

Vergaderjaar 1999–2000

26 836

Interdepartementaal beleidsonderzoek: Politiezorg

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 september 1999

Mede namens mijn ambtgenoot van Justitie bericht ik u het volgende.

Het regeerakkoord heeft de heldere boodschap dat Nederland veiliger moet worden. In het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) is opgenomen dat teneinde die belofte inhoud te geven er in het regeerakkoord voor gekozen is om extra middelen aan de politieregio's beschikbaar te stellen. Hierbij stond uit beleidsoogpunt de relatie tussen middelen en veiligheid centraal. Het is om die reden dat aan de verruiming van de middelen de voorwaarde verbonden is dat de politie-organisatie doorzichtiger moet worden en aanspreekbaar moet zijn op de te behalen prestaties. Deze prestaties dienen daarmee toetsbaar en meetbaar te zijn.

Aangezien prestaties altijd relatief zijn, dienen deze zichtbaar gemaakt te worden door het onderling vergelijken van de korpsen. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Politiezorg (IBO) waartoe het kabinet besloten heeft, heeft een belangrijke aanzet gegeven om dit «bedrijfsvergelijkend inzicht» mogelijk te maken.

Het IBO kende de volgende probleemstelling: «Oogmerk van het onderzoek is bouwstenen aan te reiken om de toedeling van de middelen aan de regio's daadwerkelijk te koppelen (via de algemene bijdragen en/of bijzondere bijdragen) aan prestaties in termen van betere en meer zichtbare politiezorg en een doelmatiger uitvoering.»

De van de probleemstelling afgeleide opdracht voor het IBO luidde: «Bezien wordt of de wijze van bekostiging van de politieregio's concreet kan worden gekoppeld aan te realiseren en/of gerealiseerde prestaties, waarbij wordt nagegaan op welke terreinen respectievelijk in welke vorm afspraken kunnen worden gemaakt met de regio's ter verbetering van de politiezorg, en over een meer doelmatige uitvoering van taken.»

Ik ben van mening dat het IBO op een adequate en stimulerende wijze uitvoering heeft gegeven aan de taakopdracht.

Het rapport¹, waarvan u een samenvatting aantreft in bijlage 1, bevat waardevolle ideeën en bouwstenen voor de voorbereiding van een bijgesteld bekostigingsstelsel. Zo toont de analyse in het IBO aan dat het een sterke voorkeur verdient om met de regionale korpsen te spreken over wat er met de beschikbaar gestelde middelen gepresteerd moet worden op het vlak van de veiligheid en zo veeleer veiligheid als ijkpunt van beleid te nemen in plaats van sterkte.

De gedachten die aan het rapport ten grondslag liggen ondersteunen de beleidslijn die ik reeds heb ingezet. Zoals ik in het Beleidsplan Nederlandse Politie aangaf zal de hoofdlijn van een nieuw bekostigingsstelsel bestaan uit de volgende componenten:

- «basisfinanciering politiezorg»,
- «regio-specifieke taken en omstandigheden»,
- «bovenregionale taken en omstandigheden»,
- «prestatiegerichte financiering».

Een belangrijke conclusie uit het IBO is «dat het optreden van de politie er wel degelijk toe doet»: betere prestaties leiden tot een hogere veiligheid. Sommige regio's doen het in veiligheidsopzicht beter dan andere. Deze verschillen in veiligheidsuitkomsten blijken samen te hangen met het optreden van de politie zoals dit tot uitdrukking komt in hun productiviteit. Het blijken de productieve korpsen te zijn die in veiligheidsopzicht beter scoren.

In het IBO wordt dan ook geconcludeerd dat met beleid, dat erop gericht is de veiligheidssituatie op nationale schaal te verbeteren met succes ingespeeld kan worden op de verschillen in veiligheidsuitkomsten door goed scorende regio's zich verder te laten verbeteren en de achterblijvers een inhaalslag te laten maken. Terecht wordt gesteld dat de politie alleen in staat is tot hogere productiviteit indien de samenwerking met de justitiële keten optimaal is. Er wordt dan ook een keten-georiënteerde optimalisatie-strategie bepleit welke ik ondersteun.

Om de prestaties van de best presterende regio's en de zogenaamde «runners-up» of «next-best regio's» nog verder te verbeteren wordt gepleit voor een systeem van prestatiefinanciering op grond van bedrijfsvergelijkende activiteiten (benchmarking).

Ik ondersteun dit voorstel, waarbij wel gewaakt moet worden voor de mogelijkheid dat, waar de beste regio's beloond worden, de kloof met de achterblijvers onoverkomelijk groot kan worden. Door de inmiddels door mij ingestelde stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg (STIMP) wordt onderzocht hoe dit systeem van budgetverdeling en prestatiefinanciering – en met welke budgetten – vorm gegeven kan worden.

Het is wellicht mogelijk de «beloning op grond van uitzonderlijk goed presteren» niet alleen generiek uit te keren aan de desbetreffende regio's, ten behoeve van specifieke éénmalige projecten of investeringen, maar er ook zorg voor te (doen) dragen dat deze financieringscomponent (deels) gebruikt wordt om het personeel op individuele basis incidenteel te belonen. Daartegenover staat dat het wellicht ook mogelijk moet zijn om bij korpsen met achterblijvende prestaties dit feit mee te laten tellen in het management-developmenttraject.

De inspanningen om de politiezorg verder te verbeteren gaan voort. Onlangs heb ik u het concept Convenant politie 1999 toegezonden (EA99/U71 009). Een van de afspraken, die in dit convenant gemaakt

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

worden, is dat er een stuurgroep ingesteld wordt voor de verdere modernisering van de politiezorg. Deze reeds hierboven genoemde stuurgroep (STIMP) – die inmiddels van start is gegaan – heeft de volgende taken:

- begeleiding van de evaluatie van het Budgetverdeelsysteem (BVS);
- uiterlijk 1 oktober 1999 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk een voorstel te doen op welke wijze aspiranten in de komende jaren kunnen worden meegeteld in de definitie van een fte;
- uiterlijk 1 november 1999 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk een voorstel doen hoe door middel van normen ten aanzien van de bedrijfsvoering en de financiële positie van de korpsen alsmede door de verdeling van middelen de regio's in een meer gelijkwaardige financiële positie komen;
- uiterlijk 1 mei 2000 de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties schriftelijk adviseren over mogelijke aanpassingen van het bekostigingsstelsel vanaf het jaar 2001. Op basis van het dan geldende bekostigingsstelsel wordt de verdeling, van het op grond van het regeerakkoord beschikbare budget voor extra sterktegroei, over de korpsen berekend. De toedeling van extra budget voor sterktegroei in 1999 en 2000 wordt hierbij betrokken.

Overigens moet nadrukkelijk gesteld worden dat het IBO-rapport niet het eindpunt is van onderzoek naar verbetering van de politiezorg en de bekostiging daarvan. Bijlage 1 van het rapport («Modaliteiten ter reparatie van het BVS») betreft dan ook slechts één van de mogelijke cijfer-voorbeelden. Vanzelfsprekend is een uiteindelijke wijziging van het BVS welke leidt tot herverdeling van budgetten een beleidsmatige kwestie. De bouwstenen die het IBO voor een nieuw bekostigingsstelsel heeft aangeleverd behoeven dus nadere uitwerking en kwantificering. Thans wordt door mij onderzocht in welke mate de actualisatie van het huidige BVS zou leiden tot een andere herverdeling van budgetten. Tevens wordt een inventarisatie gemaakt van een aantal regiospecifieke en bovenregionale omstandigheden.

Zowel de resultaten uit het IBO (welke zich vooral richt op de componenten «basisfinanciering politiezorg» en een «prestatiegerichte financieringscomponent») als de resultaten van de inventarisatie en actualisatie van het huidige BVS (welke zich vooral richt op de componenten «regio-specifieke taken en omstandigheden» en «bovenregionale taken en omstandigheden») zullen verder uitgewerkt moeten worden door bovengenoemde stuurgroep.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper

Sommige politieregio's presteren beter dan andere. De verschillen in veiligheidsuitkomsten blijken samen te hangen met het optreden van de politie zoals dit tot uitdrukking komt in hun productiviteit. De uitkomsten van het IBO-onderzoek leveren de gevraagde ondersteuning van de stelling dat het verantwoord (te achten) is om beleidsmatig op output gekoppeld aan veiligheid te gaan sturen en hierbij van financiële prikkels gebruik te maken. Veiligheidsbeleid kan met succes inspelen op de verschillen tussen de regio's.

Het bekostigingsstelsel, met name een prestatiegerichte component, kan dienstbaar gemaakt worden aan een te voeren optimalisatie-strategie.

Volgens het IBO leidt het huidige bekostigingsstelsel/ budgetverdeel-systeem tot verschillen in bekostigingsniveau tussen regio's die onvol-doende rechtvaardiging vinden in verschillen in objectieve omstandig-heden. Er bestaat een eenvoudiger en inzichtelijker alternatief in de vorm van een uniforme vergoeding per inwoner aangevuld door de bepaling dat hierop een zodanige aanvulling wordt gegeven dat de verhouding per km² van het bestreken regionaal gebiedsoppervlak aan een nader te bepalen minimum voldoet. Eenvoud en transparantie verdienen de voorkeur tenzij door een verfijning in het verdeelsysteem een aantoonbare verbetering in de allocatieve werking te verwezenlijken valt. In het huidige BVS weegt het gebrek aan transparantie niet op tegen de allocatieve meerwaarde. Die blijkt er niet te zijn. Veeleer is er sprake van een negatief allocatief effect.

Zoals reeds in het BNP is opgenomen kan ook op grond van de uitkomsten van het IBO geconcludeerd worden dat de budgetverdeel-systematiek als volgt kan worden opgebouwd:

1. Basisfinanciering politiezorg
2. Bijzondere uitkering i.v.m. regio-specifieke taken en omstandigheden
3. Bijzondere uitkering i.v.m. bovenregionale taken en omstandigheden
4. Prestatiegerichte financieringscomponent.

Volgens het IBO is het veld echter van mening dat een «reparatie» van het BVS ook bereikt kan worden door de onderlinge gewichtsverdeling van de componenten uit het BVS op beleidsgronden aan te passen. Deze reparatie kan op korte termijn worden uitgevoerd zodat meer tijd beschikbaar komt voor herziening van het stelsel.

De reparatie en aanpassing van de uitkomsten van het BVS staan los van de introductie van de prestatiegerichte financieringscomponent, maar op praktische gronden verdient het aanbeveling om invoering hiervan ook mee te nemen in een later vast te stellen cyclus.

Bij de implementatie van prestatiegerichte financiering zullen drie belangrijke overwegingen voorop moeten staan die te maken hebben met wat beleidsmatig beoogd zou moeten worden, namelijk het in gang zetten van een dynamisch verbeterproces. De eerste overweging luidt dat van het publiek maken van prestaties een veel groter effect te verwachten valt dan van financiële incentives die in het verbeterproces een ondersteu-nende rol spelen. Het wordt volgens het IBO een goede zaak geacht als korpsen die over de in het IBO-onderzoek beschouwde periode «best practice» hebben laten zien hier op korte termijn wat middelen betreft iets van merken.

De tweede beleidsoverweging in het IBO-rapport speelt in op de wens dat voorkomen moet worden dat de werking van prestatie-financiering eenzijdig uitvalt ten gunste van «best practice». Er moet overwogen

worden aan de vijf korpsen die op grond van de uitgevoerde analyse als «runner up» kunnen worden beschouwd, eveneens een premie toe te kennen.

Ter afronding verdient het aanbeveling een deel van de middelen te gebruiken om alle korpsen middelen te verschaffen die geïnvesteerd kunnen worden in verbetering van de operationele inzet van de politie.

Het model van directe beïnvloeding tussen ministerie en politieregio valt met prestatiegerichte financiering niet goed te rijmen en in de praktijk zal dan ook blijken dat een «hybride» systeem van sturing tot botsing en frustratie zal leiden.

Onder invloed van maatschappelijke druk zijn de betrokken ministeries echter toch steeds meer de weg opgegaan van rechtstreekse bemoeienis met de gang van zaken. Die bemoeienis heeft het gebrek aan transparantie niet opgeheven terwijl de verantwoordelijkheden diffuus zijn komen te liggen. Een bijkomend nadeel hiervan is dat de discussie tussen volksvertegenwoordiging en de betrokken ministers veeleer gevoerd wordt over de sterkte in plaats van de veiligheid.

De analyse in dit rapport toont aan dat het sterk de voorkeur verdient om met regio's en korpsen te spreken over wat er met de beschikbaar gestelde middelen gepresteerd moet worden op het vlak van de veiligheid. Dit gesprek zou politiek aan reliëf winnen indien ook de volksvertegenwoordiging zich voor de beoordeling van de politie primair zou oriënteren op de veiligheidssituatie.

De in de IBO-rapportage voorgestelde benadering brengt ook met zich mee dat het ministerie van BZK, dat verantwoordelijk is voor het beheer van de politie, deze taak ook op een nieuwe wijze oppakt. Enerzijds ligt hier de taak van toezichthouder die op de voet volgt wat zich in de regio's afspeelt en belangrijke afwijkingen van de uitgezette koers tijdig signaleert en rapporteert. Anderzijds ligt er de taak om succesvolle prestaties van regio's inzichtelijk te maken en zo navolging te bevorderen. Het monitoren en bepalen van wat werkzame en niet werkzame aanpakken zijn, zal onderdeel van de politiepraktijk moeten worden.