

Samenvatting

Onderzoek: het ontwerpen van een raamwerk voor het overleg over en de uitwerking van de landelijke prioriteiten voor de politie.

Achtergrond en vraagstelling

Dit onderzoek betreft de wijze waarop de besluitvorming plaatsvindt over de vaststelling en uitwerking van de landelijke prioriteiten voor de politie. Elke vier jaar stelt de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) deze landelijke prioriteiten (lp) vast. De minister vertaalt deze lp vervolgens in doelstellingen voor elke politieregio. Hierin heeft de nieuwe Politiewet geen verandering gebracht, zij het dat de minister nu, voorafgaande aan de vaststelling van de lp, de regioburgemeesters en het College van Procureurs-generaal moet horen.

Onder de nieuwe Politiewet is het beheer van de politie gecentraliseerd: alle 25 regionale politiekorpsen maken deel uit van één landelijk korps, onderverdeeld in 10 regionale eenheden. Er is één korpschef die onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van VenJ. De gezagsstructuur is echter onveranderd: de burgemeester beslist in de driehoek met de officier van justitie en de politiechef over prioriteiten en inzet van de politie.

De 'oude' spanning tussen landelijke sturing op de taakuitvoering van de politie middels de lp en het lokaal gezag is daarmee blijven bestaan, ergo, is door de centralisatie van het beheer aangescherpt. De versterking van de positie van de minister zou de grenzen van het lokaal gezag meer onder druk kunnen zetten. Het overleg over de vaststelling van de lp en de uitwerking daarvan in concrete ambities voor de regio's, krijgt daardoor een bijzondere lading. De minister benadrukt dat het overleg tussen hem en de betrokken partijen borg moet staan voor een zorgvuldige balans tussen de lp en (ruimte voor) de lokale prioriteiten.

In deze context is het belangrijk de besluitvorming over het vaststellen van de landelijke prioriteiten en de doelstellingen voor de regionale eenheden evenwichtig en zorgvuldig op te zetten. Met deze overweging gaf het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van VenJ opdracht aan het onderzoeksbureau *Decide* een raamwerk voor dit overleg te ontwerpen, binnen het kader van de nieuwe Politiewet. Daarbij diende het besluitvormingsproces dat leidde tot de lp voor de periode 2011-2014 als vertrekpunt. Belangrijke subvragen in het onderzoek waren:

- Hoe verliep het besluitvormingsproces dat leidde tot de lp voor de periode 2011-2014?
- Hoe waarden de betrokken partijen dit proces, zowel inhoudelijk als procesmatig?
- In hoeverre zijn er andere sectoren met soortgelijke besluitvormingsprocessen die voor de bouw van het raamwerk (deels) toepasbaar zijn?
- Zijn er theorieën die uitspraken doen over de rol en betekenis van een verdeling van verantwoordelijkheid bij de besluitvorming over lp?
- Is er op basis van de antwoorden op genoemde vragen aanleiding om het besluitvormingsproces dat leidde tot de lp voor de periode 2011-2014 aan te passen?

Aanpak

Uitgangspunt van het onderzoek is dat het raamwerk in overleg met de direct betrokkenen moet worden opgezet. De belangrijkste peiler van het onderzoek vormen daarom gesprekken met functionarissen van het departement van VenJ, van de politieorganisatie, van het Openbaar Ministerie en een aantal burgemeesters. Op basis van deze gesprekken is allereerst het proces, dat leidde tot de vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014, gereconstrueerd en geëvalueerd. Niet alleen vormt dit proces een goed vertrekpunt voor de bouw van het

raamwerk, tevens kunnen uit de evaluatie ervan lessen worden getrokken. De respondenten zijn tevens gevraagd naar hun voorkeuren ten aanzien van de vorm van het raamwerk. De verkregen inzichten zijn langs twee wegen verdiept. Ten eerste is een vergelijking gemaakt met soortgelijke besluitvormingsprocessen in andere sectoren. Hieruit werden lessen getrokken voor de inrichting van het raamwerk. Daarnaast is gekeken naar inzichten uit de besluitvormingstheorie waarmee het draagvlak voor zowel de inrichting van de besluitvorming als voor de uitkomst kan worden vergroot. De kennis van alle drie bronnen (interviews, benchmarking, besluitvormingstheorie) heeft een kwalitatief karakter. De leidraad bij de keuzes die de onderzoekers 'onderweg' maakten, is het zoeken naar een overlegstructuur met een zo breed mogelijk draagvlak. Leidend was dus niet de academische vraagstelling naar het 'optimale' raamwerk maar een raamwerk dat geaccepteerd wordt door de betrokkenen, dat 'werkt', binnen randvoorwaarden van theoretische en praktische aard.

Overleg tot vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014

Het *formele* overleg dat leidde tot de vaststelling van de lp voor 2011-2014 is voortvarend verlopen. Dit was te danken aan een goede departementale voorbereiding en aan een strakke regie van de minister. Ook was er uiteindelijk een redelijke mate van consensus over de veiligheidsproblemen die door de lp zijn geadresseerd. Niettemin was er kritiek vanuit het Openbaar Ministerie (OM) en de korpsbeheerders. Deze betrof vooral het overleg als proces. Dit proces had een sterk topdown karakter, waardoor de korpsbeheerders af en toe moeite hadden de grenzen van hun gezag te bewaken. Er was weinig ruimte voor inhoudelijke discussie over de lp, noch over de uitgangspunten bij de keuze hiervan. Meermaals kwam er kritiek van de korpsbeheerders en het OM op eenzijdige aanpassingen door de minister. Een tweede belangrijk kritiekpunt betrof de wijze waarop de landelijke prioriteiten zijn uitgewerkt in regionale doelstellingen voor de politie. Hierover is niet met de afzonderlijke korpsbeheerders overlegd en is niet gedifferentieerd naar regio's. Hierdoor ontstond onduidelijkheid over de te verwachten regionale prestaties met betrekking tot de lp. De minister gaf de regio's echter wel de ruimte flexibel met de doelstellingen om te gaan. Het overleg over de vaststelling en uitwerking van de lp werd gevolgd door een proces waarin prestatie-indicatoren werden gedefinieerd en waarin de monitoring van prestaties vorm werd gegeven. Hiermee werd de aanzet gegeven tot een soort planning & control cyclus vanuit de minister. Ook dit heeft het overleg belast, met name omdat dit nog niet kon worden ingebed in een overlegstructuur tussen minister en lokaal gezag.

Bij de bepaling van de lp speelt de spanning tussen landelijke sturing en lokaal gezag een rol, met name door de begrensde capaciteit van de politie. Elke inspanning die nodig is voor de verwezenlijking van de lp, gaat ten koste van de inzet van de politie voor lokale prioriteiten. Hierdoor wensen de korpsbeheerders dat de minister terughoudend is met het aantal lp terwijl de minister juist maximaal gebruik wilde maken van de sturingsmogelijkheden. De overgrote meerderheid van de respondenten spreekt een voorkeur uit voor een continue overlegvorm over de lp in plaats van een update om de vier jaar. Er zou meer flexibiliteit moeten komen, zowel vanuit politiek-maatschappelijk oogpunt als vanuit professionele overwegingen. Dit zou echter niet ten koste mogen gaan van de continuïteit van beleid. Men spreekt ook de voorkeur uit voor een grotere betrokkenheid van de belangrijkste partijen *in elke fase* van het proces; dit 'bottom-up' proces zou op enigerlei wijze moeten worden geïnstitutionaliseerd. Dit zou echter niet mogen leiden tot meer bureaucratisering. De genoemde dilemma's - landelijke sturing versus lokaal gezag, flexibiliteit versus continuïteit, topdown versus bottom-up - typeren de afwegingen in het overleg over de lp.

Benchmarking

De vaststelling van de lp voor de politie is vergeleken met die van de lp voor de publieke gezondheidszorg door de minister van VWS en met de vaststelling van de landelijke ambities voor het voortgezet onderwijs (VO) door de minister van OCW. De vraag was, welke lessen we hieruit kunnen trekken voor het overleg en de uitwerking van de lp voor de politie. Uit de vergelijking blijkt dat de minister van VenJ in vrijwel elk aspect van de besluitvorming meer sturingsmogelijkheden heeft dan de ministers in de andere sectoren: niet alleen stelt hij zelf de lp vast, hij vertaalt deze ook nog in regionale doelstellingen en kan de verwezenlijking hiervan sanctioneren. Tenslotte heeft de minister greep op de monitoring doordat de prestatie-indicatoren mede door hem worden vastgesteld. Op elk van deze aspecten 'scoren' de mogelijkheden van de andere ministers lager. Dit kan echter tegelijkertijd een valkuil worden voor de minister van VenJ: er zal hierdoor wellicht minder aandacht worden gegeven aan de ontwikkeling van draagvlak en motivatie van de regio's en de gemeenten die de lp moeten realiseren. Daarbij is draagvlak en motivatie net zo belangrijk als in de andere twee sectoren: de minister is bij de verwezenlijking van de lp afhankelijk van de lokale gezagsdragers. Op dit punt kunnen we iets leren van de andere sectoren:

1. De vaststelling van de lp gebeurt bij de andere sectoren minder topdown. Bij de gezondheidszorg hebben de lp een 'objectieve' basis door landelijke cijfers van het RIVM en bij het VO worden de lp in onderhandeling met de VO-Raad vastgesteld. Beide 'methoden' vergroten het draagvlak van de lp. Dit zou voor de minister van VenJ een reden kunnen zijn de regioburgemeesters en het College van Procureurs-generaal (College van PG) meer te betrekken bij de inhoudelijke uitwerking en vaststelling van de lp.
2. Gemeenten en scholen mogen zelf hun 'verbeterplan' ter realisering van de lp ontwerpen. Weliswaar hebben de ministers van VWS en OCW hierin geen keuze maar men ziet dit zelf ontwerpen van zo'n 'verbeterplan' ook als een manier om lokale beleidsmedewerkers meer te committeren aan de doelen. Dit zou een reden kunnen zijn voor de minister van VenJ om de lp op een meer interactieve wijze met de regioburgemeesters in regionale doelen te vertalen.
3. VWS en OCW maken voor analyse en monitoring gebruik van onafhankelijke instanties. Dit voorkomt dat de indruk ontstaat dat er sprake is van strategische sturing, wat ten koste zou gaan van de motivatie om mee te werken. Dit zou een reden kunnen zijn voor de minister van VenJ te trachten de objectiviteit van de monitoring en evaluatie van de lp van de politie te vergroten door bijvoorbeeld de inhoudelijke en professionele discussie hierover te institutionaliseren.

De politieorganisatie kent regioburgemeesters, een type functionaris die de andere twee sectoren missen. Deze dragen bij aan de checks en balances tussen het lokaal en nationaal niveau. Zij zijn in dit opzicht een goed aanspreekpunt voor de minister, mede doordat het om een hanteerbaar aantal gaat. Ook het College van PG kan een dergelijke functie vervullen naar de tien hoofdofficieren van justitie in de regio's toe. Regioburgemeesters en hoofdofficieren van justitie kunnen het beleid inzake de lp naar de gemeenten uitdragen. Voorwaarde is dan wel dat de regioburgemeesters en het College van PG zich kunnen vinden in de lp die de minister vaststelt. Ook dit onderstreept het belang van het bereiken van consensus.

Relevante inzichten uit de besluitvormingstheorie

Het besluitvormingsproces tot vaststelling van de lp voor de politie laat zich als volgt typeren:

1. De lp worden door de minister vastgesteld.
2. Voor de uitwerking van de lp in ambities, gedifferentieerd naar regio, is hij afhankelijk van de professionele inbreng van de betrokkenen, i.c. politie en het lokaal gezag.
3. Voor de verwezenlijking is de minister sterk afhankelijk van het lokaal gezag.

Door de laatste twee genoemde afhankelijkheden is één van de centrale vragen bij de bouw van een raamwerk voor het overleg: hoeveel ruimte moet er worden gegeven aan '*interactieve beleidsvorming*'.

In de literatuur worden in het algemeen voordelen toegekend aan interactieve beleidsvorming. Het verhoogt de legitimiteit van het beleid en het vergroot het draagvlak. Ook komt het de kwaliteit van het beleid ten goede. Echter, doordat het hier nu eenmaal om landelijke prioriteiten gaat, zijn er grenzen aan de mate van interactiviteit. Daar staat tegenover dat de landelijke sturing, vanwege de schaarse middelen en capaciteit bij de politie, aan de beleidsvrijheid van het lokaal gezag 'schuurt'. Vanuit dat perspectief is een zekere mate van 'interactieve beleidsvorming' te rechtvaardigen. Dit wordt bevestigd door de toelichting op de nieuwe Politiewet, waarin het bottom-up proces bij de vaststelling van de lp wordt benadrukt. Bij de *vaststelling* van de lp zou de minister zich kunnen laten **adviseren** door de regioburgemeesters en het College van PG en politie. Voor de *uitwerking in ambities en de differentiatie naar regio's* evenwel, zou, om het bottom-up proces te stimuleren, '**coproductie**' de leidraad kunnen zijn.

Collectieve besluitvorming kent drie belangrijke processen: overtuiging, uitruil en formele dwang. Idealiter vindt alle besluitvorming plaats op basis van overtuiging maar dit is niet altijd realistisch: tegengestelde belangen maken het doen van concessies over en weer en toepassing van formele dwang soms onvermijdelijk. Formele dwang zou echter beperkt moeten worden als partijen niet alleen in de besluitvorming maar ook in de *praktische vormgeving* van elkaar afhankelijk zijn. In zo'n situatie is de *motivatie* van de partijen om de genomen besluiten op een correcte wijze uit te voeren essentieel. Een voorwaarde daarvoor is dat besluiten zo weinig mogelijk formeel worden afgedwongen en gestoeld zijn op een breed gedragen argumentatie. Een gebrek aan motivatie zal ten koste gaan van de inzet van de partijen en uiteindelijk van de realisatie van de vastgestelde doelen.

Raamwerk

Op basis van de verzamelde inzichten is een lijst van beoogde functies en richtlijnen voor het raamwerk opgesteld. De belangrijkste zijn:

1. In algemene zin moet het raamwerk een adequate en zorgvuldige besluitvorming over de lp mogelijk maken.
2. Draagvlak voor de lp en voor de (regionale) doelstellingen waarin zij zijn uitgewerkt, is cruciaal. De structuur van het raamwerk moet het bereiken van consensus vergemakkelijken. Om dit te bevorderen moet elke partij deel kunnen nemen aan de inhoudelijke discussie over de lp en de uitwerking daarvan.
3. Het proces van vaststelling, verwezenlijking, monitoring en evaluatie van de lp kan het beste als een continue planning & control cyclus worden benaderd. Dit draagt bovendien bij aan het verduurzamen van de motivatie van de participanten zich in te zetten voor de verwezenlijking van de lp. Een voorwaarde hiervoor is dat alle betrokken partijen deelnemen aan de besluitvorming in *alle* stadia in de cyclus. Er zou zoveel mogelijk gestreefd moeten worden naar interactieve beleidsvorming ('coproductie'), met name bij de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en regiospecifieke doelstellingen.
4. De lp moeten vaker dan om de vier jaar worden *geëvalueerd* om deze eventueel te updaten, op basis van politiek-maatschappelijke of professionele overwegingen.
5. De regiospecifieke doelstellingen zouden meer aandacht moeten krijgen. Doelstellingen, ambities en prestatie-indicatoren zouden *gedifferentieerd naar regio* moeten worden uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met regionale verschillen. Dit zou in nauw overleg met de politie en het lokaal gezag moeten gebeuren.

6. Het raamwerk moet het structureel betrekken van professionele deskundigheid bij de besluitvorming over vaststelling en wijziging van de lp vergemakkelijken. Dit kan middels een permanent platform waarin deskundigen gezamenlijk, vanuit verschillende disciplines de stand van zaken met betrekking tot de lp analyseren en evalueren. Hierdoor zal tevens meer draagvlak voor de (wijzigingen van) de lp worden verkregen.

Op grond van de verzamelde inzichten en opgestelde functies en richtlijnen van het raamwerk stellen de onderzoekers voor dat de besluitvorming, uitwerking en monitoring van de lp wordt ingebed in een planning & control cyclus met als stadia: formele besluitvorming over de vaststelling van de lp, de uitwerking daarvan in doelen en prestatie-indicatoren voor de regio, de aanpassing van regionale beleidsplannen, het monitoren van de resultaten en een zorgvuldige evaluatie daarvan. De minimale tijd voor de cyclus is dan ongeveer twee jaar, ervan uitgaande dat een zinvolle analyse van de prestaties pas mogelijk is na minimaal een jaar. De onderzoekers stellen dan een tweejarige cyclus voor. Enerzijds wordt de aanpassing van de lijst van lp veel flexibeler vergeleken met de huidige periode van vier jaar terwijl er anderzijds grenzen worden gesteld aan de flexibiliteit of zo men wil 'dynamisering' van de lp. Een tweejarige cyclus impliceert niet dat de lp elke twee jaar fundamenteel worden veranderd. Het biedt alleen *de mogelijkheid voor een update* om de twee jaar. In de praktijk zal dat een kleinere aanpassing betekenen dat bij een cyclus van vier jaar.

Bij de huidige verdeling van bevoegdheden is het voor een adequate en effectieve planning & control cyclus noodzakelijk dat deze gezamenlijk wordt gedragen door alle partijen die een rol spelen in de verschillende fases van de besluitvorming (minister, OM, lokaal bestuur, politie). Dit noodzaakt een intensiever en meer inhoudelijk overleg tussen deze partijen.

Tegen deze achtergrond stellen de onderzoekers voor, een 'permanent' overlegplatform aan de bestaande gremia (artikel 18, 19 en 20) toe te voegen, waar deskundigen van alle partijen bij worden betrokken: OM, regioburgemeesters, politie, politieacademie, DGPOL en DGRR. Met een dergelijk *lp-platform* wordt niet zozeer een permanent overleg met vaste leden bedoeld maar een groep van deskundigen waarvan de samenstelling wordt bepaald door de te bespreken thematiek. Op dit moment houden verschillende partijen zich bezig met de monitoring en de evaluatie van de lp. Deze kennis kan in het lp-platform worden besproken en geëvalueerd, naast regionale beleidsplannen, wetenschappelijk onderzoek en relevante departementale beleidstukken.

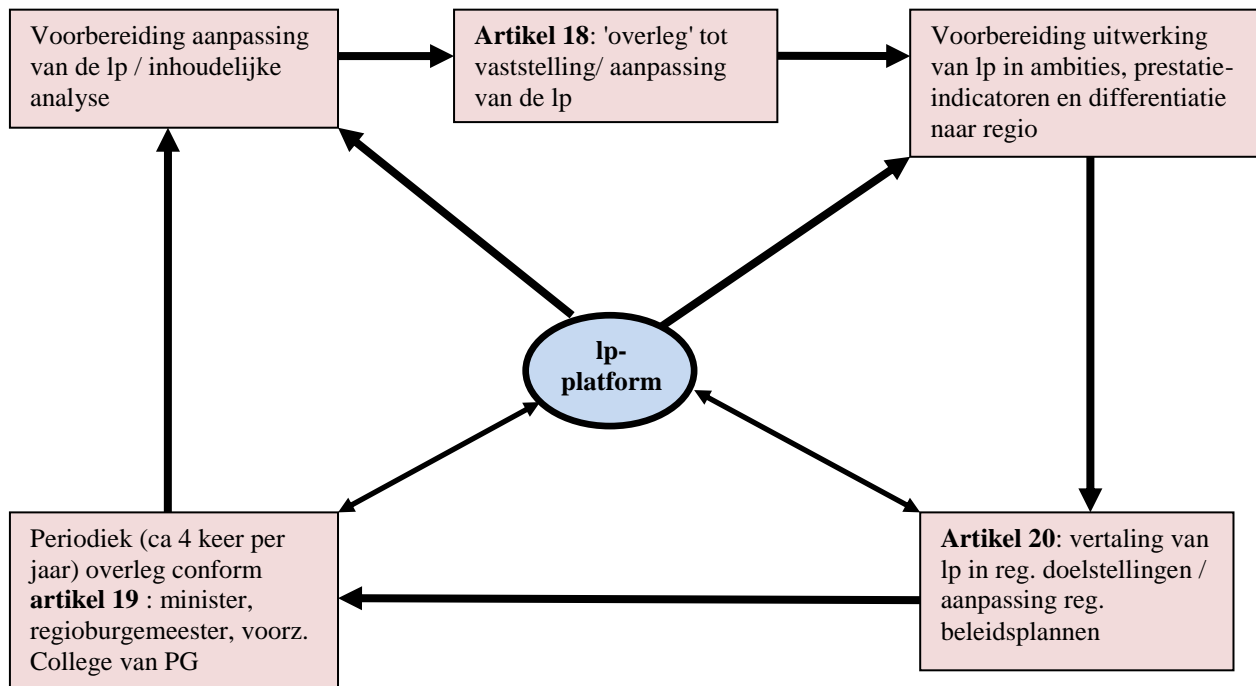
De onderzoekers benadrukken dat het lp-platform *geen* formele taken van andere partijen overneemt. Zijn taken leveren een institutionalisering en verdieping op van inhoudelijk en professioneel overleg tussen departement, OM, regioburgemeesters, politie en politieacademie. Hierdoor zullen de conclusies meer draagvlak krijgen volgens de onderzoekers. De resultaten van het overleg gaan in de vorm van rapportages en advies naar de vergaderingen conform artikel 18, 19 en 20 van de Politiewet.

In figuur A op de volgende pagina is de tweejaarlijkse planning & control cyclus weergegeven met daarin de ondersteunende rol van het lp-platform.

Het lp-platform zou twee specifieke taken in de cyclus moeten krijgen, taken die in het verleden ad hoc zijn georganiseerd:

1. De voorbereiding voor de minister van de update van de lp elke twee jaar.
2. De voorbereiding van de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en ambities en de differentiatie daarvan naar de regio's.

Figuur A: tweejaarlijkse cyclus voor het overleg ter vaststelling en updaten van de lp



De cyclus bestaat uit de volgende stappen:

1. Binnen het lp-platform wordt de stand van zaken geëvalueerd. Omdat de cyclus korter is, zal een breuk met het lopende beleid niet groot zijn. De evaluatie resulteert in een advies aan de minister met een eerste concept van de lijst van lp.
2. Vervolgens beslist de minister, gehoord hebbende de regioburgemeesters en het College van PG, over de definitieve lp (in één of meerdere gespreksronden).
3. Vervolgens werkt het lp-platform de lp uit in algemene doelen, doelstellingen voor de regio's en prestatie-indicatoren. Dat wil zeggen, het lp-platform coördineert de werkzaamheden die hiervoor moeten worden uitgevoerd en bespreekt en evalueert de resultaten. Dit resulteert in een advies aan de minister.
4. De minister besluit, in het kader van artikel 20, over de doelstellingen voor elke regio, gehoord hebbende de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van PG.
5. Vervolgens worden de doelstellingen in de regionale beleidsplannen ter verwezenlijking van de lp, aangepast. Deze aanpassingen zullen kleiner zijn dan in een vierjarige cyclus.
6. Daarna wordt het beleid inzake de lp vorm gegeven door de regio's. De resultaten hiervan worden periodiek besproken in het lp-platform en vervolgens in het artikel 19 overleg tussen minister, regioburgemeesters en de voorzitter van het College van PG, in aanwezigheid van de Korpschef. Het lp-platform kan aan dit overleg rapporteren of adviseren, gevraagd en ongevraagd.
7. Na twee jaar wordt de stand van zaken opnieuw geëvalueerd door het lp-platform.

Samengevat zijn de voordelen van een dergelijk raamwerk:

1. Alle partijen worden in het lp-platform in elke fase bij de besluitvorming betrokken wat het draagvlak en commitment vergroot. Daar mist nu een organisatorisch vehikel voor.

2. Het platform biedt de minister continu de mogelijkheid bepaalde voornemens voor lp vrijblijvend te toetsen aan professionele kennis van verschillende disciplines.
3. In het lp-platform wordt relevante professionele kennis vanuit verschillend perspectief geëvalueerd. Aan deze inhoudelijke discussie komt het artikel 19 overleg nauwelijks toe.
4. Het lp-platform biedt een structureel onderkomen aan alle ad hoc en bilaterale overleggen die nu al plaatsvinden.
5. Doordat alle partijen deelnemen aan het platform, verkrijgen de conclusies en adviezen van het platform *een meer objectieve en onafhankelijke status* dan de rapportages vanuit de afzonderlijke partijen.
6. Het lp-platform maakt - in de context van de tweejarige cyclus - een meer dynamische benadering van lp mogelijk doordat er regelmatig wordt geëvalueerd en het platform adviezen kan inbrengen in het artikel 18, 19 en 20 overleg.

Het lp-platform ondersteunt de planning & control cyclus: het levert de professionele kennis voor de besluitvorming over de lp en draagt bij tot het verkrijgen van consensus tussen de betrokken partijen en commitment voor de lp.

Verschillen met het vorige proces

Tot slot geven we in tabel A een overzicht van verschillen tussen het voorgestelde raamwerk en het overleg zoals dat in het verleden is gevoerd tot vaststelling van de lp.

Tabel A: verschillen tussen vorig overleg over de lp en het voorgestelde raamwerk

| Aspect overleg | Vorig overleg | Voorgesteld raamwerk |
|---------------------------------------|--|--|
| Frequentie | Om de vier jaar | Om de twee jaar. |
| Fasering | Voorbereiding, formeel overleg en uitwerking min of meer ad hoc bepaald. | Een planning & control cyclus waarin alle fasen zijn opgenomen. |
| Bij voorbereiding betrokken | DGPol en DGRR, in overleg met OM en politie. | OM, regioburgemeesters, politie en DGPol en DGRR via lp-platform. |
| Kennisinbreng van professionals | Ad hoc; niet geïnstitutionaliseerd. | Geïnstitutionaliseerd middels permanent lp-platform |
| Hiërarchische verhoudingen | Overwegend topdown | Overwegend gelijkwaardige gesprekspartners. |
| Overlegcultuur | Weinig ruimte voor inspraak; onderhandelingen in de marge. | Ruimte voor inhoudelijke discussie, streven naar consensus. |
| Uitwerking lp in criteria en ambities | Sommige door minister, sommige in overleg met politie. | Door het lp-platform, in overleg met alle betrokkenen. |
| Input regionale stand van zaken | Niet in het overleg ingebracht. | Door regioburgemeesters in formeel overleg en in het lp-platform ingebracht. |
| Selectiecriteria LP | Wat in veel regio's urgent is plus wat politiek-maatschappelijk urgent is. | Voornamelijk bovenregionale veiligheidsvraagstukken plus wat politiek-maatschappelijk urgent is. |
| Flexibiliteit lijst LP | Klein, in principe vierjaarlijkse aanpassing gehele lijst. | Groot, vanwege het permanent overleg in het lp-platform en kortere cyclus. Tussentijdse aanpassingen mogelijk. |