

Decide

Raamwerk voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten van de politie

April 2013

**Decide bv maakt deel uit van de dutch group en is verbonden
aan de Rijksuniversiteit Groningen**

Titel: Raamwerk voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten van de politie

Auteur: dr. J. van der Knoop, Decide,

Wetenschappelijke begeleiding: prof. dr. F.N. Stokman

Dit rapport is verschenen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

©2013, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, auteursrechten voorbehouden.

Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

Woord vooraf

Het voorliggend rapport bevat conclusies over een geschikte inrichting van het overleg over de vaststelling en uitwerking van de landelijke prioriteiten van de politie. Het onderzoek dat ten grondslag lag aan deze conclusies, was boeiend doordat in het 'bestek' van de inrichting zeer uiteenlopende 'bouwvoorschriften' waren opgenomen. Sommige daarvan waren hard (wettelijk kader) en andere meer functioneel (lessen uit het verleden en uit andere sectoren). Uiteindelijk gaat het echter om draagvlak: de partijen die er mee moeten werken moeten het ontwerp zien zitten.

Opdrachtgever van het onderzoek is het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderzoek is uitgevoerd door Decide bv, een onderzoek- en adviesbureau verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen dat deel uitmaakt van de dutch group. Uitvoerder van het onderzoek is dr. Jelle van der Knoop, senior onderzoeker Decide. De wetenschappelijke begeleiding was in handen van prof. dr. F.N. Stokman, hoogleraar Methoden en Technieken van Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek, Rijksuniversiteit Groningen.

De begeleidingscommissie bestond uit: de heer em. prof. dr. H.J.M. Goverde, de heer dr. G. Haverkamp (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie), mevrouw drs. I.T. Kalksma (secretaris overleg van regioburgemeesters), de heer dr. E.C. Leertouwer (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, Ministerie van Veiligheid en Justitie), mevrouw R.S. Prins MSc (Eurasmus Universiteit, Faculteit der Sociale Wetenschappen), mevrouw drs. B. Sanchez Vizan (Bureau Kwartiermaker Nationale Politie) en de heer drs. M.J. Smidts (Directoraat-Generaal Politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie).

De onderzoekers danken de leden van de commissie voor hun goede adviezen en hun waardevolle commentaar op conceptversies van het rapport.

Dit onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van de geïnterviewde respondenten: burgemeesters, functionarissen werkzaam bij het Landelijk Parket, het Directoraat-generaal Politie, het Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving, de politieorganisatie en de ministeries van Volksgezondheid Welzijn en Sport en dat van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De onderzoekers danken hen voor hun bereidwillige medewerking en openhartigheid.

Inhoud

Samenvatting	5
1. Inleiding	12
2. Aanleiding en beleidscontext	14
3. Onderzoeksvragen	16
4. Aanpak	18
5. Wettelijk kader	21
6. Reconstructie en evaluatie van het overleg over de vorige lp	27
6.1 Inleiding	27
6.2 Reconstructie en evaluatie	27
6.3 Toets aan wettelijk kader	34
6.4 Conclusies over de reconstructie	35
6.5 Aandachtspunten	37
6.6 Voorkeuren van respondenten	41
7. Soortgelijke besluitvormingsprocessen in andere sectoren	42
7.1 Inleiding	42
7.2 Landelijke prioriteiten publieke gezondheid	42
7.3 Landelijke ambities voor het Voortgezet Onderwijs	48
8. Evaluatie	53
8.1 Inleiding	53
8.2 Vergelijking tussen de drie processen voor de vaststelling van lp	53
8.3 Relevante inzichten uit de besluitvormingstheorie	56
8.4 Beoogde functies en richtlijnen voor het raamwerk	61
9. Opzet van een raamwerk	64
Summary	71
Referenties	74
Bijlage I: overzicht van respondenten	76
Bijlage II: lijst van geraadpleegde documenten over het overleg tussen de minister van VenJ, korpsbeheerders en het College van Procureurs-generaal.	77
Bijlage III: vragenlijst die in de interviews is gehanteerd.	78

Samenvatting

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.

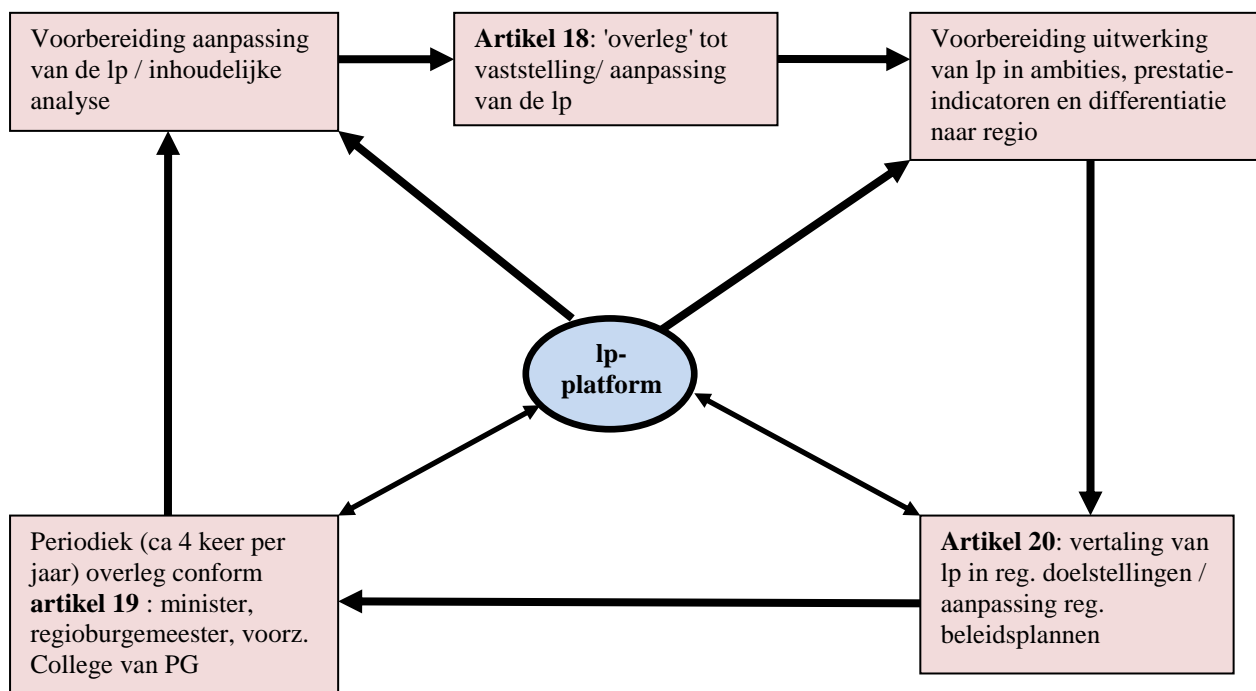
De onderzoekers benadrukken dat het lp-platform *geen* formele taken van andere partijen overneemt. Zijn taken leveren een institutionalisering en verdieping op van inhoudelijk en professioneel overleg tussen departement, OM, regioburgemeesters, politie en politieacademie. Hierdoor zullen de conclusies 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	Vorbereiding, formeel overleg en uitwerking min of meer ad hoc bepaald.	Een planning & control cyclus waarin alle fasen zijn opgenomen.
Bij <i>voorbereiding</i> 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.	Geïnstitutioniseerd 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 <i>ambities</i>	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.

1. Inleiding

Elke vier jaar worden de landelijke prioriteiten voor de taakstelling voor de politie vastgesteld. Het wettelijke kader hiervoor is door de komst van de nieuwe Politiewet niet veel veranderd. Wel lijkt het lokaal gezag meer gereserveerd te staan tegenover de wens van de minister van Veiligheid en Justitie om met landelijke prioriteiten (lp) beleidsmatig te sturen. Dit hangt samen met de centralisatie van het beheer van de politie die de nieuwe Politiewet met zich meebracht. 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 landelijke prioriteiten en (ruimte voor) de lokale prioriteiten.¹ Belangrijk daarbij is de rol van de regioburgemeesters. Zij brengen de visie van de burgemeesters in hun regio in het overleg met de minister naar voren en geven hiermee invulling aan het 'bottom-up' proces.

Omgekeerd zullen zij de besluiten van de minister aan de burgemeesters in hun regio toelichten en in de regionale beleidsplannen moeten verwerken. Kortom, de regioburgemeesters hebben een intermediaire rol bij het opstellen en realiseren van landelijke prioriteiten voor de politie.

In deze context is het belangrijk het besluitvormingsproces, dat leidt tot het vaststellen van de landelijke prioriteiten en de doelstellingen voor de regionale eenheden, rekening houdende met regionale en lokale knelpunten, evenwichtig en zorgvuldig op te zetten. Tegen deze achtergrond kreeg het onderzoeksbureau *Decide* de opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) een raamwerk voor dit overleg te ontwerpen, binnen het kader van de nieuwe Politiewet.

De onderzoekers zijn er van uitgegaan dat de vormgeving van dit raamwerk in overleg met de direct betrokkenen moet worden opgezet: het departement van VenJ, het openbaar ministerie, de regioburgemeesters en de politie. Het moet aansluiten bij de praktijkervaring en de eventueel bestaande voorkeuren van de overlegpartners en geen academische exercitie worden. De gesprekken met vertegenwoordigers van deze partijen vormen daarom de belangrijkste peiler van het onderzoek. Een belangrijke insteek in deze gesprekken, althans bij een groot deel van de respondenten, vormde de opgedane ervaring in het proces dat leidde tot de vaststelling en uitwerking van de lp voor de periode 2011-2014. Niet alleen vormt dit proces een goed vertrekpunt voor de bouw van het raamwerk, tevens kunnen op basis van de reconstructie van het proces lessen worden getrokken voor verbetering. In het verlengde daarvan zijn de respondenten gevraagd naar hun voorkeur ten aanzien van de vorm van het besluitvormingsproces.

Uiteraard stelt de wet randvoorwaarden aan de overlegstructuur. De onderzoekers zijn daarom begonnen zich in de politiewet en de duiding daarvan te verdiepen.

De kennis en inzichten die zijn ontleend aan de gesprekken zijn daarna op twee verschillende manieren tegen het licht gehouden. Ten eerste is gezocht naar besluitvormingsprocessen in andere sectoren waarin ook sprake is van landelijke prioriteiten en waarbij het lokaal gezag

¹ Brief van de minister van 2 mei 2011, kamerstuk 29628, nr. 256.

vorm geeft aan de uitvoering daarvan. We vonden er twee: de landelijke prioriteiten van de minister van VWS voor de publieke gezondheidszorg en de landelijke ambities voor het voortgezet onderwijs van de minister van OC&W. De ervaring die in deze twee besluitvormingsprocessen is opgedaan, kan helpen bij de bouw van de overlegstructuur voor de vaststelling van de lp voor de politie. Daarbij moet natuurlijk rekening worden gehouden met de verschillen tussen de drie sectoren (wettelijk en praktisch). Achteraf kunnen we zeggen dat deze 'benchmarking' zeker heeft bijgedragen tot de vormgeving van het raamwerk. Een tweede extra kennisbron hebben de onderzoekers gevonden in de wetenschappelijke inzichten in besluitvorming. Uitgangspunt vormde de vraag: welke inzichten kunnen we gebruiken bij de vormgeving van het raamwerk, gegeven de eigenschappen van het krachtenveld en de beoogde functies van het raamwerk. Gegeven de breedte van het wetenschappelijk terrein en het bestek van het onderzoek, hebben we ons in deze zoektocht moeten beperken.

Alle drie kennisbronnen hebben een kwalitatief karakter. Het zijn 'praktijkervaringen', 'subjectieve voorkeuren', 'beschrijvingen en lessen uit soortgelijke processen' en 'inzichten uit de wetenschap'. Onderzoek dat is gebaseerd op dergelijke kwalitatieve bronnen, leidt niet tot logisch deduceerbare eenduidige conclusies. Leidraad voor de keuzes die onderzoekers 'onderweg' maakten, is het zoeken naar een overlegstructuur die een zo breed mogelijk draagvlak heeft. 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.

Was het draagvlak voor de te ontwerpen overlegstructuur een belangrijk uitgangspunt voor dit onderzoek, een belangrijke *uitkomst* van het onderzoek betrof eveneens 'draagvlak': het raamwerk moet zoveel mogelijk borg staan voor de ontwikkeling van draagvlak bij het lokaal gezag voor de vast te stellen lp en de uitwerking daarvan in doelen en prestatie-indicatoren. In dit opzicht leiden de verschillende kennisbronnen tot dezelfde conclusie en we kunnen dit als de belangrijkste structureis van het raamwerk beschouwen.

Na een behandeling van de beleidscontext (hoofdstuk 2), de vraagstelling (3) en de aanpak van het onderzoek (4), worden in de hoofdstukken daarna de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Zoals gezegd zijn deze ontleend aan verschillende kennisbronnen. De vraag in welke volgorde de verschillende resultaten het beste kunnen worden gepresenteerd, kostte aanvankelijk nogal wat hoofdbrekens omdat immers 'alles met elkaar samenhangt' en er dus eigenlijk geen logische volgorde is. We denken dat we er evenwel in zijn geslaagd, de meest adequate volgorde te kiezen.

We beginnen met een behandeling van de relevante onderdelen van de nieuwe Politiewet 2012, waarbij ook wordt teruggeblikt op de Politiewet 1993 (hoofdstuk 5). Vervolgens wordt in hoofdstuk 6 ruim aandacht besteed aan de reconstructie van het proces dat leidde tot de lp voor de politie voor de periode 2011-2014, gebaseerd op de interviews met betrokkenen. Er wordt ook ingegaan op een aantal andere zaken die in de gesprekken met de functionarissen naar voren kwamen en die van belang zijn voor de besluitvorming. Hoofdstuk 7 bevat een beschrijving van twee soortgelijke processen die vervolgens worden vergeleken met de vaststelling van de lp voor de politie. In hoofdstuk 8 vindt een evaluatie plaats. Daarbij worden ook een aantal relevante inzichten uit de besluitvormingstheorie gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een opsomming van alle functionele eisen aan het raamwerk die op basis van de vergaarde inzichten kunnen worden geformuleerd.

In hoofdstuk 9 tenslotte wordt het raamwerk voor het overleg gepresenteerd en toegelicht.

2. Aanleiding en beleidscontext

In 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 komt één korpschef die direct onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie valt. De gezagsstructuur verandert niet: de burgemeester beslist in de driehoek met de officier van justitie en de politiechef over prioriteiten en inzet van de politie. De regionale beleidsdoelstellingen worden vastgesteld door alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie binnen die regionale eenheid.

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft een zekere sturingsmogelijkheid op de taakuitvoering van de politie. Ten eerste stelt hij landelijke hoofdlijnen van beleid vast (landelijke prioriteiten). Dit was al zo in de oude wetgeving, zij het dat hij nu, voorafgaande aan de vaststelling, de regioburgemeesters en het College van PG moet horen.

Ten tweede stelt de minister, wederom na de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van PG gehoord te hebben, eens in de vier jaar voor iedere landelijke en regionale eenheid de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen.²

Ten derde kan de minister een aanwijzing geven aan de regioburgemeester, indien de landelijke doelstellingen onvoldoende worden vertaald in het regionale beleidsplan. Ook deze mogelijkheid was al opgenomen in de oude politiewet.³

Hoewel de sturing op de taken van de politie door de minister dus ook al in de oude wet mogelijk was, tonen de betrokken partijen en een aantal Kamerleden op dit punt nu meer reserves. De oorzaak hiervan lijkt gelegen te zijn in de combinatie van de centralisatie van beheer en de centrale sturingsmogelijkheid op de taken van de politie.

Het mogelijk spanningsveld in de verhouding tussen de landelijke prioriteiten en de lokale prioriteiten is opgemerkt door VNG⁴, de Raad van de Korpschefs⁵, het Korpsbeheerdersberaad, het Veiligheidsberaad, het College van PG⁶ en een deel van de Tweede⁷ en Eerste Kamer.⁸

Naarmate het aantal landelijke prioriteiten groter wordt en de ambities hoger worden, zou dit een groter beslag kunnen leggen op de lokale capaciteit. Dit kan ten koste gaan van de capaciteit om specifieke lokale doelstellingen te bereiken. In hun reactie op het wetsontwerp verzoeken VNG, Raad van de Korpschefs, het Korpsbeheerdersberaad, de Veiligheidsraad en het College van PG de minister daarom terughoudend te zijn met het aantal landelijke doelstellingen. Men acht deze terughoudendheid onvoldoende geborgd in de wet. "Dit brengt het gevaar met zich mee dat nationalisering van beheer leidt tot nationalisering van (delen van) het gezag."⁹

² Artikel 20, Politiewet 2012.

³ Artikel 43g, Politiewet 1993, artikel 40 Politiewet 2012

⁴ Brief van het VNG, dd. 27 januari 2011.

⁵ Brief van de Raad van de Korpschefs, dd 26 januari 2011.

⁶ Gezamenlijke brief van het Korpsbeheerdersberaad, het Veiligheidsberaad en het College van Procureurs-generaal van 27 januari 2011.

⁷ Zie de Nota nav het verslag, bijlage bij de vaststelling van een nieuwe Politiewet en invoering en aanpassing daarvan (30880, 32822), 10-11-2011.

⁸ Zie de Memorie van Antwoord, Eerste Kamer, 30880

⁹ Gezamenlijke brief van het Korpsbeheerdersberaad, het Veiligheidsberaad en het College van Procureurs-generaal van 27 januari 2011.

Een ander mogelijk spanningspunt betreft de diversiteit van lokale prioriteiten: zo zouden de prioriteiten in de grote steden anders kunnen liggen dan die in de provincie. De vraag is dan hoe de minister – gezamenlijk met haar overlegpartners – omgaat met deze diversiteit. Op welke wijze zullen de landelijke prioriteiten vertaald worden naar regionale ambities?

De minister stelt daar tegenover dat er eigenlijk nauwelijks sprake is van een spanningsveld, immers hij formuleert de landelijke en regionale doelstellingen pas nadat hij het College van PG en de regioburgemeesters heeft gehoord. Verder voert hij periodiek overleg met de voorzitter van het College en de regioburgemeesters.¹⁰ In dit overleg komen ook de landelijke doelstellingen aan de orde plus de verdeling daarvan over de regionale en landelijke eenheden.¹¹ Hij kenmerkt de totstandkoming van de landelijke doelstellingen als een bottom-up proces. De minister licht dit nog toe in een brief van 1 december 2011, naar aanleiding van het amendement Berndsen op de Politiewet: "Hoewel het al praktisch is, is het goed om vast te leggen dat de landelijke doelstellingen en de daarvan afgeleide doelstellingen voor de regionale eenheden lokale knelpunten in buurten en wijken als basis kennen."¹²

Door de overlap van landelijke doelstellingen met de lokale prioriteiten zou het beslag dat op de capaciteit wordt gelegd door het nastreven van de landelijke doelstellingen, slechts ten dele ten koste hoeven te gaan van de lokale prioriteitsstelling.

Al met al wordt het overleg tot vaststelling van de lp belast door twee dilemma's:

1. Door de schaarste aan middelen gaat teveel landelijke sturing middels de lp ten koste van de beleidsvrijheid van het lokaal gezag¹³ wat betreft de inzetbaarheid van de politie voor lokale doeleinden. Te weinig landelijke sturing gaat echter ten koste van belangrijke veiligheidsvraagstukken met een bovenregionaal karakter of een bovenregionaal belang.
2. Een krachtdadige - *topdown* - vaststelling van lp door de minister, gebaseerd op een politiek-maatschappelijke agenda, bemoeilijkt het verkrijgen van draagvlak voor de lp bij het lokaal gezag. Een 'plat' overleg met veel input van onderaf waarbij veel personen worden betrokken, is goed voor het draagvlak, maar gaat ten koste van de snelheid en de sturing door de minister.

Vanwege de reserves van betrokken partijen en Kamerleden en de overwegingen daarbij van de minister is het belangrijk dat de wijze van en structuur van het overleg tussen minister, College van PG en de regioburgemeesters zorgvuldig en evenwichtig wordt opgezet.

Het besluitvormingsproces dat leidt tot de landelijke prioriteiten en de daarmee samenhangende regionale doelstellingen, waarvan het overleg conform de artikelen 18, 19 en 20 van de nieuwe Politiewet deel uitmaakt, is het domein van dit onderzoek.

De doelstelling van het onderzoek is dan om voor dit besluitvormingsproces - in overleg met de belangrijkste betrokken partijen - een raamwerk op te stellen. Daarbij zal het besluitvormingsproces dat leidde tot de huidige landelijke doelstellingen voor de periode 2011-2014 als vertrekpunt dienen.

¹⁰ Artikel 19, Politiewet 2012.

¹¹ Vaststelling van een nieuwe Politiewet, Eerste Kamer, memorie van antwoord, 30880 en 32822, pp 38

¹² Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 1 december aan Tweede Kamer over reactie op de ingediende amendementen en moties van 28 november 2011 Kamerstuk: 30880 nr. 72

¹³ Met 'lokaal gezag' wordt in dit rapport zowel het bevoegd gezag van de burgemeester bedoeld (handhaving openbare orde en hulpverlening) als het gezag van de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en opsporing).

3. Onderzoeksvragen

De centrale doelstelling van het onderzoek is het opzetten van een raamwerk voor het besluitvormingsproces dat leidt tot de vaststelling van de landelijke doelstellingen en de daarmee samenhangende regionale doelstellingen. Voor het onderzoek zijn de volgende algemene onderzoeksvragen geformuleerd:

Vragen ten aanzien van de reconstructie en waardering van het besluitvormingsproces dat leidde tot de landelijke doelstellingen voor de periode 2011-2014:

1. Hoe kwam de huidige lijst van landelijke prioriteiten van de politie tot stand?
Het besluitvormingsproces wordt gereconstrueerd aan de hand van de volgende aspecten:
 - Welke visie lag er ten grondslag aan het besluitvormingsproces van de huidige landelijke prioriteiten?
 - Welke partijen en functionarissen zijn betrokken geweest bij het tot stand komen van de huidige landelijke prioriteiten?
 - Welke rol speelden de diverse partijen in het besluitvormingsproces?
 - Hoe en door wie zijn de landelijke en lokale prioriteiten van de verschillende partijen geïnventariseerd?
 - Hoe is de borging van de aansluiting van de lokale prioriteiten op de landelijke prioriteiten meegenomen in het besluitvormingsproces?

2. Hoe wordt het besluitvormingsproces van de huidige landelijke prioriteiten zowel qua inhoud als proces gewaardeerd door de betrokken partijen als het gaat om de betrokkenheid en de inzet van het Korpsbeheerdersberaad de Raad van Korpschefs, het College van Procureurs-generaal en het departement van Veiligheid en Justitie?
Inhoud:
 - Hoe waarderen de betrokken vertegenwoordigers van het Korpsbeheerdersberaad, de politie, het openbaar ministerie en het departement van Veiligheid en Justitie de spreiding en de diepgang van de landelijke prioriteiten?
 - Hoe waarderen de betrokken partijen de door de minister van VenJ vastgestelde landelijke prioriteiten in relatie tot de inzet van de ketenpartners en de verwachtingen die de betrokken partijen vooraf hadden over het eindresultaat?
 - In hoeverre sluiten volgens de betrokken partijen de lokale prioriteiten aan op de landelijke prioriteiten en vice versa?**Proces:**
 - Hoe waarderen de betrokken partijen de inrichting van het besluitvormingsproces, waaronder het overlegprotocol en de vormgeving van het gehele besluitvormingsproces?
 - Welke doelen en functies dienen met de toekomstige inrichting van het besluitvormingsproces centraal te worden gesteld? In welke opzichten en in welke mate voldeed het vorige besluitvormingsproces hieraan?
 - In hoeverre zijn de betrokken partijen tevreden over de wijze waarop de huidige landelijke prioriteiten zijn vastgesteld? Waarom wel/niet?

Vragen ten aanzien van relevante elementen in de wetenschap:

3. Zijn er theorieën die uitspraken doen over de rol en betekenis van een centrale en decentrale verantwoordelijkheidsverdeling met het oog op het komen tot landelijke, maar wel lokaal gedragen prioriteiten?
- Zijn uit deze theorieën uitspraken af te leiden over de vraag welke besluitvormingsprocessen (het best) toepasbaar zijn bij de politie? Welke uitspraken zijn dat?

Vragen ten aanzien van de evaluatie van het doorlopen proces en de constructie van een raamwerk voor een toekomstig besluitvormingsproces

4. Is er aanleiding om op grond van de verkregen informatie uit de reconstructie en waardering van het besluitvormingsproces, de opvattingen over de beoogde doelen van het raamwerk, de verworven theoretische inzichten rond de landelijke prioriteiten voor de publieke gezondheid het huidige besluitvormingsproces aan te passen?
- Zo ja, welke aanpassingen zouden dit kunnen zijn?
5. In hoeverre kan bij voor de constructie van het raamwerk worden geleerd van ervaringen met soortgelijke besluitvormingsprocessen in andere sectoren, waarin sprake is van het vaststellen van landelijke prioriteiten?
6. Hoe ziet een raamwerk voor het inrichten van een besluitvormingsproces er uit, dat moet leiden tot het vaststellen van de landelijke prioriteiten en de daarmee samenhangende prioriteiten voor de regionale eenheden en landelijke eenheid, rekening houdende met regionale knelpunten en lokale integrale veiligheidsplannen?
- Hoe waarden de betrokken partijen het voorgestelde raamwerk?

4. Aanpak

Voor de bouw van het raamwerk voor het overleg over de lp hebben de onderzoekers zich gebaseerd op de volgende onderzoek- en kenniselementen:

1. *Het besluitvormingsproces dat leidde tot de huidige landelijke prioriteiten voor de periode 2011-2014 heeft in het voorliggend onderzoek als benchmark gediend.* Hiertoe is dit besluitvormingsproces gereconstrueerd en geëvalueerd. Dit is gebeurd aan de hand van interviews met sleutelfiguren uit de politieorganisatie, het Openbaar Ministerie, de directoraten Politie en Rechtspleging en Rechtshandhaving van het departement van Veiligheid en Justitie en het lokaal bestuur. Zie bijlage III voor de vragenlijst die in de interviews is gehanteerd.

De onderwerpen in de interviews waren:

1. De reconstructie van het besluitvormingsproces dat leidde tot de landelijke doelstellingen 2011-2014.
2. De waardering van de betrokken partijen van dit besluitvormingsproces, zowel naar inhoud als naar vorm.

Zie bijlage I voor een overzicht van de geraadpleegde sleutelfiguren.

De informatie verkregen uit de interviews werd aangevuld en geconfronteerd met documenten die betrekking hadden op de vergaderingen destijds. Zie bijlage II voor een overzicht van de geraadpleegde documenten.

2. *In het bijzonder hebben de onderzoekers getracht rekening te houden met de visies en opvattingen van de betrokken partijen ten aanzien van het op te zetten raamwerk.* Het raamwerk wordt immers voor praktische doeleinden ontwikkeld en zal voldoende draagvlak moeten hebben bij alle betrokken partijen. Om die reden is de respondenten gevraagd wat hun voorkeuren zijn ten aanzien van het te ontwikkelen raamwerk. Hun visie speelde een belangrijke rol in dit onderzoek.
Om dezelfde reden is hen gevraagd commentaar te leveren op het eerste concept van het raamwerk. Het ontvangen commentaar is zoveel mogelijk verwerkt.
3. *Uit de besluitvormingstheorie zijn inzichten gebruikt die relevant zijn voor het te bouwen raamwerk.* Met dit doel is daarvoor, parallel aan de interviews en de verwerking daarvan, een beperkte literatuurstudie verricht. Twee benaderingen uit de literatuur zijn gebruikt, beide gericht op de vraag hoe het draagvlak voor besluiten, in dit geval van de minister met betrekking tot de lp, gemaximaliseerd zou kunnen worden. Dit aspect leek van aanvang aan een rode draad in het onderzoek te worden. De eerste benadering is algemeen en betreft de mate waarin partijen betrokken worden bij de besluitvorming ('interactieve beleidsvorming'). De tweede benadering is meer specialistisch en betreft het *proces* van besluitvorming; het zoomt in op de belangrijkste factoren die hierbij een rol spelen en op welke wijze hier mee moet worden omgegaan teneinde het draagvlak van besluiten te optimaliseren.
4. *De ervaring met soortgelijke besluitvormingsprocessen in andere sectoren.* Dus niet alleen in de gezondheidssector; in die zin is de vraagstelling verbreed. De onderzoekers hebben op basis van een deskstudy gezocht naar processen die vergelijkbaar zijn met de

vaststelling van de lp. In aanmerking kwamen beleidsprocessen waar, evenals bij de landelijke prioriteiten van de politie, enerzijds landelijke beleidsdoelstellingen worden geformuleerd terwijl anderzijds de verwezenlijking daarvan afhangt van de medewerking en inzet van lokale of regionale partijen.

Er zijn twee van dergelijke processen gevonden. De vaststelling van de landelijke prioriteiten voor de publieke gezondheidszorg en de landelijke ambities voor het voortgezet onderwijs. De onderzoekers hebben deze processen in kaart gebracht en sleutelfiguren op de betreffende ministeries geraadpleegd. De leidende vraag hierbij was: welke lessen kunnen er op basis van de ervaring met deze processen worden getrokken.

Procesmatige aanpak

1. Het onderzoek ging 10 september van start. Er is toen een aanvang gemaakt met een studie van het wettelijk kader. De nieuwe Politiewet bevat een aantal regels voor de besluitvorming en uitwerking van de lp. Uiteraard stellen deze regels randvoorwaarden aan het te construeren raamwerk. Daarnaast is ook de duiding van de wet en de rol daarin van de regioburgemeesters belangrijk.
Tevens werd de oude Politiewet 1993 bestudeerd in verband met de evaluatie van het proces van de vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014.
2. Om geen tijd te verliezen werd direct contact gemaakt met een aantal sleutelfiguren bij politie, het departement van VenJ en de korpsbeheerders teneinde een lijst samen te stellen van te interviewen sleutelinformanten.
3. Aan hen werd ook gevraagd documenten op te sturen die van belang zijn voor de beschrijving van het vorige besluitvormingsproces. Op basis van de ontvangen documenten werd een rudimentaire beschrijving gemaakt van het besluitvormingsproces.
4. Vervolgens werd een eerste concept vragenlijst opgesteld voor de interviews met de sleutelinformanten. De verkregen informatie over het vorige proces vormde hiervoor belangrijke input. De interviewvragen waren op drie thema's gericht: de feitelijke beschrijving van het vorige besluitvormingsproces, de evaluatie hiervan en tenslotte de voorkeuren voor de toekomstige besluitvorming.
5. Op 10 oktober vond de eerste bijeenkomst van de begeleidingscommissie plaats. Zowel de conceptlijst van respondenten als de concept vragenlijst voor de interviews konden direct worden besproken. De opmerkingen van de commissieleden werden verwerkt.
6. Direct daarna werden met de te benaderen respondenten afspraken gemaakt voor de interviews. Bijna alle vonden plaats in de periode 15 oktober - 1 december. De eerste interviews werden gehouden met functionarissen die zeer nauw betrokken waren bij het vorige besluitvormingsproces. Op basis van die interviews werd de vragenlijst bijgesteld en ingekort. De eerste vragenlijst bleek namelijk te lang, gegeven de beschikbare tijd voor de gesprekken. De interviews zijn opgenomen en uitgewerkt.
7. Parallel aan de interviews werd middels een deskstudy verkend of er in Nederland soortgelijke besluitvormingsprocessen waren waarin landelijke prioriteiten werden vastgesteld voor het beleid; beleid dat decentraal vorm moet worden gegeven. Er zijn twee gevonden: de vaststelling van landelijke prioriteiten voor de publieke gezondheidszorg en de vaststelling van landelijke ambities voor het Voortgezet Onderwijs. Van beide processen werden relevante documenten bestudeerd.
8. Eind november is een begin gemaakt met een notitie die als onderbouwing diende voor een eerste concept van het raamwerk. De interviewresultaten dienden als basis. Dit eerste concept zou begin januari aan de respondenten voor commentaar worden toegestuurd.
9. De notitie werd op de tweede bijeenkomst van de begeleidingscommissie op 12 december 2012 besproken. De opmerkingen van de commissieleden zijn verwerkt.

10. Intussen werden aanvullende documenten opgevraagd en verkregen over de besluitvorming over de voorgaande lp voor de periode 2011-2014.
11. Begin januari 2013 werd een samenvatting gemaakt van de notitie waarin het concept raamwerk was opgenomen. Dit werd voor commentaar naar de begeleidingscommissie gestuurd. Op basis van hun commentaar werd de notitie ingekort tot 5 pagina's. Dit werd naar de geïnterviewde respondenten gestuurd met het verzoek dit te becommentariëren.
12. Uiteindelijk, na een reminder van het verzoek te hebben gestuurd, leverden 12 van de 15 respondenten commentaar.
13. Vervolgens werden interviews gepland (februari, begin maart 2013) met beleidsmedewerkers van de ministeries van VWS en OCW om achtergrondinformatie te verkrijgen over de twee soortgelijke besluitvormingsprocessen.
14. Op basis van een beperkte en gerichte scan van relevante wetenschappelijke literatuur over besluitvorming werden inzichten verzameld die relevant zijn voor de inrichting van het raamwerk.
15. Tevens werden de aanvullende documenten over de besluitvorming aangaande de huidige lp bestudeerd, die later waren opgevraagd.
16. Parallel aan de verdieping in de besluitvormingsprocessen en - theorie werd een begin gemaakt met het eindrapport. Input: uitwerking van het wettelijk kader, de uitgewerkte interviews, het commentaar op het concept raamwerk en - later - de documenten en interviewresultaten betreffende de soortgelijke besluitvormingsprocessen en tenslotte de relevante inzichten uit de theorie over besluitvorming.
17. Op 13 maart 2013 is het concept eindrapport besproken in de begeleidingscommissie. Na verwerking van het commentaar is een tweede concept op 27 maart aan de commissieleden rondgestuurd met het verzoek om schriftelijk commentaar.
18. In april is het definitieve eindrapport opgeleverd.

5. Wettelijk kader

Per 1 januari 2013 is de nieuwe Politiewet van kracht. Hierin is het beheer van de politie gecentraliseerd. De centralisering van de politie en alles wat daarmee samenhangt maakt geen deel uit van het onderzoek. Wel vormt de nieuwe Politiewet het wettelijk kader voor het beoogde raamwerk voor de vaststelling en uitwerking van de lp. Relevant voor de besluitvorming over de lp zijn drie aspecten in de nieuwe politiewet: -de nieuwe positie van regioburgemeester, die de schakel vormt tussen het landelijke en regionale overleg, -de regels met betrekking tot de vaststelling van de lp en -de relatie met regionale beleidsplannen en gemeentelijke integrale veiligheidsplannen.

Omdat de reconstructie en evaluatie van het proces dat leidde tot de vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014, deel uitmaakt van het onderzoek, zullen we aan het slot van dit hoofdstuk kort ingaan op de oude Politiewet 1993. Die vormde immers het wettelijk kader voor de besluitvorming in 2010/2011.

Vaststelling landelijke prioriteiten

Artikel 18 in de nieuwe Politiewet bepaalt dat de minister de lp vaststelt, gehoord hebbende de regioburgemeesters en het College van PG. De Korpschef van de nationale politie is daarbij aanwezig. De minister doet dit elke vier jaar of vaker, indien daar aanleiding toe is. Overigens spreekt artikel 18 niet van 'landelijke prioriteiten' maar van 'landelijke beleidsdoelstellingen'. Omdat de term 'prioriteiten' in het spraakgebruik en ook in officiële documenten vaker wordt gebruikt¹⁴, spreken wij in het vervolg van 'landelijke prioriteiten' (lp).

Vervolgens stelt de minister voor elke regio de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke prioriteiten. Dat doet hij pas na de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van PG gehoord te hebben.¹⁵ Als hier bijzondere redenen voor zijn, kunnen de doelstellingen tussentijds worden gewijzigd of aangevuld.

Verder is artikel 19 van belang. In dit overleg van minister, regioburgemeesters en de voorzitter van het College van PG dat minimaal 4 keer per jaar wordt gevoerd, wordt onder andere gesproken over de landelijke doelstellingen en de daarvan afgeleide doelstellingen voor de regio's en de rapportages over de voortgang.

Naast de regioburgemeesters zullen twee extra burgemeesters van gemeenten met minder dan 200.000 inwoners aan het artikel 19 overleg deelnemen. De reden hiervoor is dat het gevaar bestaat dat de mening van de wat kleinere gemeenten onvoldoende wordt gehoord in dit overleg. Hoewel de regioburgemeesters worden aangewezen op aanbeveling van de burgemeesters in de regio, zullen dit in de praktijk de burgemeesters zijn van de grotere gemeenten. De twee extra burgemeesters worden door de minister aangewezen op advies van een door de minister aangewezen orgaan. De minister zal het Genootschap van Burgemeesters vragen deze aanbeveling te doen.¹⁶

¹⁴ Ook in de brief van de minister van 18 februari 2011 aan de Tweede Kamer spreekt hij van 'landelijke prioriteiten' als samenvattende term van 'de hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beleid voor de politie'.

¹⁵ Artikel 20, Politiewet 2012.

¹⁶ Nota naar aanleiding van het verslag Wijziging Politiewet 2012; Kamerstukken 2012/2013, 33 368

Regioburgemeester

Elke regionale eenheid (regio) heeft een regioburgemeester. In de laatste wijziging van de Politiewet is bepaald dat de regioburgemeesters door de minister worden aangewezen op aanbeveling van de gezamenlijke burgemeesters van de regionale eenheid. Dit onderdeel van de wetwijziging gaat in op 1 mei 2013. Tot die datum heeft de minister de burgemeesters van de grootste gemeenten binnen de regionale eenheid als regioburgemeesters aangewezen teneinde de burgemeesters de tijd te geven tot een aanbeveling te komen. Hen is verzocht dit voor 1 april 2013 te doen.¹⁷

De regioburgemeester vormt in het kader van de lp de bestuurlijke spil in de regio. Zo stuurt hij¹⁸ het overleg tussen burgemeesters aan over de bepaling van regionale prioriteiten, over de inzet van de politie en over de verdeling van de capaciteit over de gemeentes. De regioburgemeester doet dit door te adviseren, te initiëren, te coördineren en te bemiddelen, en indien nodig ook knopen door te hakken.¹⁹ Hij moet deze rol vervullen op basis van natuurlijk gezag, als 'primus inter pares' onder de burgemeesters van de regio. Hij krijgt geen gezagbevoegdheid in de regio. Het zijn de burgemeesters in de regio die gezamenlijk het beleidsplan met prioriteiten vaststellen voor de regio, samen met de hoofdofficier van justitie in de regio. Vervolgens beslist de burgemeester in elke gemeente, in de driehoek met de officier van justitie en de regionale politiechef, over prioriteiten en inzet van de politie aldaar. De regioburgemeester zal een bemiddelende rol kunnen spelen bij controverses tussen de lokale gezagsdragers ten aanzien van de verdeling van de politiecapaciteit tussen gemeentes. Voor de minister is de regioburgemeester het aanspreekpunt voor diens regio en vervult hij taken in het overleg met de minister over de lp en benoemingen. De functie van regioburgemeester is cruciaal voor de checks en balances tussen het lokaal en nationaal niveau.²⁰ Daarbij is hij vertolker van de stem van de burgemeesters.²¹ Hij wordt door de minister gehoord wanneer deze de lp vaststelt en ook wanneer de minister de regionale doelen vaststelt ter verwezenlijking van de landelijke.²² De regioburgemeester wordt geacht, in dit overleg de gezamenlijke zienswijze te vertolken van de burgemeesters in zijn regio. Alvorens hij dit doet, dient hij de burgemeesters gehoord te hebben over de doelen die gemeenten op het terrein van veiligheid nastreven.²³

Verder voeren de regioburgemeesters, tezamen met de voorzitter van het College van PG, periodiek overleg met de minister over de taakuitvoering van en het beheer over de politie.²⁴ De regioburgemeester spreekt in dit overleg namens de burgemeesters in de regio; hij verwoordt in dit overleg de wensen van de bestuurlijke gezagsdragers²⁵, overigens zonder wettelijk vertegenwoordiger van dit gezag te zijn.

In dit zogenaamde artikel 19 overleg worden *in ieder geval* besproken:

- de landelijke doelstellingen en daarvan afgeleide doelstellingen voor de eenheden en managementrapportages over de voortgang;
- de inrichting van de politieorganisatie;
- de sterkteverdeling (verdeelsleutel operationele sterkte over eenheden);

¹⁷ Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie; Kamerstukken: Tweede Kamer, 29 628, nr. 353.

¹⁸ Ter wille van de leesbaarheid wordt niet gesproken van 'hij of zij' maar alleen van 'hij'.

¹⁹ Eerste Kamer, Memorie van Antwoord, 30 880, E, pp 32, 29 mrt 2012.

²⁰ Idem, pp 33

²¹ Idem, pp 33

²² Artikel 20, Politiewet 2012

²³ Artikel 20, Politiewet 2012

²⁴ Artikel 19, Politiewet 2012

²⁵ Eerste Kamer, Memorie van Antwoord, 30 880, E, pp 33, 29 mrt 2012.

- het beheersplan (en dus sterktebeleid, personeelsbeleid inclusief strategische personeelsplanning, ICT-beleid, beleid ten aanzien van materieel en huisvesting);
- de ontwerpbegroting, meerjarenraming, jaarrekening en jaarverslag;
- de benoemingen van de korpsleiding, en
- de ontwerp regelgeving ten aanzien van taakuitvoering en beheer.

Relatie met regionale beleidsplannen en gemeentelijke integrale veiligheidsplannen

De gemeenteraad stelt eens in de vier jaar de prioriteiten voor de gemeente vast op het gebied van veiligheid door handhaving van de openbare orde en hulpverlening.²⁶ Deze worden opgenomen in het integraal veiligheidsplan (IVP) dat de gemeenteraad elke vier jaar vaststelt.²⁷ De burgemeester stimuleert de totstandkoming hiervan en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het veiligheidsplan.

In een 'regionale eenheid' of regio stellen burgemeesters en hoofdofficier van justitie binnen die regionale eenheid eens per vier jaar het beleidsplan voor die regio vast.²⁸ Bij de vaststelling van het beleidsplan dient er rekening te worden gehouden met de gemeenteraden. Elke burgemeester hoort de gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan, alvorens deze vastgesteld kan worden.²⁹ De prioriteiten die de gemeenten in de IVP's hebben vastgesteld, staan aan de basis van het beleidsplan van de regionale eenheid.³⁰

Daarnaast dienen in het regionale beleidsplan de prioriteiten die door de minister voor die regio zijn vastgesteld ter verwezenlijking van de landelijke prioriteiten, in acht te worden genomen. Deze worden bepaald in het artikel 20 overleg tussen minister, regioburgemeesters en Voorzitter van het College van PG. Van de regioburgemeesters wordt verwacht dat zij in het overleg de visie weergeven van alle burgemeesters in zijn of haar regio, het sluitstuk van het bottom-up proces. Hiertoe hoort hij de burgemeesters over de doelen die gemeenten op het terrein van de veiligheid nastreven.³¹ Middels het artikel 20 overleg, zijn de landelijke prioriteiten dus verbonden met het lokaal veiligheidsoverleg in de regio's en in de gemeenten. Is in het beleidsplan naar het oordeel van de minister onvoldoende verzekerd dat de regionale doelstellingen, zoals door hem vastgesteld, worden verwezenlijkt dan kan de minister de nodige aanwijzingen geven aan de regioburgemeester.³² Deze dient dan het beleidsplan in overeenstemming te brengen met de aanwijzingen van de minister. Hij heeft daarvoor geen instemming nodig van de burgemeesters in die regio.³³

De regionale doelstellingen die door de minister voor de regio worden vastgesteld, zijn ontleend aan de landelijke doelstellingen en dienen ter verwezenlijking daarvan. Enerzijds beïnvloeden de lp dus de prioritering in de regionale beleidsplannen. Anderzijds wordt in de toelichting op de nieuwe Politiewet voor de bepaling van de lp het proces van onderop benadrukt. Hiermee wordt bedoeld dat wat lokaal en regionaal van belang wordt geacht in de lp moeten doorklinken. De lokale veiligheidsvraagstukken staan aan de basis van de

²⁶ Idem, artikel 38b, lid 1

²⁷ De Wijziging van de Gemeentewet waarin dit geregeld wordt, is nog aanhangig bij de Tweede Kamer (de versteviging van de regierol van de gemeente in het lokale veiligheidsbeleid Kamerstukken II 2009/10, 32 459 nr. 2).

²⁸ Politiewet 2012, artikel 39, lid 1

²⁹ Politiewet, artikel 38b, lid 2

³⁰ Eerste Kamer, Memorie van Antwoord, 30 880, E, pp 36, 29 mrt 2012

³¹ Nieuwe Politiewet, artikel 20, lid 1.

³² Politiewet 2012, artikel 40, lid 1

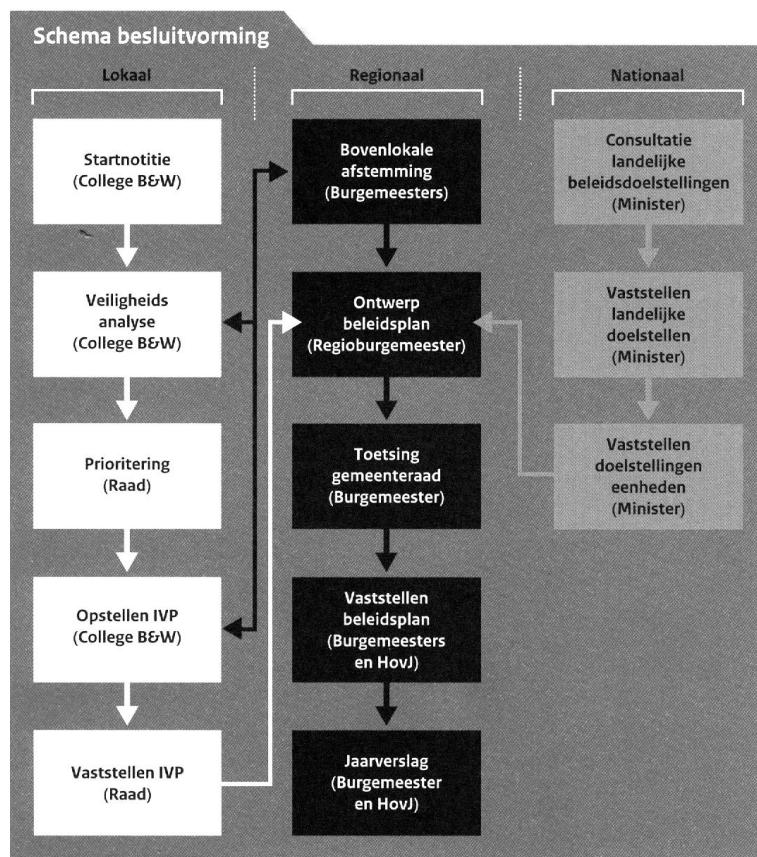
³³ Idem, artikel 40, lid 3

landelijke beleidsdoelstellingen.³⁴ De minister kenmerkt de totstandkoming van de landelijke doelstellingen als een bottom-up proces:

“Van belang is daarbij dat de landelijke doelstellingen veelal een afspiegeling zijn van het hetgeen ook lokaal en regionaal van belang wordt geacht. Dit wordt geborgd doordat de totstandkoming van de landelijke doelstellingen een bottom-up proces is. In het overleg dat de minister hierover voert, vertolken de regioburgemeesters en het College van Procureurs-generaal de gezichtspunten en wensen van het lokaal gezag over deze doelstellingen. Hierdoor staan de lokale veiligheidsvraagstukken aan de basis van de landelijke beleidsdoelstellingen. Daarnaast kan een regioburgemeester, indien onverhoopt de prioriteiten uit het beleidsplan van de regionale eenheid in de knel dreigen te komen vanwege de landelijke prioriteiten, dit in het periodieke overleg bij de minister aankaarten.”³⁵

De wet geeft de minister dus een zekere invloed op de regionale beleidsplannen *middels* de vaststelling van de lp en omgekeerd is er de invloed van onderop via de regioburgemeesters en de regionale doelen *op* de vaststelling van de lp. In onderstaand schema zijn de relaties van de besluitvorming op de verschillende niveaus beknopt weergegeven.

Figuur 1: schema besluitvorming over lp met daarin de relaties tussen landelijk, regionaal en gemeentelijk niveaus (bron: 'Gezamenlijke veiligheidszorg' van 'Actieprogramma Lokale Besturing Politie' (2012))



³⁴ Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, vastgesteld op 21 november 2011, Wassenaar, pp 4.

³⁵ Zie de Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, 30880 nr 14, 31-10-2011, pp 7.

Het is ontleend aan het boekje 'Gezamenlijke veiligheidszorg' van 'Actieprogramma Lokale Besturing Politie' (2012). Er is geen directe relatie tussen gemeenteraden in een regio en de regioburgemeester. De burgemeester hoort de gemeenteraad en de regioburgemeester hoort de burgemeesters. Er is ook geen relatie tussen de regionale prioriteiten en de doelen die gesteld worden in de gemeentelijke IVP's. De laatste kunnen afwijken van de regionale.

Verandering in de vaststelling van de lp vergeleken met de oude politiewet

De oude Politiewet 1993 is relevant voor dit onderzoek omdat de vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014 nog plaatsvond onder de oude Politiewet. Dit overleg zal dus aan het oude wettelijk kader getoetst moeten worden.

Voor het overleg is met name relevant een wijziging van de Politiewet 1993 in 2004 waarmee werd beoogd de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie te versterken en meer duidelijkheid te scheppen over de bevoegdheden op regionaal niveau.³⁶ De aanleiding voor de wetwijziging wat betreft de versterking van de bevoegdheden op rijksniveau was de behoefte aan meer centrale sturingsmogelijkheden. De minister stelde destijds dat de op nationaal vastgestelde doelen en ambities, die werden vastgesteld in overleg met het OM, onvoldoende werden gerealiseerd in het regionaal beleid. Als oorzaak werd aangevoerd dat de landelijke beleidsdoelstellingen teveel moeten concurreren met lokale doelen op het terrein van openbare orde.³⁷

De wetwijziging behelsde een aantal nieuwe wetsartikelen 43a t/m 43g waarin de invloed van de ministers van BZK en Justitie op de taakuitvoering van de politie en het te voeren beheer werd geregeld. Deze wetsartikelen vormen ook het kader voor het overleg voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten.

De Politiewet 1993 bepaalde dat de lp vastgesteld werden door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie.³⁸ Overigens spreekt deze wet niet van lp maar van 'hoofdpijnen met betrekking tot het te voeren beleid'. We veronderstellen echter geen inhoudelijk onderscheid tussen beide begrippen. In de Memorie van Toelichting spreken ook de ministers soms van 'landelijke prioriteiten' daar waar de hoofdpijnen worden bedoeld.³⁹ De hoofdpijnen hebben betrekking op het beleid ten aanzien van de taakuitvoering en het beheer en niet op de uitvoering van de taak en het beheer zelf.⁴⁰ De minister van BZK heeft de verantwoordelijkheid voor de 'hoofdpijnen' met betrekking tot het beheer van de politie en de minister van Justitie met betrekking tot de taakuitvoering van de politie. Ook onder de oude wet werden de 'hoofdpijnen' voor vier jaar vastgesteld. In tegenstelling tot de nieuwe Politiewet, verplicht de oude wet echter niet dat er voor de vaststelling van de lp overleg nodig is met de korpsbeheerders. Wel worden de hoofdpijnen geacht te passen binnen het vierjarenplan dat het OM in overeenstemming met de minister van Justitie vaststelt, voor zover het de strafrechtelijke handhaving betreft.⁴¹ Dit vierjarenplan bevat de ambities van het OM op het terrein van de strafrechtelijke handhaving.

³⁶ Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps Landelijke politiediensten, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 704, nr. 3.

³⁷ Memorie van Toelichting, Wijziging van de Politiewet 1993, etc., 29 704, nr 3, pp 4.

³⁸ Politiewet 1993, artikel 43a, lid 1

³⁹ Zie bijvoorbeeld de MvT, Wijziging Politiewet 1993, etc, 29 704, nr 3, pp 7, bovenaan en op pp 12 onderaan.

⁴⁰ Idem, pp 12.

⁴¹ Idem, pp 9.

Vervolgens worden voor iedere regio de landelijke doelstellingen vastgesteld ter verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen.⁴² Het gaat hier om de bijdragen die de regionale korpsen moeten leveren. Daarbij kunnen prioriteiten worden geconcretiseerd in meer specifieke doelen die in het regionaal beleidsplan moeten worden opgenomen; echter, de kwantitatieve invulling bij de aanpak geschiedt door de regio zelf.⁴³

Voordat de doelstellingen worden vastgesteld, stellen beide ministers daarvan een ontwerp op, waarvoor het advies wordt ingewonnen van het College van PG. De betrokken korpsbeheerder wordt in de gelegenheid gesteld advies over het ontwerp te geven, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na overleg met het regionaal college.⁴⁴ Hierdoor krijgen de doelstellingen een regionale inbedding. Bij de vaststelling van de regionale doelstellingen per regio worden de specifieke omstandigheden in de regio's in acht genomen. In het beleidsplan zullen naast de regionale doelstellingen ook 'regio-eigen' doelstellingen worden opgenomen.

Nadat de doelstellingen voor de regio zijn vastgesteld, wordt het regionaal college geacht deze te verwerken in het beleidsplan voor de regio. De resultaten die elk jaar worden behaald met betrekking tot de realisering van de landelijke doelstellingen moeten worden opgenomen in het jaarverslag van de regio.⁴⁵

Beide ministers voeren periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de beleidshoofdlijnen en de landelijke doelstellingen. Daarbij legt de korpsbeheerder verantwoording af over de verwezenlijking van de regionale doelstellingen.⁴⁶ Indien de ministers van oordeel zijn de doelstellingen niet of onvoldoende worden verwezenlijkt, kunnen zij aanwijzingen geven aan de korpsbeheerder. De laatste past, indien nodig, het regionaal beleidsplan hierop aan.⁴⁷

De structuur van het wettelijk kader voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten en de daarvan afgeleide landelijke doelstellingen voor de regio en de sturing hierop, lijkt niet veel veranderd. De belangrijkste wijzigingen betreffen:

- In de oude politiewet werden de hoofdlijnen door de betrokken ministers vastgesteld, hoewel wat betreft het strafrechtelijke deel dit in overeenstemming moet zijn met het vierjarenplan van het OM. In de nieuwe politiewet, doet de minister van VenJ dit, na de regioburgemeesters en het College van PG gehoord te hebben.
- Voorheen overlegden de ministers met de korpsbeheerders. Nu doet de minister van VenJ dit met de regioburgemeesters. De korpsbeheerders waren de directe gezagsdrager; de regioburgemeester heeft geen gezagsbevoegdheid in de regio die hij vertegenwoordigt. Voor wat betreft de vaststelling van de regionale doelstellingen wordt in de nieuwe Politiewet van de regioburgemeester nadrukkelijker verwacht dat hij de gezamenlijke zienswijze van de burgemeesters weergeeft. In de oude wet, was de korpsbeheerder alleen verplicht met het regionaal college te overleggen, alvorens advies uit te brengen.

Tot slot: net als in de nieuwe politiewet, wordt in de toelichting op de wijziging van de oude politiewet 1993 in 2004 benadrukt dat de nieuwe sturingsmogelijkheden van de ministers de decentrale gezagsstructuur van de politie niet aantast: de lokale gezagsdragers beslissen over de wijze waarop de politie de haar gestelde prioriteiten verwezenlijkt.

⁴² Politiewet 1993, artikel 43b, lid 1,

⁴³ MvT, Wijziging Politiewet 1993, etc, 29 704, nr 3, pp 13.

⁴⁴ Politiewet 1993, artikel 43b, lid 2

⁴⁵ Idem, artikel 43b, lid 3 en 4

⁴⁶ Idem, artikel 43c en d

⁴⁷ Idem, artikel 43g.

6. Reconstructie en evaluatie van het overleg over de vorige lp

6.1 Inleiding

De navolgende reconstructie is gebaseerd op de interviews met respondenten die betrokken waren bij de vaststelling en uitwerking van de landelijke prioriteiten voor de periode 2011-2014. Daarnaast is gebruik gemaakt van een aantal documenten en vergaderstukken van het overleg tussen de minister en het KBB.

Bij de reconstructie hebben we ons beperkt tot de hoofdlijnen van het proces. Centraal staat immers niet een gedetailleerde waarheidsvinding maar de lessen die uit de ervaringen kunnen worden getrokken.

Het ministerie van BZK komt niet in het besluitvormingsproces voor, hoewel dit ministerie onder de toen vigerende wetgeving een belangrijke rol was toebedeeld. Dit had te maken met het Regeerakkoord 2010 van het kabinet Rutte I. Naar aanleiding hiervan en de daaruit voortvloeiende veranderingen binnen de toenmalige ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is het ministerie van Veiligheid en Justitie ontstaan. De politietaken van het toenmalige DG Veiligheid van BZK zijn eind 2010 als het DG Politie overgegaan naar het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Aan het slot van het hoofdstuk behandelen we een aantal belangrijke aandachtspunten die uit de interviews naar voren kwamen en die een belangrijke rol spelen in de vraag hoe de lp vastgesteld zouden moeten worden.

6.2 Reconstructie en evaluatie

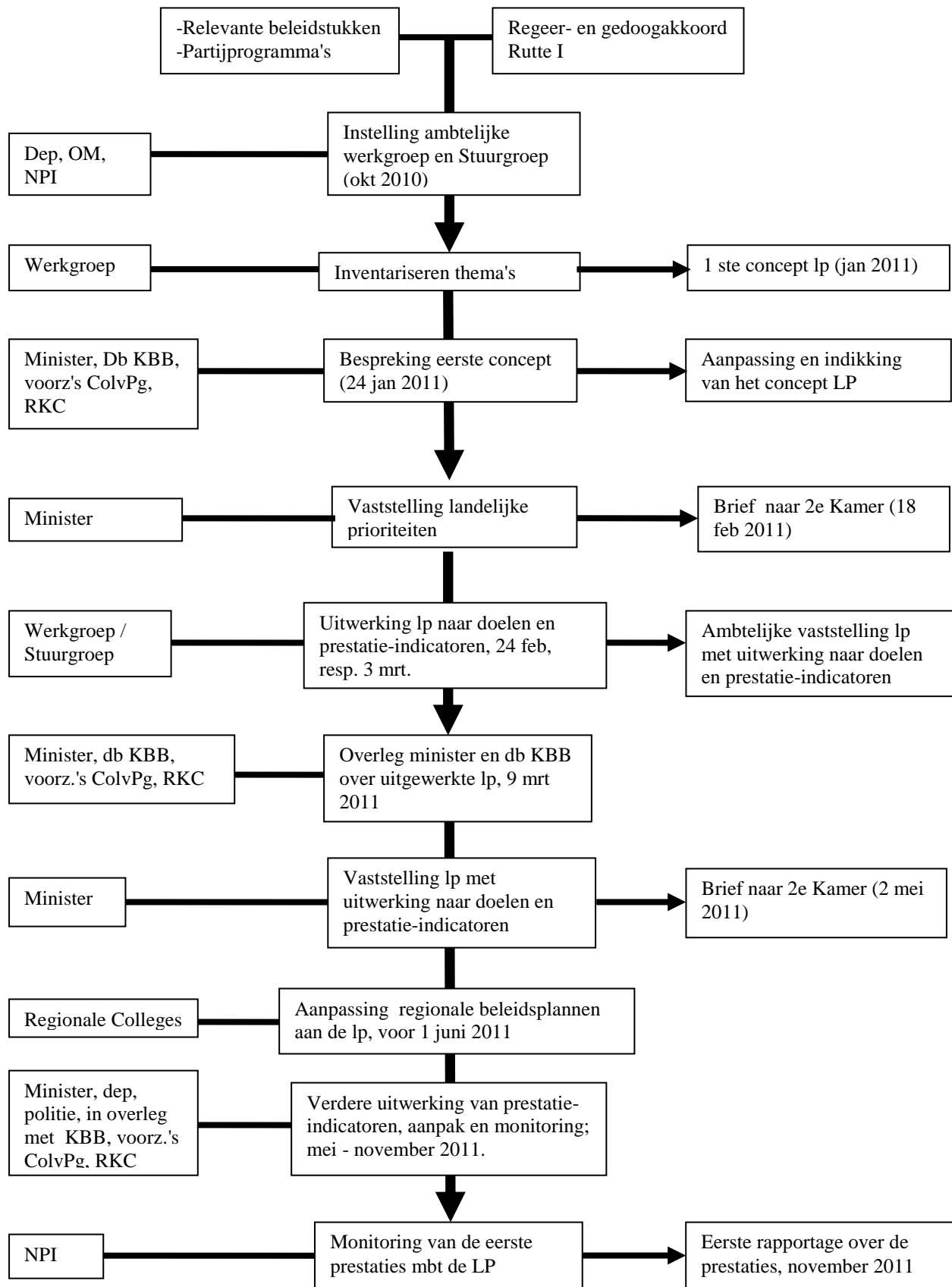
In deze paragraaf wordt het feitelijk verloop van het overleg beschreven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de cultuur en sfeer van het overleg, de consensusvorming en de belangrijke controverses.

In het overleg over de landelijke prioriteiten 2011-2014 kunnen ruwweg vier fasen worden onderscheiden:

1. De fase voorafgaand aan het formele overleg waarin sommige partijen hun voorkeuren met betrekking tot de lp al te kennen gaven.
2. De ambtelijke voorbereiding van het formele overleg.
3. Het formele overleg tussen minister, korpsbeheerders en het College van Procureurs-generaal (College van PG).
4. De (verdere) uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en ambities.

We zullen deze achtereenvolgens bespreken. Op de volgende pagina geven we in figuur 2 de belangrijkste stappen weer in de 2e, 3e en 4e fase van vaststelling en uitwerking van de lp. Links staan de betrokken partijen bij elke stap, in het midden de stappen en rechts eventuele acties die uit de stappen volgden.

Figuur 2: Schema overleg Landelijke Prioriteiten 2011- 2014



I. Het proces voorafgaand aan het regeerakkoord van het kabinet Rutte I

Op 20 februari 2010 valt het kabinet Balkenende IV. In een brief van 9 juni 2010 aan de ministers van BZK en Justitie⁴⁸, ruim voor de vorming van een nieuw kabinet, formuleren de politieberaden (Korpsbeheerdersberaad, Raad van de Korpschefs) en het College van Procureurs-generaal (College van PG) de in hun ogen 'landelijke prioriteiten'. Aanleiding hiervoor is het door hen geconstateerde oplopende capaciteitstekort van de politie; dit vermeende tekort dwingt tot een keuze: of een uitbreiding van capaciteit of een heldere prioriteitsstelling. Dit laatste betreft in hun ogen:

- veiligheid in de wijken door de aanpak van overlast en veelvoorkomende prioriteit;
- het terugdringen van de (grensoverschrijdende) zware criminaliteit;
- het investeren in intelligence;
- het afnemen van crimineel verkregen vermogen;
- het vergroten van de financiële en digitale expertise;
- het beter betrekken van de burger bij opsporing en het veiliger maken van wijken.

Met deze brief wilden de toenmalige politieberaden ook voorkomen dat men 'overvallen' zou worden door een lijstje met lp, waar de politie zich niet in zou herkennen. De overlap van de genoemde prioriteiten met de aandachtspunten en nieuwe prioriteiten van het Openbaar Ministerie, geformuleerd in 'Perspectief op 2010', het meerjarenprogramma van het OM, was groot.⁴⁹

II. Ambtelijke voorbereiding

Op 30 september 2010 ligt er een regeerakkoord van het kabinet Rutte I. Dit vormt, samen met relevante beleidsstukken, zoals 'Perspectief op 2010' van het OM en 'Het Nationaal dreigingsbeeld 2008'⁵⁰, voor het departement van Veiligheid en Justitie (VenJ) het uitgangspunt voor het opstellen van de lp. Daarnaast wordt ook gekeken naar de partijprogramma's van de coalitiepartijen en de gedoogpartner PVV. De regionale beleidsplannen zijn niet betrokken bij de ambtelijke voorbereiding.

Door het departement van het ministerie van VenJ wordt een ambtelijke werkgroep en een stuurgroep landelijke prioriteiten ingesteld. Aangezien de minister van VenJ de lp vaststelt, voert het departement van VenJ de regie over het overleg. Vanwege de overplaatsing van DGPOL van het ministerie van BZK naar dat van VenJ, heeft BZK geen bemoeienis meer met het proces.

De groepen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van DGPOL, DGRR, NPI, OM en de ambtelijk secretaris van het Korpsbeheerdersberaad (KBB). De ambtelijke werkgroep maakt een inventarisatie van mogelijke thema's voor de landelijke prioriteiten en werkt deze uit. Ook de toenmalige korpschefs worden bij het overleg betrokken.

In de stuurgroep vindt een bestuurlijke afstemming plaats over de invulling van het ontwerp. Op basis van de besprekingen in werkgroep en stuurgroep wordt door het departement een eerste selectie gemaakt van mogelijke onderwerpen voor de lp, dat aan de minister wordt voorgelegd. De ambities van de minister gaan echter verder dan wat er in de werkgroep en stuurgroep overeen was gekomen. Uiteindelijk komt er na de input van de minister een lijst

⁴⁸ Brief van het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs van 9 juni 2010 aan de ministers van BZK en Justitie over de Prioriteiten voor de politie.

⁴⁹ OM (2006) 'Perspectief op 2010', pp 12-19.

⁵⁰ Korps landelijke politiediensten (KLPD) (2008): 'Het nationaal dreigingsbeeld 2008'.

van 14 prioriteiten uit de bus. Deze lijst vormt het uitgangspunt voor het eerste formele overleg tussen de minister, het KBB en het College van PG.

De meeste respondenten zijn van mening dat de toenmalige korpsbeheerders in deze fase meer bij het proces betrokken hadden moeten worden. Een grotere betrokkenheid bij de inhoudelijke voorbereiding had wellicht een deel van de latere irritaties bij de korpsbeheerders voorkomen. De korpsbeheerders hadden mee willen praten over de vraag welke uitgangspunten of criteria voor de lp worden gehanteerd. Toen zij op 24 januari 2011 de hoofdlijnen van de minister onder ogen kregen, hadden ze het gevoel dat zij hiermee te veel voor een fait accompli werden gesteld, temeer daar deze al waren uitgewerkt in (soms kwantitatieve) doelstellingen.

Er is in deze fase überhaupt geen discussie geweest over criteria en uitgangspunten voor de selectie van lp. Op dit punt hadden de ambtenaren meer houvast willen hebben. Door het ontbreken van criteria kon de selectie van prioriteiten minder goed worden beargumenteerd. De ambities van de minister bleken uiteindelijk hoger te zijn dan waar de ambtenaren van het departement op uitkwamen in de voorbereiding. Niettemin is er in deze fase goed werk verricht door de ingestelde werkgroep en stuurgroep.

Vanuit de politie kwam de kritiek dat de lp als prioriteiten voor uitsluitend de politie zijn geformuleerd. Voor het aanpakken van de prioriteiten en het realiseren van de targets is de politie echter afhankelijk van de ketenpartners OM en de gemeenten. Verder kunnen zich bijvoorbeeld bij het OM bottlenecks voordoen die het voldoen aan de ambities bemoeilijken. Aanvankelijk wilde men in de ambtelijke werkgroep de formulering van de lp ketenbreed insteken, dat wil zeggen dat ook de doelen van het OM en de gemeenten werden gespecificeerd. Doordat het toenmalige KBB in die fase niet participeerde in het overleg, kwam daar niets van terecht.

Verder kwam er kritiek vanuit de politieleiding in de regio's: zij zouden te weinig zijn betrokken bij de opstelling van de prioriteiten. De lijst van lp zou te 'ambtelijk' zijn opgezet.

III. Formeel overleg vaststelling landelijke prioriteiten

10 januari 2011 bespreekt het Dagelijks Bestuur van het KBB (db KBB), in aanwezigheid van onder andere de voorzitter van het College van PG, de DGPOL i.o. en de voorzitter van de Raad van Korpschefs (RKC), wat genoemd wordt 'een voorstel van de minister van VenJ met betrekking tot de landelijke prioriteiten'. Het voorstel bevat een lijst van vier thema's, gespecificeerd in 14 'prioriteiten'. Wat daarbij opvalt is dat een aantal van de prioriteiten al in kwantitatieve doelstellingen zijn uitgewerkt. Zo dient tenminste de helft van de criminele en overlastgevendende jeugdgroepen aangepakt te worden, de pakkans voor zware misdrijven met 25% te stijgen, moet de pakkans voor overvalcriminaliteit stijgen naar 40% in 2015, moeten er 500 'animal cops' komen, moet het aantal aangepakte Criminele Samenwerkingsverbanden (CSV's) in 2015 zijn verdubbeld (van 20% naar 40%), moeten de bureaucratische lasten met 25% afnemen en moet het aantal heterdaad aanhoudingen met 25% toenemen.

24 januari 2011 vindt een overleg plaats tussen de minister, het db KBB en de voorzitter van het College van PG, in aanwezigheid van de voorzitter van de RKC, waarin het voorstel van de minister wordt besproken.⁵¹

⁵¹ Het navolgende is ontleend aan de notulen van deze bijeenkomst.

Hoewel zowel het OM als het KBB zich kan vinden in de hoofdlijnen van de prioriteiten, hebben zij kritiek op de lijst. Het OM benadrukt dat het realiseren van de prioriteiten niet een zaak is van de politie alleen; voor een deel is dit afhankelijk van de bijdrage van anderen. Vanuit de Korpsbeheerders komt de kritiek dat de minister met de landelijke prioriteiten onvoldoende rekening houdt met het door de politieberaden geconstateerde handhavingtekort. De (geconcretiseerde) ambities van de minister liggen te hoog en zouden te weinig ruimte overlaten voor de lokale prioriteiten. Hier heeft ook de politie grote moeite mee. Er had vooraf overlegd moeten worden over de haalbaarheid van dergelijke ambities.

Daarnaast vindt men dat de minister zich met de beoogde lijst van prioriteiten teveel begeeft op het terrein van het lokaal gezag.

De minister benadrukt dat er geen tegenstelling bestaat tussen landelijke en lokale prioriteiten. Met deze prioriteiten ondersteunt het landelijk gezag het lokaal gezag. Niettemin zegt hij toe dat er nog naar de lijst zal worden gekeken, met inachtneming van de opmerkingen. De lijst zal worden ingedikt en worden geagendeerd voor het volgende overleg.

Op 4 februari 2011⁵² zendt de minister een enigszins bijgestelde lijst ter informatie aan het db KBB. Vervolgens stuurt de minister op 18 februari een brief naar de Tweede Kamer waarin ook de 'hoofdlijnen' met betrekking tot het te voeren beleid voor de politie worden gepresenteerd.⁵³ Hij vat deze 'hoofdlijnen' kort samen als 'de landelijke prioriteiten voor de politie'.

Twee dingen vallen op als we de nieuwe lijst vergelijken met het oorspronkelijke voorstel. Alle prioriteiten zijn gehandhaafd maar bondiger geformuleerd (minder uitgewerkt) waarbij bovendien alle kwantitatieve ambities niet meer zijn opgenomen. Verder zijn een vijftal prioriteiten met betrekking tot de aanpak van illegaliteit en criminele vreemdelingen samengevat in één prioriteit, waardoor het aantal prioriteiten van 14 naar 10 gaat.

De minister merkt in de brief op dat de lijst in afstemming met de korpsbeheerders en het College van PG is vastgesteld. Op basis van deze 'hoofdlijnen' zullen voor iedere regio landelijke doelstellingen worden vastgesteld. Hij zegt aan de Kamer toe dat de hoofdlijnen voor 1 april 2011 uitgewerkt zullen zijn in prestatie-indicatoren.

Op 23 februari 2011 vindt een expertmeeting plaats waarin vertegenwoordigers van politie, OM en departement de 10 landelijke prioriteiten nader uitwerken in (meetbare) indicatoren.⁵⁴ Vervolgens vindt 3 maart een bespreking plaats met vertegenwoordigers van het OM, KBB, RKC, DGRR en DGPOL.⁵⁵ Voor de KBB is dit de secretaris, voor het OM is dit de vice-voorzitter van het College van PG. In dit overleg worden de uitgewerkte landelijke prioriteiten ambtelijk vastgesteld. Daarbij constateren de vertegenwoordigers van zowel het OM als het KBB dat er spanning bestaat tussen de geformuleerde landelijke prestatie-indicatoren en het lokaal beleid. Het departement is echter van mening dat er een goede balans is gevonden. De lp kunnen een stimulans zijn voor het lokaal beleid op thema's die daar belangrijk worden gevonden. Het KBB is verder van mening dat het zwaartepunt van de lp bij de opsporing ligt, ten nadele van de handhaving.⁵⁶

⁵² Oplegnotitie tbv het KBB 25 mrt 2011.

⁵³ Brief van de minister van VenJ; 'Vaststelling van een nieuwe Politiewet; Tweede Kamer, 2010/2011, 29628, nr. 237

⁵⁴ Nota aan de minister van VenJ, Landelijke prioriteiten politie 2011-2014, 4 mrt 2011. Elders wordt dit de werkgroep landelijke prioriteiten genoemd.

⁵⁵ Idem; elders wordt deze groep de Stuurgroep Landelijke prioriteiten genoemd.

⁵⁶ Idem, pp 2.

De nieuwe lijst wordt besproken in het db KBB van 9 maart waarna ze als hamerstuk aan het KBB van 25 maart 2011 wordt aangeboden.⁵⁷

Wat betreft de hoofdlijnen komt de lijst overeen met die in de brief van 18 februari. Er is alleen een (sub)prioriteit bijgekomen: de versterking van de aanpak van kinderporno. Nagenoeg alle kwantitatieve doelstellingen die in het allereerste voorstel van 10 januari stonden, zijn teruggekomen in de uitwerking van de prioriteiten in doelen en prestatie-indicatoren, met uitzondering van de aanvankelijk beoogde stijging van het aantal heterdaad aanhoudingen met 25%. Deze doelstelling is vervangen door een meer algemeen geformuleerde stijging van de 'heterdaadratio'.

Op 2 mei 2011 stuurt de minister de uitgewerkte landelijke prioriteiten naar de Tweede Kamer. Ze komen exact overeen met de lijst die aan het KBB van 25 maart is aangeboden.⁵⁸ In de brief geeft de minister ook aan dat de regionale beleidsplannen voor 1 juni 2011 dienen te zijn aangepast. In de beleidsplannen moet worden toegelicht op welke wijze de landelijke prioriteiten kunnen worden verwezenlijkt in de periode 2012-2014. Gezien de korte tijd die hiervoor rest, geeft de minister aan dat er een praktische handleiding komt voor de wijze waarop de regionale beleidsplannen kunnen worden aangepast.⁵⁹

Het overleg met de individuele korpsbeheerder in elke regio waartoe de minister volgens de vigerende Politiewet 1993 is verplicht, alvorens de doelstellingen voor elke regio vast te stellen, is niet gevoerd.⁶⁰ De regionale beleidsplannen zijn ook niet voorafgaand aan de aanpassing aan de lp op het departement besproken. Elke regio wordt verplicht in haar beleidsplan kortweg de lp op te nemen als zijnde ook regionale doelstellingen. Bij de vertaling van de lp naar regionale prioriteiten is geen rekening gehouden met de diversiteit tussen de regio's. Er wordt dan ook niet ingegaan op de vraag wat in elke specifieke regio een zinvolle inspanning is om de lp te realiseren.

Na 1 juni 2011 controleert het departement of alle beleidsplannen voldoen aan de eis dat de lp daarin zijn opgenomen. Hiermee is de formele fase van het overleg min of mee afgerond.

Door de inhoudelijk goede voorbereiding kon het formele overleg tussen minister en KBB en de voorzitter van het College van PG voortvarend worden ingezet. Doordat de lp al bij de eerste presentatie waren uitgewerkt in doelstellingen en ambities, was er weinig ruimte meer voor discussie. Een dergelijke discussie vinden we dan ook niet terug in het overleg.

Uit de interviews en de stukken blijkt dat het KBB van mening is dat er weinig met zijn kritiek op het oorspronkelijke voorstel van de minister is gedaan. Aanvankelijk is er hier en daar wat geschrapt in de lijst en werden er onderwerpen samengevoegd maar sommige zaken kwamen er later via een omweg weer in terug.

Na de uitwerking van de lp in landelijke doelstellingen herhalen het OM en het KBB hun bezwaren (9 maart).

Waar zowel OM als korpsbeheerders als politie veel moeite mee hadden, was de introductie van 500 'animal cops'. De kritiek betrof met name het feit dat er vooraf niet is overlegd over het aantal en de randvoorwaarden voor de inzet. Men achtte de inzet op 'animal cops' bovenproportioneel, gegeven de urgentie van andere veiligheidsvraagstukken.

⁵⁷ Bron: Nota Landelijke prioriteiten politie 2011-2014, aan de minister van VenJ, 4 mrt 2011.

⁵⁸ Brief van de minister van VenJ aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 29 628, nr. 256.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Volgens de Politiewet 1993, artikel 43b, lid 2, zou de minister, alvorens voor elke regio de landelijke doelstellingen te specificeren, de betrokken korpsbeheerder van elke regio de gelegenheid moeten geven advies uit te brengen, die daarvoor overeenstemming moet krijgen met de hoofdofficier van justitie in die regio en het regionaal college.

IV. De uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en jaarschijven

Na 2 mei 2011 stelt het departement een aantal werkgroepen, stuurgroepen en klankbordgroepen samen en actieprogramma's op teneinde de lp nader uit te werken dan wel aan te scherpen. Hierbij wordt ook de politie betrokken. Het gaat hierbij vooral om de wijze van, de snelheid waarmee en de voorwaarden waaronder de gestelde doelen gerealiseerd kunnen worden.

In de maand juni ontstaat er enige irritatie bij de KBB over het feit dat de minister kennelijk aanvullende eisen aan de politie stelt bovenop de vastgestelde landelijke prioriteiten terwijl hierover geen afstemming heeft plaatsgevonden met de korpsbeheerders. In een brief van 1 juli op dit punt aan de minister, geeft de voorzitter van het KBB als voorbeeld dat in plaats van de helft van de criminele jeugdgroepen zoals opgenomen in de lp, de minister nu *alle* criminele jeugdgroepen door de politie wil laten aanpakken. Hij stelt dat ook op andere prioriteiten een verhoging van de ambities plaatsvindt. Deze uitbreidingen zouden de ruimte van de politie om lokale taken uit te voeren beperken en de voorzitter van het KBB verzoekt de minister dergelijke wijzigingen niet meer zonder overleg met de korpsbeheerders door te voeren.

Op 1 september 2011 vindt er een overleg plaats tussen minister, db KBB, de voorzitter van het College van PG en de voorzitter van de RKC. Hierin komt de sturing op de landelijke prioriteiten aan de orde, in het bijzonder de verdeling van de ambities in jaarschijven. Een concept departementaal voorstel ter zake, dat op 24 augustus door de landelijke stuurgroep landelijke prioriteiten is vastgesteld, wordt besproken. Het concept is mede in overleg met de politie uitgewerkt. In de vergadering worden verschillende irritaties van de zijde van de KBB en het OM geadresseerd. Deze betreffen niet zozeer de inhoud maar de wijze van aanpak:

- De lijst van de lp vergt teveel capaciteit van de politie wat ten koste gaat van de ruimte voor het lokaal gezag om te sturen;
- De afstemming over de verdere uitwerking van de lp met het OM en het KBB kan beter. De minister beaamt dat dit inderdaad beter had gekund. Hij vindt het echter belangrijk dat de lp zo snel mogelijk worden vertaald in scherpe ambities en afspraken;
- Er bestaat onduidelijkheid over regionale en lokale differentiatie en wat dat voor gevolgen heeft voor de ambities in de regio wat betreft de realisering van de lp. De minister stelt dat er volop ruimte is voor differentiatie en stelt tevens dat als een bepaalde lp niet speelt in een regio men zich daar kan inzetten voor de andere lp.
- De inzet op de dierenpolitie. Het KBB geeft de voorkeur aan een taakaccent voor de 'animal cops' in plaats van een 100% inzetbaarheid voor de aanpak van dierenleed. De minister geeft evenwel aan, geen wijzigingen in het voorstel aan te brengen.⁶¹

Uiteindelijk gaat het db KBB akkoord met het concept voorstel, ook wat betreft de indeling in jaarschijven.^{62 63} Afsproken wordt dat zowel de wijze van realisatie van de doelstellingen vanaf 2012 als de wijze van monitoring van de prestaties ten aanzien van de lp zal worden uitgewerkt.

In oktober 2011 worden in het overleg tussen minister en KBB voorstellen besproken met betrekking tot de aanpak van de lp en de wijze van monitoring van de prestaties met

⁶¹ Verslag overleg tussen minister en db KBB, 1-09-2011.

⁶² Bron: verslag overleg tussen minister en DB KBB van 1 september 2011.

⁶³ Overigens zijn de 'eenzijdige' veranderingen waar het KBB in haar brief van 1 juli op doelde, niet verdwenen: *alle* criminele jeugdgroepen dienen te worden aangepakt.

betrekking tot de landelijke prioriteiten. Hierover blijkt een verschil van mening tussen de minister en het db KBB. De eerste wil waar mogelijk een maandelijkse rapportage ontvangen. Het db KBB stelt dat het lokaal gezag degene is waaraan gerapporteerd dient te worden. De verantwoording die de korpsbeheerders in het kader van de lp aan de minister af moeten leggen, hoeft niet vaker dan eens per kwartaal te geschieden of, indien dit niet mogelijk is, per half of heel jaar. Afgesproken wordt dat alleen over de high impact crimes maandelijks gerapporteerd zal worden, aan zowel de minister als de korpsbeheerders; de overige prestaties worden halfjaarlijks dan wel jaarlijks gemonitord.⁶⁴ Daarnaast wordt bepaald dat de korpsbeheerders geen cijfers zullen aanleveren over de aanvullende ambities die de minister in zijn beleidsagenda 2012, bovenop de ambities voor de lp, heeft opgenomen. In november 2011 presenteert het NPI een eerste rapportage over de stand van zaken van de prestaties met betrekking tot de lp.⁶⁵

Deze fase van het proces, de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en ambities, duurde lang, vanaf mei tot en met november 2011. Voor sommige onderdelen was dit zelfs in oktober/november 2012, toen de interviews voor dit onderzoek werden afgenomen, nog niet helemaal afgerond. De respondenten uiten niet zozeer kritiek op de duur van dit proces - het uitwerken van lp is niet gemakkelijk en tijdrovend - maar wel dat er kennelijk vooraf onvoldoende geanticipeerd is op de stappen in de uitwerking.

Uiteindelijk zijn OM en het KBB akkoord gegaan met de uitwerking, aanpak en monitoring van de landelijke prioriteiten. Het belang van alle prioriteiten werd door deze partijen onderkend. De lijst van prioriteiten die de politieberaden en het OM op 9 juni 2010 naar de minister stuurden is voor een groot deel terug te vinden in de uiteindelijke lijst met lp die de minister op 18 februari 2011 naar de Kamer stuurde.

De kritiek dat er teveel doelstellingen werden gesteld en dat de minister teveel op de stoel van het lokaal gezag is gaan zitten, is niettemin gebleven. In zijn algemeenheid vond het KBB dat er in het overleg te weinig rekening is gehouden met de opvattingen van de korpsbeheerders. Ook het OM was meer tevreden met het resultaat dan met het proces. De sfeer van het overleg is niet door iedereen als prettig ervaren.

Andersom leveren de ambtenaren van het departement kritiek op de korpsbeheerders. De laatste zouden zelf te weinig bemoeienis hebben getoond met het proces en te laat kritisch hebben gereageerd. Zij hadden actiever moeten zijn in de voorbereiding van het overleg. De ambtelijk secretaris van het KBB participeerde weliswaar in de stuurgroep maar het overleg ontbeerde een directe vertegenwoordiger van het Korpsbeheerdersberaad die de positie van het lokaal bestuur steviger had kunnen neerzetten.

6.3 Toets aan wettelijk kader

Voor het verloop van het overleg gold de oude Politiewet 1993 als het wettelijk kader.

In zekere zin kan 2011 worden beschouwen als een transitiejaar. Destijds was er een nieuwe politiewet in de maak, waarin de regelgeving met betrekking tot de vaststelling van de lp enigszins werd aangepast. De rol van de korpsbeheerders in dit overleg liep ten einde. Het

⁶⁴ Verslag db KBB van 12 oktober en het verslag van het overleg tussen minister en db KBB van 26 oktober. Het KBB gaat op haar plenaire bijeenkomst van 11 november 2011 akkoord met de afspraken.

⁶⁵ NPI (nov 2011): Monitoring Landelijke prioriteiten. Stand van zaken - rapportage november 2011.

beheer werd gecentraliseerd en ondergebracht bij het nieuwe ministerie van VenJ. In de eerste maanden van 2011 werd er in de bestuurlijke gremia van alle betrokken partijen (KBB, College van PG, RKC, VNG) gediscussieerd over de nieuwe Wet.

De wijze waarop de artikelen 43a t/m 43g van de oude politiewet zijn toegepast, zijn door de genoemde veranderingen beïnvloed. Zo heeft de minister van BZK de hem in de Politiewet 1993 toebedeelde rol in het overleg tot vaststelling van de lp niet kunnen spelen. In het navolgende spreken we daarom alleen van de minister van VenJ.

Ook de gang van zaken bij de vaststelling van de lp week enigszins af van het bepaalde in de oude Politiewet. Volgens artikel 43a van de oude Politiewet 1993 stelt de minister van VenJ eerst de hoofdlijnen vast. Na vaststelling stuurt hij deze naar alle relevante gremia en de Staten-Generaal. Feitelijk echter besprak de minister de hoofdlijnen eerst met het KBB en de voorzitters van het College van PG en de RKC, alvorens hij deze naar de Tweede Kamer stuurde. De hoofdlijnen waren toen reeds geconcretiseerd in landelijke doelstellingen, een aantal zelfs in kwantitatieve ambities. De concretisering in landelijke doelstellingen zou conform artikel 43b pas in tweede instantie aan de orde komen, bij de vaststelling van de lp voor elke regio, ter verwezenlijking van de hoofdlijnen.

Vervolgens stuurde de minister de hoofdlijnen van het te voeren beleid met doelstellingen - 'landelijke prioriteiten' genoemd -, maar zonder de kwantitatieve ambities, naar de Tweede Kamer.

Hierna zou de minister, conform artikel 43b, lid 1 en 2, voor iedere regio de landelijke doelstellingen hebben moeten vaststellen, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, ter verwezenlijking van de hoofdlijnen. Hij deed dit echter niet voor elke regio apart maar stelde voor iedere regio dezelfde landelijke doelstellingen vast. Conform artikel 43 b, lid 2 gaf hij wel de korpsbeheerders en de voorzitter van het College van PG gelegenheid advies uit te brengen. Bij de vaststelling van de prioriteiten voor iedere regio is er evenwel geen rekening gehouden met de diversiteit tussen de regio's.

Vervolgens geeft de minister, conform artikel 43b, lid 3, opdracht aan de korpsbeheerders de landelijke doelstellingen in de regionale beleidsplannen op te nemen en daarbij in te gaan op de wijze waarop deze in de komende tijd worden verwezenlijkt.

Doordat er niet is gedifferentieerd naar regio voor wat betreft de landelijke doelstellingen, komen de artikelen 43d t/m 43g, die betrekking hebben op de verantwoordingslijn tussen de individuele korpsbeheerder en de minister over de verwezenlijking van de doelstellingen in die regio, in de lucht te hangen. Er is veeleer sprake van een collectieve verantwoording van de korpsbeheerders jegens de minister per prioriteit.

6.4 Conclusies over de reconstructie

1. Het *formele* overleg dat leidde tot de vaststelling van de lp is voortvarend verlopen. Dit was te danken aan een goede departementale voorbereiding en aan een strakke regie van de minister.
2. Het overleg had een sterk topdown karakter, waardoor de korpsbeheerders er af en toe moeite mee hadden de grenzen van hun gezag te bewaken. Er was weinig ruimte voor inhoudelijke discussie over de lp, noch over de uitgangspunten hiervoor. Meerdere keren kwam er kritiek van de korpsbeheerders en het OM op eenzijdige aanpassingen door de minister. De sfeer van het overleg was niet altijd even prettig.

Daarbij moet worden opgemerkt dat het overleg wettelijk gezien ook een topdown karakter heeft: de minister stelt de hoofdlijnen van het beleid vast en tevens de doelstellingen per regio. Voor dit laatste wint hij wel het advies in van de korpsbeheerders en het College van PG.

3. Er is uiteindelijk een redelijk grote consensus ontstaan over de veiligheidsproblemen die door de lp werden geadresseerd; inhoudelijk was er draagvlak voor de lp. De blijvende controverses betroffen de wijze waarop de lp waren uitgewerkt in ambities (spanning met lokaal gezag) en het *proces* van het overleg.
4. Er was geen systematische afstemming van de lp op de regionale en lokale prioriteiten. Weliswaar was er een grote overlap tussen lp en lokale veiligheidsproblemen maar de regionale beleidsplannen werden niet als input gebruikt bij de opstelling van de concept lp.
5. Voor het vaststellen van de doelstellingen voor de regio's ter verwezenlijking van de landelijke lp, is niet afzonderlijk overlegd met de korpsbeheerders 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.
6. Na de vaststelling van de lp, heeft de minister een aantal aanvullende prioriteiten opgenomen in het beleidsplan 2012. De kritiek van de korpsbeheerders was dat dit minimaal met hen overlegd had moeten worden. Het leverde een spanningspunt op in het overleg.
7. Bij het opstellen van de lp is niet kwantitatief geanticipeerd op de effecten hiervan op de lokale aanwendingsmogelijkheid van de capaciteit van de politie. Vanwege de grote overlap tussen lp en lokale veiligheidsproblemen was dit ook moeilijk. Het leverde wel een spanningspunt op in het overleg.
8. De lp hebben per definitie betrekking op de taakstelling van de politie. Hieraan zullen andere partijen - gemeenten, OM - een bijdrage moeten leveren. Dit is niet betrokken bij de formulering en uitwerking van landelijke doelstellingen.
9. In de voorbereiding van de lp en het vaststellen van de landelijke doelstelling en ambities is onvoldoende geanticipeerd op de uitwerking in ambities, prestatie-indicatoren en monitoring. Dit heeft het overleg enigszins belast.

6.5 Aandachtspunten

Deze paragraaf behandelt een aantal aandachtspunten die in de visie van de respondenten een belangrijke rol spelen bij de beantwoording van de vraag hoe de lp vastgesteld zouden moeten worden.

Doel en functie van de landelijke prioriteiten

Ten eerste kan de minister door het benoemen van lp *naar buiten toe* verantwoording afleggen, laten zien wat politiek belangrijk wordt geacht voor de inzet van politie. Een nieuwe regering kan de lp gebruiken om bepaalde beleidsaccenten te geven.

Ten tweede heeft het vaststellen van lp ook een belangrijke functie voor de politieorganisatie. Door de *focus* op een bepaald vraagstuk wordt er meer nagedacht over de vraag hoe dit moet worden aangepakt, welke capaciteit er voor nodig is en wat haalbare ambitieniveaus zijn. Het benoemen van een lp draagt er aldus toe bij dat de aanpak van het probleem meer prominent op de agenda komt. Doordat er altijd schaarste aan geld en capaciteit is, dwingt het formuleren van lp op dat punt keuzes af. Bovendien houdt het formuleren van lp de politieorganisatie en ketenpartners *scherp*: er worden toetsbare verwachtingen gecreëerd, geconcretiseerd in ambitieniveaus en streefdata.

Ten derde heeft het vaststellen van lp bij uitstek meerwaarde als problemen regionaal niet goed zijn aan te pakken of niet als probleem worden onderkend. Zo kan een probleemgebied niet regionaal worden opgelost als het per definitie grensoverschrijdend is (tussen regio's dan wel internationaal, bijvoorbeeld CSV's), of als lokaal de knowhow ontbreekt (cybercrime), of als problemen alleen in samenwerking tussen regio's kunnen worden opgelost (criminele jeugdbendes) of als een uniforme aanpak binnen alle regio's belangrijk is (denk aan het aangifteproces). Het benoemen van dergelijke problemen als lp kan de *gezamenlijke* aanpak meer inhoud geven of een taak vastleggen voor de Landelijke Eenheid.

Gegeven de verschillende mogelijke functies van lp, is de vraag welke veiligheidsvraagstukken zich bij uitstek lenen voor lp, niet zo eenvoudig te beantwoorden. Ook zal de visie hierop tussen de minister, regioburgemeesters, OM en politie waarschijnlijk verschillen. Zie pagina 40, dilemma 4.

Planning en control cyclus?

Het vorige overleg tot vaststelling van de lp bestond ruwweg uit vier fasen: medio 2010 begon de aanloopfase waarin een aantal partijen al bezig was met de inventarisatie van veiligheidsvraagstukken en het formuleren van (eigen) prioriteiten. Na het vaststellen van het regeerakkoord startte de formele ambtelijke voorbereiding van het overleg tussen minister, korpsbeheerders en het College van PG. Dit overleg begon op 10 januari en eindigde op 2 mei 2011 toen de minister de lp schriftelijk aan de Tweede Kamer presenteerde. In de fase daarna werden de lp uitgewerkt in doelen, prestatie-indicatoren en jaarschijven. Over de resultaten van de verwezenlijking door regio en gemeenten rapporteert de minister jaarlijks aan de Tweede Kamer.

We herkennen een soort planning & control cyclus. Eerst vindt een strategische analyse plaats van de veiligheids situatie. Daarna wordt een planning gemaakt in de vorm van lp. De lp worden uitgewerkt in aanpak, prestatie-indicatoren en ambities. Vervolgens worden de plannen regionaal vormgegeven en ten uitvoer gebracht. Daarna worden de resultaten

gemeten en tenslotte wordt de strategische analyse bijgesteld, waarna de lp kunnen worden aangepast, etc.

De benadering van het overleg als een planning & control cyclus bevat echter een paar belangrijke haken en ogen:

1. Degene die de planning op hoofdlijnen vaststelt (de minister), is niet 'in command' bij de uitvoering van de planning in de regio's. Ergo, de benadering van het overleg als een planning & control cyclus, legt de vinger op de zere plek van de relatie tussen minister en lokaal gezag voor wat betreft de lp. Het lokaal gezag bepaalt inzet en aanpak van het politieapparaat en wil daar niet op gecontroleerd en bijgestuurd worden door de minister.
2. Ook de positie van de belangrijkste uitvoerende partij, de politie, onderscheidt zich van die van bijvoorbeeld de uitvoerders in een bedrijf. De politie speelt namelijk in elke fase van de cyclus een cruciale rol. Zij zal betrokken zijn bij de analyse van de veiligheids situatie, zal de belangrijkste partij zijn bij de vertaling van lp in prestatiecriteria en ambities, adviseert en voert uit als partner in de lokale driehoek en zal ook degene zijn die rapporteert over de effecten.

Door deze kenmerken kan een planning & control cyclus alleen goed werken als er bij alle betrokken partijen draagvlak is voor de doelen in het proces. Alleen dan zijn de voordelen ervan te verzilveren, rekening houdende met de bijzondere context waarin de lp wordt vastgesteld, uitgewerkt en uitgevoerd. Een goede samenwerking tussen minister, lokaal gezag en de politie is daarom cruciaal.

Rol van de regioburgemeester

Zoals we bij het nieuwe wettelijk kader hebben gezien, speelt de regioburgemeester een belangrijke rol als intermediair tussen landelijk en lokaal niveau. De regioburgemeesters moeten vorm geven aan het bottom-up proces. In regio's met veel gemeenten is dit bottom-up proces moeilijk te organiseren; zo omvat de regio Oost 81 gemeenten. Een aantal respondenten wijst er daarom op dat de regioburgemeesters voldoende tijd moeten nemen om zich een beeld te vormen van hun regio. Dat is overigens niet alleen in het belang van het artikel 20 overleg maar ook voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten conform artikel 18 en het periodiek overleg over de landelijke prioriteiten (artikel 19) en de taakuitvoering door de politie. Ook in deze gremia zal de regioburgemeester de visie van zijn of haar regio moeten kunnen weergeven.

Om dezelfde reden zal het regionale burgemeestersoverleg daarom moeten worden geïnstitutionaliseerd en de regioburgemeesters zullen hierbij voldoende moeten worden ondersteund. Ook wijzen sommigen op het belang van aparte bijeenkomsten van alle regioburgemeesters teneinde een gezamenlijk standpunt namens het bestuurlijk gezag te ontwikkelen voorafgaand aan het overleg met de minister. In een brief van 6 maart 2012 wees de heer Van Aartsen namens de beoogde regioburgemeesters reeds op de behoefte aan ondersteuning van de regioburgemeesters en een apart regioburgemeestersoverleg. In de door hem in de brief uitgesproken behoefte aan ondersteuning is inmiddels voorzien.⁶⁶

In het licht van de voorgaande opmerkingen over de haken en ogen aan de planning & control cyclus is de rol van de regioburgemeester extra belangrijk. Hij is bij uitstek in een positie om

⁶⁶ Van Aartsen (6-3-2012): brief namens het overleg van beoogde regioburgemeesters. Elke regioburgemeester heeft nu structureel 1,2 fte ondersteuning en voor de ondersteuning van het regioburgemeestersoverleg is 5 fte beschikbaar.

spanningen tussen de minister en het lokaal gezag over de (verwezenlijking van de) lp te voorkomen.

Dilemma's

In veel gesprekken met respondenten kwam naar voren dat het proces tot vaststelling van de lp wordt gekenmerkt door dilemma's. In deze dilemma's komen de spanningen naar voren die inherent zijn aan de selectie, vaststelling en uitwerking van de lp. De meeste zijn door de respondenten genoemd, sommige zijn door de onderzoekers gededuceerd uit de interviews, in de context van het wettelijk kader. Een overzicht:

1. Landelijke sturing versus lokaal gezag

De lp zijn ooit ingesteld om meer landelijke sturingsmogelijkheden op de taakstelling van de politie te krijgen. Het sturen via de lp heeft echter een begrenzing. De minister stelt weliswaar de lp vast maar het lokaal gezag (hoofdofficier van justitie en burgemeester) beslist over de concrete inzet van de politie. De lp leggen beslag op een deel van de capaciteit van de politie, echter het lokaal gezag kan in het artikel 18/19 overleg niet worden gebonden op concrete inzet. De minister kan enerzijds aan de regioburgemeester ten behoeve van de verwerking van de regionale doelstellingen in het beleidsplan een aanwijzing geven (artikel 40, Politiewet 2012). Anderzijds kan het lokaal gezag de claims die vanuit de lp worden gelegd op de capaciteit, frustreren door afspraken in de lokale driehoek.

Kortom: teveel landelijke sturing botst met de wettelijk verankerde operationele bevoegdheid van het lokaal gezag en levert problemen op voor de aanpak van lokale veiligheidsproblemen. Daar staat tegenover dat geen of te weinig landelijke sturing het onmogelijk maakt problemen die landelijk of bovenregionaal van aard zijn, adequaat aan te pakken.

In het licht van het voorgaande brengt een lange lijst van lp spanning met zich mee in verband met de begrensde capaciteit op lokaal niveau. Daar staat tegenover dat een korte lijst de minister minder sturingsmogelijkheden geeft op de taakuitvoering van de politie. Deze heeft daar kennelijk wel behoefte aan, gezien het feit dat er in het Beleidsplan 2012 naast de lp andersoortige 'prioriteiten' werden geïntroduceerd.

2. Flexibiliteit versus continuïteit

In principe worden de lp voor een periode van vier jaar vastgesteld, hoewel artikel 18 van de Politiewet tussentijdse aanpassingen mogelijk maakt. Er is een aantal redenen om meer flexibiliteit toe te laten:

1. De hantering van lp als *politiek instrument* is gebaat bij een zekere flexibiliteit, i.c. de mogelijkheid de lp tussentijds aan te passen. Vanuit politiek oogpunt bezien kan het wenselijk zijn snel in te spelen op de actualiteit.
2. De opeenvolgende kabinetten volgen niet altijd de vierjarige cyclus van de lp. Daarbij heeft een nieuw kabinet veelal de wens eigen accenten te plaatsen in het veiligheidsbeleid. Een tussentijdse aanpassing van de lp ligt dan voor de hand.
3. De doorlooperperiodes van de cycli van de lp kunnen verschillen. Hiermee wordt bedoeld dat de praktijk uit kan wijzen dat de ene lp na 3 jaar voldoende aandacht heeft gekregen en als lp kan worden afgevoerd terwijl voor de aanpak van een andere lp wellicht 10 jaar noodzakelijk blijkt. Hierdoor kunnen tussentijdse updates in de rede liggen.

Daar staat tegenover, zo merkt een aantal respondenten op, dat te veel tussentijdse aanpassingen ten koste kunnen gaan van de rust en de continuïteit in het beleid en bovendien

van de beoogde focus van de lp. Er moet voor worden gewaakt dat de lp 'slachtoffer' worden van de politieke waan van de dag.

Verder zouden tussentijdse aanpassingen ook meer bureaucratie met zich mee kunnen brengen (uitwerking in indicatoren, doelstellingen voor elke regio en de aanpassing van de monitoring). Wettelijk gezien dienen de regionale beleidsplannen bij elke aanpassing van de lp opnieuw te worden aangepast. Dit is overigens bij elke doorbreking van de vierjarige cyclus door bijvoorbeeld de voortijdige val van een kabinet een probleem. Daar komt nog bij dat de opstelling van regionale beleidsplannen toch al niet synchroon loopt in alle regio's.

3. Politieke agenda versus professionele overwegingen

De vraag is wat leidend moet zijn bij het selecteren van lp: politieke agenda's, gebaseerd op het politiek-maatschappelijk belang en regeerakkoorden, of professionele overwegingen waarbij de *feitelijke* dreiging, de potentiële schade en haalbaar rendement van de lp de doorslag geven bij de keuze.

Verondersteld dat beide elementen niet kunnen worden gemist, is de meer genuanceerde vraag, op welke wijze de kennis van de professionals ingebracht kan worden in het gremium dat over de lp beslist en in welke fase dat gebeurt. Bij de reconstructie van het vorige proces hebben we gezien dat de lp al in doelstellingen werden geconcretiseerd, zonder dat bekend was welke ambities reëel zijn. Ten behoeve van de functie van de lp zou er aan de vaststelling van een lp een analyse vooraf kunnen gaan over wat er haalbaar is en welke middelen hiervoor nodig zijn. Ook zou het rendement van beleidsambities kunnen worden afgezet tegen dat van andere beleidsopties. Het is daarom belangrijk dat een mogelijke lp eerst tegen het licht wordt gehouden door deskundigen op operationeel niveau.

Deze kennis zou ingebracht kunnen worden in het gremium dat uiteindelijk spreekt over de vaststelling van de lp (minister, regioburgemeesters, College van PG).

4. Gedeelde of bovenregionale problemen als lp

In de gesprekken kwam regelmatig het verschil tussen *bovenregionale* en *internationale* versus *lokale* veiligheidsvraagstukken naar voren. De vraag is welke zich het beste lenen om als lp landelijk aangepakt te worden. Nu zijn regio's prima in staat zelf prioriteiten te formuleren. De meest urgente lokale veiligheidsvraagstukken zullen naar verwachting door nagenoeg alle 10 regio's worden gedeeld, waardoor ze automatisch op landelijke schaal prioriteit krijgen. Dit zou betekenen dat het benoemen van bovenregionale problemen als lp de meeste meerwaarde op zou kunnen leveren.

Niettemin kan het waardevol zijn van bepaalde gedeelde lokale prioriteiten een lp te maken, bijvoorbeeld om een meer adequate - en/of uniforme aanpak te ontwikkelen. De meerwaarde hiervan kan in dat geval goed beargumenteerd worden.

Als prioriteiten worden gedeeld door de regio's maar niet als lp worden benoemd, wil dat niet zeggen dat er geen landelijke aandacht naar hoeft uit te gaan. Het kan zeer zinvol zijn dergelijke veiligheidsproblemen vanuit landelijk perspectief te monitoren en te analyseren.

5. Procesmatig: topdown versus bottom-up

Een minister die lp alleen maar als instrument ziet om zijn politiek-maatschappelijke agenda te realiseren is gebaat bij een directief 'overleg' waarbij hij krachtadig en eenzijdig de lp vaststelt. Het gevaar is echter dat dit ten koste gaat van het draagvlak voor de lp waardoor een adequate lokale verwezenlijking in gevaar komt. Een 'plat' overleg met veel input van onderaf waar veel personen bij worden betrokken, is goed voor het draagvlak, maar gaat ten koste van de sturingsmogelijkheden van de minister.

6.6 Voorkeuren van respondenten

In de interviews is de respondenten ook gevraagd of zij bepaalde voorkeuren hebben ten aanzien van de structuur van het overleg. Deze vraag werd meestal in algemene zin beantwoord. De belangrijkste gedeelde opvattingen zijn:

- Men geeft de voorkeur aan een proces dat minder topdown is. In die zin weerspiegelt dit de kritiek op het vorige proces.
- Wat betreft de structuur van het overleg: men geeft de voorkeur aan een continu proces van updating van de lijst van lp in plaats van een ad hoc proces eens in de vier jaar.
- Men sprak ook de voorkeur uit voor een grotere betrokkenheid van de belangrijkste partijen *in elke fase* van het proces; deze betrokkenheid zou op enigerlei wijze geïnstitutionaliseerd moeten worden.

Er waren geen grote verschillen in de voorkeuren tussen de verschillende bloedgroepen: departement, burgemeesters, OM, politie. De laatste drie hadden de meeste moeite met het topdown karakter van het proces. Vrijwel alle respondenten gaven de voorkeur voor een continu proces.

In een later stadium van het onderzoek is een conceptversie van het raamwerk naar de respondenten gestuurd met het verzoek commentaar te leveren. 12 van de 15 respondenten hebben op dit verzoek gereageerd. De meesten stonden positief tegenover het concept. In de geuite kritiek waren twee hoofdlijnen te onderkennen (bij een ruim aantal respondenten):

- Men waarschuwt voor teveel bureaucrativering van het overleg indien er aanvullende gremia met bevoegdheden worden geïnstitutionaliseerd.
- Men waarschuwt voor een te sterke dynamisering: te vaak morrelen aan de lijst van lp zou de continuïteit van beleid in gevaar kunnen brengen.

Daarnaast waren er veel uiteenlopende gedetailleerde opmerkingen. In het definitieve raamwerk is zoveel mogelijk rekening gehouden met het commentaar.

7. Soortgelijke besluitvormingsprocessen in andere sectoren

7.1 Inleiding

Er is gezocht naar besluitvormingsprocessen die vergelijkbaar zijn met de vaststelling en uitwerking van de lp voor de politie; in het bijzonder naar processen waarbij de prioriteiten landelijk worden vastgesteld maar waarbij de verwezenlijking onder de bevoegdheid valt van regionale of lokale partijen. Er zijn twee besluitvormingsprocessen gevonden die we in de navolgende paragrafen zullen bespreken. Het eerste betreft de landelijke prioriteiten voor de publieke gezondheid en het tweede de landelijke ambities voor het Voortgezet Onderwijs. De kernvraag is dan: wat kunnen we van de ervaring met deze processen leren?

7.2 Landelijke prioriteiten publieke gezondheid

De inzichten in de vaststelling en lokale verwezenlijking van de landelijke prioriteiten voor de publieke gezondheid zijn in eerste instantie gebaseerd op een deskstudy. Daarna is een toelichting verkregen door een gesprek met het plaatsvervangend hoofd van de Afdeling Openbare Gezondheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), de afdeling die verantwoordelijk is voor de bepaling en het 'uitzetten' van de landelijke prioriteiten.

Om de vier jaar stelt de minister van VWS de landelijke prioriteiten vast op het gebied van de publieke gezondheid. Deze worden gepubliceerd in de landelijke nota gezondheidsbeleid.⁶⁷ De belangrijkste basis hiervoor is het rapport 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning' (VTV) van het RIVM.⁶⁸ Dit rapport verschijnt elke vier jaar en bevat een cijfermatig beeld van de stand van zaken met betrekking tot de gezondheid in Nederland op basis van de landelijk beschikbare epidemiologische gegevens. Naast deze bron speelt ook een eventueel regeerakkoord een rol plus de invloed van allerlei partijen die op dit onderwerp de weg naar het departement weten te vinden. Er bestaat echter niet een geïnstitutionaliseerd overleg tussen minister en betrokken partijen zoals bij de lp voor de politie. Daarbij blijft het VTV de belangrijkste bepalende factor. Tekenend is dat de lp voor de lopende periode gelijk zijn aan de aandachtspunten die in de VTV als belangrijk worden genoemd. Het kabinet legde in 2011 bovendien het accent op het stimuleren van 'bewegen'. De vijf speerpunten zijn dezelfde als die in de preventienota 2006, de vorige versie van de landelijke nota gezondheidsbeleid. Dit zijn overgewicht, diabetes, depressie, roken en schadelijk alcoholgebruik. De landelijke prioriteiten geven richtlijnen voor gemeentelijk beleid. Zij betreffen de publieke gezondheidszorg: algemene bevorderingstaken (vooral gezondheidsbevordering) en de ouderengezondheidszorg. Op dit terrein heeft de gemeente een grote beleidsvrijheid; in feite mag zij geheel zelf beslissen hoe zij daar inhoud aan geeft. De lp zijn dan bedoeld om toch iets van een landelijke sturing mogelijk te maken.

⁶⁷ De laatste versie in mei 2011: 'Gezondheid Dichtbij'.

⁶⁸ RIVM (2010): Volksgezondheid Toekomst Verkenning; de laatste is te vinden op <http://www.vtv2010.nl>

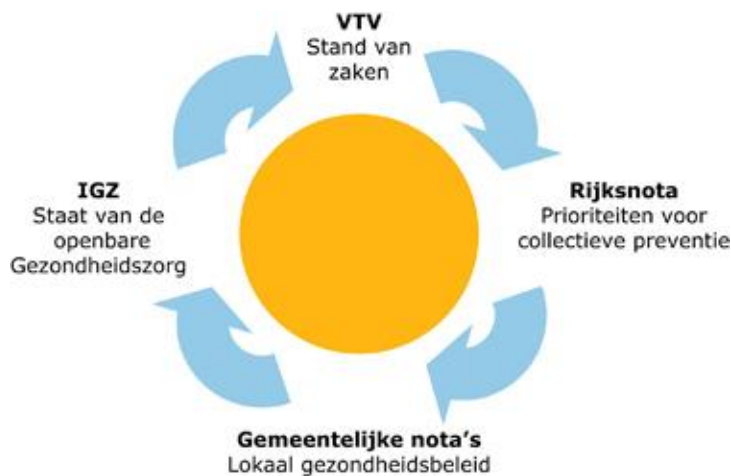
Op het gebied van jeugdgezondheidszorg (basistakenpakket) en infectieziektebestrijding zijn de taken van de gemeente duidelijk omschreven en laat de Wet publieke gezondheid (Wpg) weinig ruimte voor eigen beleid. We beperken ons hier tot de lp voor de algemene publieke gezondheid.

De gemeenten zijn verplicht, bij het vaststellen van de 'Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid', de landelijke prioriteiten 'in acht te nemen'.⁶⁹ De lp bieden aangrijpingspunten voor gemeenten om effectiever beleid te kunnen voeren en niet meer dan dat. De gemeentelijke prioriteiten worden op lokaal niveau vastgesteld door de gemeenteraad. Gemeenten mogen afwijken van de landelijke prioriteiten. Op basis van bijvoorbeeld lokale epidemiologische gegevens kan blijken dat bepaalde gezondheidsproblemen minder relevant zijn voor een gemeente. Dit kan aanleiding zijn om af te wijken van de landelijke prioriteiten. De motivatie hiervoor moet echter opgenomen worden in de 'Nota gemeentelijk gezondheidsbeleid'. Deze moet binnen twee jaar na het verschijnen van de landelijke nota worden vastgesteld. Hierin moet de gemeente aangeven wat haar doelstellingen zijn op het gebied van het gezondheidsbeleid, hoe zij deze wil realiseren en met welke ambities.⁷⁰

Een belangrijk verschil met de lp voor de politie is dat deze laatste 'ingrijpen' op het beleidsplan op *regionaal* niveau terwijl de landelijke prioritering bij de publieke gezondheid het *gemeentelijk* beleid aanspreekt.

Preventiecyclus

De preventiecyclus is de *vierjarige* beleidscyclus die wordt gebruikt als basis voor het Nederlandse gezondheidsbeleid. Zie figuur 3.⁷¹



Figuur 3: De vierjarige beleidscyclus voor het volksgezondheidsbeleid (bron: www.loketgezondleven.nl)

De preventiecyclus geeft een overzicht van de rollen en verantwoordelijkheden van de belangrijkste publieke partijen (RIVM⁷², Minister van VWS, gemeenten, IGZ⁷³) in het Nederlandse gezondheidsbeleid, zoals deze in de Wpg zijn benoemd.⁷⁴

⁶⁹ Wet publieke gezondheid, Hoofdstuk III, artikel 13, lid 3.

⁷⁰ Idem, lid 2.

⁷¹ Ontleend aan www.loketgezondleven.nl van het RIVM, Gezond Leven.

⁷² Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

⁷³ Inspectie voor de gezondheidszorg

In het voorgaande zijn de eerste drie stappen reeds kort aangeduid:

1. De registratie van de stand van zaken op basis van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning (VTV) van het RIVM.
2. De Nota landelijk gezondheidsbeleid met daarin de landelijke prioriteiten.
3. De vertaling van de prioriteiten in het gemeentelijk gezondheidsbeleid.

De vierde fase betreft het toezicht van de Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ). Deze ziet toe op de naleving van wat er in de Wpg is bepaald. Zij brengt in kaart hoe de gemeenten het lokaal gezondheidsbeleid vormgeven.

Wat betreft de controle op de naleving van de lp is de rol van de IGZ veeleer stimulerend dan toetsend. De IGZ heeft geen wettelijke sanctie indien het beleid van een gemeente in dit opzicht tekort schiet. Een aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens de regioburgemeester zoals dat in de Politiewet is geregeld, kent de Wpg niet. De IGZ publiceert haar bevindingen in 'De Staat van de Openbare Gezondheidszorg'. Een systematische screening van de wijze waarop gemeenten beleidsinvulling geven aan de lp wordt (nog) niet uitgevoerd. Men wil hier echter wel naar toe. Het zou belangrijke input zijn voor de opstelling van de landelijke nota, tezamen met het VTV van het RIVM.

Vergelijking van de lp voor de politie met de lp voor de gezondheidszorg

In beide gevallen betreft het de vaststelling van lp op landelijk niveau terwijl de beleidsvorming door regionale of lokale instanties plaatsvindt met een eigen bevoegdheid. Dat wil zeggen dat het minister afhankelijk is van de medewerking van deze lokale instanties. Bij de lp voor de politie spreekt de minister de politieregio aan op het aanpassen van het beleidsplan aan de landelijke lp. Bij de lp voor de gezondheidszorg moeten de *gemeenten* de lp 'in acht nemen' in hun gemeentelijke beleidsnota. In beide gevallen is echter de gemeente het uiteindelijk bestuurlijk gezag. Voor wat betreft de taakuitoefening door de politie komt daar nog het opsporingsgezag van de lokale hoofdofficier van justitie bij. De minister van VenJ heeft het voordeel dat elke regio aanspreekpunten heeft - de regioburgemeesters - die als intermediair en tot op zekere hoogte als drager van het beleid van de minister kunnen dienen.

De minister van VenJ heeft door het formuleren van de lp voor de politie veel meer mogelijkheden voor landelijke aansturing dan zijn collega bij VWS. Ten eerste vertaalt de minister van VenJ de lp in doelstellingen voor elke regio. Waar het de lp in de gezondheidszorg betreft, mogen de gemeenten dat zelf doen. Verder heeft de minister van VenJ een sanctiemogelijkheid in het geval het regionaal beleidsplan onvoldoende rekening houdt met de door de minister vastgestelde doelstellingen voor de regio. Hij kan een aanwijzing aan de regioburgemeester geven om dit beleidsplan aan te passen. Een dergelijke mogelijkheid heeft de minister van VWS niet. Het enige aangrijpingspunt van die minister is dat een gemeente aan moet geven waarom zij afwijkt van de lp. Daarom is de minister van VWS veel meer aangewezen op de medewerking van de gemeenten. Verder is het beheer van de politie gecentraliseerd onder de verantwoordelijkheid van de minister en is er sprake van één uitvoerende organisatie. In de gezondheidszorg zijn de uitvoerende instanties, zoals GGD, GGZ en RIAGG regionaal georganiseerd.

⁷⁴ Zie ook Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011): Wet publieke gezondheid. De preventiecyclus. Factsheet.

De vertaling van de lp in ambities en prestatie-indicatoren gebeurt voor de politie door de minister van VenJ in overleg met de politie; voor de gezondheidszorg doen de gemeenten dit zelf. Ook dit is een belangrijk verschil wat betreft de mate van centrale aansturing. Tenslotte: er zijn 'slechts' 10 politieregio's en 408 Nederlandse gemeenten. De minister van VWS heeft het dus aanzienlijk moeilijker om toe te zien op de naleving van haar lp.

In beide situaties is er sprake van een vierjarige beleidscyclus. De beleidscycli verschillen wat betreft de partijen die hierin een rol spelen. In beide gevallen stelt de minister de lp op. De inventarisatie van de stand van zaken die hieraan voorafgaat, wordt bij de gezondheidszorg uitgevoerd door een onafhankelijk kennisinstituut, het RIVM. Bij de lp voor de politie gebeurt dit door een overwegend ad hoc overleg tussen departement, OM en politiefunctionarissen. Zoals gezegd vindt de vertaling naar lokaal beleid bij de politie plaats op het niveau van de politieregio. Bij de gezondheidszorg is dat de gemeente.

De monitoring van de prestaties met betrekking tot de politie lp gebeurt door de politie zelf, die dit rapporteert aan het lokaal gezag die daar op zijn beurt verslag van doet aan de minister. Bij de gezondheidszorg doet de onafhankelijke Inspectie voor de gezondheidszorg (IGZ) dit; deze screent de gemeentelijke gezondheidsnota's en publiceert haar bevindingen in een openbaar rapport.⁷⁵ De IGZ was in haar rapport in 2010 nog niet erg enthousiast over de werking van de preventiecyclus. Zonder hier diep op in te gaan, melden we dat gemeenten grote moeite hebben met het vertalen van lp in concrete doelen en maatregelen en schort het ook aan de hierop gerichte interventies.⁷⁶

Voor het sturen op prestaties bij de politie heeft de minister van VenJ meer mogelijkheden dan de minister van VWS. Het gecentraliseerd beheer maakt het eenvoudiger om uniformiteit te verkrijgen over de regio's wat betreft de aanpak van problemen. In de tweede plaats is de monitoring van prestaties verder ontwikkeld.

Procesmatig is het grote verschil dat zowel de analyse van de stand van zaken als de monitoring voor de gezondheidszorg in handen is van een onafhankelijke organisatie terwijl dit bij de politie wordt uitgevoerd door partijen die beleidsmatig dan wel uitvoerende verantwoordelijkheid dragen.

Een ander belangrijk verschil betreft de financiering van de uitvoering. Een politieregio heeft een 'vast' budget, vastgesteld door de minister. Voor haar beleid inzake de gezondheidszorg krijgen gemeenten geen apart budget van het rijk. De gelden die een gemeente besteedt aan gezondheidszorg komen uit de algemene middelen. Dit brengt met zich mee dat gemeenten op het gebied van de gezondheidszorg meer flexibel zijn in de financiering van bijvoorbeeld de GGD. Het is afhankelijk van de vraag welke prioriteiten de gemeente in breder verband stelt. De kosten van de realisering van de lp voor de gezondheidszorg zijn daarom iets gemakkelijker op te vangen. Bij de politie daarentegen concurreert de capaciteit die ingezet moet worden voor het realiseren van de ambities van de lp, direct met de vraag naar capaciteit ten behoeve van andere lokale prioriteiten, al zal er zeker een overlap zijn van werkzaamheden.

⁷⁵ Er bestaat ook een 'Inspectie Veiligheid en Justitie'; deze houdt toezicht op de kwaliteit van uitvoerende diensten zoals de politie, de brandweer, de crisisbeheersing- en rampenbestrijding. Zij houdt geen toezicht op de beleidsvorming van gemeenten, bijvoorbeeld hoe zij de aanpak en inzet van de politie bepalen ter verwezenlijking van de lp.

⁷⁶ Inspectie voor de Gezondheidszorg (2010): Staat van de Gezondheidszorg 2010, pp 13.

Bottlenecks gezondheidszorg

1. Bij het opstellen van de lp is er een zekere spanning tussen enerzijds de objectieve cijfers van het RIVM en anderzijds de politiek-maatschappelijke agenda van de regering. Er wordt niet met selectiecriteria gewerkt bij de keuze van de lp.
2. Het verkrijgen van draagvlak bij de gemeenten voor de keuze van de lp vereist continu aandacht. Hier moet voortdurend aan worden gewerkt. Draagvlak is cruciaal, juist vanwege de geringe bevoegdheid van de minister van VWS op de vormgeving van het beleid door gemeenten.
3. De afstemming tussen de vierjarige landelijke nota gezondheidsbeleid en de eveneens vierjaarlijkse gemeentelijke gezondheidsnota's is lastig. De periode tussen de landelijke nota's is niet steeds vier jaar, mede doordat de kabinetsperiode vaak korter is dan vier jaar. Verder publiceren de gemeenten hun beleidsnota's niet allemaal op hetzelfde moment. De wetgever heeft dit gedeeltelijk opgelost door in de wet publieke gezondheid de periode, waarbinnen de gemeentelijke nota's aangepast moeten worden, op twee jaar te stellen.
4. Er is weinig greep op de wijze waarop gemeenten de lp aanpakken; zij vertalen zelf de lp in concrete doelstellingen. Vaak wordt op teveel plekken het wiel opnieuw uitgevonden. Het ministerie probeert hieraan tegemoet te komen met allerlei 'handreikingen' aan de gemeenten met informatie over een mogelijke aanpak. De sturingsmogelijkheden zijn echter zeer beperkt.
5. Er is op dit moment geen goede analyse van de effecten van de wijze waarop de lp lokaal worden aangepakt. Dit komt doordat gemeenten vaak niet goed in staat zijn realistische doelen te formuleren en de effecten op een goede manier te meten. Bovendien is het verschil in aanpak tussen de gemeenten erg groot.
6. De vierjaarlijkse cyclus is te star. De lp zouden afzonderlijk tussentijds aangepast moeten kunnen worden. Het zou mogelijk moeten zijn dat een bepaalde prioriteit voor zes jaar wordt vastgesteld terwijl een andere een looptijd krijgt van bijvoorbeeld drie jaar.

De bottlenecks 2, 4 en 5 worden door het ministerie van VWS als het meest problematisch ervaren.

Cruciale factoren voor succes

Het ministerie van VWS beschouwt de volgende factoren als cruciaal voor de werking van 'hun' preventiecyclus:

1. Draagvlak voor de lp en de realisering daarvan. Niet alleen omdat het ministerie weinig sturingsmacht heeft maar ook omdat voor de realisering van de lp commitment en motivatie nodig is van de ketenpartners in de gezondheidszorg. Mede tegen deze achtergrond beveelt de IGZ in haar rapport van 2010 aan de speerpunten en doelen in de toekomst door het ministerie van VWS en de gemeenten in *gezamenlijk* overleg te bepalen. "De ambities van het ministerie zullen op die manier beter aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van gemeenten."⁷⁷

⁷⁷ Inspectie gezondheidszorg (2010): De staat van de gezondheidszorg 2010, pp 27

2. De aanwezigheid van *onafhankelijke* instanties als het RIVM en de IGZ. De onafhankelijkheid van het RIVM is belangrijk voor de acceptatie door de gemeenten van de lp. Het RIVM staat er borg voor dat de keuze niet te politiek gekleurd zal zijn of teveel afhangt van de waan van de dag. Dit verhoogt het draagvlak van de lp. De onafhankelijkheid van de IGZ is belangrijk voor de acceptatie van de door haar geleverde kritiek op gemeenten die tekortschieten. Zou de kritiek bij het ministerie van VWS vandaan komen dan zouden gemeenten dit toezicht veel meer als een vorm van sturing ervaren, iets wat niet wordt geaccepteerd.
3. De *meting* van de stand van zaken, de resultaten en effectiviteit van de aanpak van de lp moet goed in orde zijn. Dit is op dit moment nog niet het geval. Het ministerie van VWS wil met name aan twee dingen werken:
 1. Wat betreft het meten van de stand van zaken: men wil toe naar een differentiatie van de data naar regio: in welke regio of gemeenten worden de problemen vooral geconstateerd. Met deze kennis kan veel gericht beleid worden gevoerd; je zou zelfs regiospecifieke lp kunnen formuleren.
 2. Uniformering van aanpak van problemen en het uniform meten van de prestaties van elke gemeente.

7.3 Landelijke ambities voor het Voorgezet Onderwijs

Onderstaande beschrijving van de totstandkoming en uitwerking van de landelijke ambities voor het Voortgezet Onderwijs (VO) zijn in eerste instantie gebaseerd op een deskstudy.⁷⁸ Vervolgens is een toelichting verkregen van een beleidsmedewerker van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

Op 14 december 2011 sloot de VO-Raad⁷⁹ met het ministerie van OCW een Bestuursakkoord. Hierin waren afspraken in de vorm van ambities en doelstellingen opgenomen met de intentie de komende jaren de kwaliteit van het Voortgezet Onderwijs te verbeteren en daarmee de prestaties van de leerlingen. Het akkoord heeft betrekking op de periode 2012 - 2015. De discussie over professionalisering in het VO liep toen al. In de loop van 2011 verschenen vanuit het Ministerie van OCW de Actieplannen Leraar 2020 en Beter Presteren. Vanuit de VO-raad verschenen eerder de VO-professionaliseringsagenda en de VO-Investeringsagenda die concrete doelstellingen en acties benoemde met het doel de professionaliteit in de sector te stimuleren.

Voor het ministerie van OCW vormde het regeerakkoord van 2010 de aanleiding om landelijke ambities voor het VO vast te stellen. Eerst heeft het departement zich breed georiënteerd op de houding van de sector tegenover het op deze wijze realiseren van een kwaliteitsslag. Daarna volgden onderhandelingen tussen ministerie en VO-Raad. Deze werden door onder andere twee factoren bemoeilijkt:

1. De minister heeft geen wettelijk instrumentarium om Ip voor het VO op te leggen aan de sector.
2. De gedachte was om extra middelen beschikbaar te stellen aan de scholen om de ambities te realiseren. Echter, tegelijkertijd werd er bezuinigd op het onderwijs, waardoor de scholen er per saldo nauwelijks iets bij kregen.

In het Bestuursakkoord is uitgegaan van de bestaande ambities van de scholen en die van het ministerie van OCW. Het Bestuursakkoord verwoordt waar de komende jaren meer aandacht aan geschonken moet worden. Qua status zijn de landelijke ambities voor het VO vergelijkbaar met de landelijke prioriteiten voor de politie. Er wordt de nadruk op gelegd dat het de *gezamenlijke* ambities zijn van de VO-sector en het ministerie van OCW.

Ambities:

- Leerlingen behalen goede prestaties op de kernvakken én worden breed gevormd;
- Scholen werken systematisch aan het maximaliseren van prestaties van leerlingen, ze werken “opbrengstgericht”;
- Leraren signaleren (cognitieve) verschillen tussen leerlingen en gaan hier op een adequate wijze mee om;
- Op scholen is sprake van een ambitieuze leercultuur waar excellentie wordt gestimuleerd en hoogbegaafdheid wordt ondersteund;
- Op scholen is sprake van een lerende cultuur waarin het niet alleen draait om het leren van leerlingen, maar ook om het leren van leraren en schoolleiders. Goed HRM beleid is daarvoor een voorwaarde.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld voor een goed overzicht: VO-Raad (maart 2012): Handreiking voor scholen Bestuursakkoord 2012-2015.

⁷⁹ De VO-Raad vertegenwoordigt de schoolbesturen, de werkgevers, van de scholen.

In het Bestuursakkoord zijn vervolgens prestatieafspraken uitgewerkt die ertoe moeten leiden dat de ambities daadwerkelijk worden gerealiseerd. De volgende *doelstellingen* zijn geformuleerd:

1. Er wordt gerichte aandacht besteed aan de kernvakken Nederlands, Engels en Wiskunde/Rekenen waardoor de leerprestaties van alle leerlingen op die vakken aantoonbaar verbeteren.
2. De leerprestaties van de 20% best presterende (vwo-)leerlingen stijgen aantoonbaar.
3. Scholen voldoen aan meer criteria voor opbrengstgericht werken, zodat ten minste 50% van de scholen in 2015 opbrengstgericht werkt.
4. Alle leraren zijn in staat het onderwijs af te stemmen op verschillen binnen de klas en opbrengstgericht te werken, en alle leraren en schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen en werken systematisch aan hun bekwaamheidsonderhoud (professionalisering).
5. Alle scholen voeren een goed en effectief HRM-beleid.

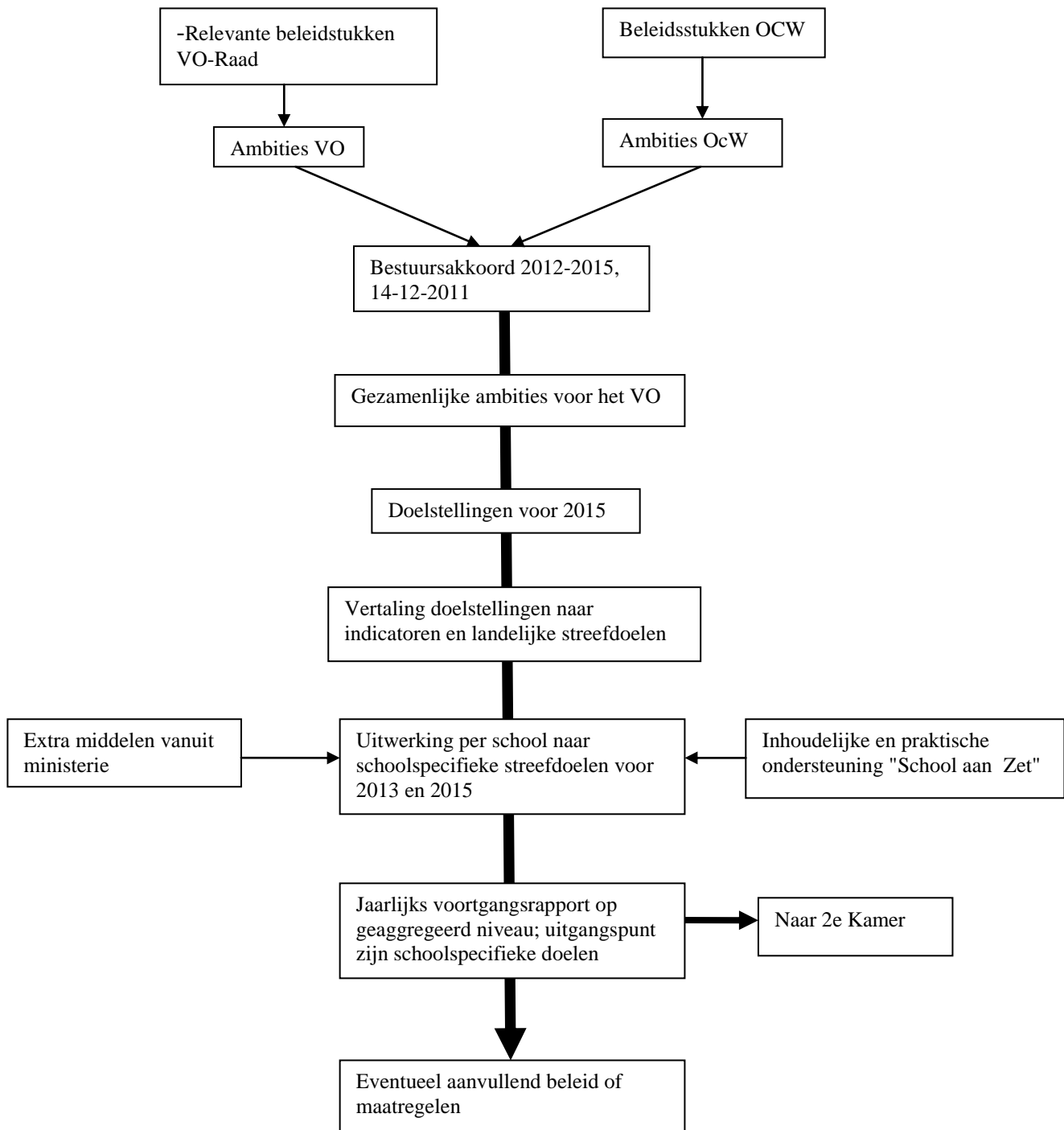
Kenmerken van de overeenkomst:

1. De minister stelt extra middelen ter beschikking voor de realisering van de ambities. Deze middelen worden uitgekeerd aan de schoolbesturen (bevoegd gezag) die dit verdelen over de aangesloten scholen, in principe naar evenredigheid van het aantal leerlingen. Het geld wordt niet geoormerkt. Dat wil zeggen dat een school zelf mag bepalen of dit geld wordt besteed aan kwaliteitsverbetering.
2. Uitgangspunt van de verbeteringsslag is dat scholen nu eenmaal verschillen en dat het aan de scholen is op welke wijze ze aan de prestatieafspraken gaan werken. Een school kan, afhankelijk van zijn uitgangssituatie, prioriteit geven aan één of enkele indicatoren uit het Bestuursakkoord. Van de scholen wordt daarom gevraagd om een *schoolspecifieke* aanpak op te stellen met *schoolspecifieke streefdoelen* ter realisering van de prestatieafspraken.
3. De verbeteringen worden gemonitord maar alleen op sectorniveau, dus voor alle VO scholen tezamen en dus niet per individuele school. De gedachte is dat de bij elkaar opgetelde inspanningen van alle scholen in 2015 zullen leiden tot de realisatie van de ambities op sectorniveau.
4. In elke fase van het plan- en realisatieproces kunnen scholen van de ondersteuning van 'School aan Zet' gebruik maken. Deze ondersteuning is tot een bepaalde omvang gratis.
5. Scholen voeren in het voorjaar van 2012 een nulmeting uit die de huidige stand van zaken ten aanzien van de indicatoren van de prestatieafspraken in kaart brengt. Vervolgens wordt er medio 2013 gemeten; de eindmeting vindt plaats in 2015. Aan de hand van de metingen wordt verantwoording afgelegd over de voortgang, maar alleen op sectorniveau. Voorts zal jaarlijks een onafhankelijk onderzoeksbureau aan de minister van OCW en de VO-raad rapporteren over de voortgang op sectorniveau. De belangrijkste bronnen daarvoor zijn DUO⁸⁰, de Inspectie van het onderwijs en de scholen zelf. Op basis van deze rapportage bespreken de VO-raad en de minister van OCW of de afgesproken resultaten op schema liggen of dat aanvullend beleid of maatregelen nodig zijn. De resultaten van de monitor zullen ook aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Op de volgende pagina is het proces van vaststelling, uitwerking en monitoring schematisch weergegeven.

⁸⁰ De Dienst Uitvoering Onderwijs; deze verzamelt alle cijfers van de leerlingen.

Figuur 4: schema overleg en uitwerking landelijke ambities voor het Voorgezet Onderwijs voor de periode 2012- 2015



In de aanpak van het ministerie staat de professionalisering van de docenten centraal. Door een verbetering van de deskundigheid van de docenten wil men betere prestaties van de leerlingen bereiken. In deze aanpak realiseert het ministerie zich terdege dat docenten gemotiveerd moeten worden om hun prestaties te verbeteren. Belangrijk is daarom dat de verbeteringen niet worden afgedwongen maar gezamenlijk worden opgezet. De professional

moet de verbetering 'internaliseren'; het moet onderdeel worden van zijn professionele houding. Dit leidt tot commitment en draagvlak. Om deze motivatie levend te houden is de gedachte aan een prestatiecyclus met meetbare resultaten ontstaan. Door (de prestaties van) docenten deel te laten uitmaken van zo'n cyclus denkt het ministerie de 'verbeterhouding' bij de docenten te internaliseren. Men wil, door de verbetering te benaderen als *coproductie*, docenten blijvend motiveren; vergelijk ook paragraaf 8.3.

Vergelijking van de lp voor de politie met de landelijke ambities voor het voortgezet onderwijs (VO)

Het VO kent een andere wijze waarop de prioriteiten worden opgesteld. Bij de politie en bij de publieke gezondheidszorg heeft de minister het recht eenzijdig prioriteiten vast te stellen. Dit is niet mogelijk bij het onderwijs. Daarom zal in deze sector de minister hierover overeenstemming moeten bereiken met de betrokken partijen, i.c. het bevoegd gezag van de scholen. De VO-Raad vertegenwoordigt de laatste.

Ook bij het VO, net als in beide andere sectoren, worden er landelijke ambities of prioriteiten vastgesteld terwijl de verwezenlijking berust bij het lokaal bevoegd gezag. Bij de *politie* kan de minister doelstellingen en prestatie-indicatoren voor de regio vaststellen en bovendien kan hij de regioburgemeester een aanwijzing geven als de regio in onvoldoende mate de lp verwezenlijkt. Bij het VO lijkt het vertalen van de prioriteiten in doelen en prestatie-indicatoren op de situatie in de gezondheidszorg: de scholen, respectievelijk de gemeenten mogen zelf hun plan trekken en kunnen niet worden gecorrigeerd door de minister. Vandaar dat voor deze beide sectoren de transparantie van de prestaties belangrijk is. Door deze transparantie kunnen scholen respectievelijk gemeenten worden aangesproken op eventuele tekortkomingen. In beide sectoren is deze transparantie overigens beperkt: bij de scholen doordat de resultaten niet per school worden gemeten en er alleen op sectorniveau wordt gerapporteerd, bij de gezondheidszorg doordat het meten per gemeente niet optimaal is.

Net als bij de lp van de andere sectoren is ook voor de ambities in het VO gekozen voor een vierjarige cyclus. Deze periode wordt wel wat lang geacht en men houdt de mogelijkheid open om na elke jaarlijkse rapportage met nieuwe maatregelen te komen. Daar staat tegenover dat het om een *verbeterprogramma* gaat, van zowel de kwaliteit van de professionals als van de prestaties van de leerlingen. Een dergelijke verbetering heeft tijd nodig. Bovendien is het voortdurend bijstellen van de ambities of prestatie-indicatoren niet bevorderlijk voor de continuïteit van het beleid.

Al met al heeft de minister van VenJ meer mogelijkheden voor sturing dan de minister van OCW. Ook het aantal beleidseenheden is bij het VO veel groter dan het aantal politieregio's, nog veel groter dan het aantal gemeenten voor wat betreft de gezondheidszorg.

De monitoring van de prestaties wordt bij de politie door haar zelf gedaan. Bij het VO wordt dit door een onafhankelijk onderzoeksinstituut gedaan dat haar data krijgt van de Inspectie van het onderwijs, DUO en de scholen zelf. De eerste rapportage moet nog komen.

Bij de politie wordt het realiseren van de lp gefinancierd uit een vast budget per regio. Bij de gezondheidszorg moet de gemeente het geld halen uit de algemene middelen. Bij het VO krijgen de scholen extra middelen voor het realiseren landelijke ambities. Door deze aanpak concurreert de realisering van de ambities niet met andere doelen, ware het niet dat er tegelijkertijd op het onderwijs is bezuinigd, waardoor de concurrentie met andere doelen ook hier aanwezig is.

Bottlenecks VO

1. Omdat er geen wettelijke mogelijkheid is om landelijke prioriteiten aan het onderwijs op te leggen⁸¹, moeten eventuele lp uitonderhandeld worden met de sector. Hierdoor zou de minister wellicht haar eigen ambities onvoldoende kunnen realiseren.
2. Er is nauwelijks greep op de realisering van de ambities door de individuele scholen. Het zelf opstellen van een schoolspecifieke aanpak en dito streefdoelen is moeilijk. Het gevaar is aanwezig dat elke school het wiel moet uitvinden. Weliswaar biedt men ondersteuning aan door het programma 'School aan zet', waarmee men hoopt scholen te stimuleren bepaalde succesvolle technieken en instrumenten te implementeren maar de scholen mogen zelf beslissen. Op dit moment heeft 70% van de scholen een plan opgesteld terwijl de scholen dit al in de loop van 2012 klaar hadden moeten hebben. Het ministerie beschikt niet over een sanctie voor het geval een individuele school te weinig doet om haar prestaties te verbeteren. De enige 'sanctie' is de jaarlijkse algemene kwaliteitsmeting van de Inspectie van het onderwijs. Deze cijfers zijn openbaar. Als zou blijken dat een school blijvend een slechte kwaliteit laat zien, dreigt een terugloop van het leerlingenaantal.
3. De meting van de resultaten kan alleen op sectorniveau plaatsvinden. De data worden aangeleverd deels door de Inspectie van het onderwijs, deels door DUO en deels door de school zelf. Doordat er geen transparantie is van de prestaties van de individuele school, is het de vraag of de realisering van de ambities voldoende van de grond komt.

Cruciale factoren voor succes

1. Bij de scholen moet draagvlak aanwezig zijn om een continu streven naar prestatieverbetering te realiseren. Docenten moeten gemotiveerd worden om te professionaliseren, om een 'verbeterhouding' te internaliseren. Het effect van de introductie van de prestatiecyclus, waarmee deze internalisering wordt beoogd, moet nog worden afgewacht.
2. Er wordt gebruik gemaakt van extra middelen als prikkel om de scholen te motiveren. Het succes hiervan moet nog blijken, met name doordat er tegelijkertijd op het onderwijs is bezuinigd. Het ministerie denkt er over na om het geld minder vrijblijvend te verstrekken, bijvoorbeeld door het te oormerken of door meer transparantie af te dwingen in de prestaties van de individuele scholen.
3. Veel zal afhangen van de mate waarin de individuele scholen in staat zijn zelf een verbeterplan te maken ter verwezenlijking van de ambities en doelstellingen. Natuurlijk zal het draagvlak voor de realisering van de landelijke ambities hierbij een belangrijke rol spelen.

⁸¹ Wel kan de overheid eisen stellen aan de kwaliteit van een school in algemene zin. Hier controleert de Inspectie van het onderwijs op.

8. Evaluatie

8.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 is het wettelijk kader voor de vaststelling van de lp beschreven en geduid. In hoofdstuk 6 hebben we gezien hoe het proces tot vaststelling van de lp voor de periode 2011-2014 is verlopen is en welke spanningspunten dit bevatte. Ook zijn we daarbij, in het verlengde van de reconstructie, dieper ingegaan op de factoren die bij het proces tot vaststelling van de lp voor de politie van belang zijn en hebben de algemene voorkeuren van de respondenten beschreven voor de overlegstructuur. In hoofdstuk 7 hebben we gekeken naar een tweetal soortgelijke besluitvormingsprocessen en zagen we welke bottlenecks en succesfactoren zich daar voordoen.

In dit hoofdstuk willen we onze inzichten langs twee wegen verdiepen. Om te beginnen zullen we conclusies trekken op basis van de vergelijking met de besluitvormingsprocessen in de twee andere sectoren. Vervolgens nemen we iets meer afstand en zullen ons afvragen of we iets kunnen leren van wetenschappelijke inzichten uit de besluitvormingstheorie, met name waar het draagvlakvergroting betreft.

Aan het slot van het hoofdstuk worden alle verzamelde inzichten en conclusies op een rij gezet en vertaald in functionele eisen aan de structuur van het te construeren raamwerk.

8.2 Vergelijking van de drie processen voor de vaststelling van lp

In tabel 1 sommen we de overeenkomsten en verschillen tussen de besluitvormingsprocessen in de drie sectoren op. De vraag is nu, gegeven de verschillen tussen de sectoren en de wijze waarop het realiseren van lp is aangepakt, en gegeven de waargenomen bottlenecks en cruciale factoren van succes bij de sectoren publieke gezondheid en VO, welke lessen we kunnen trekken voor het overleg over de lp en de uitwerking daarvan voor de politie. Qua sturing heeft de minister van VenJ aanzienlijk meer mogelijkheden dan de ministers in de andere sectoren. Niet alleen mag de minister van VenJ lp opleggen, hij heeft ook mogelijkheden om deze te vertalen in regionale doelstellingen en kan de verwezenlijking hiervan ook nog sanctioneren. Niet onbelangrijk is daarbij dat er slechts 10 politieregio's zijn. Tenslotte heeft de minister greep op de monitoring doordat de prestatie-indicatoren mede door hem worden vastgesteld. Kortom, in bijna alle opzichten 'scoort' de minister van VenJ beter waar het sturingsmogelijkheden betreft.

Doordat de ministers van VWS en OCW weinig sturingsmogelijkheden hebben, proberen zij dit te compenseren met andere middelen: de inzet van onafhankelijke bureaus die de schijn van sturing voorkomen, extra middelen om scholen over te halen mee te werken, hulp aan gemeenten en scholen om hun beleidsplannen op te zetten, openbare, liefst onafhankelijke, rapportages om gemeenten en scholen aan te kunnen spreken. Daarnaast proberen zij, met name OCW, via 'motivatie' hun doelen te bereiken. VWS probeert gemeenten te motiveren voor de realisering van de lp en besteedt veel tijd aan het vergroten van het draagvlak voor de lp. OCW wil met name de professionals motiveren. Het secundaire doel van het instellen van een prestatiecyclus is het internaliseren van de 'verbeterhouding' bij professionals.

Tabel 1: overzicht van verschillen en overeenkomsten tussen de drie processen die leiden tot de vaststelling, uitwerking en monitoring van landelijke prioriteiten.

	Politie	Gezondheidszorg	Voortgezet onderwijs
Wie stelt de lp vast	Minister, 'gehoord hebbende '	Minister met input van RIVM	Minister en VO-Raad tezamen
Beleidseenheid	Politieregio	Gemeente	Individuele school
Direct aanspreekpunt voor minister voor uitdragen beleid	Regioburgemeester, College van PG	Geen	In beperkte mate: de VO-Raad
Vaststellen doelen voor beleidseenheid	Minister, 'gehoord hebbende' (doelen voor regio's)	Gemeente	De individuele school
Verwerking in beleidsplan	Opname van doelstellingen in het regionaal beleidsplan	Gemeentelijk gezondheidsplan moet de lp 'in acht nemen'	Scholen moeten eigen streefdoelen opnemen in het schoolplan
Sanctiemogelijkheid minister	Minister kan regioburgemeester aanwijzing geven	Geen	Geen
Financiering	Vast politiebudget per regio	Gemeentelijk budget	Niet geormerkt geld van het Rijk
Monitoring prestaties (jaarlijks)	Politie, rapporteert aan bevoegd gezag, jaarlijks rapportage aan minister	IGZ, openbare rapportage	Rapportage aan 2e Kamer door onafhankelijk bureau, alleen op sectorniveau

Door het hebben van relatief veel sturingsmogelijkheden zal VenJ wellicht geneigd zijn minder aandacht te geven aan draagvlak en motivatie van regio's en gemeenten die de lp moeten realiseren. Niettemin is draagvlak en motivatie erg belangrijk, immers, de minister is bij de verwezenlijking van de lp, net als in de andere sectoren, afhankelijk van de lokale gezagsdragers. Daar komt bij dat de inzet op het realiseren van lp, via het vaste politiebudget en de schaarse capaciteit concurreert met andere lokale prioriteiten. Daarom is ook hier draagvlak cruciaal.

Voor het vergroten van draagvlak biedt het proces verschillende aanknopingspunten, zoals we van de andere sectoren kunnen leren:

1. Bij de gezondheidszorg zijn de lp 'geobjectiveerd' door landelijke cijfers en bij het VO worden de lp in onderhandeling vastgesteld. Voor beide 'methoden' wordt als argument 'het vergroten van draagvlak' genoemd. IGZ beveelt in dit verband aan in de toekomst over te gaan naar een gezamenlijke vaststelling van de lp in de gezondheidszorg. De vaststelling van de lp is bij de politie tot nu toe topdown: de minister bepaalt. Om wille van het vergroten van draagvlak zou de minister van VenJ het 'horen van regioburgemeesters en het College van PG' bij de vaststelling van de lp meer inhoud kunnen geven dan tot nu toe.
2. Gemeenten en scholen mogen zelf hun 'verbeterplan' ter realisering van de lp ontwerpen. Weliswaar hebben VWS en OCW geen alternatief maar men ziet in dit zelf ontwerpen van zo'n 'verbeterplan' ook een mogelijkheid om de lokale beleidsmedewerkers beter te committeren aan de doelen, teneinde meer draagvlak te krijgen. Analoog hieraan zou de minister van VenJ de lp meer interactiever met de regioburgemeester in *regionale* doelen kunnen vertalen, met inachtneming van de verschillen tussen de regio's. Dit in plaats van het eenvoudigweg doen opnemen in de beleidsplannen van regionale doelstellingen die voor elke regio hetzelfde zijn.
3. VWS en OCW maken beide gebruik van onafhankelijke instanties voor analyse en voor monitoring, om de indruk weg te nemen dat er sprake is van strategische sturing. Dit ter vergroting van het draagvlak voor de conclusies. Dit element zou ook in het raamwerk tot vaststelling, uitwerking en monitoring van de lp voor de politie kunnen worden ingebouwd. De onderzoekers denken niet zozeer aan een onafhankelijke instantie maar aan het vergroten van de objectiviteit van het analyse-, evaluatie- en monitoring proces van de lp. Dit zou kunnen door de inhoudelijke en professionele discussie hierover te institutionaliseren en de resultaten hiervan structureel in te brengen in de besluitvorming.

De structuur van het politieapparaat kent een groot voordeel dat de andere twee sectoren missen: de regioburgemeesters. Deze kunnen worden ingezet ten behoeve van de checks en balances tussen het lokaal en nationaal niveau. Weliswaar beslissen de burgemeesters in de lokale driehoek over de inzet van de politie maar hun beleid is gekoppeld aan het regionale beleidsplan dat de burgemeesters gezamenlijk opstellen en waarin de lp zijn verwerkt. De regioburgemeester ziet er op toe dat het beleid van de burgemeesters ten opzichte van dit beleidsplan niet uit de pas gaat lopen. Zij zijn in dit opzicht een aanspreekpunt voor de minister. Ook het College van PG kan een dergelijke functie vervullen naar de tien hoofdofficieren van justitie in de regio's toe.

De minister bezit aldus een beperkt aantal aanspreekpunten die het beleid inzake de lp naar de gemeenten zullen 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 streven naar consensus en het betrekken door de minister van deze partijen bij het vaststellen van de lp.

In het VO zou de VO-Raad een vergelijkbare rol kunnen spelen. Wat de VO-Raad echter mist vergeleken met de regioburgemeesters is dat haar invloed op individuele schoolbesturen, laat staan op individuele scholen, zeer beperkt is.

8.3 Relevante inzichten uit de besluitvormingstheorie

Inleiding

Bij het betrekken van relevante inzichten in de besluitvormingstheorie hebben we ons, gezien het bestek van dit onderzoek, moeten beperken. Een belangrijke rode draad bij de overwegingen over de constructie van het raamwerk is het maximaliseren van draagvlak voor de lp. Twee benaderingen uit de besluitvormingstheorie sluiten hier bij uitstek op aan. De eerste betreft 'interactieve beleidsvorming'. De centrale vraag bij de constructie van het raamwerk is immers, in welke mate er bij de besluitvorming over de lp rekening moet worden gehouden met alle betrokken partijen. Het creëren van draagvlak voor het beleid is hier een belangrijk aspect. De tweede benadering sluit aan bij dit laatste maar is veel meer gericht op het *proces* van besluitvorming: welke kenmerken en kwaliteiten van de besluitvorming maximaliseren het draagvlak voor de lp bij alle partijen die de lp moeten realiseren.

Interactieve beleidsvorming

In het voorgaande hebben we gezien dat het besluitvormingsproces tot vaststelling van de lp voor de politie de volgende kenmerken bezit:

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

Deze kenmerken gelden in meer of mindere mate voor alle drie beleidsprocessen die in 8.2 zijn vergeleken. De centrale vraag bij de bouw van een raamwerk is dan in welke mate dit ruimte moet geven aan 'interactieve beleidsvorming'. We wijzen er hier met nadruk op dat dit raamwerk het proces van vaststelling en uitwerking van de lp geldt en niet het lokaal beleid dat de lp moet realiseren.

Pröpper en Steenbeek (2001)⁸² definiëren 'interactieve beleidsvorming' als *'een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen'*. Hoewel de focus in de theorievorming rond 'interactieve beleidsvorming' meestal op burgerparticipatie ligt, is het als theoretisch kader prima geschikt om de betrokkenheid van partijen bij het vaststellen van lp te kenschetsen.

In het algemeen worden in de literatuur voordelen toegekend aan interactief beleid. Het verhoogt de legitimiteit van het beleid en het verkrijgt meer draagvlak. Ook komt het de kwaliteit van het beleid ten goede.⁸³ Deze effecten zijn voor de vaststelling van de lp des te belangrijker omdat de minister niet veel sancties ter beschikking staan als de latere verwezenlijking van de lp tekortschiet. Daar staat tegenover dat het nu eenmaal om landelijke prioriteiten gaat die inhoud moeten geven aan de landelijke sturing, aan wat politiek-maatschappelijk als belangrijk wordt gezien. Dit laatste perspectief stelt grenzen aan de mate van 'interactief beleid'. Anderzijds 'schuurt' de landelijke sturing, vanwege de schaarse middelen en capaciteit bij de politie, aan de beleidsvrijheid van het lokaal gezag. Dit laatste

⁸² Pröpper, I.M.A.M., D.A. Steenbeek (2001): De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum, pp. 15

⁸³ Zie bijvoorbeeld Edelenbos (2000): proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve besluitvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemma, Utrecht. pp. 89.

rechtvaardigt daarom een zekere mate van 'interactieve beleidsvorming'. Dit wordt onderstreept doordat de nieuwe Politiewet benadrukt dat de vaststelling van de lp als een bottom-up proces moeten worden gezien. Niettemin, het zij nogmaals benadrukt, beslist de minister uiteindelijk over de lp en over de uitwerking in doelstellingen per regio.

De mate van interactieve beleidsvorming is onder te verdelen in de zogenaamde participatieladder, oorspronkelijk ontwikkeld door Arnstein (1969)⁸⁴, daarna door velen bewerkt tot eigen varianten. Eén daarvan is in tabel 2 weergegeven, ontwikkeld door Edelenbos en Monnikenhof.⁸⁵ De operationalisering van de treden in de ladder is van De Graaf.⁸⁶

Tabel 2: participatieladder van Edelenbos (2001) met operationele definities van De Graaf (2007).

Meebeslissen	Actoren hebben meer ruimte in het beleidsproces dan het bestuur. Actoren zullen zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen en onderling te verdelen. Actoren hebben zeer grote invloed. Het bestuur opereert op relatieve afstand.
Coproduceren	Bestuur en actoren werken samen, waarbij het bestuur een partner onder de partners is. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Actoren hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoording verschuldigd aan hun eigen organisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen).
Adviseren	Adviseren gaat net als raadplegen van een wisselwerking uit, maar gaat hierin 'een trede' verder. De actoren geven advies, of worden om advies gevraagd. Van het bestuur wordt verwacht dat zij dit advies serieus neemt en daar in ieder geval een reactie op geeft.
Raadplegen	Bij raadplegen worden actoren om hun mening gevraagd door het bestuur over (voorgenomen) beleid. Het gaat verder dan een eenzijdige relatie zoals bij informeren. Bij raadplegen is er sprake van een wisselwerking tussen actoren en het bestuur. Het bestuur vraagt actoren om hun mening (of hun reactie) over beleid. Het bestuur kan echter zelf besluiten of ze deze reactie van actoren meeneemt in haar afweging of naast zich neerlegt.
Informeren	Informeren is het (on)gevraagd communiceren van feiten, regels of andere mededelingen door het bestuur aan actoren. Het bestuur vindt het van belang dat actoren op de hoogte worden gesteld. Kenmerkend voor informeren is de eenzijdige relatie die bestaat tussen het bestuur en actoren. Actoren hebben weinig ruimte in het beleid van het bestuur.

⁸⁴ Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, Boston: American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224.

⁸⁵ Edelenbos, J en R. Monnikhof (2001): Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie, Lemma, Utrecht.

⁸⁶ De Graaf, L. (2007): "Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht", Eburon, Delft, pp 33.

De ladder is te gebruiken als een kapstok voor het duiden van de verschillen tussen de drie beschreven processen en voor de vraag welke mate van interactieve beleidsvorming voor de vaststelling en uitwerking van de lp gewenst zou zijn.

Kijken we naar de reconstructie van het vorige proces tot vaststelling van de lp voor de politie dan heeft dat zich in hoofdzaak afgespeeld op het niveau van 'raadplegen', althans als we de voorbereiding van het vaststellen van de hoofdlijnen er bij betrekken. Het proces ter vaststelling van de lp voor de publieke gezondheid komt niet verder dan de onderste trede: de gemeenten worden geïnformeerd over de besluiten van de minister en worden niet betrokken bij de besluitvorming. Daar staat tegenover dat de gemeenten zelf de lp vertalen in doelstellingen voor de gemeente en daarvoor een plan van aanpak maken. In die zin is er sprake van 'coproduceren' en zelfs 'meebeslissen'.

De vaststelling van de prioriteiten voor het Voortgezet Onderwijs (VO) vindt plaats op het niveau van 'coproduceren', immers de lp worden in gezamenlijk overleg vastgesteld. De vertaling van de lp in beleidsdoelstellingen voor de school kunnen we net als bij de gezondheidszorg beschouwen als 'coproduceren' en 'meebeslissen'. Elke school mag een 'schoolspecifiek' plan maken.

Als we het belang van draagvlak voor de besluiten in aanmerking nemen, zou de *vaststelling* van de lp voor de politie zich minimaal op het niveau van '**adviseren**' moeten bevinden. Voor de *uitwerking in ambities en de differentiatie naar regio's* echter, zou, gegeven de wens het bottom-up proces te stimuleren, '**coproductie**' de leidraad moeten zijn. Niet alleen omdat voor de differentiatie naar regio, de inbreng van de regioburgemeester zwaar zou moeten wegen, maar ook omdat voor de uitwerking van de lp in doelen en prestatie-indicatoren de inbreng van professionele kennis van politie en OM onmisbaar is.

Proceskenmerken

In het voorgaande spraken we over kenmerken van de *inrichting* van het proces. In het navolgende willen we ingaan op de besluitvorming als proces en de krachten die daarin een rol spelen. In het overleg waarvoor het raamwerk wordt opgezet, beogen we een evenwichtige balans tussen landelijke sturing en lokaal gezag. Onder erkenning dat het bedoelde overleg een onderhandelingsaspect heeft, met deels gemeenschappelijke, deels tegenstrijdige belangen van betrokken partijen, is het essentieel voor een *duurzaam* overleg dat er zoveel mogelijk naar consensus wordt gestreefd en, waar dit niet mogelijk is, naar 'consent'.⁸⁷ Besluiten dienen op basis van argumentatie te worden genomen, tegenwerpingen dienen te worden beargumenteerd.

Bij het opzetten van een duurzame overlegstructuur is de toepassing van kennis over de belangrijkste fundamentele processen in collectieve besluitvorming essentieel. In een binnenkort bij Stanford University Press te verschijnen 'Handbook' (Stokman, Van der Knoop en Van Oosten, in druk) wordt vanuit een overzicht van theorieën over collectieve besluitvorming geconcludeerd dat besluiten tot stand komen op basis van drie fundamentele processen. Ten eerste kunnen stakeholders door het uitwisselen van overtuigende informatie tot een gezamenlijk standpunt komen ('persuasion'). Ten tweede kunnen stakeholders via uitruil van standpunten tot een gezamenlijk standpunt komen, waarbij stakeholders concessies doen op voor hen minder belangrijke punten in ruil voor steun van andere partijen op voor

⁸⁷ Endenburg (1981). Sociocratie: het organiseren van de besluitvorming [Sociocracy: The organization of decision-making], Alphen a/d Rijn: Samson.

hen belangrijke punten ('logrolling'). Tenslotte kunnen collectieve besluiten worden afgedwongen via formele bevoegdheden en informele macht ('enforcement'). In elk collectief besluitvormingsproces komen alle drie processen voor, maar meestal is één van deze drie dominant. De twee andere spelen dan op de achtergrond mee en kunnen het dominante proces versterken of juist verzwakken.

Idealiter worden stakeholders het eens puur op basis van overtuiging.⁸⁸ Dit is echter niet altijd realistisch, met name wanneer er tegengestelde belangen spelen en/of - visies worden gehanteerd. Wordt niettemin het belang van een gemeenschappelijk besluit onderschreven door alle partijen dan kunnen ruilprocessen tussen (groepen van) stakeholders de vorming van een gezamenlijk standpunt vergemakkelijken. Een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam overleg is dan dat dergelijke ruilen niet voortdurend of in het bijzonder ten koste gaan van bepaalde deelnemers aan het overleg. Met andere woorden, ook bij het uitruilen van posities zal een zekere evenwichtigheid met betrekking tot de belangen van *alle* deelnemers aan het overleg in acht moeten worden genomen. Is dit niet het geval dan zal dit op termijn de vorming van gezamenlijke standpunten steeds meer bemoeilijken en dus de duurzaamheid van het overleg ondermijnen.

Ook het derde proces -enforcement- kan het proces van overtuiging zowel versterken als verzwakken. Zo is er altijd een formeel kader nodig waarbinnen een overleg op basis van overtuiging zich kan afspelen. Het uiteindelijke besluit moet daadwerkelijk worden bekrachtigd en uitgevoerd door een bevoegde autoriteit. De aanwezigheid hiervan schept tevens de voorwaarden waarbinnen de besluitvorming zich kan afspelen, waarbij de ruimte en 'ruling' van het proces van overtuiging wordt geborgd. Als echter de formele autoriteit een te groot stempel drukt op de inhoud en procedures van de besluitvorming en de vrijheid neemt regelmatig af te wijken van een breed gedragen standpunt, dan zal dit het proces van overtuiging in de toekomst meer en meer bemoeilijken. De betrokken stakeholders zullen gaan inzien dat hun mening er weinig toe doet en zullen hun heil gaan zoeken in onderhandelingsstrategieën en - tactieken.

Wanneer een formele autoriteit er zeer veel aan gelegen is een door haar ingenomen standpunt door te zetten, dan doet zij er goed aan, dit te doen op basis van overtuigende gronden; eveneens op evenwichtige wijze om te gaan met de belangen en argumenten van verschillende betrokken partijen, waarbij zij ruimte laat voor aanpassingen. Zo doende wordt het gezag van de formele autoriteit alleen maar versterkt, terwijl dat juist wordt verzwakt wanneer de gronden van het besluit niet goed zijn uit te leggen of enkele partijen onevenredig in hun belangen worden geschaad.

Een goede afstemming tussen de drie processen is met name van belang als partijen niet alleen in de collectieve besluitvorming van elkaar afhankelijk zijn, maar ook in de *praktische vormgeving* daarvan. 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 niet formeel afgedwongen worden maar stelen op een breed gedragen argumentatie en gedegen afweging. In de literatuur wordt dit wel aangeduid met de term 'joint production motivation' (Lindenberg en Foss, 2011). Een gebrek aan motivatie zal ten koste gaan van de inzet van de partijen en uiteindelijk van de realisatie van de doelen van de genomen besluiten.

Voor de inhoudelijke discussie is een goede informatieve terugkoppeling van de *realisering* van landelijke, regionale en gemeentelijke doelstellingen essentieel. Die zal als basis dienen

⁸⁸ Vergelijk ook Fisher, R, W.L. Ury, B. Patton (2000): "Excellent onderhandelen. (The Harvard Negotiation Project)." Uitgeverij Contact, Amsterdam, Antwerpen.

voor de evaluatie van de genomen besluiten en de uitvoering daarvan. In die zin is transparantie van implementatie een voorwaarde voor een besluitvorming gebaseerd op overtuiging. De implementatie zal mede de opstelling van partijen bepalen in het overleg over de doelstellingen.

Voor 'coproductie' is het belangrijk dat alle participanten in het proces niet alleen gemotiveerd zijn maar ook gemotiveerd *blijven* om zich in te zetten in de besluitvorming.⁸⁹ De inrichting van het proces zelf moet deze motivatie levend houden. Het benaderen van het proces als een planning- en control cyclus, versterkt de motivatie van alle participanten, mits de doelen in elke nieuwe cyclus *gezamenlijk* worden vastgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd.

Conclusies op basis van de vergelijking tussen de drie besluitvormingsprocessen en relevante inzichten uit de besluitvormingstheorie

Op basis van het voorgaande leiden we de volgende richtlijnen af voor het proces tot vaststelling en uitwerking van de lp:

1. De structuur van het raamwerk zou het streven naar **consensus** en het ontstaan van **draagvlak** voor de besluiten moeten vergemakkelijken.
2. Voor de ontwikkeling van draagvlak is het verstandig het lokaal bestuur, het OM en de politie structureel bij het hele besluitvormingsproces te betrekken, met name in de fase van de strategische analyse vóór het formele overleg. In deze fase is er meer ruimte voor inspraak van deze partijen.
3. Het proces van vaststelling, verwezenlijking en evaluatie van de lp kan het beste als een planning & control cyclus benaderd worden. Dit draagt bij aan het verduurzamen van de motivatie van de participanten, *mits* alle partijen betrokken zijn bij *alle* stadia in de cyclus. Hierdoor wordt identificatie met de groepsdoelen bereikt wat de motivatie bij het vormgeven van het beleid en de uitvoering ervan vergroot. Alle betrokken partijen moeten het gevoel hebben dat de lijst van lp *gezamenlijk* tot stand is gekomen en wordt geëvalueerd.
4. In de fase waarin de lp voor de politie op hoofdlijnen wordt vastgesteld, zou de inspraak van regioburgemeesters, OM en politie minimaal een **adviesrecht** moeten zijn, waar de minister op basis van argumenten op zou moeten reageren.
5. De uitwerking van de lp in de ambities en prestatie-indicatoren voor elke regio zou interactiever met de regioburgemeesters moeten worden vastgesteld en in overleg met de politie en het lokaal gezag. De mate van interactieve beleidsvorming zou hier sterker moeten zijn: '**coproductie**'.
Het lokaal gezag en de politie zullen de doelen hierdoor minder als opgelegd ervaren, wat het draagvlak zal vergroten.
6. Het voorgaande houdt onder andere in dat elke partij in staat moet worden gesteld op een inhoudelijke wijze deel te nemen aan de discussie en dat er op basis van argumenten aanpassingen aangebracht kunnen worden in concepten. Hoe meer het overleg wordt gekenmerkt als een proces van **overtuiging** en minder topdown, des te meer draagvlak het eindresultaat zal krijgen.
7. Het proces van uitwerking, monitoring en evaluatie van de lp zou zoveel mogelijk geobjectiveerd moeten worden. Dit zou kunnen door de inhoudelijke en professionele

⁸⁹ Frieling, M.A., S.M.Lindenberg en F.N.Stokman (in druk): Collaborative Communities through Co-production: Two case studies.

discussie hierover te institutionaliseren en de resultaten hiervan structureel in te brengen in de besluitvorming.

8. Tenslotte is het van belang dat alle partijen het eens zijn over de vraag op basis van welke **criteria** de lp worden geselecteerd. Zonder een dergelijke overeenstemming zal het moeilijker worden consensus te bereiken bij de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en ambitieniveaus.

8.4 Beoogde functies en richtlijnen voor het raamwerk

Hieronder zijn de belangrijkste inzichten die zijn ontleend aan de reconstructie van de vorige besluitvorming over de lp, de vergelijking met andere sectoren en de besluitvormingstheorie op een rij gezet en geconcretiseerd in functies en richtlijnen waaraan het raamwerk zou moeten voldoen.

Algemeen

- a. In algemene zin moet het raamwerk een adequate en zorgvuldige besluitvorming over de lp mogelijk maken.
- b. De structuur van het raamwerk zou het streven naar consensus en het ontstaan van draagvlak voor de besluiten moeten vergemakkelijken. Om dit te bevorderen zou elke partij in staat moet worden gesteld op een inhoudelijke wijze deel te nemen aan de discussie. Het overleg zou zoveel mogelijk moeten worden gekenmerkt als een proces van overtuiging. Dit betekent dat het overleg minder topdown moet worden ingericht. Voor het tot stand brengen van commitment van de regioburgemeesters en het OM is het belangrijk dat zij de lp zien als een gezamenlijk product.
- c. Doordat de bevoegdheden in de verschillende fasen van het overleg, de uitwerking en de verwezenlijking van de lp bij verschillende partijen berusten, is draagvlak voor de lp en de uitwerking daarvan in doelstellingen cruciaal. Dit is ook een voorwaarde voor een goede samenwerking op de langere termijn. Het is daarom belangrijk dat alle partijen die een rol spelen bij de verwezenlijking van de lp, regioburgemeesters, OM en de politie bij de besluitvorming in elke fase worden betrokken, dit geldt met name de voorbereidende fase, wanneer er meer ruimte is voor inspraak van deze partijen. Er zou zoveel mogelijk gestreefd moeten worden naar interactieve beleidsvorming ('coproductie'). Dit geldt met name voor de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en regiospecifieke doelstellingen.
- d. Het proces van vaststelling, verwezenlijking en evaluatie van de lp kan het beste als een continue proces worden benaderd met een planning & control structuur. Niet alleen heeft dit de voorkeur van verreweg de meeste respondenten boven een ad hoc overleg om de vier jaar, het draagt bovendien bij aan het verduurzamen van de motivatie van de participanten, *mits* alle partijen betrokken zijn bij *alle* stadia in de cyclus. Hierdoor wordt identificatie met de groepsdoelen bereikt wat de motivatie bij de vormgeving van het beleid en de uitvoering vergroot. Alle betrokken partijen moeten het gevoel hebben dat de lijst van lp *gezamenlijk* tot stand is gekomen en wordt geëvalueerd.

- e. Het is belangrijk een goede balans te bewaren tussen landelijke sturing en lokaal gezag. Om die reden zou het aantal lp niet te groot mogen zijn. Daarnaast zou de minister aanvullende prioriteiten, die in een ander kader worden vastgesteld, in hetzelfde overlegkader als van de lp moeten behandelen. Voorts wordt het verkrijgen van draagvlak en consensus over de lp gemakkelijker als de lp *algemeen* worden geformuleerd. Naarmate immers doelen en ambities al in de formulering van de lp zijn opgenomen, worden scherpere randvoorwaarden aan het lokaal gezag gesteld. Dit zal de consensusvorming belasten vanwege het spanningsveld tussen landelijke sturing en lokaal gezag.
- f. Het belang van de regioburgemeesters voor de sturingsmogelijkheden van de minister is groot vanwege hun relatie met de burgemeesters in de regio. Mits er consensus bestaat tussen minister en regioburgemeesters, helpen de laatsten bij de realisering van de lp in de regio en gemeenten. Dit benadrukt het belang om de regioburgemeesters nauw bij de besluitvorming te betrekken. Hetzelfde kunnen we zeggen van het College van PG.
- g. Ten behoeve van de flexibiliteit zouden de lp vaker tussentijds moeten worden *geëvalueerd* om te bepalen of de lijst geüpdate moet worden. De overwegingen hiervoor kunnen van politiek-maatschappelijke aard zijn maar kunnen ook een professioneel karakter hebben. Besluiten hiertoe moeten zorgvuldig worden genomen omdat te veel tussentijdse aanpassingen ten koste kunnen gaan van de rust en de continuïteit in het beleid en bovendien van de beoogde focus van de lp.

Meer specifiek

- h. De regionale beleidsplannen zouden structureel moeten worden betrokken bij het proces; niet alleen bij de selectie van de lp maar ook bij de evaluatie van de resultaten van de aanpak van de lp.
- i. Er zou meer aandacht moeten worden besteed aan de afstemming tussen lp en regionale doelstellingen. Na de formulering op hoofdlijnen van de lp zou er een uitwerking moeten komen naar doelstellingen, ambities en prestatie-indicatoren *met een differentiatie naar regio, waarbij rekening kan worden gehouden met regionale verschillen*. Deze uitwerking zou in nauw overleg met de politie en het lokaal gezag moeten worden gedaan.
- j. Parallel aan de formulering en de uitwerking van de lp, zou een ruwe schatting moeten worden gemaakt van de capaciteit die de realisering van de ambities vergt. De reden hiervoor is niet zozeer om te weten hoeveel 'extra' capaciteit de lp kosten; de berekening daarvan is moeilijk, gegeven de overlap met lokale prioriteiten en 'going concern'. De overweging hierbij is een inschatting te kunnen maken van de kosten en baten van elk van de lp, wat de afweging bij de selectie van lp zal ondersteunen.
- k. Het raamwerk moet voorzien in een mogelijkheid professionele deskundigheid op een adequate wijze te betrekken bij de besluitvorming over vaststelling en wijziging van de lp. Gedacht zou kunnen worden aan een permanent platform waarin deskundigen gezamenlijk, vanuit verschillende disciplines, de stand van zaken analyseren, overleg voeren over de keuze van lp, de uitwerking in doelen en de prestaties met betrekking tot

de lp. Dit zal tevens de analyse meer objectiveren waardoor meer draagvlak wordt verkregen voor de resultaten.

Het platform zou zodanig moeten worden opgezet dat het niet leidt tot een grotere mate van bureaucrativering.

- l. In het overleg moet ruimte zijn voor de discussie welke veiligheidsvraagstukken zich het beste lenen om als lp benoemd te worden. Als lp lijken met name bovenregionale veiligheidsvraagstukken aan de orde te komen. Prioriteiten die alle regio's delen, krijgen de facto landelijke prioriteit. Dat neemt niet weg dat voor sommige van deze problemen het toch zinvol is hier een lp van te maken. Bijvoorbeeld indien er behoefte is aan een meer uniforme aanpak of een intensivering van de samenwerking.
- m. Bij de uitwerking van de lp in indicatoren en targets is het verstandig ook de hiervoor benodigde inspanning van de ketenpartners van de politie te adresseren. Voor het bereiken van de doelen zal immers een gezamenlijke inspanning noodzakelijk zijn.

9. Opzet van een raamwerk

In het hieronder beschreven raamwerk zijn de verworven inzichten, geconcretiseerd in paragraaf 8.4 als functies en richtlijnen, verwerkt. In die zin kan het raamwerk worden beschouwd als de conclusie van de onderzoekers hoe het overleg tot vaststelling en uitwerking van de lp het beste vorm kan worden gegeven. Bij de beschrijving zullen we regelmatig verwijzen naar paragraaf 8.4.

Planning & Control cyclus

De onderzoekers stellen voor dat de besluitvorming over de lp en de uitwerking en monitoring daarvan wordt ingebed in een planning & control cyclus. Dit is gebaseerd op de richtlijnen c en d uit paragraaf 8.4 en niet in de laatste plaats omdat verreweg de meeste respondenten de voorkeur geven aan een continu proces boven een ad hoc overleg dat om de vier jaar georganiseerd moet worden. Vanwege de opmerkingen in richtlijn c over het naast elkaar bestaan van verschillende bevoegdheden gedurende de cyclus, is aandacht nodig voor de wijze waarop de partijen in de verschillende fases van de cyclus worden betrokken bij de besluitvorming. Hier komen we zo op terug.

De vraag is vervolgens hoe lang deze cyclus moet zijn, immers op basis van richtlijn g in paragraaf 8.4 zouden de lp vaker moeten worden geëvalueerd teneinde na te gaan of de lijst geüpdate moet worden. De voorbereiding en de formele besluitvorming over de vaststelling van de lp en de uitwerking daarvan in doelen, prestatie-indicatoren en ambities voor de regio nemen al snel 6 maanden in beslag, vooral als er bij de uitwerking naar de regio in ambities meer aandacht komt voor de differentiatie naar de regio's (richtlijn i). Vervolgens vertalen de regio's de doelen in een plan van aanpak en passen de regionale beleidsplannen aan. Ten behoeve van een zorgvuldige evaluatie moeten de resultaten van de lp met aanpak minstens een vol jaar worden gemonitord. Rekenen we dan nog de benodigde tijd voor de evaluatie dan is de minimale tijd voor de cyclus ongeveer twee jaar.

We stellen daarom voor de duur van de planning & control cyclus te bepalen op twee jaar. Dit stelt tevens grenzen aan de flexibiliteit of zo men wil 'dynamisering', waarmee tegemoet wordt gekomen aan de reserves van veel respondenten op dit punt.

De onderzoekers benadrukken dat een tweejaarlijkse cyclus niet automatisch inhoudt dat de lijst van lp slechts eens in de twee jaar wordt aangepast. De cyclus representeert het verloop van vaststelling, uitwerking, monitoring en evaluatie van de lp. De duur hiervan is minimaal twee jaar. Tussentijds zou er bijvoorbeeld een lp bij kunnen komen, waarvan de cyclus op dat moment begint. Wel zijn de onderzoekers van mening dat men terughoudend moet zijn met tussentijdse aanpassingen, vanwege het belang van continuïteit van beleid (8.4, g).

Om dezelfde reden willen de onderzoekers met de tweejarige cyclus niet suggereren dat er om de twee jaar een fundamentele verandering moet of kan komen in de lp. De tweejarige cyclus biedt om de twee jaar *de mogelijkheid voor een update* maar dat zal in de praktijk een gedeeltelijke aanpassing zijn in plaats van een nieuwe lijst. Dit heeft als belangrijk voordeel dat de update van de stand van zaken en de besluiten over eventuele aanpassingen minder tijd kosten dan in een vierjarige cyclus het geval is. Het overleg over eventuele aanpassingen hoeft daardoor minder zwaar te worden aangezet. Daarbij helpt ook als de minister de lp in eerste aanleg in algemene termen vaststelt. De uitwerking daarna in prestatie-indicatoren en

doelstellingen voor de regio's zou in nauw overleg moeten plaatsvinden met de regioburgemeesters, het lokaal gezag en de politie (8.4, e en f).

Ook kan het gebeuren dat na twee jaar niet zozeer de lp wordt aangepast maar de *aanpak* met bijbehorende ambities en prestatie-indicatoren.

LP-platform

De onderzoekers zijn van mening dat met de huidige constellatie van besluitvormende gremia en verdeling van bevoegdheden een adequate planning & control cyclus moeilijk is te realiseren (8.4, a). Wil een dergelijke cyclus namelijk effectief zijn, dan moet deze gezamenlijk worden gedragen door alle partijen die een rol spelen in de verschillende fases van de besluitvorming (minister, OM, lokaal bestuur) en in de uitvoering (politie). Dit impliceert de noodzaak tot een veel intensiever en meer inhoudelijk overleg tussen deze partijen over de besluiten inzake vaststelling van de lp, de uitwerking daarvan naar de regio's, de aanpak in de regio, de monitoring en de evaluatie van de resultaten (8.4, b, c, e en f). Daarom stellen de onderzoekers voor een 'permanent' platform voor overleg aan de bestaande gremia (artikel 18, 19 en 20, Politiewet 2012) toe te voegen, waarbij deskundigen van alle partijen zijn betrokken: OM, regioburgemeesters, politie, politieacademie, DGPOL en DGRR. De overwegingen hierbij zijn met name ontleend aan de richtlijnen b, c, d, g en k van paragraaf 8.4, maar vloeien mede voort uit de voorkeur van veel respondenten om een planning & control cyclus in te stellen. Aanvullende toelichting:

- Het formele overleg tot vaststelling van de lp maakt deel uit van een cyclus van voorbereiding, formeel overleg, uitwerking, meting en verantwoording. Alle betrokken partijen zouden bij elke fase moeten worden betrokken ter wille van het creëren van draagvlak en commitment. Hier mist op dit moment een organisatorisch vehikel voor.
- In het beoogde platform kan door alle betrokken partijen op een inhoudelijke wijze de aanpak, effectiviteit en evaluatie van de lp wordt besproken en kunnen adviezen worden geformuleerd ten aanzien het updaten van de lijst van lp. Aan deze inhoudelijke discussie komt het artikel 19 overleg nauwelijks toe.
- Er zou meer flexibiliteit moeten komen in de samenstelling van de lijst van de lp als daar aanleiding voor is. Hier kunnen actuele politiek-maatschappelijke overwegingen voor zijn of operationele overwegingen. Ook kan de tijd die nodig is voor het realiseren van de doelen van de lp verschillen. Tegen deze achtergrond verdient het updaten van de lijst van lp doorlopend aandacht. Een permanent platform maakt deze evaluatie continu mogelijk.
- Cruciaal voor de besluitvorming over de lp is dat de professionele kennis vanuit het OM, de politie en het lokaal bestuur adequaat ingebracht kan worden in het overleg tot vaststelling en aanpassing van de lp. Deze inbreng moet in de huidige situatie steeds 'georganiseerd' worden.

Met een *lp-platform* doelen de onderzoekers niet zozeer op een permanent overleg van vaste leden maar veeleer op een podium voor deskundigen met wisselende samenstelling afhankelijk van de te bespreken thematiek of lp. Voorkomen moet worden dat het platform een 'instantie' met een vaste bezetting wordt. De expertgroep zal wel een vaste regie en agenda moeten hebben. Zo zou het lp-platform een dagelijks bestuur kunnen krijgen waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd.

Op dit moment houden verschillende partijen zich bezig met het nadenken over, de monitoring en de evaluatie van de lp. Zo is er is een beleidsadviesgroep die de lp monitort en houden onderdelen van de politie zich doorlopend bezig met de uitwerking, monitoring, evaluatie en analyse van het veiligheidsbeeld. Deze deskundigen kunnen hun kennis in het lp-platform inbrengen. Het platform is dan het podium waarop deskundigen vanuit een

verschillend perspectief de her en der ontwikkelde kennis bespreken en evalueren. Andere input voor het overleg binnen het lp-platform zullen zijn de regionale beleidsplannen, wetenschappelijk onderzoek, in het bijzonder analyses van criminaliteitscijfers van bijvoorbeeld het CBS en de Politieacademie en relevante beleidstukken van DGRR, DGPOL en het OM.

Met nadruk merken we op dat in deze opzet het lp-platform *geen* formele taken van welke betrokken partij dan ook overneemt. Zijn taken leveren een institutionalisering en verdieping op van inhoudelijk en professioneel overleg tussen departement, OM, regioburgemeesters, politie en politieacademie. De gedachte is dat daardoor de conclusies van de verdieping in zekere mate geobjectiveerd worden waardoor hier meer draagvlak voor wordt verkregen (8.4, k). De resultaten van het overleg gaan in de vorm van rapportages en advies naar het overleg conform artikel 18, 19 en 20, Politiewet 2012 van minister, regioburgemeesters en (de voorzitter van) het College van PG.

De onderzoekers stellen verder voor dat het lp-platform twee belangrijke taken in de cyclus krijgt, taken die in het verleden ad hoc werden georganiseerd:

1. De voorbereiding voorafgaande aan de update van de lp, op basis waarvan de minister een ontwerp op hoofdlijnen kan maken.
2. De voorbereiding van de uitwerking van de lp in prestatie-indicatoren en ambities en de differentiatie daarvan naar de regio's, ten behoeve van de besluiten in het artikel 20 overleg.

Met deze taken wordt bedoeld dat er in het lp-platform overeenstemming wordt bereikt op genoemde onderwerpen en dat het met een advies aan de besluitvormende gremia komt. Vergelijk de richtlijnen in 8.4, c, e, i en k. Dit wil niet zeggen dat al het werk door het platform hoeft te geschieden. Zoals hiervoor al is gezegd, brengen de deelnemers van het platform specialistische kennis in. Het platform kan daarnaast vragen en onderzoeken uitzetten naar de achterban van de deelnemers aan het overleg.

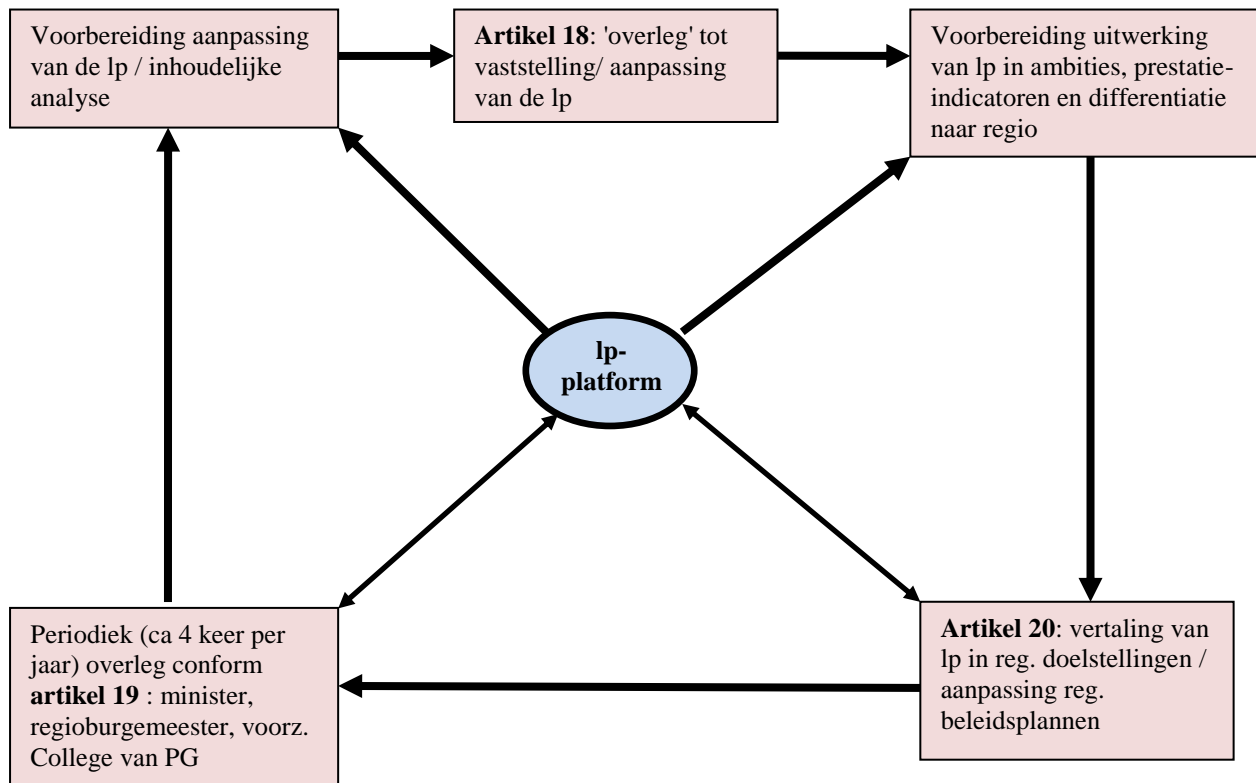
De belangrijkste functies van het lp-platform zijn dan:

1. Het delen van alle relevante kennis met betrekking tot de lp door alle betrokken partijen.
2. Het gezamenlijk evalueren van deze kennis.
3. Het evalueren van en adviseren over voorstellen voor nieuwe lp.
4. Het evalueren van en adviseren over de relatie tussen de doelen van de lp en de daarvoor noodzakelijke inzet van de ketenpartners.
5. Het evalueren van en adviseren over voorstellen voor doelen en prestatie-indicatoren.
6. Het evalueren van en adviseren over de prestaties van de aanpak ter realisering van de lp op basis van de monitoring van de resultaten.
7. Het analyseren van het veiligheidsbeeld in Nederland.
8. Het doen van beargumenteerde voorstellen voor updates van de lijst van lp.
9. Het doen van beargumenteerde voorstellen voor de differentiatie van de lp naar regio's.

Het lp-platform kan dus vragen uitzetten bij de verschillende betrokken partijen waar dan in het platform over wordt gerapporteerd. Het kan ook deskundigen uitnodigen aan het overleg deel te nemen. Voorstellen voor nieuwe lp worden eerst in het lp-platform ingebracht met het verzoek om commentaar. Het lp-platform zou zoals gezegd een wisselende samenstelling moeten krijgen, afhankelijk van het soort veiligheidsvraagstuk dat aan de orde is en de mate waarin operationele activiteiten aan de orde komen. Hiermee wordt voorkomen dat het een nieuw instituut wordt met het gevaar van verstarren en bureaucratisering (zie 8.4, k). Rapportages van het lp-platform zouden in principe een openbaar karakter moeten hebben.

In figuur 5 is de tweejaarlijkse planning & control cyclus weergegeven met daarbij de ondersteunende rol van het lp-platform. Voorafgaand aan elke stap in het proces worden voorgenomen besluiten voor commentaar en advies voorgelegd aan het lp-platform. Omgekeerd is het lp-platform vrij om tussentijds advies te geven aan de verschillende gremia.

Figuur 5: tweejaarlijkse cyclus voor het overleg ter vaststelling en updaten van de lp; de genoemde artikelen zijn onderdeel van de Politiewet 2012.



Plaatsen we dit in tijdsperspectief, dan zal communicatie tussen gremia en lp-platform gedurende de cyclus zo'n 10 keer plaatsvinden. In het schema is één box voor het artikel 19 overleg opgenomen. In de praktijk zullen dit er meer zijn. Bij elk periodiek overleg kan het lp-platform een inbreng hebben. Hetzij als rapportage over een gestelde vraag, hetzij als rapportage over de stand van zaken, hetzij als een advies.

In de cyclus worden de volgende stappen gezet:

1. Binnen het lp-platform wordt de stand van zaken geëvalueerd. Input hiervoor zijn in ieder geval de monitorresultaten van de prestaties, de regionale veiligheidsplannen, statistische gegevens van de veiligheidssituatie, relevante beleidsdocumenten en de zienswijze van externe deskundigen. Deze fase is vergelijkbaar met fase 2 in de reconstructie van het besluitvormingsproces over de lp voor de periode 2011-2014. Doordat de cyclus korter is, hoeft er minder diepgaand te worden geïnventariseerd en is een breuk met het lopende beleid minder groot dan bij een cyclus van 4 jaar. De evaluatie resulteert in een advies aan de minister, dat een eerste concept van de lijst met lp bevat.

2. Vervolgens beslist de minister, gehoord hebbende de regioburgemeesters en het College van PG, over de definitieve lp (in één of meerdere gespreksrondes).
3. Vervolgens worden de lp door het lp-platform uitgewerkt in algemene doelen, doelstellingen voor de regio's en prestatie-indicatoren, gedifferentieerd naar regio's. Dat wil zeggen, het lp-platform coördineert de werkzaamheden die hiervoor moeten worden uitgevoerd en bespreekt en evalueert de resultaten. Notities vanuit de politie en de regio's worden besproken in het lp-platform. 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 regionale beleidsplannen aangepast wat betreft de doelstellingen ter verwezenlijking van de lp. Deze aanpassingen zullen veel minder ingrijpend zijn dan in een vierjarige cyclus.
6. In het overige deel van de cyclus, 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 of ongevraagd.
7. Na twee jaar wordt de stand van zaken opnieuw geëvalueerd door het lp-platform.

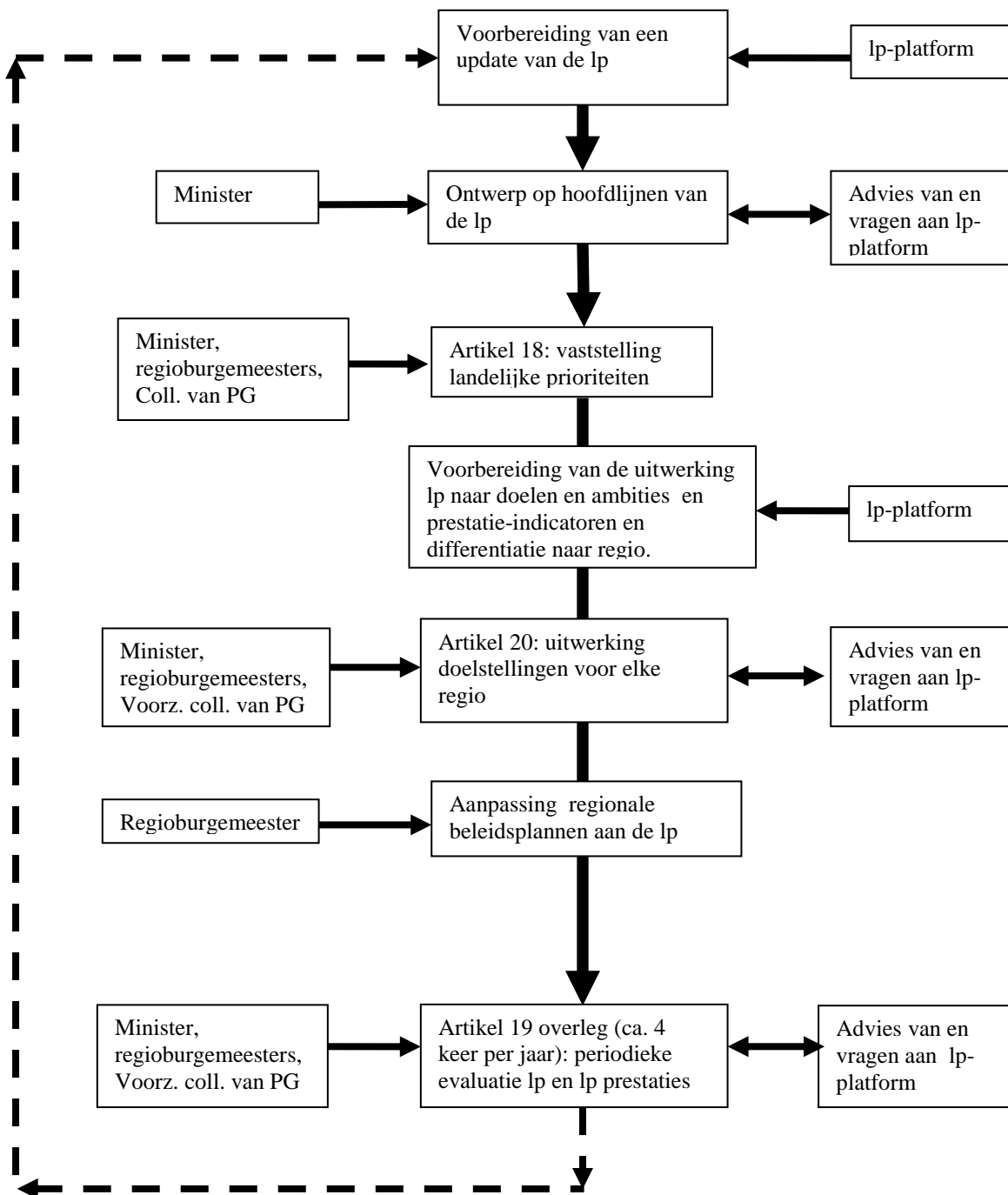
Om het overleg binnen de cyclus niet te frustreren zouden *alle* prioriteiten in het overleg ingebracht moeten worden, ook die de minister buiten de lijst van lp tot 'landelijke prioriteit' benoemt (8.4, e). De vraag of juist bovenregionale of gedeelde veiligheidsproblemen in aanmerking komen als lp, zouden tot de discussie moeten worden toegelaten (8.4, l). Analooq aan figuur 2 in hoofdstuk 6 staat in figuur 6 de vaststelling van de lp stapsgewijs maar dan uitgewerkt als tweejaarlijkse cyclus.

Samengevat zijn de voordelen van een dergelijk lp-platform, gerelateerd aan de beoogde functies en richtlijnen:

1. Het biedt de minister een platform om voornemens voor lp vrijblijvend te toetsen aan professionele kennis van verschillende disciplines (zie ook 8.4, g).
2. Relevante kennis wordt door alle partijen gedeeld en vanuit verschillend perspectief geëvalueerd (8.4, k).
3. Het lp-platform biedt een gestructureerd onderkomen aan alle ad hoc en bilaterale overleggen met betrekking tot de lp die nu al plaatsvinden, die dan in het lp-platform breder worden getrokken (met name 8.4, c en d).
4. Het lp-platform biedt de mogelijkheid voor het inhoudelijk bespreken van de lp en voor reflectie, iets waar de gremia van het artikel 18, 19 en 20 overleg niet aan toekomen (met name 8.4, b, d en k).
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 die zich met de lp bezighouden. Dit is goed ter verkrijging van draagvlak (8.4 k).
6. Het lp-platform maakt 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 (8.4, g).

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.

Figuur 6: stapsgewijze weergave van het proces tot vaststelling van de lp in het nieuwe raamwerk



Verschillen met het vorige proces

Tot slot geven we in tabel 3 een overzicht van aspecten waarin het voorgestelde raamwerk verschilt van het overleg zoals dat in het verleden is gevoerd tot vaststelling van de lp.

Tabel 3: verschillen tussen vorig overleg tot vaststelling van de lp en het voorgestelde raamwerk

Aspect overleg	Vorig overleg	Voorgesteld raamwerk
Frequentie	Om de vier jaar	Permanent lp-platform, in principe aanpassingen om de twee jaar
Fasering	Vorbereiding en uitwerking van formeel overleg min of meer ad hoc bepaald.	Een planning & control cyclus; formeel overleg tot vaststelling lp maakt daar deel van uit.
Bij <i>voorbereiding</i> 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.	Geïnstitutioniseerd middels permanent lp-platform
Hiërarchische verhoudingen in het overleg	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
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.

Summary

Every four years the minister for Security and Justice (S&J) decides on the national priorities for the police (np). Once established, the minister elaborates the np into targets for each police-region.

From the first of January 2013 the Police law has been changed. The management of the police has been centralized and the minister of S&J has become solely responsible. What didn't change however is the *command* over the police: this rests with the mayor and the public prosecutor of each municipality. The centralization of the management of the police enlarged the already existing tension between national policymaking by np and the local authority over the police. Local authorities feel threatened in their autonomy. This puts pressure on the deciding on and the elaboration of the np by the minister, in consultation with representatives of the mayors ('regional mayors') and the Procurators-general. For this reason these consultations should be set up carefully and well-balanced.

The Scientific Research - and Documentation centre of the department of S&J asked Decide, a research bureau, linked to the University of Groningen, to develop a *framework* for these consultations. This report gives an account of the results of the research into this question.

Starting point of the research was the decision making process that led to the current np for the period 2011-2014. By means of a series of interviews with staff members of the department of V&J, the police-organization, the Public Prosecutor and a number of mayors this decision making process was reconstructed and evaluated. Furthermore, the respondents were asked after their preferences with respect to the intended framework. In the approach taken by Decide the framework should have support of the main interest groups.

In the developing of the framework other insights were applied from 1. comparable decision making processes in other sectors and from 2. decision making theory. The researchers especially were interested in insights which would maximize support of the participants in the consultation process for the framework itself as well as for the outcome of the consultation process.

Based on the conclusions on subsequently the evaluation of the former decision making process, the preferences of the main parties concerned, the comparison with similar decision making processes, relevant insights in the decision making theory, the researchers formulated the following main guidelines for the consultation framework:

1. In general the framework should guarantee an adequate, careful and balanced decision making on the np.
2. A broad *support* for the np and for the elaboration into targets for the regions is crucial for an effective realization of ambitions. To enhance this, the structure of the framework should facilitate the pursuit of consensus between the parties involved: every party should be given access to a discussion on the np.
3. The process of deciding on, realization and evaluation of the np can best be approached as a continuous planning & control cycle. This also helps to preserve the motivation of the participants to realize the targets of the np, presumed that all parties involved participate in the decision making in all stadia of the cycle. One should aim at *interactive policy making* as much as possible ('coproduction'), especially with respect to the elaboration of the np in indicators for achievement and regional-specific targets.

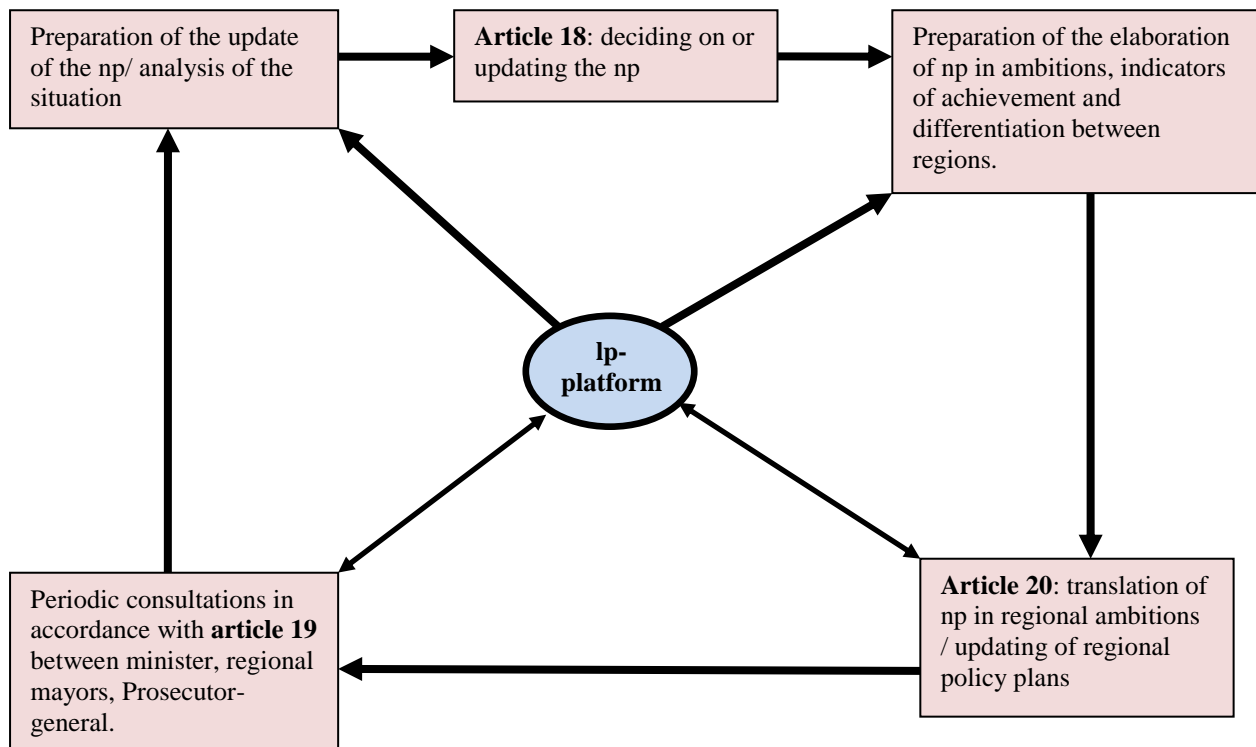
4. The evaluation and possible updating of the current np should take place more frequent than every four years. Considerations for updating could be political or professional.
5. The elaboration of the np in targets for each specific region should be given more attention and should differentiate between regions, taking into account regional differences. This should be done in close consultation with the police en the regional authorities.
6. The framework should institutionalize the input of professional expertise in the deciding on and updating of the np by the minister of S&J.

More specific, the researchers propose that the deciding on, elaboration, monitoring and evaluation of the results of the np is embedded in a planning and control cycle. This cycle should last two years, instead of the present period of four years. This allows for more flexibility. Updates then are expected to become more marginal.

For a successful functioning of such a cycle the researchers propose the formation of a permanent np-platform, in which experts of different professional background (police, department, public prosecutors, mayors) discuss the issues in every phase of the cycle. This also will enlarge the support for policy decisions. The outcome of the professional consultations within the platform are input in the consultations between the minister, regional mayors and the Prosecutors-general about the updates and evaluation of the np.

Figure I shows the two-year planning & control cycle with a supporting role of the np-platform. The 'articles' refer to the Police law.

Figure I: two-year cycle of deciding on, elaboration, monitoring, evaluation and updating of the np; the articles mentioned refer to the new Police law.



The cycle then is made up of the following steps:

1. The np-platform analyzes and evaluates the situation with respect to the results of the np and national security matters in general. This results in an advice to the minister concerning the update of the np.
2. The minister decides on the definitive update of the np, after consultation with the regional mayors and the Prosecutors-general.
3. The np-platform elaborates the np in general ambitions, targets for each of the regions and the way in which the results are monitored. This results in an advice to the minister.
4. The minister decides, after consultation with the regional mayors and the Prosecutor-general, on the regional targets.
5. The regional policy plans are adjusted.
6. The regions/ local authorities incorporate the targets in their operational policy. The results are evaluated periodically by the np-platform, which reports to the periodical consultations between minister, regional mayors and Prosecutor-general in accordance to article 19, Police law.
8. After two years the situation is evaluated again by the np-platform.

Referenties

- Actieprogramma Lokale Besturing Politie (2012): Gezamenlijke veiligheidszorg. Volop lokale kansen in nieuw politiebesteding. Een publicatie van de Rijksoverheid.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation, Boston: American Institute of Planners, Vol. 35, No. 4, July 1969.
- Bernds, Nader gewijzigd amendement 55 ter vervanging van dat gedrukt onder nr 35, 1 december 2011.
- Edelenbos (2000): proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve besluitvorming over lokale ruimtelijke projecten, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J en R. Monnikhof (2001): Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie, Lemma, Utrecht.
- Endenburg (1981). Sociocratie: het organiseren van de besluitvorming [Sociocracy: The organization of decision-making], Alphen a/d Rijn: Samson.
- Graaf, L. de (2007): "Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht", Eburon, Delft
- Fisher, R, W.L. Ury, B. Patton (2000): "Excellent onderhandelen. (The Harvard Negotiation Project)." Uitgeverij Contact, Amsterdam, Antwerpen
- Frieling, M., F.N. Stokman, S.M. Lindenberg (in druk). Collaborative Communities through Co-production: Two case studies, *The American Review of Public Administration*
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2010): Staat van de Gezondheidszorg 2010.
- Kamerstukken II, 2003-2004, 29704, nr 3; Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps Landelijke politiediensten.
- Kamerstukken 2011/2012, 30880 nr 14, 31-10-2011, pp 7; Nota naar aanleiding van het verslag.
- Kamerstukken 2011/2012 (30880, 32822); Nota naar aanleiding van het verslag, bijlage bij de vaststelling van een nieuwe Politiewet en invoering en aanpassing daarvan, 10-11-2011.
- Kamerstukken 2012/2013, 33 368; Nota naar aanleiding van het verslag Wijziging Politiewet 2012.
- Korps landelijke politiediensten (KLPD) (2008): 'Het nationaal dreigingsbeeld 2008'.
- Korpsbeheerdersberaad, brief van 27 januari 2011, mede namens het Veiligheidsberaad en het College van Procureurs-generaal; reactie op de concept nota van wijziging bij wetsvoorstel 30880.
- Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs: brief van 9 juni 2010 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie 2010 over de prioriteiten voor de politie.
- Knoop, J. van der (2002): "Analyse van de Europese besluitvorming in het kader van AGENDA 2000", werkdocument IOB, september 2002
- Lindenberg, S, N.J. Foss (2011): Managing joint production motivation: the role of goal framing and governance mechanisms. *Academy of management Review*, Vol 36. No. 3, 500-525.
- Lucht F. van der en J.J. Polder, Van gezond naar beter, Kernrapport van de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2010, Den Haag 2010
- Minister van Justitie, Memorie van Toelichting Wijziging van de Politiewet 1993, etc. Tweede Kamer, 2003-2004, 29 704, nr 3.
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet, brief aan Tweede Kamer, 18 februari 2011-29628 nr. 237
- Minister van Veiligheid en Justitie: Prestatie indicatoren voor de landelijke prioriteiten, brief aan Tweede Kamer, 2 mei 2011-29628 nr. 256

- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200), Nota van wijzigingen, brief aan Tweede Kamer, 23 juni 2011-30880 nr. 11
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (30880, 32822); bijlage: Nota naar aanleiding van het verslag van overleg over de wetsvoorstellen inzake de nieuwe Politiewet (Politiewet 200), 10 november 2011.
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200), Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 1 december aan Tweede Kamer over reactie op de ingediende amendementen en moties van 28 november 2011 Kamerstuk: 30880 nr. 72
- Minister van veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200); Gewijzigd voorstel van wet, Eerste Kamer, 2011-2012, 30880, B, 6 december 2011.
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) (30880). Memorie van antwoord, Eerste Kamer, 29 maart 2012.
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) (30880). Verslag van een mondeling overleg met de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, Eerste Kamer, 12 januari 2012.
- Minister van Veiligheid en Justitie: beleidsagenda 2012, onderdeel van de rijksbegroting voor 2012, hoofdstuk VI, vastgesteld op 26 januari 2012.
- Minister van Veiligheid en Justitie: Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) (30880) en invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan deze wet Nadere memorie van antwoord, brief aan Eerste Kamer, 13 juni 2012
- Minister van Veiligheid en Justitie: brief aan de Tweede Kamer, 2012-2013, 29 628, nr. 353.
- Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Landelijke nota gezondheidsbeleid “Gezondheid dichtbij”, Den Haag 2011
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003): Politie in Nederland
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2011): Wet publieke gezondheid. De preventiecyclus. Factsheet.
- Nieuwe Politiewet 2012
- Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, vastgesteld op 21 november 2011, Wassenaar, pp 4.
- Openbaar Ministerie (2006): 'Perspectief op 2010'.
- Politiewet 1993.
- Pröpper, I.M.A.M., D.A. Steenbeek (2001): De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders, Coutinho, Bussum, pp. 15
- Raad van Korpsschefs, brief van 26 januari 2011, consultatie nationale politie.
- RIVM (2010), Volksgezondheid Toekomst Verkenning.
- RIVM, www.loketgezondleven.nl, Gezond Leven.
- Stokman, F.N., J. Van der Knoop, R.C.H. Van Oosten (in druk). Modelling Collective Decision Making. In: V. Nee, T.A.B. Sniijders, R. Wittek (eds), *Handbook of Rational Choice Social Research*, Stanford University Press.
- Stokman, F.N., M. A.L.M. van Assen, J. van der Knoop, R.C.H. van Oosten (2000) [Strategic Decision Making](#), *Advances in Group Processes* 17: 131-153
- Tops P.W. e.a., Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Rapport vervaardigd voor de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Apeldoorn/Den Haag 2010.
- Van Aartsen (6-3-2012): brief aan de minister van Veiligheid en Justitie namens het overleg van beoogde regioburgemeesters.
- VNG, brief van 27 januari 2011, reactie concept nota van wijziging Politiewet.
- VO-Raad (2012): Handreiking voor scholen Bestuursakkoord 2012-2015.
- Wet publieke gezondheid, Hoofdstuk III.

Bijlage I: geïnterviewde respondenten

Naam	Functie of werkzaam bij:
Politiefunctionarissen	
Dhr. L.Th.C. Kuijs	Lid van de korpsleiding van de nationale politie; Oud-voorzitter RKC
Dhr. drs. E-J. Cannemeijer	Kwartiermaker Nationale Politie; voormalig secretaris Raad van Korpschefs
Dhr. drs. F. Heeres	Politiechef Oost-Brabant
Mw. mr. M.A. Hanrath	Politieacademie, Hoofd Strategie & Beleid en Communicatie & Marketing
Mw. drs. I.T. Kalksma	Secretaris Overleg van Regioburgemeesters; voormalig secretaris Korpsbeheerders Beraad (KBB)
Dhr. prof. dr. P.W.Tops	Lid van het College van Bestuur van de Politieacademie
Dep en OM	
Dhr. drs. M.J. Smidts	Ministerie van VenJ, Directoraat-generaal Politie
Dhr. drs. A.S. Toornstra	plv hoofd/programmamanager at Ministerie van Veiligheid en Justitie
Dhr. drs. J. Kemperman	Adviseur Kwartiermaker Nationale Politie, afdeling bestuurszaken
Mw. drs. G. van Hoogdalem-Zomer	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directoraat-Generaal Politie projectleider ketensamenwerking
Dhr. mr. C.W.M. van Nimwegen	Plv. voorzitter College van Procureurs-generaal
Mw. mr. I. Nagtegaal	Senior beleidsadviseur Parket Generaal, afdeling Beleid en Strategie
Dhr. mr. T. van der Heijden	Medewerker Parket Generaal
Mw. mr. C. Aars	Medewerker Parket Generaal
Dhr. mr. A.F. Gaastra	Waarnemend directeur-generaal Politie
Burgemeesters	
Mw. A. Jorritsma-Lebbink	Burgemeester van Almere, Voorzitter Vereniging Nederlandse Gemeenten
Dhr. drs. M.F. Bruls	Burgemeester van Nijmegen
Dhr. mr. drs. D.B. Koelewijn	Burgemeester van Kampen
Anderen	
Dhr. dr. J. Hutten	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, directie publieke gezondheid
Dhr. drs. B. Ouwens	Plv. hoofd afdeling BMR, directie VO, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen

Bijlage II: lijst van geraadpleegde documenten betreffende het overleg tussen minister van Veiligheid en Justitie, Korpsbeheerders en het College van Procureurs-generaal.

Datum	Titel/ toelichting
10-1-11	Oplegnotitie ter bespreking in het Db KBB op 10 jan 2011 (agendapunt 4)
10-1-11	Verslag van het extra DB KBB van 10 januari 2011
21-1-11	Verslag van het extra KBB van 21 januari 2011.
24-1-11	Verslag van het overleg tussen minister van Veiligheid en Justitie (VenJ).
26-1-11	Brief van de Raad van de Korpschefs aan de Minister van VenJ: reactie op de conceptnota van wijziging Politiewet; kenmerk 2011100568/RS
27-1-11	Brief aan de minister van VenJ, gezamenlijke reactie van het KBB, het Veiligheidsberaad en het College van Pg op de conceptnota van wijziging bij wetsvoorstel 30880, kenmerk 2011100572
27-1-11	Brief aan de Minister van VenJ van de voorzitter van de VNG: reactie concept nota van wijziging Politiewet
27-1-11	Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters aan de minister van VenJ; reactie concept nota van wijziging Politiewet, kenmerk BABVI/U201100132.
18-2-11	Brief van de Minister van VenJ aan de Tweede Kamer over de Vaststelling van een nieuwe Politiewet, inbegrepen de melding van de landelijke prioriteiten (lp) politie voor de periode 2011-2014; Tweede Kamer, 2010-2011, 29 628 en 30880.
4-3-11	Nota landelijke prioriteiten politie 2011-2014; aan de minister van VenJ, uitwerking van de lp in doelen en prestatie-indicatoren; kenmerk DDS 5688814
25-3-11	Oplegnotitie, ter bespreking in het KBB van 25 mrt 2011; uitwerking van de lp in specifieke prestatie-indicatoren, agendapunt 3.
25-3-11	Verslag van het KBB op 25 maart 2011.
2-5-11	Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, 29 628, nr. 256, betreffende de uitwerking in prestatie-indicatoren van de lp
1-7-11	Brief van de voorzitter van het KBB, aan de minister, betreffende het proces van de implementatie en uitwerking van de lp, kenmerk 2011100821.
24-8-11	Concept uitwerkingen Prestatie-indicatoren. Horende bij de landelijke prioriteiten 2011-2014.
1-9-11	Verslag van het overleg tussen minister van VenJ en DB KBB van 1 september 2011.
3-10-11	Overdrachtsdossier landelijke prioriteiten, bijgewerkt tot 15-07-2011. Factsheet.
3-10-11	Memo van het DG Politie aan het db KBB en de minister van VenJ, 'Monitoring landelijke prioriteiten'
12-10-11	Oplegnotitie ter besluitvorming in de vergadering van het Db KBB op 12 okt 2011: 'Monitoring landelijke prioriteiten 2011-2014, agendapunt 3
12-10-11	Verslag van het DB KBB van 12 oktober 2011.
26-10-11	Verslag van het overleg tussen minister van VenJ en het DB KBB op 26 oktober 2011.
26-10-11	Uitwerking van de aanpak van de lp, ter bespreking van het overleg tussen Db KBB en minister van VenJ op 26 okt 2011.
26-10-11	Memo tbv het overleg minister - db KBB op 26 okt 2011: 'Overzicht kwantitatieve doelstellingen, beleidsagenda 2012'
11-11-11	Verslag van het KBB op 11 november 2011.
30-11-11	Oplegnotitie, ter bespreking in het Db KBB dd 30 nov 2011, agendapunt 6: 'Monitoring landelijke prioriteiten 2011-2014'
30-11-11	Verslag van het DB KBB van 30 november 2011
11-11	'Monitoring Landelijke prioriteiten. Stand van zaken - rapportage november 2011', NPI, ter bespreking op het DB KBB van 30 november 2011.

Bijlage III: uitgebreide vragenlijst voor respondenten

Weergegeven is de aanvankelijke vragenlijst. In de loop van de interviews is de vragenlijst een aantal keer beknot, zodat niet alle vragen aan alle respondenten zijn gesteld. Bepalende factoren daarbij waren de beschikbare interviewtijd en het wel of niet betrokken zijn bij de vaststelling van Ip voor de periode 2011-2014. Bovendien waren sommige vragen vanaf een bepaald moment afdoende beantwoord.

Aan een beperkt aantal respondenten is een subset van de vragen gesteld vanwege de beperkte tijd die beschikbaar was.

Reconstructie besluitvormingsproces landelijke prioriteiten 2011-2014

Toon schema van het besluitvormingsproces en loop dit kort door.

1. Waren er stappen in het besluitvormingsproces die niet in het schema zijn opgenomen?
2. Kunt u de rol van de werkgroep en de stuurgroep toelichten?
 - Welke personen zaten in de werkgroep en in de stuurgroep?
 - Wie stelde de werkgroep en de stuurgroep samen?
3. Werden er vooraf concrete uitgangspunten geformuleerd voor de *aard en vorm van het besluitvormingsproces*? Zo ja, door wie? Of lagen die al vast?
4. Welke uitgangspunten werden voor *de landelijke prioriteiten zelf* gehanteerd? Hoe zwaar woog daarbij het regeer- en gedoogakkoord van Rutte I respectievelijk het werkprogramma 'Nederland Veiliger'.
 - Waren er nog andere relevante beleidsdocumenten?
 - Hebben de regionale veiligheidsplannen hier nog een rol bij gespeeld?
 - Ging het overwegend om het voortbouwen op bestaand beleid?
5. Hoe zou u de rol in het overleg willen typeren van het Korpsbeheerdersberaad, die van de Raad van de Korpschefs, het College van Procureurs-generaal en die van het departement van Veiligheid en Justitie?
6. Teneinde het gevoerde overleg goed te begrijpen: welke essentiële informatie mist dan in het getoonde schema?
7. Kunt u iets vertellen over de sfeer waarin en de tijdsdruk waaronder het overleg zich afspeelde?
8. Wie had de regie in het proces? Op welke wijze bleek dit?
9. Hoe kunt u het besluitvormingsproces typeren. Was dit een overwegend een topdown proces, waren het onderhandelingen of een proces van discussie en overtuiging? Waaruit bleek dat?
10. Welke informatie werd in het proces ingebracht en door wie? Wie bepaalde de aard en hoeveelheid van de informatie? In welke fase werd deze informatie ingebracht?
11. Hoe en door wie is de informatie geïnventariseerd?
12. Was er tijdens het proces aandacht voor de aansluiting van de lokale prioriteiten op de landelijke prioriteiten? Op welke wijze is deze aansluiting geborgd in het besluitvormingsproces?
13. Zijn tijdens het overleg ook mogelijke regionale afwijkingen ten opzichte van de landelijke doeleinden aan de orde geweest?
 - Is er rekening gehouden met diversiteit tussen de regio's?

14. Over welke punten waren alle partijen het snel eens en wat waren de belangrijkste controverses tussen de deelnemende partijen?
15. Wie stelde het concept van de landelijke prioriteiten vast?
16. Is er over de concept landelijke prioriteiten nog teruggekoppeld naar het departement, het OM, de politie en het lokaal bestuur?
 - Lag dat in de sfeer van ruimte voor advies of ruimte voor inspraak?
 - Is de concept lijst van landelijke prioriteiten uiteindelijk (fundamenteel) bijgesteld?
17. Is er tijdens het overleg bij de vast te stellen prioriteiten ook geanticipeerd op de implicaties voor de verdeling van de capaciteit van de politie?
 - Wat kunt u vertellen over de hiertoe ingestelde Task Force?
18. Is er bij de bepaling van de prioriteiten ook rekening gehouden met de benodigde inzet van de ketenpartners van de politie?
19. Is er tijdens het overleg bij de vast te stellen prioriteiten ook geanticipeerd op mogelijke implementatieproblemen?
20. Is men bij de uitwerking van de prioriteiten in doelen en prestatiecriteria nog tegen bepaalde problemen aangelopen? Graag een toelichting.
 - aandachtspunten o.a.: spanningsveld tussen inhoud en meetbaarheid;
 - problemen bij meetbaarheid als het een ketenaanpak betreft.
21. Is er tussen regio's gedifferentieerd wat betreft de meting van de prestatiecriteria en het ambitieniveau daarvan? Zo ja, graag een toelichting.
22. Hoe lang heeft het overleg tot en met de volledige operationalisering van de prioriteiten uiteindelijk geduurd?
23. Kunt u nog belangrijke aspecten van het proces noemen die niet aan de orde zijn geweest?

Waardering van de besluitvorming landelijke prioriteiten 2011-2014: procesmatig

24. Hoe waardeert u de *inrichting* van dit besluitvormingsproces in zijn algemeenheid? Welke positieve punten kunt u noemen en welke negatieve?
25. Wilt u aangeven in hoeverre u tevreden bent met de volgende aspecten van het besluitvormingsproces (voor zover niet genoemd). Wilt u voor elk aspect een cijfer tussen 0 (zeer ontevreden) en 10 (zeer tevreden) aan geven?
 - a) de uitgangspunten, opzet en structuur van het overleg
 - b) de regie van het proces
 - c) de effectiviteit van het overleg
 - d) de ruimte voor open inhoudelijke discussie tussen de verschillende partijen
 - e) de mate waarin het KBB, de RKC, het College van PG en het departement bij het overleg werden betrokken
 - f) de inzet van genoemde partijen
 - g) de aard en inbreng van de gebruikte informatie
 - h) de verwerking van de informatie
 - i) de wijze waarop rekening werd gehouden met regionale prioriteiten en die van de KLPD
 - j) de verdeling tussen de inbreng/inspraak van het departement, het OM, de politie en de regio's in zijn algemeenheid
26. Welke lessen kunnen we trekken uit de wijze waarop destijds de besluitvorming over de landelijke prioriteiten was *ingericht*?

Waardering van de besluitvorming landelijke prioriteiten 2011-2014: inhoudelijk

27. Hoe waardeert u de *uitkomst* van het besluitvormingsproces in zijn algemeenheid? Welke positieve punten kunt u noemen en welke negatieve?
28. Wilt u aangeven hoe u de volgende inhoudelijke aspecten waardeert (voor zover niet genoemd)?
 - a) de uiteindelijke lijst van landelijke prioriteiten (omvang, evenwichtigheid, spreiding, mate van detail, etc.).
 - b) de mate waarin de landelijke doelstellingen aansluiten bij de regionale/lokale prioriteiten en die van de KLPD.
 - c) de wijze waarop de landelijke prioriteiten zijn uitgewerkt in doelen en prestatiecriteria
 - d) de implicaties van de landelijke doeleinden voor de inzet van de politie en de KLPD.
 - e) de mate waarin is geanticipeerd op mogelijke implementatieproblemen.
 - f) de mate waarin de regio's af kunnen afwijken van de landelijke doelstellingen.
29. In hoeverre beantwoordden de landelijke prioriteiten aan de verwachtingen die U vooraf had van het eindresultaat? Wat waren die verwachtingen?
30. Welke lessen kunnen we trekken uit de *uitkomst* van de besluitvorming over de landelijke prioriteiten?

Voorkeuren met betrekking tot het raamwerk van het overleg over de landelijke prioriteiten.

31. Hoe zou het raamwerk voor het overleg over de landelijke prioriteiten er volgens u schetsmatig uit moeten zien?
32. Welke aanpassingen van het overleg zoals dat voor de prioriteiten voor 2011-2014 is gevoerd, zouden in uw ogen minimaal noodzakelijk zijn?
33. Welke rol zouden in uw ogen de volgende actoren moeten spelen:
 - De Minister
 - Het departement
 - Het College van Procureurs-generaal
 - De regioburgemeesters ('opvolger' van het KBB)
 - De Korpschef
 - De politiefchefs en andere politiefunctionarissen
34. Wie zou de regie moeten hebben?
35. Welke inbreng/inspraak zou elk van deze partijen moeten hebben?
36. Zijn er nog andere partijen die er bij betrokken moeten worden?
37. Welke documenten zouden als uitgangspunt moeten worden genomen (regeerakkoord, beleidsstukken,
 - Ook de regionale- en gemeentelijke veiligheidsplannen?
38. Zou u voor een besluitvormingsproces van onderop zijn? Zo ja hoe zou u dat dan vorm geven?
39. Op welke wijze zou je rekening moeten houden met de regionale prioriteiten en die van de landelijke eenheid (KLPD)?
40. Hoe zou je om moeten gaan met de diversiteit tussen regio's?
41. Zou je bij het traject voor de vaststelling van de landelijke prioriteiten moeten differentiëren tussen prioriteiten voor de openbare ordehandhaving en hulpverlening enerzijds en die voor opsporing anderzijds?

42. Zou je regio's een zekere speelruimte moeten geven bij het realiseren van de landelijke doelstellingen? Zo ja, hoe zou je die speelruimte in kunnen bouwen?
43. Hoe belangrijk vindt u de volgende doelen of functies voor het raamwerk en hoe zouden deze het beste kunnen worden geborgd?
- a) Het raamwerk moet een breed draagvlak onder de belangrijkste betrokken partijen hebben.
 - b) Het raamwerk moet een adequate uitwisseling van informatie en wensen mogelijk maken.
 - c) In het raamwerk moet ruimte zijn voor een open discussie op basis van argumenten
 - d) Het dienen van een evenwichtige balans tussen de landelijke doeleinden, de regionale doeleinden en die voor de landelijke eenheid.
 - e) Het beperken van de administratieve last van een sturingsmechanisme als de landelijke beleidsdoelstellingen.