoe wordt bevorderd dat regionale Colleges meer aandacht voor beleid krijgen.</p> <p>In het nieuwe veiligheids-programma verplicht de minister alle gemeenten in 2003 een veiligheids-programma beschikbaar te hebben.</p>
Verbeteringen in de regionale cyclus zijn nodig, onder meer beleid toetsbaar formuleren en zich hierover verantwoorden.	<ul style="list-style-type: none"> (Ministers) Aanreiken van goed-practices en anderszins bevorderen dat korpsen van elkaar leren. 	<ul style="list-style-type: none"> De Ministers reageren niet specifiek op deze aanbeveling, maar verwijzen in algemene zin naar het nieuwe veiligheids-programma 		In het nieuwe veiligheids-programma is opgenomen dat bench-marking en breder implementeren van best-practices door de ministers zal worden bevorderd.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Reactie korpsbeheerders	Nawoord Algemene Rekenkamer
	<ul style="list-style-type: none"> • (Korpsen) Landelijke en regionale prioriteiten onderbouwen op basis van regionale criminaliteitsanalyse en hieruit afgeleide doelstellingen vast leggen in meerjarenperspectief. • (Korpsen) Doelstellingen in de plannen op regionaal-, districts- en teamniveau meetbaar formuleren in termen van landelijk geüniformeerde prestatie-indicatoren. • (Korpsen) Beleidsplannen, jaar-verslagen en management-rapportages binnen het korps uniformeren en beter op elkaar aansluiten. • (Korpsen) Verschillen tussen planning en realisatie analyseren en verklaren. • (Korpsen) In beleidsplannen de capaciteitsinzet plannen en meer inzicht verwerven in realisatie van geplande inzet en kosten van prestaties. • Bij de verdeling van de capaciteit binnen de regio meer rekening houden met werk-aanbod resp. verdeling van de criminaliteit. 		<ul style="list-style-type: none"> • De korpsbeheerders reageren niet op de afzonderlijke aanbeveling, doch verwijzen naar hun reactie op het evaluatierapport van de ministers. <p>Bij de laatste aanbeveling wijzen zij op initiatieven om een uniform capaciteitsmanagementsysteem in te voeren.</p>	<p>Uit de reactie van het korpsbeheerdersberaad blijkt niet af en hoe de aanbevelingen tegemoet zal worden gekomen</p>
<i>Verbetering informatievoorziening</i>	<ul style="list-style-type: none"> • (Ministers) Inventariseren van de informatie, nodig voor het bewaken van de bedrijfsprocessen en voor de interne en externe verantwoording. • (Ministers) Afstemmen van keteninformatie, zoals de aansluiting tussen gegevens van de politie en van het OM, maar ook van de andere partners in de veiligheidsketen. • (Korpsen) GIDS-deskundigheid bevorderen. 	<p>Beide ministers verwijzen naar het nieuwe veiligheidsprogramma en naar het verbeterprogramma dat hiervoor is opgesteld (Bestek ICT-Politie).</p>	<p>Aanbevelingen worden in het algemeen onderschreven. Aan verdere structurering van de gegevensverzameling wordt gewerkt.</p>	<p>In het nieuwe veiligheidsprogramma melden de ministers onder andere de informatievoorziening krachtig te gaan sturen en de informatie van alle actoren binnen de strafrechtketen met ingang van 2005 te gaan aansluiten.</p>
Informatie over taakuitvoering is onvolledig				

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie ministers	Reactie korpsbeheerders	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Informatie over taakuitvoering is onbetrouwbaar.</p>	<p>• (Ministers) Waarborgen van betrouwbare vastlegging daarvan in informatiesystemen en bevorderen van interne controle binnen de korpsen</p> <p>• (Korpsen) Invoeren interne controles op invoer in basisregistratiesystemen.</p> <p>• (Korpsen) Accountant belasten met beoordeling van betrouwbaarheid van gegevens over taakuitvoering</p>	<p>Beide ministers verwijzen naar het nieuwe veiligheidsprogramma en naar Bestek ICT-Politie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbevelingen worden in het algemeen onderschreven. In het kader van prestatie-beloning zijn initiatieven genomen om controle van gegevensinvoer te borgen en functionaliteit en gebruik van GIDS te bevorderen. Er is aandacht voor eenduidige en uniforme invoer van gegevens aan de basis. • De aanbeveling om de accountant te belasten met de beoordeling van de betrouwbaarheid van de gegevens over taakuitvoering wordt niet onderschreven, omdat de rol van de accountant hierin maar zeer beperkt kan zijn. 	<p>De Rekenkamer wijst erop dat de reactie van de korpsen ziet op de invoering van prestatiefinanciering en daarmee vooralsnog op een gering deel van de (informatie-huishouding) over taakuitvoering. Wanneer accountantscontrole op de gegevens wordt afgevoerd, wordt het belang van interne controle vooraf nog groter.</p>
<p><i>Overige</i></p>	<p>Bij de korpsen is onduidelijkheid over de vraag of en in welke mate de ministers hen beleidsmatig aan kunnen/moeten sturen. De voortdurende discussies over de reikwijdte van de rol van de ministers leiden ertoe dat de ministers met veel omzichtigheid te werk (moeten) gaan.</p>	<p>Beide ministers verwijzen naar de afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling in het Strategisch Akkoord en naar de voorstellen in het wetsvoorstel «Bestel in balans».</p> <p>De minister van BZK meent dat hieruit duidelijk is dat de politieminsters de korpsen kunnen, mogen en zullen aansturen.</p>	<p>Het korpsbeheerdersberaad hecht aan de regionale beleidsplannen accentueert dat binnen het huidige systeem in beginsel sprake is van «wederzijdse wilsovereenstemming» tussen ministers en korps.</p>	<p>De Rekenkamer stelt vast dat de reacties van de ministers en het korpsbeheerdersberaad niet van gelijke strekking zijn.</p>
<p>Er is discrepantie tussen het bepaalde in art. 18 en 19 uit de Politiewet 1993 (toezichthoudende rol van het College van procureurs-generaal en van de commissaris van de Koning) en de wijze waarop daaraan in de praktijk invulling wordt gegeven.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer vraagt hiervoor aandacht van de ministers.</p>	<p>De minister van BZK reageert niet op deze aanbeveling.</p> <p>De minister van Justitie geeft aan dat de informatievoorziening aan het College van procureurs-generaal (passend binnen het huidige sturingsmodel) getraptd plaats vindt.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het gewenst is de toezichthoudende rol van zowel het college van procureurs-generaal als van de commissaris van de Koning te verduidelijken.</p>	<p>De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het gewenst is de toezichthoudende rol van zowel het college van procureurs-generaal als van de commissaris van de Koning te verduidelijken.</p>