



**Ruimte voor een professionele
politieorganisatie**

**Een inventarisatieonderzoek naar kaders
voor de uitvoering van het politiewerk**

Datum

6 mei 2015

Opdrachtgever

Het ministerie van Financiën

Contact

Ido Smits

Referentie

GF20/eindrapportage

Andersson Elffers Felix

www.aef.nl

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 Begrippenkader	15
1.3 Vraagstelling en afbakening	16
1.4 Onderzoeksverantwoording	22
1.5 Leeswijzer	23
2 De knellende kaders beschouwd	24
2.1 Context	24
2.2 Typering van knellende kaders	25
2.3 Knelpunten	26
3 Domein opsporing en handhaving	28
3.1 Regel- en administratieve lastendruk	28
3.2 Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder	44
3.3 Conclusies – lastendruk is hoog, verdeling handhavingscapaciteit is niet helder	49
4 Domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	54
4.1 Flexibiliteit van de inzetbaarheid van personeel	54
4.2 Instroom en behoud van hoogopgeleiden	68
4.3 Conclusies – inzetbaarheid personeel, instroom en behoud hoogopgeleiden is beperkt	76
5 Domein huisvesting	82
5.1 Sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT	82
5.2 Realisatie van de huisvesting	85
5.3 Conclusies – samenhang sturing beperkt en beperkingen bij realisatie huisvesting	86
6 Domein overschrijdende thema's	88
6.1 Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht	88
6.2 Omvang en inrichting takenpakket teamchef	93
6.3 Sturing- en samenwerkingsrelatie met ministerie van Veiligheid en Justitie	94
6.4 Conclusies – prestatiesturing en takenpakket teamchef verdienen aandacht	96
7 Conclusies	98
7.1 Overzicht meest omvangrijke knellende kaders	98
7.2 Overkoepelende beschouwing op resultaten van het onderzoek	102
Bijlage 1 – Werkhypotesen	106
Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen	107

Bijlage 3 – Overzicht geïnterviewden	109
Geïnterviewden politieorganisatie	109
Geïnterviewden overigen	110
Deelnemers expertsessie	110
Bijlage 4 – Groslijst	111

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling, operationalisering, context en uitvoering van het onderzoek

Op 9 mei 2014 heeft de ministerraad besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Effectiviteit Politie* in te stellen. Voor de uitvoering van het onderzoek is een werkgroep ingesteld. De IBO-werkgroep heeft de concrete opdracht om een analyse op te leveren over de mate waarin de Nationale Politie doelmatig en doeltreffend kan functioneren.¹ Het rapport van de werkgroep moet aanbevelingen bevatten die op middellange termijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie kunnen verbeteren. Om tot aanbevelingen te komen heeft het ministerie van Financiën organisatieadviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een inventarisatieonderzoek te doen naar 'knellende kaders' binnen de politieorganisatie.

Een knellend kader is gedefinieerd als: ***elk systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken die een efficiënte en effectieve uitvoering van het politiewerk beperken.*** Dit is een brede definitie die ruimte laat voor een variëteit aan type kaders, waarbij de beïnvloedbaarheid en de omvang van het effect per kader kan verschillen. In dit onderzoek zijn vier type knellende kaders gekarakteriseerd die de veelheid aan knellende kaders ordenen: wet- en regelgeving EU, wet- en regelgeving Nederland, extern beleid en intern beleid.

Belemmeringen in de uitvoering van het politiewerk kunnen niet allemaal worden herleid tot 'knellende kaders'. Er zijn knelpunten die niet worden veroorzaakt door een specifiek knellend kader, maar die in het bureauonderzoek en de interviews wel (veelvuldig) naar voren kwamen en als 'knellend' worden ervaren. Deze zaken zijn in dit onderzoek 'knelpunten' genoemd, bijvoorbeeld als het gaat om cultuuraspecten waardoor hoogopgeleiden (zij-instromers) moeilijk aarden in de organisatie.

Het inventarisatieonderzoek heeft geresulteerd in een overzicht van knellende kaders en knelpunten op de door de opdrachtgever vastgestelde onderzoeksdomeinen handhaving, opsporing, personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden en huisvesting.

De onderzoeksfocus op 'knellende kaders' leidt per definitie tot aandacht voor het negatieve; dat wat suboptimaal verloopt of beter kan. Die negatieve focus is eigen aan de vraag die is voorgelegd, maar is daarmee niet representatief voor het totale functioneren van de politieorganisatie.

Er wordt op dit moment hard gewerkt aan de realisatie van de Nationale Politie conform het Inrichtingsplan Nationale Politie. Dit duurt van 1 januari 2013 tot 1 januari 2018.² Dit maakt dat bepaalde knellende kaders en knelpunten tijdelijk van aard kunnen zijn. In de uitvoering van het onderzoek is hier aandacht voor geweest.

¹ Rijksbegroting, *Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie*, 2014

² Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, 2012.

Om de samenhang met andere onderzoekactiviteiten in het kader van het IBO en de te maken keuzen in de uitvoering van het onderzoek, is een begeleidingscommissie ingesteld met een hoogfrequente terugkoppeling. De begeleidingscommissie kwam wekelijks bij elkaar om keuzes te maken in de uitvoering van het onderzoek en de voortgang van het onderzoek te bespreken.

Voor het inventarisatieonderzoek is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Documentenstudie: het doel van de documentenstudie was om tot een eerste inventarisatie van knellende kaders te komen, waarbij nadrukkelijk is gezocht naar kwalitatief en kwantitatief onderzoek die de effecten en omvang van deze kaders in kaart brengt
- Interviews: afhankelijk van de fase in het onderzoek had het interview als doel 'breed' knellende kaders te inventariseren of om op een aantal knellend kaders te verdiepen en mogelijke aanbevelingen te bespreken
- Expertsessies: er zijn twee expertsessies georganiseerd om het onderzoek op te richten en conceptbevindingen te toetsen en te verdiepen.

Het inventarisatieonderzoek is in een kort tijdsbestek uitgevoerd. In drie weken zijn 31 interviews uitgevoerd met voornamelijk vertegenwoordigers van de politieorganisatie en zijn twee expertsessies georganiseerd. De geïnterviewden verschilden qua functie in de organisatie (operationeel, ondersteunend, beleidsadviseurs) en expertise (domeinafhankelijk). De diversiteit aan geïnterviewden en de korte doorlooptijd betekent dat om tot concrete aanbevelingen te komen op een aantal onderwerpen mogelijk nader onderzoek nodig zal zijn. Het karakter van dit onderzoek is een inventarisatieonderzoek; in dit licht moeten de onderzoeksresultaten ook worden beschouwd. Daarbij blijft het natuurlijk een feit dat de focus volledig gericht is op verbetermogelijkheden en knellende kaders, waardoor de veelheid aan activiteiten die goed lopen en in de samenwerking tot tevredenheid leiden, geen aandacht krijgen.

Conclusie: de meest omvangrijke 'knellende kaders'

In het onderzoek is – waar mogelijk – per geïnventariseerd knellend kader onder andere op basis van een expertsessie een uitspraak gedaan over:

- **Omvang van het effect;** het belemmerende effect van het kader kwalitatief of kwantitatief uitgedrukt. Gezien de doorlooptijd heeft AEF zich moeten baseren op data uit bestaande onderzoeken. Omdat deze onderzoeken niet aansluiten bij de vraagstellingen in dit onderzoek, is de omvang vooral een kwalitatief oordeel op basis van een expertsessie en een inschatting van de onderzoekers
- **Beïnvloedbaarheid;** hoe (gemakkelijk) het kader kan worden gewijzigd en door wie. Bij beïnvloedbaarheid op de korte termijn betekent dat de politieorganisatie zelf bevoegd is tot aanpassingen (bijv. prestatienormen noodhulp). Met beïnvloedbaarheid op de lange termijn wordt bedoeld dat aanpassingen gemaakt moeten worden in overleg met andere partijen (bijv. aanpassing van de aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor).

Per domein heeft dit geleid tot de meest omvangrijke ‘knellende kaders’ die in onderstaande tabel zijn weergegeven.³ Dit zijn kaders en knelpunten die op de korte termijn en op de middellange of lange termijn kunnen worden aangepakt. Het wegnemen van de beknelling van de onderstaande kaders, zal volgens dit onderzoek het grootste effect hebben op de verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de politie.

De keuze voor de meest ‘omvangrijke’ knellende kaders en niet de termijn waarin deze gerealiseerd kunnen worden ligt hem in het feit dat de IBO-werkgroep om aanbevelingen is gevraagd voor de middellange termijn. De omvang van het knellende kader prevaleert daarom naar oordeel van AEF.

Domein	Probleem	Knellende kaders/knelpunten met grootste impact het politiewerk
Opsporing en Handhaving	Hoge regel- en administratieve lastendruk	Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering Nederlandse wet- en regelgeving (o.a. WPG en BOB)
	Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder	Beperkt inzicht in werkaanbod en gebrek aan keuzeproces
Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Flexibiliteit van de inzetbaarheid van personeel	Besluit Algemene Rechtspositie Politie (Barp) Additionele regelingen (o.a. LAR en RPU) Kennistekort van ATW, Barp en LAR
	De instroom en behoud van hoogopgeleiden	Sterktetesturing
Huisvesting	Realisatie van de huisvesting	Geen extra financiering voor investeringsruimte

Daarnaast zullen in onderstaande toelichting een aantal domein overschrijdende thema’s aan bod komen die gaan over prestatiesturing en de omvang en inrichting van het takenpakket van de teamchef.

Problemen bij opsporing en handhaving

Dit onderzoek concludeert dat het handhavings- en opsporingswerk in toenemende mate administratief van aard is geworden. Administratief werk maakt deel uit van de politietaak, maar de omvang, complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen wordt vaak als (onnodige) lastendruk ervaren. Vanuit wet- en regelgeving, ervaart de politie dat de Wet Politiegegevens (WPG) en de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) de grootste lastendruk met zich meebrengen. De pijnpunten uit deze wetgeving zijn bekend

³ Voor een uitgebreide analyse van elk knellende kader, knelpunt en de bijbehorende aanbevelingen, wordt de lezer doorverwezen naar de deelconclusies van de hoofdstukken. Daarnaast bevat bijlage 4 een volledig overzicht van de knellende kaders en knelpunten uit dit onderzoek en de bijbehorende aanbevelingen.

en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) (Programma Minder Regels) en de Nationale Politie (programma Administratieve Lastenverlichting) zijn reeds bewust bezig met het terugbrengen van administratieve lasten en regeldruk. Dat verdient grote steun gezien de grote impact die onnodige regeldruk heeft op de doelmatigheid van het politiewerk. Om te voorkomen dat toekomstige wet- en regelgeving onnodig belastend is in de dagelijks uitvoering van het politiewerk, raadt AEF aan dat de politie consequent en direct betrokken blijft bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, om aan de voorkant de lastendruk – waar mogelijk – door goed ontwerp van wet- en regelgeving te beperken. De vorming van de Nationale Politie biedt de kans om als één partij externe invloed uit te oefenen. Ook biedt dit de kans om als voorwaardige partner met het ministerie van VenJ in dergelijke trajecten op te trekken.

Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat de grootste regeldruk vaak niet rechtstreeks uit de wetgeving volgt, maar eerder uit de *doorvertaling* van de wettelijke eisen in procedures in de praktijk, het invoeren van bijkomende interne protocollen door de opdrachtgevers of door de politie zelf en bedrijfsvoering (o.a. ICT) die al deze processen niet voldoende ondersteunt. De kern is in dit kader de uitdaging om de balans tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds te bewaken. De nadruk op dichtregelen werkt vaak contraproductief. AEF raadt daarom aan om te kijken naar manieren om protocollen en procedures eenvoudig(er) en op hoofdlijnen te houden en meer tijd en aandacht te besteden aan de invoering in de uitvoering. De wetgeving biedt vaak voldoende ruimte om te zoeken naar effectievere alternatieven, dan de huidige gemaakte keuzes.

Een specifiek knelpunt in het handhavingsdomein is een beperkt inzicht in het werkaanbod en gebrek aan een keuzeproces om tot ver- en toedeling van capaciteit te komen. Het aanbod aan werk dat binnen de definitie van de brede taakomschrijving van de politie valt, is veel groter dan de beschikbare handhavingcapaciteit om daarop in te spelen. Het ontbreekt aan een afgewogen keuzeproces, een keuzeproces dat faciliteert hoe geprioriteerd kan worden in het werkaanbod van de handhaving op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en lokaal). De politie heeft nog onvoldoende beeld van het werkaanbod, de beschikbare capaciteit en kwaliteit, en de aard en omvang van inzet die nodig is om een gewenst maatschappelijk effect te bereiken. Het is daarom aanbevolen dat de politie verkent hoe een dergelijk keuzeproces eruit zou kunnen zien.

Problemen bij personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden

In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat op het domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden de flexibiliteit van de inzetbaarheid van het personeel beperkt wordt. Dit wordt deels veroorzaakt door het gebrek aan capaciteitsmanagement aan de voorkant, maar komt ook voort uit verschillende kaders die de beschikbaarheid van personeel beperken en volcontinu roosteren lastig maken. Veel van deze kaders komen voort uit het Barp en de interpretatie en toepassing hiervan. AEF ziet de volgende wijzigingen van het Barp als meest kansrijk om roostering eenvoudiger te maken: het ophogen van de leeftijd waarop medewerkers een aanvraag kunnen doen om minder uur per week te gaan werken en de eis om het rooster 28 dagen voor ingang van het perioderooster bekend te maken te herzien. Daarnaast zijn er enkele additionele regelingen, zoals het LAR en RPU, die strengere eisen stellen dan de ATW. AEF beveelt aan om deze regelingen te herzien in het kader van de cao-onderhandelingen.

Tot slot wijst dit onderzoek uit dat naast de inhoud van het Barp en de additionele regelingen, een deel van de beknelling ook wordt veroorzaakt door het gebrek aan kennis over de regels. Teamchefs en planners zijn hierdoor onbekend met uitzonderingen of passen de regels onnodig restrictief toe. De pilots met regelvrije teams en zelfroostering suggereren dat binnen het bestaande kader meer kan dan wordt benut. Het kennisniveau kan op relatief korte termijn worden opgehoogd door middel van voorlichtingsprogramma's over (wijzigingen in) ATW, Barp en LAR en andere regelingen/afspraken, inclusief het in beeld brengen van best practices (hoe correct roosteren kan helpen de personele inzetbaarheid te optimaliseren), aan teamchefs en planners. Deze voorlichtingsprogramma's zijn deels al beschikbaar. De uitbouw vraagt een beperkte investering.

Een tweede probleem dat op dit domein naar voren is gekomen, is de beperkte instroom en behoud van hoogopgeleiden in de organisatie. Verschillende ontwikkelingen stellen andere eisen aan de benodigde expertise en vakmanschap, maar ondanks het bewustzijn van dit probleem bij de politie en diverse programma's om hoogopgeleiden in te laten stromen en te behouden, blijven de resultaten hiervan beperkt. Het knellend kader dat hieraan ten grondslag ligt en de grootste omvang heeft, is de sterktesturing. Door het vastzetten van de operationele sterkte, wordt de politieorganisatie begrensd in het maken uitvoeringskeuzen in het personeelsbestand, omdat financiële dekking van duurdere hoogopgeleiden in de niet-operationele sterkte gerealiseerd moet worden. In belang van de toekomstige ontwikkeling van de organisatie raadt AEF aan te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing daar aan bijdragen en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

Problemen huisvesting

Het voornaamste knelpunt dat terugkomt in de relatie tot dit domein is de beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT door een gebrek aan een integraal afwegingskader. De bevindingen over een gebrek aan de integraliteit in de bedrijfsvoering vormen een bevestiging van de onderzoeken van de Inspectie VenJ en de commissie van toezicht op het beheer politie. Er zijn reeds maatregelen ingevoerd. AEF benadrukt dat de monitoring op de ingevoerde maatregelen van belang is, gelet op een succesvolle realisatie van de Nationale Politie.

Daarnaast is er een aantal keuzen gemaakt, die invloed hebben op de realisatie van het huisvestingsplan. De eerste keuze betreft de omvang van de investeringsruimte. Er is geen externe financiering voor investeringsruimte voor de realisatie van het strategisch huisvestingsplan. In combinatie met andere effecten, zoals de vertraagde personele reorganisatie, is de realisatie van de taakstelling voor 2015 onder druk komen te staan. AEF stelt voor om gebruik te maken van de mogelijkheden die een baten-lastenstelsel biedt om binnen afgesproken kaders knelpunten op te vangen door waar nodig ontwikkeling vooruit te financieren.

Domein overschrijdende problemen

Daarnaast is er een aantal domein overschrijdende thema's beschreven, die een beperkend effect hebben op het dagdagelijkse werk van de politie.

Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht

Een knelpunt dat domein overschrijdend uit dit onderzoek is gekomen, is de prestatiesturing. De focus en uniformiteit van prestatienormering wordt binnen de politie

als star ervaren, waardoor de ruimte voor *couleur locale* ingeperkt wordt. Bovendien ligt de focus op output-indicatoren, die slechts een deel van de politietaken behelzen. Het bredere, blijvende effect voor de samenleving blijft hierdoor onderbelicht. AEF raadt het gezag en de politie aan om binnen de sturing meer recht te doen aan de onzekerheden die bij het politiewerk horen. Om de hiervoor benodigde professionaliteit te ontwikkelen en te waarborgen, zijn volgens politiemedewerkers voorzieningen en ondersteuning nodig in termen van situationeel leren en competentieontwikkeling die binnen de Nationale Politie nu onvoldoende voorzien zijn. Tot slot is er behoefte aan intelligentere doelen, meer gericht op het behalen van het effect, in plaats van output. Hiervoor is *evidence-based* kennisontwikkeling op het gebied van outcome-gericht sturen nodig. Ook bij het gezag en de landelijke politiek ligt een verantwoordelijkheid om in te zetten op proactief nadenken over (toekomstige) veiligheidsvraagstukken en minder op korte termijn reguleren en indekken.

Sturings- en samenwerkingsrelatie politie en ministerie VenJ nog volop in ontwikkeling

Er is een aantal signalen over de sturings- en samenwerkingsrelatie tussen de politieorganisatie en ministerie van VenJ benoemd. De signalen hebben onder andere betrekking op de wijze waarop sturing plaatsvindt vanuit ministerie van VenJ en hoe omgegaan wordt met de realisatiefase waarin de politieorganisatie zich bevindt. Naar oordeel van AEF moet terughoudend omgegaan worden met deze signalen, omdat de bevindingen gebaseerd zijn op een beperkt aantal interviews. Deze terughoudendheid geldt ook voor het doen van aanbevelingen. Deze zijn daarom niet genoemd.

Omvang en inrichting takenpakket van de teamchef

Tot slot, heeft AEF een aantal bevindingen over de omvang en inrichting van het takenpakket van de teamchef opgenomen. AEF concludeert onder andere dat er een disbalans wordt ervaren in de bevoegdheden, wat het dagelijks werk van de teamchef lastig maakt. Ook bestaat in licht van de omvang van het takenpakket het risico dat er een versnippering optreedt in aandacht van de teamchef op de uitvoering van de taken, wat tot inefficiënties leidt. De Inspectie van VenJ is gevraagd in het kader van de onderzoeken naar de vorming van de Nationale Politie in de komende rapportages onder andere aandacht te besteden aan de invulling van de functie van teamchef. AEF beveelt aan de ervaren knelpunten die in dit onderzoek zijn benoemd, onder de aandacht van de Inspectie van VenJ te brengen.

Overkoepelende beschouwing op resultaten van het onderzoek

Op basis van bovenstaande conclusies en onderliggende analyses, kan een beschouwing gegeven worden over hoe de verschillende kaders met elkaar samenhangen en hoe ze op elkaar inspelen. Deze beschouwing overstijgt de vier domeinen die in dit onderzoek centraal staan, waarbij ook dieperliggende oorzaken in samenhang tussen de domeinen aan bod komen. We sommen de vier punten hieronder eerst op alvorens deze toegelicht worden:

- Het inspelen op de waan van de dag belemmert de organisatie in het op orde krijgen van de basis en het uitvoeren van langetermijnbeleid
- De politieorganisatie wordt beperkt in het maken van keuzen
- Oplossingen worden teveel gezocht in regels en te weinig in professionaliteit/kwaliteit van mensen
- De combinatie van inzicht in vraag, aanbod en effect is niet op orde.

Het inspelen op de waan van de dag belemmert de organisatie in het op orde krijgen van de basis en het uitvoeren van langetermijnbeleid

In het onderzoek is over de volle breedte van de politieorganisatie het vraagstuk aan de orde gekomen over het vinden van balans tussen aanpakken wat er nu speelt en voorbereiden op wat komen gaat. De balans staat continu onder druk en pakt vaak uit in het voordeel van het sturen en werken aan het hier en nu. Deze reactie is onderdeel van een systeem waarin de politiek, gezagen (OM en burgemeesters) en politieorganisatie gekozen hebben voor eenvormigheid en eenduidigheid op door politiek en het ministerie gestelde prioriteiten. Het systeem vertaalt zich in een top-down kaderstelling en opdrachtverstrekking.

De paradox is dat een belangrijk deel van de kracht van de Nationale Politie ligt in de eenduidigheid die het nieuwe stelsel met zich mee kan brengen, maar tegelijkertijd vraagt de ontwikkeling in de samenleving om een veel meer toekomstgerichte oriëntatie, met de partners in de omgeving, waarbij van buiten naar binnen wordt gekeken naar het aansluiten op de vraag uit de samenleving.

De huidige divisiestructuur met een beperkt mandaat naar de eenheden, divisies en de teams wordt verder ingeperkt door een grote nadruk op gedetailleerde verantwoording. Dit maakt het lastig om als volwaardig partner aan te sluiten bij de opdracht die het lokale gezag volgens de Politiewet heeft. Als de politieorganisatie wil werken aan een langere tijdshorizon, dan geldt voor de gehele organisatie dat een goede voorbereiding en positionering met bijbehorend regelvermogen nodig wordt geacht.

De uitdaging voor de komende jaren is het inrichten van een professionele organisatie waarbij de complexiteit van de organisatie zelf zo klein mogelijk is, het vermogen en de autonome bevoegdheid om in te grijpen in de uitvoering zo hoog mogelijk wordt gemaakt en de waarde van de centrale organisatie maximaal gebruikt wordt om toekomstgericht te anticiperen op de ontwikkeling van wet- en regelgeving, lange termijn trends en de gevolgen daarvan voor de organisatie.

Er wordt niet gepleit voor een andere organisatiestructuur dan nu wordt ingericht, maar wel om een andere inrichting van de mandaatstructuur, de manier waarop van hoog tot laag leiding wordt gegeven, de manier waarop op de verschillende niveaus vanuit professionaliteit de dialoog met de omgeving en het bevoegde gezag kan worden aangegaan om met de beschikbare middelen maximaal bij te dragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie. Dit vraagt ook om een andere opstelling van het bevoegd gezag waar het gaat om het verstrekken van opdrachten aan de politieorganisatie.

De politie is als professionele organisatie in staat om de geformuleerde wat-vraag te vertalen in een aanbod, in een aanpak en geeft tevens aan welk beslag op mensen en middelen deze keuzes hebben, zodat het bevoegd gezag haar afweging kan maken in de prioritering van de inzet van de politie. Op alle niveaus in de politieorganisatie.

De politieorganisatie wordt beperkt in het maken van keuzen

De Nationale Politie is een organisatie met ruim 65.000 medewerkers. Eén van de grootste organisaties die Nederland heeft. Een organisatie met een belangrijke ordenende en flankerende taak in de rechtsstaat. Een organisatie waar iedere burger van Nederland in zijn leven mee te maken krijgt. Een organisatie die zeer diep in de haarvaten van de samenleving zit en die een sterk frontlinie karakter heeft. Om dit bedrijf met zo'n cruciale

taak in de samenleving te laten functioneren zijn kaders nodig. Een raamwerk waarin haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden geregeld. Een raamwerk wat ruimte geeft om een doeltreffende bijdrage te leveren.

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat er een aantal kaders is gesteld die richting geven aan de opdracht van de Nationale Politie, maar er is ook een aantal kaders gesteld die het maken van keuzen in de werkwijze beperken en daarom de mogelijkheid om optimaal te kunnen inspelen op de maatschappelijke vraag. Deze kaders grijpen in op de bevoegdheid van de organisatie om een effectieve en doelmatige organisatie te bouwen. Een organisatie die nu en in de toekomst kan inspelen op de ontwikkeling in de samenleving en wat dat dan van die organisatie vraagt.

Een belangrijke gesignaleerde beperking bij het inrichten van een op effect in de samenleving gerichte organisatie, is de gehanteerde verdeling van operationele sterkte en niet-operationele sterkte. Het gevolg van deze sterktesturing is namelijk dat financiële effecten van keuzes in de operationele sterkte bij een gelijkblijvend financieel kader opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte en ook via de middelen (auto's, kleding, huisvesting, ICT). Deze sterktesturing stimuleert behoud van blauw, maar niet per se beter ondersteund en toegerust blauw. Dit kader beperkt de wens om meer hoger geschoolde functies in te richten bij de politie. Bovendien is ook de prikkel om te investeren in middelen, als automatisering/ICT, zelfs wanneer deze een hoog rendement hebben, beperkt omdat er geen optie is om met minder dan de vastgestelde formatie te werken. Techniek die bijdraagt aan de mogelijkheid om meer en actiever op straat met minder administratie aan het werk te zijn, waardoor doelmatiger gewerkt kan worden, wordt beperkt door dit kader. Aangezien dit kader in de fase van de reorganisatie bijdraagt aan een heldere uitgangspositie in de personele reorganisatie, is het van belang voor de toekomstige ontwikkeling van de organisatie te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing daar aan bijdragen en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

Een andere dimensie van sterktesturing, maar meer indirect van aard, is het vastzetten van sterkte op basis van outputsturing. Hierdoor wordt formatie en capaciteit gecompartmenteerd waardoor flexibiliteit wordt beperkt. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat dit op veel plaatsen aan de orde is. Lang niet altijd is duidelijk welke bijdrage aan het maatschappelijk effect er met het creëren van ruimte voor het kunnen behalen van een bepaalde output wordt nagestreefd. De doelbinding van sterkteverdeling en capaciteitsverdeling is niet altijd te vinden. Dit komt in bijzondere mate tot uitdrukking in de toenemende beweging om vergaand te specialiseren en te certificeren op onderdelen. Hoewel deze ontwikkeling bijdraagt aan het vergroten van vakmanschap, heeft de vertaling hiervan in harde formatie en verdeling in hokjes, mogelijke vergaande inflexibiliteit en het ontstaan van leegloop tot gevolg. Dit vraagt om een hernieuwd bewustzijn van generiek en specifiek in de hele organisatie, zodat de kwaliteit en kennis enerzijds en maximale flexibiliteit en slagkracht anderzijds beter in balans blijven.

Oplossingen worden teveel gezocht in regels en te weinig in professionaliteit/kwaliteit van mensen

Uitgangspunt voor de positionering van de Nationale Politie is werken met haar omgeving en gezag vanuit het adagium: ondergeschiktheid met gezag. Dit vraagt om bewustzijn en sturing op alle niveaus in de organisatie, maar ook om bewustzijn in de aansturing van de politie vanuit het gezag. In de huidige situatie wordt door de minister, het OM en de

politieorganisatie vaak gegrepen naar protocollering en certificering om verscheidenheid in afhandeling of verschil in interventie te beperken. In de hoop dat daarmee risico's worden uitgesloten. Dit leidt echter tot verstarring en inflexibiliteit. De middelen die moeten bijdragen aan het bereiken van het doel worden te vaak tot zelfstandig doel verheven. Dit draagt niet langer bij aan het doel: een effectieve, professionele politieorganisatie. Het spreekt voor zich dat er een goede balans moet zijn tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds.

Dit vraagt in het verlengde van het voorgaande om meer sturing op de hoofdlijnen (wat-vraag) en het maken van keuzes en herkenbare professionaliteit op alle niveaus in de politieorganisatie op de invulling van deze hoofdlijnen (hoe-vraag). Het is van belang de wens om alles dicht te regelen, in de relatie van het ministerie naar de politie en binnen de politie zelf, te leren loslaten. Kaders en certificering in het licht van het doel te plaatsen en alleen daar toe te passen waar dit bijdraagt aan het richten van de professionaliteit. Ondergeschiktheid met gezag ontstaat pas als er ruimte wordt gelaten voor professionaliteit en als die zichtbaar en merkbaar wordt ingevuld.

De combinatie van inzicht in vraag, aanbod en effect is niet op orde

Om de koppeling tussen de altijd grotere vraag dan de beschikbare capaciteit goed te kunnen maken, moet een aantal voorwaarden zijn ingevuld. Tijdens het onderzoek bleek dat er een drietal samenhangende thema's wordt benoemd. In de eerste plaats is er onvoldoende zicht op het werkaanbod waarmee de politie op alle verschillende niveaus te dealen heeft. Specifiek geldt dit voor het handavingsdomein. Meestal is er wel inzicht in wat er gevraagd wordt, maar de aard en omvang is bij acceptatie van de opdracht vaak niet helder. Dit in combinatie met een beperkt inzicht in beschikbare capaciteit en kwaliteit, maakt de koppeling van mensen en middelen aan opdrachten ingewikkeld. Daarbij komt als complicerende factor dat inzicht in de werkzame principes van politiewerk niet mogelijk is, dan wel beperkt wordt onderzocht, waardoor de koppeling van inzet aan het gewenste effect lastig blijkt. Dit heeft effect op het adequaat organiseren van de bedrijfsvoering. Het blijft immers lastig om op basis van deze onduidelijkheden te bepalen welke capaciteit, wanneer, hoe, met welke middelen en op welke wijze moet worden ingezet. Gecombineerd met de complexe kaders omtrent arbeidsvoorwaarden (ATW, Barp en LAR), ligt er een grote uitdaging.

Er wordt bij de Nationale Politie hard gewerkt aan het op alle niveaus inzichtelijk krijgen van het capaciteitsmanagement. Dit maakt het - zo noodzakelijke - werken vanuit samenhang tussen vraag en aanbod beter mogelijk, waarbij wel een herijking op de bestaande set van arbeidsvoorwaardelijke afspraken aan de orde is. De huidige afspraken maken een goede koppeling tussen werkaanbod en inzet op een doelmatige en doeltreffende manier erg lastig. Door meer rust te brengen in het keuzeprocess en prioritering en inzet meer voorspelbaar te maken, wordt de druk die vanuit de arbeidsvoorwaarden komt kleiner en dit maakt ook de dialoog met de vakorganisaties over modernisering van de arbeidsvoorwaarden waarschijnlijk beter mogelijk. Daarnaast kan het van belang zijn om naast een goed vast bestand van medewerkers te onderzoeken op welke manier inhoud kan worden gegeven aan een flexibele schil of aan een systeem van kortere verbintenis van medewerkers aan de organisatie, waardoor veel beter kan worden ingespeeld op de leeftijdsopbouw en de specifieke vraag die in de maatschappij op een gegeven moment opspeelt.

Grote focus op kwantiteit door omgeving biedt beperkte ruimte voor kwaliteit van het politiewerk

Een bijzonder thema wat tijdens het onderzoek naar voren kwam, is de sterke oriëntatie vanuit het gezag, opdrachtgevers en samenwerkingspartners en organisatie op kwantiteit. Het vraagstuk van maatschappelijk kwaliteit: *met inzet van welke middelen wordt de beste bijdrage aan veiligheid geleverd?* kwam niet echt aan de orde. Dit maakt dat ook de politiemix, de aandacht voor de verschillende aspecten van het politiewerk: de individuele vraag om hulp van burgers, collectieve vraag van de samenleving voor het bewaken van de openbare en rechtsorde en de maatschappelijke vraag om een integere rechtsstaat, niet aan de orde lijkt te zijn. Althans niet expliciet. Dit wordt voor een deel veroorzaakt in het soms nog beperkte inzicht in welke inzet van politie bijdraagt aan wel gewenst maatschappelijk effect. Daardoor ligt de focus op inzet van volume. Op normen, aantallen bonnen, afgepakte geldstromen en dergelijke. De politie kan, zeker als Nationale Politie, ondergeschikt maar met gezag, deze discussie, deze verschuiving van outputgericht naar effectgericht faciliteren. Daarvoor is het wel van belang dat er een zeer goed inzicht ontstaat in de aard en omvang van de verschillende vraag aan de politie, dat er een *evidence based* manier van kijken wordt ontwikkeld naar de handelingsalternatieven die bij een gegeven vraag aan de orde zijn en dat er een optimaal inzicht in de beschikbare capaciteit en kwaliteit bestaat om op deze vraag in te kunnen spelen. Niet alleen nu, maar ook vanuit inzicht in de ontwikkeling van de vraag uit de samenleving in de nabije en wat verdere toekomst.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 9 mei 2014 heeft de ministerraad besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) *Effectiviteit Politie* in te stellen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door een werkgroep met een vertegenwoordiging die bestaat uit: vertegenwoordigers van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Algemene Zaken, Financiën, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vertegenwoordigers van Korps Nationale Politie, Openbaar ministerie, een bestuurlijke vertegenwoordiger (een (regio) burgemeester) en een onafhankelijke wetenschapper.⁴

De IBO-werkgroep heeft de concrete opdracht om een analyse op te leveren over de mate waarin de Nationale Politie doelmatig en doeltreffend kan functioneren.⁵ Het rapport van de werkgroep moet aanbevelingen bevatten die op middellange termijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie kunnen verbeteren.

Voor de uitvoering van het onderzoek onderscheidt de IBO-werkgroep drie onderzoekslijnen:

1. **Impact en terugpraten:** Het zichtbaar maken van de impact van besluiten over de politie op de politie. Mogelijk zijn er verbeteringen mogelijk wat betreft het inzicht in de impact van nieuwe wetten, taken, protocollen, wensen et cetera op het capaciteitsbeslag van de politie. Dit kan resulteren in een beleidsvariant over het inbedden van impactanalyses en uitvoeringstoetsen in de politieorganisatie en het organiseren van het 'terugpraten' door de NP
2. **Knellende kaders:** Verkennen van 'knellende kaders' die effectief optreden door de politie in de weg staan
3. **Allocatieve ruimte:** inzicht krijgen in de beschikbare allocatieve ruimte op regionaal en lokaal niveau en de wijze waarop deze ruimte op regionaal en lokaal niveau wordt ingevuld en gebruikt.

Voordat de IBO-werkgroep verbeterpunten uit kan werken om de effectiviteit van de Nationale Politie te verhogen, is meer kennis van de politieorganisatie in dit kader vereist. Daarom heeft het ministerie van Financiën organisatie adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een inventarisatieonderzoek te doen naar 'knellende kaders' binnen de politieorganisatie (onderzoekslijn 2).

1.2 Begrippenkader

In het IBO ligt de focus op het doelmatig (efficiënt) en doeltreffend (effectief) functioneren van de politieorganisatie. In dit onderzoek beziet AEF deze begrippen in het licht van de maatschappelijke doelen van de politieorganisatie.

⁴ Rijksbegroting, *Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie*, 2014

⁵ Rijksbegroting, *Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie*, 2014

Net als elke andere organisatie in Nederland is de politieorganisatie gebonden aan externe en interne kaders: wet- en regelgeving, financiële kaders, huisvestingsplannen, aanwijzingen door het OM, afspraken met de vakbonden et cetera. Deze kaders dienen een doel. De politieorganisatie kan, zeker in een democratie, niet zonder kaders of administratie. Wet- en regelgeving kunnen zijn ingesteld om burgers rechtsbescherming of transparantie te geven, politiemedewerkers rechtszekerheid te bieden of om procedures rechtmatig te laten zijn. Verder kan allerhande regelgeving en protocollering bijdragen aan de kwaliteit van het politiewerk en de professionele standaarden. De doelen van de kaders – hoe legitiem en nuttig ook – kunnen echter ten koste gaan van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie en hierdoor in de uitvoering ‘knellen’. Daarmee is nog niet gezegd dat deze kaders onnodig of onwenselijk zijn.

Het doel van dit onderzoek is om binnen de bovengenoemde domeinen de situaties te inventariseren, waar een dergelijk conflict tussen doel, middel en effect speelt en die een negatief effect op de politiewerkzaamheden veroorzaken. Deze (onbedoelde) belemmerende effecten worden door de werkgroep als ‘knellende kaders’ gedefinieerd. Een knellend kader is voor het doel van dit onderzoek gedefinieerd als: ***elk systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken die een efficiënte en effectieve uitvoering van het politiewerk beperken.*** Bij de scope en diversiteit van knellende kaders wordt in hoofdstuk 2 nader stilgestaan.

De onderzoeksfocus op ‘knellende kaders’ leidt per definitie tot aandacht voor het negatieve; dat wat suboptimaal verloopt of beter kan. Die negatieve focus is eigen aan de vraag die is voorgelegd, maar is daarmee niet representatief voor de integrale stand van zaken van de politieorganisatie. Vanzelfsprekend gaan veel zaken goed. Daarbij komt dat deze onderzoeksvraag is uitgevoerd in een periode waarin de totstandkoming van de Nationale Politie in volle gang is waardoor een aantal van de ervaren knellende kaders en knelpunten voortkomen uit deze transitie en van tijdelijke aard zijn (zie hoofdstuk 2.1).

Wanneer een kader door politiemedewerkers als ‘knellend’ wordt ervaren, betekent dit geenszins dat het direct gewijzigd moet worden. Kaders zijn immers vrijwel altijd in het leven geroepen met de intentie om een doel te borgen of te bereiken, bijvoorbeeld het borgen van de rechtmatigheid of de transparantie. Dit feit is relevant om in ogenschouw te nemen bij de beschrijving en beoordeling van het knellende kader.

Daarom wordt gekeken op welke wijze het kader invulling geeft aan het bereiken van de beoogde doelen. Het onderzoek focust hierbij op de proportionaliteit van het kader; op de vraag of een redelijke verhouding bestaat tussen het instrument/kader en het beoogde doel. Wanneer er alternatieven zijn om tot een minder belastend kader te komen, zonder dat dit ten koste gaat van het doel, kunnen de lasten onnodig belastend worden genoemd.

1.3 Vraagstelling en afbakening

Voor het onderzoek zijn de volgende centrale vragen geformuleerd:

- Op welke manier worden de werkzaamheden van de politie in de praktijk beïnvloed door zogenaamde ‘knellende kaders’?
- Hoe zien deze werkzaamheden van de politie er dan in de praktijk uit?

De centrale vraagstelling is verder geoperationaliseerd in een aantal deelvragen. Het gaat om de volgende deelvragen:

- Welke wet- en regelgeving, beleid en richtlijnen et cetera worden in de praktijk ervaren als belemmering voor het (dagelijks) effectief functioneren van de politie?
- Op welke manier worden de werkzaamheden en de capaciteitsinzet van de politie beïnvloed door deze ‘knellende’ kaders?
- Door wie is het betreffende kader opgelegd, bijvoorbeeld: gezag, intern politie, Europese regelgeving, het ministerie van VenJ?
- Met welk doel is het kader opgelegd?
- Wat zijn de beïnvloedingsmogelijkheden: wie kan het kader beïnvloeden of versoepelen?
- Wat zouden daarvan de (gevoelde) baten en lasten zijn van aanpassing van het kader en voor wie?
- Hoe spelen verschillende kaders op elkaar in?
- Is er een verband te leggen tussen de knellende kaders en het beslag op, en flexibiliteit van, capaciteit?
- In hoeverre spelen knellende kaders een rol in het behalen van normen en worden die normen gehaald?

Het onderzoek wil op basis van een empirisch onderbouwde analyse – gestoeld op bureauonderzoek, interviews met experts en expertsessies – inzicht bieden in ‘knellende kaders’ waar de politie in de praktijk mee te maken heeft bij het uitvoeren van haar werkzaamheden. Er wordt ingegaan op vier domeinen:

- Primair proces: handhaving
- Primair proces: opsporing
- Bedrijfsvoering: personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden
- Bedrijfsvoering: huisvesting.

Onderzoeksproces

Vanwege de zeer korte doorlooptijd van dit onderzoek (6 weken), de samenhang met andere onderzoekactiviteiten in het kader van het IBO en de te maken keuzen in de uitvoering van het onderzoek, is een begeleidingscommissie ingesteld met een hoogfrequente terugkoppeling. De begeleidingscommissie kwam wekelijks bij elkaar om keuzes te maken in de uitvoering van het onderzoek en het bespreken van de voortgang van het onderzoek. Hierdoor bleef dit deel van het IBO onderzoek maximaal verbonden met de andere onderdelen. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en VenJ, het OM, het bureau Regioburgemeesters en de Nationale Politie.

In onderstaande tabel zijn de onderzoekstappen op hoofdlijnen weergegeven. Daarbij is ook aangegeven waarbij de begeleidingscommissie en werkgroep betrokken zijn geweest en hoe de input tot stand is gekomen.

<i>Stap</i>	<i>Toelichting</i>	<i>Betrokkenen</i>	<i>Input</i>
Stap 1	<i>op- en vaststellen werkhypothesen</i>	Begeleidingscommissie en IBO- werkgroep	Onderzoeksvoorstel AEF
Stap 2	<i>uitwerken en toetsen van de groslijst knellende kaders</i>	Begeleidingscommissie	Literatuuronderzoek, interviews, 1 ^{ste} expertsessie
Stap 3	<i>selectie van werkhypothesen voor verdieping</i>	Begeleidingscommissie en IBO-werkgroep	Voorstel AEF
Stap 4	<i>analyse van de knellende kaders</i>	Begeleidingscommissie	Literatuuronderzoek, interviews, 2 ^{de} expertsessie
Stap 5	<i>toetsing conceptbevindingen</i>	Begeleidingscommissie	Literatuuronderzoek, interviews, 2 ^{de} expertsessie

De stappen zijn hieronder beknopt toegelicht.

Stap 1: op- en vaststellen werkhypothesen

In zijn onderzoeksvoorstel heeft AEF op basis van een eerste groslijst met knellende kaders een aantal werkhypothesen per domein opgesteld (zie *bijlage 1 - werkhypothesen*). Deze werkhypothesen zijn ter vaststelling voorgelegd aan de begeleidingscommissie en de IBO-werkgroep. Het opstellen van de werkhypothesen had als doel focus in de uitvoering van het onderzoek aan te brengen.

Stap 2: uitwerken en toetsen van de groslijst knellende kaders

Om te komen tot een eerste inventarisatie van knellende kaders, is – naast het uitvoeren van interviews – gebruik gemaakt van een documentenstudie. De uitkomsten van dit bureauonderzoek zijn toegevoegd aan de groslijst. De groslijst is vervolgens getoetst in een 1^e expertsessie. De resultaten hiervan zijn besproken in de begeleidingscommissie.

Na de 1^e expertsessie is er voor gekozen om de analyse van knellende kaders aan te vliegen vanuit een aantal problemen per domein. De problemen dekken alle knellende kaders en knelpunten als geïnventariseerd af, zoals te zien is in onderstaande tabel. In deze tijdelijke tabel zijn de vooraf geformuleerde werkhypothesen – die dienden als prikkelende stellingen om onderliggende knellende kaders boven water te krijgen – gekoppeld aan de problemen. Op deze manier wordt inzichtelijk welke werkhypothese waar in het rapport een plek heeft gekregen. Daarbij zijn de werkhypothesen overigens niet altijd expliciet weergegeven, bijvoorbeeld als uit het nadere onderzoek bleek dat er geen knellend kader of knelpunt aanwezig was.

Domein	Probleem	Knellende kaders/knelpunten	Werkhypothesen
Opsporing en handhaving	Hoge regel- en administratieve lastendruk	<ul style="list-style-type: none"> - Europese wet- en regelgeving - Nederlandse wet- en regelgeving - Protocollen en procedures van het OM - Informatieverzoeken - Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering 	<ul style="list-style-type: none"> - Te veel tijd wordt besteed aan administratie ten gevolge van (zelf)opgelegde normen - Tekort aan samenwerking tussen opsporing en handhaving beperkt maatschappelijke effecten - Toenemende Europese regelgeving heeft negatieve invloed op de slagkracht van de tactische rekerchetaak. - Het bieden van rechtsbescherming wordt (teveel) gezocht in bureaucratie.
	Ver- en toedeling van handhavingscapaciteit is niet helder	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan een integraal afwegingskader - Een toenemende vraag 	<ul style="list-style-type: none"> - Door de brede kerntaak voert de politie (noodgedwongen) veel taken uit als gevolg van bezuinigingen in o.a. het sociaal domein.
Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Beperkte flexibele inzetbaarheid van personeel	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidstijdenwet (ATW) - Besluit Algemene Rechtspositie Politie (Barp) - Regelingen (o.a. LAR, RPU) - Toepassing van certificering - Status van aspiranten en deeltijdstudenten in operationele sterkte - Kennistekort van ATW, Barp en LAR 	<ul style="list-style-type: none"> - Arbeidsovereenkomsten en -wetgeving (ATW en Barp (LAR)) leiden tot een inefficiënte en inflexibele inzet van mensen. - Vergrijzing leidt tot een verminderde inzetbaarheid van een steeds groter gedeelte van de operationele sterkte.
	Beperkte instroom en behoud van hoogopgeleiden	<ul style="list-style-type: none"> - Cultuur als 'horde' voor hoogopgeleiden om te aarden - Ontwikkelingsperspectief is - vooral voor 'blauw' - beperkt - Sterktesturing - Standaard' opleidingseisen - Personele reorganisatie bedrijfsvoering 	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrekkige matching van werkaanbod en competenties o.a. beperkte instroom en benutting van hogeropgeleiden

Domein	Probleem	Knellende kaders/knelpunten	Werkhypothesen
Huisvesting	Beperkte sturing op samenhang huisvesting, mobiliteit en ICT	<ul style="list-style-type: none"> - Gebrek aan een integraal afwegingskader - Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting 	<ul style="list-style-type: none"> - Bezuinigingen op huisvesting leiden tot inefficiënties (toename reisbewegingen en wachttijden) - Het gebrek aan integrale besluitvorming (bijvoorbeeld ICT, huisvesting) leidt tot knelpunten in de uitvoering van primair politiewerk - Geconcentreerde huisvesting veroorzaakt meer afstand tot het primair proces wat leidt tot: extra afstemming en coördinatie, minder lokale inbedding, waardoor de politie meer reactief en inefficiënter wordt ingezet, verminderde slagkracht door een toename van formele procedures o.a. voor de inzet van experts
	Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting	<ul style="list-style-type: none"> - Geen externe financiering voor investeringsruimte 	
Domein onafhankelijke thema's	Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht	-	<ul style="list-style-type: none"> - Prestatienormering is te eng (cijfermatig) en uniform (geen onderscheid stad/platteland) ingericht. Hierdoor ontstaan verkeerde inzetprikkel en wordt niet het maximale maatschappelijke effect bewerkstelligd

Stap 3: selectie van werkhypothesen voor verdieping

Naast een brede inventarisatie, zijn er steeds één of meer verdiepende interviews uitgevoerd om op een aantal werkhypothesen te verdiepen. Om tot een selectie voor verdieping van de werkhypothesen te komen, zijn de onderliggende knellende kaders beoordeeld op twee aspecten:

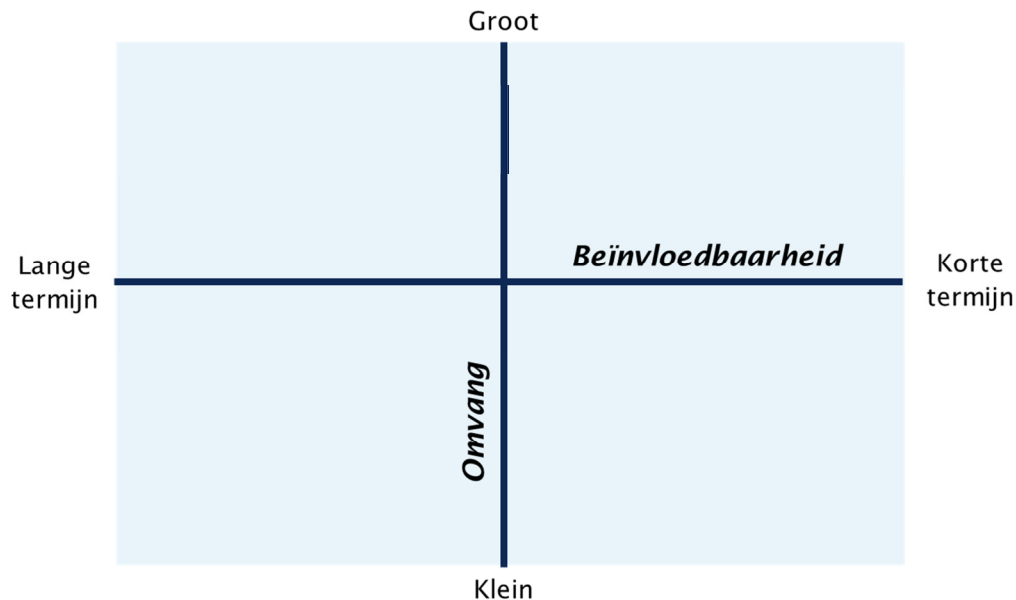
- **Omvang** van het effect; het belemmerende effect van het kader kwalitatief of kwantitatief uitgedrukt. Binnen de grenzen van het onderzoek is steeds uitgegaan van beschikbaar materiaal uit eerder onderzoek. Er is door AEF geen nieuwe data opgevraagd voor (reken)simulaties of analyses. De knellende kaders die op basis van de bestaande data, de interviews en expertsessie bestempeld zijn als kaders die de dagelijkse effectiviteit van de politieorganisatie sterk beïnvloeden, hebben omvang 'groot' gekregen. De kaders, die minder ineffectiviteit veroorzaken of gelden voor een kleiner deel van de politietaken, zijn bij omvang 'medium' ingedeeld. Kaders met een kleine impact op de effectiviteit van de politie zijn in mindere mate meegenomen in dit onderzoek. Als een kader omvang 'klein'

heeft gekregen, betekent dit dat het kader recent of in de nabije toekomst wordt weggenomen door geplande maatregelen.

- **Beïnvloedbaarheid**; hoe (gemakkelijk) het kader kan worden gewijzigd en door wie. Bij beïnvloedbaarheid op de korte termijn betekent dit dat de politieorganisatie zelf bevoegd is tot aanpassingen (bijv. het beschrijven van carrièrepaden voor hoger opgeleiden).⁶ Met een medium beïnvloedbaarheid, dus op de middellange termijn, wordt bedoeld dat aanpassingen gemaakt moeten worden in overleg met andere partijen (bijv. afspraken over procedures in de samenwerking met het Openbaar Ministerie). Met een kleine beïnvloedbaarheid worden de kaders bedoeld, die zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, en hierdoor in samenspraak met zeer veel partijen en pas op de lange termijn aan te passen zouden zijn.

De volgende figuur dient hiervoor als leidraad. De knellende kaders zullen in de conclusie van elk domein hoofdstuk een positie krijgen op deze figuur.

Figuur 1: beoordelingscriteria voor knellende kaders



AEF heeft een voorstel voorgelegd aan de begeleidingscommissie en de IBO-werkgroep, die ingestemd hebben met de selectie van onderstaande vier werkhypothesen:

- Het gebruik van uniforme prestatienormen (beleid) leidt tot inefficiënties in de uitvoering van het politiewerk
- De vertaalslag vanuit wetgeving naar eigen opgelegde procedures en protocollen maken het administratieve proces ingewikkeld
- Arbeidsovereenkomsten en -wetgeving (ATW en Barp (LAR)) leiden tot een inefficiënte en inflexibele inzet van mensen

⁶ Overigens betekent het niet dat intern beleid per definitie makkelijk of op de korte termijn te wijzigen is.

- Een lage instroom en behoud van hoger opgeleiden heeft een negatieve effect op de kwaliteit van het politiewerk.

Stap 4: analyse van de knellende kaders

Het resultaat van de verdieping op werkhypothesen heeft geleid tot een overzicht van knellende kaders en mogelijke gevolgen die verwerkt zijn in deze rapportage. Het resultaat is – met het oog op de toegankelijkheid, dus daar waar nodig - schematisch weergegeven in een probleemboom, die aan het begin van elke analyse is opgenomen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de relatie tussen de knellende kaders en gevolgen niet expliciet op causaliteit zijn onderzocht. Het is daarnaast moeilijk aan te tonen welk kader welk aandeel heeft in de problematiek.

In de analyse is elk knellende kader getypeerd (zie hoofdstuk 2). Daarbij is per knellend kader - voor zover - mogelijk het achterliggende doel beschreven en is een uitspraak gedaan over de proportionaliteit ervan.

De proportionaliteit wordt getoetst aan de hand van twee criteria:

- Zijn er alternatieven?
- Kunnen met deze alternatieven dezelfde doelen worden geborgd of bereikt?

Tevens is per knellend kader de omvang en impact beschreven conform bovenstaand figuur. Dezelfde figuur is ook gebruikt in de analyse van het totaal aan geïnventariseerde knellende kaders. Deze opzet is met de begeleidingscommissie besproken. Het figuur biedt namelijk een handvat voor categorisering om de meest ‘kansrijke’ knellende kaders in kaart te brengen. Dit zijn de kaders die relatief hoog scoren op beïnvloedbaarheid en omvang: deze kaders kunnen dus relatief snel worden gewijzigd met een groot te verwachten effect.

Stap 5: toetsing conceptbevindingen

Tot slot zijn de conceptenbevindingen besproken en getoetst in de 2^e expertsessie en de begeleidingscommissie.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Voor de inventarisatie van knellende kaders is gebruikgemaakt van drie onderzoeksmethoden; documentenstudie, interviews en expertsessies.

1.4.1 Documentenstudie

Om te komen tot een eerste inventarisatie van knellende kaders, is gebruik gemaakt van een documentenstudie. Daarbij is nadrukkelijk gezocht naar kwalitatief en kwantitatief onderzoek dat de effecten en de omvang van deze kaders in kaart brengt. De resultaten van de documentenstudie zijn verwerkt in de analyse van de domeinen. In *bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen* is een overzicht opgenomen van de bronnen die geraadpleegd zijn.

1.4.2 Individuele interviews

Voor het onderzoek zijn 26 semigestructureerde interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de politieorganisatie. Afhankelijk van de fase in het onderzoek had het interview als doel ‘breed’ knellende kaders te inventariseren of om op een aantal knellende kaders te verdiepen. In de laatste reeks interviews is aan de hand van de in kaart gebrachte knelpunten naast (een beperkte) verdieping van het onderwerp door twee extra interviews ook gekeken naar mogelijke aanbevelingen.

Aan het einde van het onderzoek zijn zes interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (OM), het bureau van Regioburgemeesters en het ministerie van VenJ. Het doel van deze interviews was om te reflecteren op de geïnventariseerde knellende kaders en te toetsen of deze herkend worden.

Voorafgaand aan de interviews hebben de geïnterviewden binnen de politieorganisatie een *topic list* ontvangen, die alle relevante vragen/onderwerpen bevatten en zodanig was opgebouwd dat de respondent werd uitgenodigd tot een zelfanalyse. In het rapport zijn geen citaten of verwijzingen naar individuele gesprekken opgenomen. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in *bijlage 3 - Overzicht geïnterviewden*.

1.4.3 Expertsessies

Tijdens het onderzoek zijn twee expertsessies georganiseerd. In de eerste expertsessie is de groslijst ‘knellende kaders’ besproken en verrijkt. De gesignaleerde problemen zijn in interviews verdiept en getoetst – en voor zo ver relevant verwerkt in dit rapport. Hiermee is richting gegeven aan het onderzoek en dit heeft input opgeleverd voor de formulering van de werkhypothesen. Deze groslijst is gaande het onderzoek telkens aangevuld. In de tweede sessie zijn de eerste bevindingen ter toetsing voorgelegd. De focus lag op de bevindingen over de vier geselecteerde verdiepingsthema’s. Deelnemers en organisatie hebben gezamenlijk de knellende kaders beoordeeld op de assen van ‘beïnvloedbaarheid’ en ‘omvang’. Tevens hebben zij in deze sessie al een aantal mogelijke aanbevelingen aangedragen. In *bijlage 4 - Groslijst* – is een overzicht opgenomen van alle knellende kaders en knelpunten die in dit rapport zijn verwerkt.

Met oog op de validiteit van de bevindingen, zijn in de analyse van de knellende kaders en gegevens uit de interviews, de expertsessies en de documentenstudie in onderlinge samenhang betrokken (triangulatie).

1.4.4 Duiding onderzoeksresultaten

Het inventarisatieonderzoek is in een kort tijdsbestek uitgevoerd. In drie weken zijn 31 interviews uitgevoerd en twee expertsessies georganiseerd. De geïnterviewden verschilden qua functie in de organisatie (operationeel, ondersteunend, beleidsadviseurs) en expertise (domeinafhankelijk). De diversiteit aan geïnterviewden en de korte doorlooptijd betekent dat om tot concrete aanbevelingen te komen op een aantal onderwerpen mogelijk nader onderzoek nodig zal zijn. Het karakter van dit onderzoek is een inventarisatieonderzoek; in dit licht moeten de onderzoeksresultaten ook worden beschouwd. Daarbij blijft het natuurlijk een feit dat de focus volledig gericht is op verbetermogelijkheden en knellende kaders, waardoor de veelheid aan activiteiten die goed lopen en in de samenwerking tot tevredenheid leiden, geen aandacht krijgen.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is opgedeeld in zeven hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt de context waarin dit inventarisatieonderzoek is uitgevoerd beschreven. Ook wordt de toepassing van het begrip knellende kaders in dit rapport toegelicht. In hoofdstuk 3 tot en met 5 zijn per domein de geïnventariseerde knellende kaders en knelpunten uitgewerkt. Vanwege de overlap tussen de domeinen opsporing en handhaving zijn deze geclusterd in één hoofdstuk. In hoofdstuk 6 is een aantal van de geïnventariseerde knelpunten die niet passen binnen de geselecteerde domeinen, of die zich manifesteren in meerdere domeinen, weergegeven. In hoofdstuk 7 zijn de conclusies samengevat.

2 De knellende kaders beschouwd

2.1 Context

Sinds 1 januari 2013 is de Nationale Politie formeel een feit. Op dit moment wordt gewerkt aan de realisatie van de organisatie conform het Inrichtingsplan Nationale Politie. Dit duurt van 1 januari 2013 tot 1 januari 2018.⁷ Dat de realisatie van de Nationale Politie volop bezig is, blijkt uit de gesprekken die gevoerd zijn in het kader van dit onderzoek.

Door geïnterviewden zijn verschillende knellende kaders benoemd die gaan over de realisatie van de Nationale Politie. Aangezien het realisatieproces nog een aantal jaar duurt en nog niet overzien kan worden of deze knellende kaders gedurende het realisatieproces worden opgelost, maken ze wel deel uit van dit onderzoek. Het zijn kaders – of een gebrek hieraan – die de uitvoering van het politiewerk op dit moment belemmeren. Dit geldt in het bijzonder voor de bedrijfsvoerings-domeinen huisvesting en personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden.

Voor het domein huisvesting zijn de effecten van gemaakte inrichtingskeuzen nog niet geheel zichtbaar. Het strategisch huisvestingsplan heeft namelijk een realisatietermijn tot 2025. Huisvestingslocaties voor bijvoorbeeld basisteams en geconcentreerde PDC-locaties zijn bekend, maar nog niet gerealiseerd. In de interviews worden door geïnterviewden vooral stilgestaan bij kaders die knellen bij de realisatie van de huisvestingsplannen.

Ook binnen het domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden gebeurt veel. Elk voormalig korps had zijn eigen protocollen, waaronder het ‘protocol arbeids- en rusttijden’, die op dit moment geharmoniseerd worden tot landelijk beleid en uitvoeringsregelingen. De harmonisatie van alle arbeidsvoorwaarden duurt nog enkele jaren. Een beweging is ingezet, maar de eindsituatie is nog niet bereikt.

Stelselveranderingen, zoals de invoering van een Nationale Politie, beperken zich niet tot veranderingen in de interne organisatie, in dit geval de politieorganisatie. Deze veranderingen hebben ook effect op de samenwerking met het gezag en keten- en samenwerkingspartners. Een nieuwe constellatie betekent vaak dat rollen gherdefinieerd worden en dat gezags- of samenwerkingsrelaties opnieuw moeten uitkristalliseren.

Voorgaande tekst schetst kort de dynamiek waarin dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Tevens maakt het inzichtelijk dat geïnterviewden hebben aangegeven dat bepaalde knellende kaders tijdelijk kunnen zijn als gevolg van de realisatie van de Nationale Politie. Aangezien de definitie van knellende kaders ruimte laat voor een variëteit aan type kaders en dus ook kan gaan over de realisatie van de Nationale Politie, staan we in de volgende paragraaf bij verschillende type knellende kaders stil.

⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, 2012.

2.2 Typering van knellende kaders

Een knellend kader is in hoofdstuk 1 gedefinieerd als elk systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken die een efficiënte en effectieve uitvoering van het politiewerk beperken.

Dit is een brede definitie die ruimte laat voor een variëteit aan type kaders, waarbij de beïnvloedbaarheid en de omvang van het effect per kader kan verschillen. Hieronder worden de vier type knellende kaders die in dit onderzoek worden onderscheiden gekarakteriseerd. Deze karakterisering maakt de scope inzichtelijk en ordent de veelheid aan knellende kaders die in dit onderzoek de revue passeren.

2.2.1 Wet- en regelgeving EU

Europese wet- en regelgeving waaronder richtlijnen, verordeningen, uitvoeringshandelingen en administratieve voorschriften. Wijzigingen van Europese wetgeving vragen uitgebreide en complexe processen, vanwege de afstemming met de diverse Europese lidstaten en instituties evenals de afstemming met vele stakeholders. Dit beperkt de beïnvloedbaarheid, zeker op de korte termijn, aanzienlijk. Daarbij dient een individuele lidstaat steun te genieten om een nieuwe wet of wetswijziging op Europees niveau te kunnen doorvoeren. Zij kan niet unilateraal acteren. Wanneer het effect op de Nationale Politie als uitgangspunt wordt genomen, is de omvang van het effect van Europese regelgeving vrijwel even groot als die van nationale regelgeving.

2.2.2 Wet- en regelgeving Nederland

Nederlandse wetten zoals de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB), de Wet politiegegevens (Wpg) of de Arbeidstijdenwet (ATW). Maar ook algemene maatregelen van bestuur zoals het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) en onderhavige regelgeving. Wetswijzigingen vragen om goede aanleidingen, een lange wijzigingstermijn en een uitgebreide consultatie van stakeholders. Dit beperkt de beïnvloedbaarheid. Daar de scope van wetten gewoonlijk zo ruim mogelijk is, is de omvang van het effect van een wijziging aanzienlijk. Een besluit duurt korter om te wijzigen (minimaal 6 maanden) maar het effect is soms ook minder omvangrijk. Ook hier is de raadpleging van stakeholders verplicht.

Nota bene: wanneer knelpunten volgen uit de uitwerking van een wet op lager niveau (in een besluit, regeling of protocol) wordt deze lagere regelgeving als knellend kader genomen en daar ter sprake gebracht.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat het bijstellen van wet- en regelgeving binnen Nederland natuurlijk altijd in overeenstemming zal moeten zijn met de wet- en regelgeving uit de EU.

2.2.3 Extern beleid

Onder extern beleid worden allerhande beslissingen en afspraken door derden - hoofdzakelijk met bestuur en OM - geschaard, die het werk(veld) van de politie direct raken. Denk aan: internationale afspraken rondom veiligheid, nationaal veiligheidsbeleid, decentralisatiebeleid en het programma IV, de uitkomsten van de onderhandelingen tussen het ministerie en de vakbond, toezeggingen aan de Tweede Kamer en aanwijzingen van het OM (landelijke richtlijnen van het College van PG's en specifieke opdrachten per eenheid). Dit is een brede categorie aan semi-harde instrumenten die verregaande consequenties kunnen hebben voor het functioneren van de politie. Dit beleid is niet in beton gegoten en daarom op relatief korte termijn - binnen een ambtstermijn of na goed overleg - te wijzigen. Omdat het door externe partijen opgelegd beleid betreft, kunnen conflicterende belangen

in de weg staan om echte verandering te bereiken. De omvang van effecten van de externe beleidskaders loopt uiteen. Beleid kan op een deel of het geheel van de politieorganisatie betrekking hebben.

2.2.4 Intern beleid

Onder intern beleid worden alle zwaarwegende strategische en bedrijfsvoeringskeuzes (inclusief keuze qua huisvesting en ICT) geschaard. Gegeven de oprichting van de Nationale Politie, die momenteel nog in volle gang is, is het interne beleid nog volop in 'wording'. Als het gaat om landelijk intern beleid is vaak dus sprake van een optelsom van (geharmoniseerde) beleidsregels uit de vroegere korpsen. Dit onderzoek stelt daardoor noodzakelijkerwijs 'knellende kaders' en knelpunten aan de kaak waarmee de politie (deels) al aan de slag is of mee aan de slag zal gaan. Ook de afspraken met de ondernemingsraden en interne protocollen vallen onder dit type knellend kader.

De beïnvloedbaarheid van dit interne beleid is - in ieder geval in theorie - relatief hoog. Echter in het geval van de bedrijfsvoering kunnen de frictiekosten van wijzigingen aanzienlijk zijn (denk aan: de overstap op een nieuw ICT-systeem) terwijl in het geval van wijzigingen van afspraken met de vakbond of OR de belangen dusdanig groot kunnen zijn dat een wijziging op korte termijn minder denkbaar is. De omvang van het effect van dit interne beleid is gewoonlijk omvangrijk, tenzij het lokaal deelbeleid betreft. Gegeven de oprichting van de Nationale Politie zal dit laatste type lokale afspraken in steeds mindere mate aanwezig zijn en dus een kleinere rol spelen.

2.3 Knelpunten

Belemmering in de uitvoering van het politiewerk kunnen niet allemaal worden herleid tot 'knellende kaders'. Er zijn problemen die niet worden veroorzaakt door een knellend kader, maar die in het onderzoek wel (veelvuldig) naar voren kwamen en als 'knellend' werden ervaren. Er kan hierbij worden gedacht aan 'softe' zaken als leiderschapsstijl of organisatiecultuur. Deze knelpunten vallen buiten de definitie van 'knellend kader' omdat zij geen 'systematisch geheel aan (in)formele wetten, regels, besluiten en afspraken' zijn, maar wel belangrijk om de benoemde problemen te begrijpen. Deze knelpunten maken daarom wel onderdeel uit van de scope. Deze zaken worden in dit onderzoek 'knelpunten' genoemd. Het gaat hier primair om a) het ontbreken van een kader of b) gedragspatronen (cultuur).

Het duiden van knelpunten vraagt een andere aanpak dan de duiding van knellende kaders. Knelpunten zijn niet - in tegenstelling tot knellende kaders - bewust in het leven geroepen om doelen te dienen. Knelpunten zijn anders - softer - van aard; ze zijn organisch ontstaan en daarmee lastiger vast te grijpen en op te lossen. Bij de duiding van 'knelpunten' wordt het benoemen van de doelen of de proportionaliteit dan ook achterwege gelaten. De oplossingen voor knelpunten kan overigens wel weer in kaders zijn gelegen.

2.3.1 Het ontbreken van kaders

De afwezigheid van een wet, intern beleid of ICT-systeem waardoor bepaalde knelpunten gaan opspelen, bijvoorbeeld het ontbreken van een juridisch kader voor het handelen van de politie bij psychisch verwarde personen. De beïnvloedbaarheid is in deze gevallen groot, maar niet altijd gemakkelijk te bepalen. De omvang kan potentieel groot zijn, maar zal per geval verschillen. De oplossing kan zijn om een kader, zoals wetgeving of intern beleid, op te stellen.

2.3.2 Gedrag patronen

De patronen aan gedragingen binnen de politieorganisatie of in één of meerdere eenheden. Hierbij kan worden gedacht aan de stijl van leidinggeven, de competenties waarop mensen worden aangesproken en beloond, de geëigende methode om een bepaalde taak aan te pakken. Deze gedrag patronen liggen vaak in lijn met de aanwezige kaders, maar bestaan ook onafhankelijk van de kaders en kennen een eigen dynamiek die ook tegen de kaders kan indruisen, zeker in gevallen van reorganisaties en koerswijzigingen. Gedrag patronen verklaren dikwijls het verschil tussen theorie, waarin alleen de kaders zijn meegenomen als factoren van invloed, en de praktijk, waarin ook grilligere factoren als ingesleten normen, waarden en gewoonten een invloed uitoefenen.

De beïnvloedbaarheid van gedrag patronen binnen organisaties is, door de aard van menselijk gedrag, vaak laag. Cultuurveranderingen zijn processen van een lange adem, waarin de organisatie langzaam kantelt en mensen langzaam wennen aan het nieuwe gedrag wat van hen wordt gevraagd. De omvang is in potentie groot, maar vaak lastig te aan te wijzen, daar het gewoonlijk een stroom aan stapsgewijze wijzigingen betreft. De winst wordt geleidelijk geboekt en is als daar niet bewust bij wordt stil gestaan, moeilijk te duiden.

3 Domein opsporing en handhaving

Het opsporen van daders van misdrijven en het handhaven van de rechtsorde hoort van oudsher tot de taken van de politie. Het inrichtingsplan van de Nationale Politie definieert opsporing en handhaving als onderdeel van basispolitiezorg.⁸ Daarnaast worden bepaalde taken op het gebied van opsporing en handhaving op regionaal en landelijk niveau uitgevoerd, bij gebeurtenissen die de grenzen van basisteams overschrijden, of die specialistische expertise vereisen.

Dit hoofdstuk gaat over de knellende kaders en knelpunten in het domein opsporing en handhaving. Naar aanleiding van het bureauonderzoek, de interviews, expertsessies én de keuzes van de begeleidingsgroep komen twee problemen aan bod:

- Hoge regel- en administratieve lastendruk
- Keuzes voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder.

Aan deze twee problemen liggen verschillende knellende kaders en knelpunten ten grondslag, die elk afzonderlijk zijn toegelicht. Aan het einde van het hoofdstuk wordt stilgestaan bij mogelijke aanbevelingen.

3.1 Regel- en administratieve lastendruk

3.1.1 Problematiek

De politieorganisatie heeft in haar dagelijks werk te maken met veel administratieve activiteiten. Het handhavings- en opsporingswerk is in toenemende mate ‘administratief’ van aard geworden, volgens politieprofessionals. Er bestaat binnen de politie bovendien de indruk dat de hoeveelheid administratief werk in de toekomst verder zal toenemen. Iedere geïnterviewde beseft dat administratief werk onderdeel uitmaakt van de taak van de politie, maar de omvang, complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen wordt vaak als (onnodige) lastendruk ervaren.

Er zijn meerdere onderzoeken gedaan naar de aard en omvang van deze lastendruk. Ter illustratie van de problematiek en om een gevoel te krijgen bij de omvang, is een aantal resultaten van deze onderzoeken in het onderstaande kader opgenomen.

De omvang van lastendruk in opsporing en handhaving

Opsporing

Wat betreft de opsporing, ervaren politieprofessionals hun takenpakket als grotendeels administratief (70%), en deels als onnodig administratief, zo concludeerde AEF. EIM kwam tot een lager percentage van 38% in haar onderzoek, waarvan 90% als problematisch ervaren administratieve lasten gold. De (als problematisch ervaren) lasten zijn hoe dan ook omvangrijk. Ter illustratie: per ‘standaard’ onderzoek naar een zwaar crimineel delict worden gemiddeld 4.939 uur besteed aan administratieve handelingen, gerelateerd aan de inzet van BOB-middelen. Het aandeel hiervan dat als onnodige administratieve lasten

⁸ Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, 2012.

wordt ervaren is gemiddeld 2.097 uur, ofwel ongeveer 40 procent.

Handhaving

Wat betreft de handhaving, wijst een onderzoek van EIM uit dat tussen de 20% en 40% van de totale werktijd binnen de basispolitiezorg wordt besteed aan administratief werk, waarvan tussen de 6% en 12% samenhangt met als problematisch ervaren administratieve werkzaamheden. Uit AEF onderzoek komt een soortgelijk percentage: agenten besteden ruim een derde tot de helft van hun diensttijd aan administratieve handelingen.

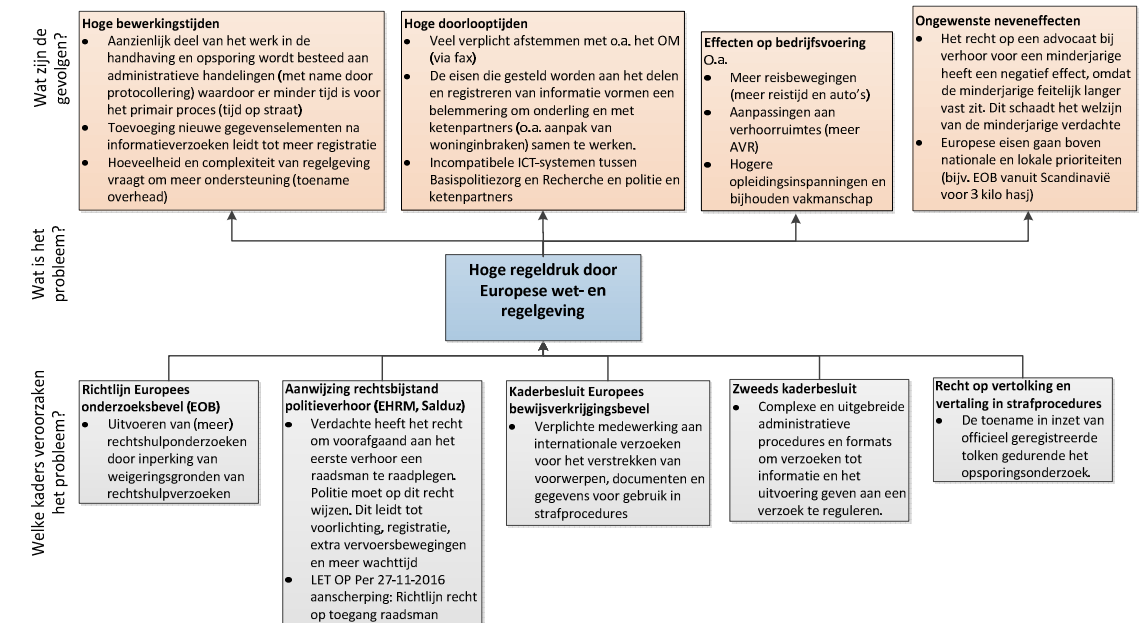
De ervaren administratieve lastendruk, als aangekaart in onder meer de interviews, vindt haar oorsprong in diverse ‘knellende kaders’ zoals Europese en Nederlandse wet- en regelgeving, landelijk en regionaal veiligheidsbeleid, toezeggingen aan de kamer, aanwijzingen van het OM, informatieverzoeken, interne protocollen et cetera. Daarmee is allerminst gezegd dat deze kaders onnodig of overbodig zijn. Een politie kan, zeker in een democratie, niet zonder kaders of administratie. Regelgeving en protocollering die bijdragen aan de kwaliteit van het politiewerk en de professionele standaarden zijn enkel aan te moedigen. Het Inrichtingsplan schrijft hierover het volgende: ‘De professionele ruimte van de politiemedewerkers wordt vergroot zodat zij binnen hun verantwoordelijkheden naar ‘bevind van zaken’ kunnen handelen: op basis van protocollen en procedures, maar waar nodig in bijzondere situaties ook in afwijking daarvan.’ Ofwel: waar het om gaat bij ‘administratieve voorschriften’ is dat de benodigde administratie proportioneel is ten opzichte van het nagestreefde doel.

Naast regelgeving zorgen ook meer randvoorwaardelijke kaders, zoals ICT-systemen, voor de nodige extra regeldruk. Zo wordt de registratie van informatie in systemen door agenten als bewerkelijk en onnodig complex ervaren. Simpele administratieve voorschriften worden zo administratieve lasten.

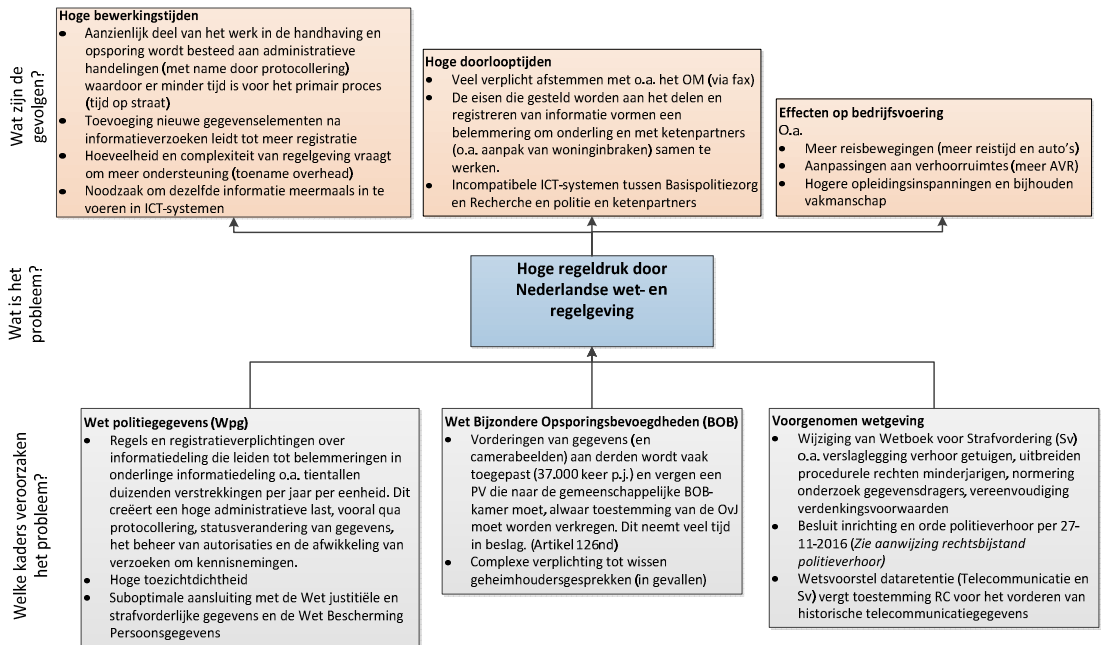
3.1.2 **Wat gebeurt er al als reactie op dit probleem?**

Door de Nationale Politie en het ministerie van VenJ wordt gewerkt aan de vermindering van administratieve lastendruk. Het Actieprogramma ‘Minder regels, meer op straat’ van het ministerie VenJ heeft tot doel administratieve lasten bij de politie te verminderen, het vakmanschap te versterken en de bureaucratie te reduceren. De Nationale Politie heeft het programma Administratieve Lastenverlichting dat zich inzet om de ontwerpprincipes van de Nationale Politie, sturen op en met vertrouwen, meer professionele ruimte en verminderen van de administratieve lastendruk te realiseren. De uitvoering van impactanalyses is één van de instrumenten die wordt ingezet, om effecten van wet- en regelgeving of beleid op het moment van ontwikkeling inzichtelijk te maken, met als doel na te gaan hoe doelen van wet- en regelgeving en beleid op een efficiënte manier kunnen worden bereikt. Veel van de knellende kaders en knelpunten die worden aangekaart zijn reeds bekend en – op punten – zijn of worden verbeteringen gerealiseerd, middels het actieprogramma of daarbuiten. Waar deze pogingen bekend zijn, wordt er melding van gemaakt.

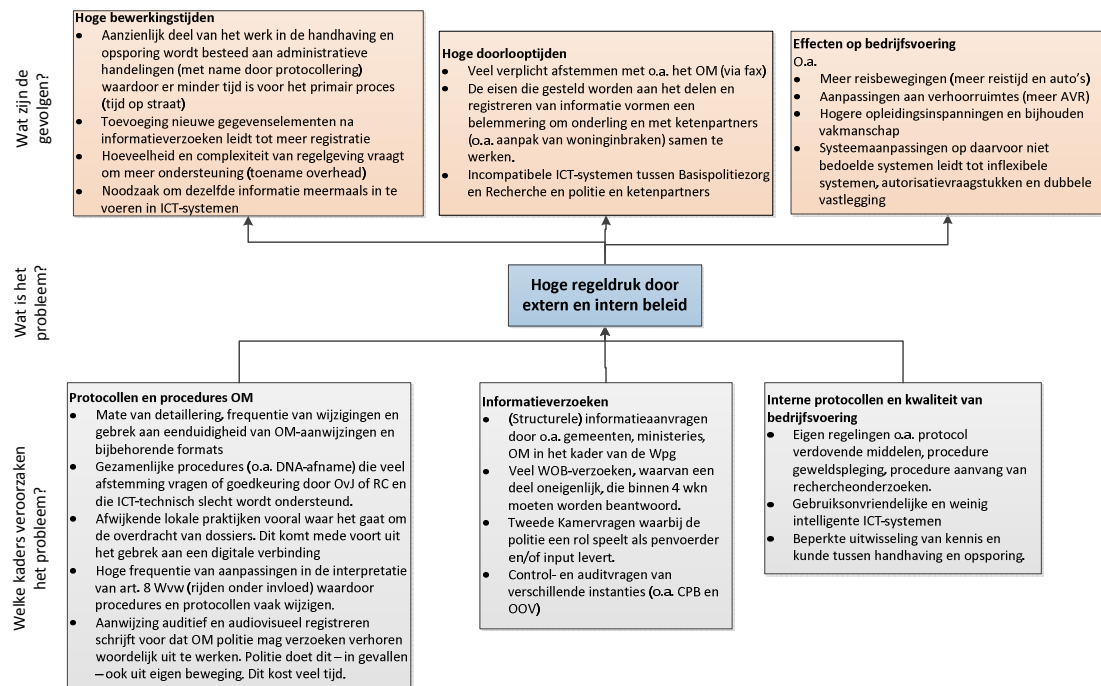
Figuur 2: probleembom: hoge regeldruk 1 (Europese wet- en regelgeving)



Figuur 3: probleembom: hoge regeldruk 2 (Nederlandse wet- en regelgeving)



Figuur 4: probleemboom: hoge regeldruk 3 (extern en intern beleid)



3.1.3 Gevolgen

De hoge lastendruk heeft een aantal nadelige gevolgen voor de politie, die kunnen worden ingedeeld in drie typen:

- **Lange bewerkingstijden:** Veel tijd wordt besteed aan allerlei administratieve handelingen. Dit leidt tot minder blauw op straat en zorgt dat veel tijd verloren gaat aan het verkrijgen van goedkeuring of het vastleggen in plaats van het oplossen van zaken (opsporing). Hoge regeldruk creëert ook een opwaartse druk zo stellen geïnterviewden: op verzoek (van externe partijen) worden nieuwe gegevens-elementen toegevoegd aan de systemen, wat leidt tot extra registratiehandelingen. Daarnaast creëert de hoeveelheid en complexiteit aan regels behoefte aan ondersteuning, die kan leiden tot meer overhead.
- **Lange doorlooptijden:** De hoge regeldruk zorgt niet alleen voor lange bewerkingstijden, maar ook voor lange doorlooptijden. De eisen die gesteld worden aan het delen en registreren van informatie bemoeilijkt de onderlinge samenwerking en die met ketenpartners (denk aan: aanpak van woninginbraken) is lastig en vraagt veel tijd. Afstemming met het OM is in veel regelgeving vastgelegd als onderdeel van procedures. Dit kan vertragend werken. Tot slot hanteren opsporing en handhaving andere ICT-systemen (BVH en SUMM-IT) waardoor kennisdeling en -overdracht lastig is en tijd vraagt. Hetzelfde geldt voor andere organisaties waarmee (regelmatig) wordt samengewerkt.
- **Kostenverhogende effecten op bedrijfsvoering:** regeldruk kan ook gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering. De eisen die worden gesteld aan het registreren van en het verhoren van verdachten vragen om extra investeringen in huisvesting en ICT, daar bepaalde voorzieningen alleen op bepaalde locaties aanwezig zijn of moeten worden geïnstalleerd. Ook stelt regeldruk eisen aan de opleiding en de (door)ontwikkeling van het vakmanschap.

3.1.4 Knellende kaders

Europese wet- en regelgeving (wet- en regelgeving EU)

Op basis van het bureauonderzoek en in interviews wordt bepaalde Europese wet- en regelgeving genoemd die als knellend wordt ervaren. Het gaat onder meer om:

- Richtlijn Europees Onderzoeksbevel (EOB), die een lidstaat in staat stelt een EOB uit te vaardigen met het doel onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren in een andere EU-lidstaat met het oog op bewijsgaring. De ontvangende lidstaat dient aan dit verzoek prioriteit te verlenen en te voldoen binnen vastgestelde termijnen.
- Aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor, die volgt uit jurisprudentie van het EVRM en per eind 2016 wordt vervangen door de richtlijn ‘recht op toegang raadsman’. Deze richtlijn handelt over het recht van verdachten om voorafgaand aan het verhoor door de politie een raadsman te raadplegen. Minderjarige en meerderjarige verdachten hebben recht op een gesprek met een raadsman dat plaatsvindt voorafgaand aan het eerste inhoudelijke verhoor door de politie. De aanwijzing geeft voorts regels over de invulling van het recht op bijstand voor minderjarige verdachten door een raadsman tijdens het verhoor (‘verhoorbijstand’).
- Kaderbesluit Europees bewijsverkrijgingsbevel. Dit besluit schrijft verplichte medewerking aan internationale verzoeken voor waar het gaat om de inbeslagneming van voorwerpen, documenten en gegevens in Nederland voor gebruik in strafprocedures in andere lidstaten.
- Kaderbesluit betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de wetshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de EU, met name ten aanzien van zware misdrijven, zoals terroristische daden (ook wel: Zweeds Kaderbesluit). De EU heeft administratieve procedures en formats ingesteld om verzoeken tot informatie en het uitvoering geven aan een verzoek te reguleren. Deze procedures worden ervaren als uitgebreid en complex.
- Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures die de inzet van officieel geregistreerde tolken gedurende het opsporingsonderzoek voorschrijft.

Deze wet- en regelgeving creëert meer werk voor de politie, waaronder administratieve taken. Zo zorgt de richtlijn Europees Onderzoeksbevel (EOB) dat de politie meer onderzoeken uitvoert dan voorheen. Hier komt regeldruk bij kijken in de vorm van formulieren, motivering van afwijking van de termijnen et cetera. Ook bijvoorbeeld de aanwijzing rechtsbijstand politieverhoor heeft gevolgen voor de regeldruk. De raadsman kan door zijn/haar aanwezigheid bij verhoren (beter) kritiek leveren op het verslag van het verhoor en dit verslag beter in het nadeel van de aanklager gebruiken in de rechtszaal. Zo komt er meer druk op de politie te liggen om verhoren op te nemen en *verbatim* uit te werken, wat tijd en mankracht kost.

Doel en proportionaliteit

De bovengenoemde Europese wet- en regelgeving beoogt grof gezegd twee doelen:

- de positie van de verdachte ten opzichte van de aanklager te versterken, zodat het recht op een eerlijk proces beter wordt geborgd;
- de Europese samenwerking, en de daarvoor benodigde informatiedeling en -uitwisseling, in strafzaken te bespoedigen.

Er zijn geen alternatieve kaders ter vervanging van Europese wet- en regelgeving die in staat zijn dezelfde doelen op dezelfde schaal te bereiken. Er zijn wel alternatieven denkbaar qua de implementatie in Nederlandse wet- en regelgeving en de uitvoeringseisen die Europa, Nederland en bijvoorbeeld het OM stelt. De omvang van de regeldruk is in ieder

geval deels afhankelijk van de invulling van deze wet- en regelgeving. Op dit ‘lagere’ niveau kan de proportionaliteit dus alsnog onder druk komen te staan.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het wijzigen van allerhande Europese richtlijnen, kaderbesluiten of jurisprudentie is niet mogelijk op korte termijn, en heeft ook op lange termijn veel voeten in de aarde. Daarmee is de beïnvloedbaarheid aan de achterkant klein.
- De omvang van het effect op de werklust die voortvloeit uit Europese wet- en regelgeving is deels een gegeven. Deze zal deels administratief van aard zijn en kan als medium worden geclassificeerd.
- Echter, de omvang van de regeldruk is ook sterk afhankelijk van de invulling van het Europese kader op nationaal niveau en in uitvoeringshandelingen en dergelijke. Daarmee is de beïnvloeding van de gremia waarin deze uitwerking plaatsvindt essentieel voor het beperken van de omvang. In het algemeen ontstaat uit interviews de indruk dat zowel in Europa als in Nederland een neiging tot dichtregelen bestaat bij de uitwerking van wet- en regelgeving. Nederland wil correct en extensief implementeren; ‘het beste jongetje van de klas zijn’. Er worden aanvullende regels en formulieren verbonden aan wet- en regelgeving, waarbij de wetgeving het juiste beoogt maar in de uitvoering als onnodige lastendruk wordt ervaren. Soms staan ze zelfs het doel van de regeling in de weg, zoals een stevige administratieve belasting bij een regeling die uitwisseling van informatie eenvoudiger moet maken. Deze neiging tot dichtregelen geldt in het bijzonder waar het privacy-kwesties betreft. Deze neiging betreft overigens zeker niet uitsluitend de wetgever maar ook het OM en de politieorganisatie zelf.
- Naast dit onderzoek vindt er vanuit het ministerie van VenJ (Programma Minder Regels) en de Nationale Politie (programma Administratieve Lastenverlichting) zelf uitvoerig onderzoek naar de herkomst en omvang van de administratieve lastendruk binnen de politie. Deze organisaties hebben een up-todate beeld van alle specifieke (vertrouwelijke) rapportages met (on)mogelijkheden voor het terugbrengen van administratieve lasten en regeldruk.

Beïnvloedbaarheid	Lange termijn
Omvang	Medium

Nederlandse wet- en regelgeving (wet- en regelgeving Nederland)

Tijdens het bureauonderzoek en in interviews komen bepaalde wetten, besluiten en regelingen meermaals terug als ‘knellend’. Het gaat dan hoofdzakelijk om:

- Wet Politiegegevens (o.a. artikel 11, 20 en 23): deze wet bevat regels en registratieverplichtingen over informatiedeling die leiden tot belemmeringen om informatie onderling en met (keten)partners te delen. De WPG beoogde een meer actief delen van informatie, maar zorgt in de praktijk juist voor terughoudendheid en staat hiermee een gezamenlijke veiligheidsaanpak in de weg. Afhankelijk van het type zaak en het type informatie zitten andere regels vast aan de registratie en deling. Uit een onderzoek van het Wetenschappelijk Onderzoeks- Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van VenJ

blijkt dat de WPG binnen de politieorganisatie als grote administratieve last wordt ervaren.⁹ De WPG is van invloed op de doorloop- en bewerkingstijd van zowel de dagelijkse politieprocessen als de meer specialistische onderzoeken. De knelpunten binnen deze wet liggen voornamelijk in de administratieve last rond protocollering, statusverandering van gegevens, het beheer van autorisaties en de afwikkeling van verzoeken om kennisnemingen. Omdat de WPG betrekking heeft op tientallen duizenden verstrekkingen per jaar per eenheid en de systemen niet als faciliterend worden ervaren, neemt de administratie in totaal zeer veel tijd in beslag. Daarnaast kent de WPG ook een hoge toezichtdichtheid, met interne en externe audits. Experts binnen de politie geven aan dat de uitvoeringsafspraken over deze audits (o.a. met het CBP) niet optimaal zijn ingericht. De audits zouden zich voornamelijk richten op de administratieve organisatie en kosten relatief veel tijd, zonder dat zij veel toevoegen aan het beter beschermen van de informatieve privacy.¹⁰

- Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) (o.a. artikel 126) onderdeel van het Wetboek voor Strafvordering: Vorderingen van gegevens inclusief camerabeelden aan derden worden in Nederland tientallen duizenden keren per jaar toegepast. Hiertoe is een proces verbaal nodig dat naar de gemeenschappelijke BOB-kamer moet worden verzonden, waarvoor de Officier van Justitie (OvJ) toestemming moet geven. Dit neemt veel tijd in beslag. Ook andere procedures in het kader van de Wet BOB vragen samenwerking tussen OM en politie, wat leidt tot veel regeldruk. Voorbeelden van andere bijzondere opsporingsbevoegdheden die een grote lastendruk op de politie leggen zijn het vorderen van historische telecommunicatiegegevens en het aanvragen van telefoontaps. Procedures 'vragen' dat formulieren meerdere malen heen en weer gaan, waarbij elk arrondissementsparket van het OM andere eisen stelt aan de manieren waarop de communicatie verloopt. In sommige gevallen worden de formulieren nog in hard copy uitgewisseld.
- Daarnaast legt de wet de verplichting op om gesprekken met geheimhouders (advocaten, artsen e.d.) (in gevallen) te wissen. Dit selectief wissen of 'uitwissen' van gesprekken kost veel tijd en de politiestructuren zijn hier beperkt op uitgerust. Politie medewerkers klagen dat veel stappen nog handmatig moeten worden uitgevoerd en dat er bij elke stap en elk gesprek weer een apart PV moet worden opgemaakt, ook als iemand bijvoorbeeld geen gehoor heeft gehad bij de doktersassistente. In een groot onderzoek is de politie met een groot team mensen alleen met deze dossiervorming al dagenlang bezig. Waar het gaat om het wissen van communicatie tussen verdachte en geheimhouder die is verkregen via een internettap geldt officieel nog geen regelgeving. In de praktijk mag deze communicatie niet worden gebruikt voor de bewijsvoering, maar is het wissen erg lastig, omdat het leidt tot een grote administratieve stroom van documenten en toestemmingsverklaringen. Ook op dit punt zal de omgang met geheimhouderscommunicatie nog tot aanzienlijke lasten verlichting kunnen leiden.

⁹ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, *Glazen privacy: knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*, 2013.

¹⁰ Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, *Glazen privacy: knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg)*, 2013.

- De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens evenals de Wet Bescherming Persoonsgegevens stellen beide regels over de vordering, registratie, uitwisseling en bewaartermijnen van informatie. In combinatie met de Wet politiegegevens levert dit een complex spectrum aan regels op dat verschilt per 'informatiesoort' en waarmee de politie in haar werkwijze en processen rekening dient te houden, hoewel de diverse wetten niet altijd goed op elkaar aansluiten. Dit veroorzaakt lastendruk.
- Diverse voorgenomen (wijzigingen aan) wet- en regelgeving:
 - Wijziging van het wetboek voor Strafvordering (Sv). Een aantal voorgenomen wijzigingen van het wetboek waarvan uit impactanalyses, die AEF onlangs in opdracht van de Nationale Politie en DGPol uitvoerde, blijkt dat sprake kan zijn van een toename van de regeldruk op een aantal onderwerpen: de verslaglegging van het verhoor van getuigen, uitbreiden procedurele rechten van minderjarigen, de normering van het onderzoek naar gegevensdragers en de vereenvoudiging van de verdenkingsvoorwaarden. Een voorbeeld van een te verwachten toename in regeldruk is het voorstel om meer verhoren audiovisueel vast te leggen. Dit vraagt niet alleen investeringen in AVR-apparatuur maar veroorzaakt ook meer reisbewegingen (maximaal 100fte per jaar) doordat verdachten (verder) moeten worden vervoerd naar een bureau met verhooruimtes waar die apparatuur beschikbaar is. Daarnaast leidt het voorstel om het onderzoek aan in beslag genomen gegevensdragers, zoals smart phones, laptops en harde schijven, te laten normeren door de Ovj of zelfs de rechter-commissaris tot een toename van de regeldruk – in het bijzonder de doorlooptijd en noodzakelijke capaciteit – bij de politie, bij het OM en bij de rechterlijke macht. Ook de voorgenomen vereenvoudiging van de verdenkingsvoorwaarden leidt tot een afname van de bevoegdheden van de opsporing. Deze heeft naar verwachting een negatief effect op de effectiviteit van de opsporing, waaronder een toename van de regeldruk. Een aantal feiten zal niet of moeilijker vervolgbaar worden met zwaarder middelen dan nu het geval is. Er zal ook meer afstemming met het OM nodig zijn, wat meer administratie en een hogere doorlooptijd veroorzaakt.
 - Besluit inrichting en orde politieverhoor. Dit besluit dient gelijk aan de richtlijn 'recht op toegang raadsman' per 27-11-2016 in werking te treden. Het besluit betreft een nadere uitwerking van de rechten in de richtlijn waar het gaat om het recht van de raadsman van de verdachte om bij het verhoor aanwezig te zijn en daaraan deel te nemen. Het besluit regelt de nationale procedures om die deelname te regelen. De mogelijke regeldruk die hieruit volgt is reeds ter sprake gebracht, bijvoorbeeld waar het gaat om het voorgenomen artikel 10 ('Na afloop van het verhoor biedt de verhorende ambtenaar de raadsman de gelegenheid om opmerkingen te maken over de weergave van het verhoor in het proces-verbaal.')
 - Wetsvoorstel dataretentie (wijziging van de Telecommunicatie en Sv). Deze voorgenomen wetswijziging vergt toestemming van de rechter-commissaris voor het vorderen van historische telecommunicatiegegevens. Dit zal een toename van de regeldruk betekenen in bewerkings- en doorlooptijd.

Doel en proportionaliteit

- Het merendeel van de bovenstaande Nederlandse wet- en regelgeving ziet toe op de omgang met het opvragen, registreren en delen van informatie door opsporingsinstanties. Zij beoogt primair de bescherming van – of de zo beperkt mogelijk inbraak op – de privacy van individuen. Dit recht is grondwettelijk verankerd. Ook recente uitspraken van hooggerechtshoven in Amerika en Canada zetten het recht op privacy scherp neer.¹¹ In die zin is de bovenstaande wetgeving proportioneel.
- Echter, ook het belang van het effectief tackelen van grensoverschrijdende criminaliteit, cybercrime of andere criminele activiteiten met een ‘informatiecomponent’ nemen exponentieel in belang toe. Hiertoe is samenwerking tussen organisaties noodzakelijk, nationaal en internationaal, en snelle informatiedeling randvoorwaardelijk. Vanuit dit perspectief bezien, is er ook een groot belang om de omgang met informatie veilig, verantwoord doch efficiënt te laten verlopen.
- Het is de vraag of de neiging tot het opleggen van (gedetailleerde) regels evenals bevoegdhedenescalatie naar de Ovj of RC, waartoe nu regelmatig wordt overgegaan, de juiste middelen zijn om het doel, de borging van de privacy van individuen, te bereiken. Er zijn alternatieven, zoals meer kaderstellende wet- en regelgeving – waarbij het ‘hoe’ meer overgelaten wordt aan de politieprofessional – en escalatie binnen de politie, naar de HOvj in plaats van naar de Ovj of RC. Het is lastig in te schatten of deze alternatieven de beoogde doelen in gelijke mate borgen. Dit zou deels uit de praktijk moeten blijken. Dit onderwerp komt ook ter sprake bij het kopje ‘procedures en protocollen OM’.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het wijzigen van wetten vraagt om een wetswijziging en heeft zodoende een goede aanleiding en de nodige tijd nodig. Daarmee is de beïnvloedbaarheid medium en kleiner waar het gaat om de implementatie van Europese wetgeving. De beïnvloedbaarheid van voorgenomen wetswijzigingen is groter, vooral wanneer de politie proactief betrokken is aan de voorkant. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de voorgenomen wijziging van het Sv. Zo kunnen regeldrukverhogingen tot een minimum worden beperkt terwijl het doel van de wetgever wel wordt bereikt.
- Uit de expertsessie blijkt dat de WPG en de BOB-wetgeving de meeste lastendruk veroorzaken in het dagelijkse politiewerk. De omvang van het effect van wetswijzigingen kan groot zijn, daar de wetgeving betrekking heeft op een groot en groeiend aantal zaken waarin sprake is van informatievordering, vastlegging en –deling. Hierin zal de balans tussen de bescherming van privacy en de effectiviteit van de opsporing ter bescherming van de rechtsstaat die in wetten wordt vastgelegd, bepalend zijn.
- Naast dit onderzoek vindt er vanuit het ministerie van VenJ (Programma Minder Regels) en de Nationale Politie (programma Administratieve Lastenverlichting) zelf uitvoerig onderzoek naar de herkomst en omvang van de administratieve lastendruk binnen de politie. Deze organisaties hebben een up to date beeld van alle specifieke (vertrouwelijke) rapportages met (on)mogelijkheden voor het terugbrengen van administratieve lasten en regeldruk.
- Bepalend voor de lastendruk is ook de invulling van de wet- en regelgeving in afspraken tussen partijen, aanwijzingen door het OM of interne protocollen van de politie zelf die uit

¹¹ Onder meer: Supreme Court of Canada ‘R. v. Fearon’ (11 December 2014).

de wet- en regelgeving voortvloeien. Deze zullen in de navolgende kopjes ter sprake komen.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Groot

Protocolen en procedures van het OM (extern beleid)

Uit de interviews, het bureauonderzoek en de expertsessies blijkt een aantal aspecten tot regeldruk te leiden in de relatie tussen politie en OM. Het gaat hoofdzakelijk om:

- De politie wordt, via landelijke *aanwijzingen* van het OM, verplicht om bijvoorbeeld bepaald gecertificeerd personeel in te zetten voor deeltaken en om bepaalde informatie in een bepaalde vorm op te nemen in het proces-verbaal. Deze eisen zijn een detaillering of aanvulling op de inhoudelijke eisen die voortvloeien uit de wettelijke eisen die extra administratief werk tot gevolg hebben. In de expertsessie werd het gebrek aan eenduidigheid waar het gaat om aanwijzingen van en aanvullende afspraken met het OM benoemd. Het ontbreekt aan eenduidigheid in gehanteerde formats (per parket) of er wordt niet consequent gecommuniceerd over het bestaan van en het wijzigingen van formats. Dit leidt tot inefficiënties, zoals herstelwerkzaamheden. De frequentie van deze wijzigingen komt mede voort uit het hoge verloop van personeel en de uitspraken van rechters die een nieuw licht werpen op de interpretatie van wet- en regelgeving.
- Procedures waar politie OM beide een rol in spelen. De eis om een procedure gezamenlijk op te pakken, vloeit meestal voort uit wetgeving. Het gaat onder meer om DNA-afname, vernietiging van gebruikershoeveelheden drugs en de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Een deel van de regeldruk die uit deze procedures voortkomt, volgt echter uit de *doorvertaling* van deze wettelijke eis in procedures in de praktijk.
 - Gezamenlijke procedures worden gekenmerkt door langere *doorlooptijden*, doordat de politie afhankelijk is van een handeling van het OM of goedkeuring door de OvJ of RC alvorens kan worden doorgedaan met het onderzoek. Ook kan het voorkomen dat een dossier door het OM wordt afgekeurd en dient te worden aangevuld. Zoals reeds beschreven, wordt deze 'bevoegdhedenescalatie' naar het OM in toenemende mate toegepast om de kwaliteit te garanderen en/of risico's af te dekken. In de vormgeving van deze afstemming ontstaan knelpunten. Zo dient de OvJ bijvoorbeeld te beslissen over de voortzetting van het beslag van voorwerpen of de vernietiging van gebruikershoeveelheden drugs. Deze onderwerpen genieten over het algemeen een lage prioriteit, waardoor beslissingen worden uitgesteld met vergaande gevolgen voor het beslagproces tot gevolg. De inrichting van ZSM en de gemeenschappelijke BOB-kamers heeft afstemming tussen politie en OM wel vergemakkelijkt, maar een deel van de afstemming tussen OM en politie geschiedt via hard copy formulieren of via fax, en vereist dat informatie meermaals heen en terug wordt gebracht of gefaxt.¹²
 - Het feit dat OM en politie met verschillende *ICT-systemen* werken, verergert de lastendruk aanzienlijk. Het betekent dat de politie altijd tijd dient te besteden aan het omzetten van haar informatie naar een vorm waarmee het OM iets kan. Daarbij hanteren politie en OM een andere categorisering van zaakinformatie; bij de politie staat de zaak

¹² Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011.

centraal en bij het OM de verdachte. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop informatie wordt geclusterd en compliceert de overdracht. Ook is er tot op heden nog geen digitale koppeling tussen de systemen van OM en politie tot stand gebracht. Dit komt door recentelijke ICT-wijzigingen bij de politie. Tot op heden worden dossiers daarom dikwijls in papieren vorm aangeleverd bij het OM, waarna ze bij het OM weer worden gescand. De verwachting is dat deze koppeling pas over een aantal jaar tot stand is gebracht. Het knellende kader van verschillende, niet aangesloten ICT-systemen omvat overigens meer; voor de samenwerking tussen opsporing en handhaving (zie *knelpunt: interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering*) knelpunten, en voor de samenwerking met andere ketenpartners.

- Afwijkende lokale praktijken. Uit onderzoek blijkt dat de door het OM op landelijk niveau opgestelde aanwijzingen geen garantie vormen voor een lastenluwe uitvoering op de werkvloer.¹³ Zo blijkt dat de overdracht van dossiers van politie aan het OM op veel verschillende manieren plaatsvindt. In veel gevallen is aanlevering van dossiers in gedrukte vorm in veelvoud en tijdens openingstijden van het arrondissement vereist. Logischerwijze leidt dit tot een hoge bewerkingstijd.¹⁴
- Hoge frequentie van aanpassingen aan de interpretatie van artikel 8, Wegenverkeerswet (WvW): dit artikel handelt over het rijden onder invloed. De interpretatie van dit artikel verandert frequent door uitspraken in zaken. Geïnterviewden geven aan dat vaak onvoldoende aandacht is om de wijziging bij de politie over het voetlicht te brengen. De politie gaat ook niet altijd goed om met de introductie van zo'n nieuwe interpretatie, waardoor aanpassingen ook niet goed in het werk worden genomen. De permanente stroom van aanpassingen in uitvoeringsregelingen vergroot de kans op fouten sterk. Het gevolg van fouten leidt tot extra werk, omdat fouten hersteld moeten worden.
- Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten (deel 2). In deze aanwijzing staat dat in bijzondere situaties en op uitdrukkelijk verzoek van het OM de politie kan worden verzocht het proces verbaal woordelijk uit te werken. In de praktijk lijkt het OM de politie zelden te verplichten tot woordelijk uitwerken. Wel staat er meer druk op de politie om dit te doen, daar samenvattingen van verslagen door de verdediging kunnen worden aangewend om de kwaliteit van het bewijs in twijfel te trekken. Het OM merkt in deze ook op dat de samenvattingen van verhoren vaak niet de kern bevatten van dat wat gezegd is, waardoor het OM – zeker waar het gaat om cruciale verhoren/taps et cetera voor de bewijsvoering – de politie verzoekt gesprekken tweemaal te beluisteren. De druk om woordelijk uit te werken komt dus niet per se van het OM, maar wordt ook ingegeven door intern beleid. Woordelijk uitwerken kost veel tijd en leidt tot een forse toename van de regeldruk, wanneer dit bij steeds meer verhoren moet worden gedaan.

Doel en proportionaliteit

- Het OM streeft naar een zorgvuldige rechtsgang en een kwalitatief hoogstaande bewijsvoering. Zij stelt om die reden eisen aan de werkwijze van en interactie met de politie via onder andere aanwijzingen. Hierbij dient de balans tussen zorgvuldigheid en

¹³ Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011.

¹⁴ Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011.

risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds in het oog te worden gehouden. Af en toe schieten opgelegde werkwijzen hun doel voorbij, en zijn er lastenarmere alternatieven voor handen die het doel evenzeer bereiken. Zo kunnen programma's als het landelijk kwaliteitsprogramma politie en OM, waarbij kennisuitwisseling centraal staat – en het OM de politie inzicht geeft in wat het OM van bepaalde proces-verbalen nodig heeft voor de rechtsgang – een groter en structureler effect hebben op de kwaliteit dan het politiewerk dan een uitgebreide aanwijzing. In bredere zin zal een hoger opleidingsniveau binnen de operatie – conform de ambitie van de politie als besproken in paragraaf 4.2 – op termijn ook de noodzaak om terug te vallen op 'regels' naar verwachting verminderen.

- Een deel van de onnodige lastendruk komt niet direct voort uit de protocollen en procedures, maar uit het hoe deze in de vertaling naar ICT-systemen uitwerken. Hierbij speelt het feit dat systemen niet aansluiten en weinig gebruiksvriendelijk zijn een rol. Informatie kan niet gemakkelijk digitaal worden gedeeld.
- Niet alle knelpunten binnen het knellend kader 'procedures en protocollen OM' zijn bewust opgesteld en hebben daarmee een doel, zoals de afwijkende lokale praktijken.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van protocollen, zoals aanwijzingen, en procedures is in theorie groot en op korte termijn op te pakken, maar in de praktijk medium. Deze moeten immers in gesprek tussen OM en politie, op landelijk of regionaal niveau, overeen worden gekomen. Waar deze direct voortvloeien uit wet- en regelgeving is de beïnvloedbaarheid lager. Ook waar de procedures en protocollen direct raken aan een kernbelang van het OM, als organisatie of aanklager, zal de beïnvloedbaarheid lager zijn.
- De omvang van het effect van wijzigingen zal deels regionaal haar beslag krijgen en in die zin minder omvangrijk zijn, denk hierbij aan het vormgeven van de overdracht van dossiers. Anderzijds kan een deel van afspraken op landelijk niveau worden gewijzigd, bijvoorbeeld waar het gaat om het stroomlijnen van gezamenlijke procedures of de interpretatie van artikel 8 van de Wvw. Deels liggen een meer landelijk georiënteerde afstemming en landelijke kaders voor de hand sinds de oprichting van de Nationale Politie en gegeven het knelpunt van het gebrek aan eenduidigheid.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Medium

Informatieverzoeken (wet- en regelgeving Nederland, extern beleid)

Uit interviews blijkt dat sprake is van een forse toename van de hoeveelheid externe informatieverzoeken waarmee de politie (en andere publieke organisaties) zich geconfronteerd ziet. Deze kunnen worden opgedeeld in meerdere categorieën:

- (Structurele) informatieverzoeken door gemeenten, ministeries en OM ten behoeve van statistieken over veiligheid en criminaliteit. Op deze manier kan bijvoorbeeld het lokaal gezag zijn verantwoordelijkheid ten aanzien van integraal veiligheidsbeleid vormgeven. De combinatie van strengere eisen die worden gesteld aan het delen van informatie bijvoorbeeld in het kader van de Wet politiegegevens met een soms gebrekkige kwaliteit

van de informatieaanvraag legt een groter beslag op de capaciteit. Met gebrekkige kwaliteit van de informatieaanvraag wordt bedoeld dat de inhoud van het informatieverzoek steeds wijzigt, waardoor frequent extra gegevenselementen moeten worden toegevoegd aan registraties. Dit betekent dat voor een deel van de informatievragen een informatieaanvraag wel twee of drie keer opnieuw uitgevoerd moet worden. Dit neemt veel tijd in beslag.¹⁵ Of een informatieverzoek wel niet relevant is, is hier niet aan de orde. Het betreft de kwaliteit van de aanvraag, zodat de politie hierop een eenvoudige wijze aan kan voldoen.

- Wet openbaarheid van bestuur (WOB) verzoeken: elke burger kan gratis een verzoek doen tot openbaarmaking van bepaalde overheidsinformatie. De aangeschreven overheidsinstantie dient binnen 4 weken te antwoorden of uitstel aan te vragen. De politie ontvangt jaarlijks tussen de 15.000-17.000 WOB-verzoeken.¹⁶ Een deel van deze WOB-verzoeken is oneigenlijk, zo concludeert het onderzoeksbureau Research voor beleid. Voormalige politiekorpsen hebben met afstand de meeste verzoeken ontvangen waarvan vermoed wordt dat zij gericht zijn op verdienen (187 verzoeken per korps) en frustreren/vertragen (210 verzoeken per korps), zo bleek uit hun rapport van 2010.¹⁷ Dit leidt jaarlijks tot een aanzienlijke lastendruk.
- Tweede Kamervragen: er worden veel Kamervragen gesteld over en aan de politie, waarbij de politie een rol speelt als penvoerder en/of input geeft bij de beantwoording van vragen over de politie door derden. Ook dienen derden, zoals het OM en het ministerie van VenJ inspraak te hebben op de beantwoording van vragen door de politie. Dit vraagt volgens geïnterviewden veel administratie en afstemming.
- Toename aantal control- en auditvragen: Het Centrum voor de Bescherming van Persoonsgegevens (CBP) heeft een verplichte auditcyclus opgelegd, in navolging van de Wet politiegegevens. Deze auditcyclus levert veel extra administratieve lasten op. Ook de landelijke inspectie OOV voert veel doorlichtingen en onderzoeken uit die vragen om een structurele informatiestroom op specifieke onderdelen. De totale omvang van verantwoordingsinformatie is omvangrijk en kost veel tijd, zo blijkt uit de expertsessie. *Zie ook de tekst bij Wet Politiegegevens.*

Doel en proportionaliteit

- Het doel van de bovenstaande informatieverzoeken is het creëren van transparantie over het functioneren van de politieorganisatie en de veiligheid. Deze transparantie kan het gevoel van controle en grip waaraan politiek en ambtelijk behoefte is, versterken. Ook doet zij recht aan democratische principes.
- Desalniettemin dient de waarde van transparantie te worden afgewogen tegen andere waarde als effectiviteit. De tijd die de politie besteedt aan de beantwoording van WOB-verzoeken en Kamervragen kan niet worden besteed aan het uitvoeren van haar kerntaken; ofwel informatie geven en transparantie bieden, heeft een prijs, zeker wanneer de roep om informatie en transparantie onverzadigbaar lijkt en niet altijd eigenlijk is. Een alternatief zou zijn om als politieorganisatie proactief en waar mogelijk informatie te publiceren en

¹⁵ Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011

¹⁶ Binnenlands Bestuur, *Ambtenaren maken oneigenlijk gebruik van WOB*, 31 juli 2013.

¹⁷ Research voor beleid, *Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling*, 2010.

informatievragen zo te ondervangen. Dit alternatief komt ten goede aan de transparantie maar is minder goed in staat om maatwerk te bieden dan het huidige instrument.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van informatieverzoeken is klein en meer gericht op de lange termijn waar het gaat om WOB-verzoeken. Dit vraagt een wetwijziging die in enige mate drempels opwerpt voor het doen van een verzoek. De vraag is ten zeerste of dit type wijziging haalbaar is.
- Waar het gaat om informatieverzoeken van gemeenten, departementen en het OM of om Tweede Kamervragen of auditverzoeken is de beïnvloedbaarheid redelijk, daar de politie enige speelruimte heeft in hoe zij het verzoek oppakt. Er is altijd de politieke druk, zeker na incidenten, om vragen snel te beantwoorden. Bij minder politiek-gevoelige informatieverzoeken kan echter, vanuit prioriteringsperspectief, worden geweigerd of uitgesteld en/of meer worden uitgegaan van dat wat er al is en reeds geregistreerd wordt.
- De omvang kan, zoals uit bovenstaande data inzake de WOB-verzoeken blijkt, flink oplopen en daarmee ook de administratieve lastendruk. Het gaat hierbij vooral om de opstapeling van verschillende informatieverzoeken door verschillende partijen.

Beïnvloedbaarheid	Middellange/Lange termijn
Omvang	Medium

Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering (intern beleid)

Tijdens het bureauonderzoek en in interviews komen bepaalde aspecten van de bedrijfsvoering van de politie terug als ‘knellend’. Deze knelpunten zijn wezenlijk. Het gaat dan hoofdzakelijk om:

- Eigen protocollen en procedures. Een deel van de eigen protocollen en procedures wordt als administratief onnodig belastend ervaren. Hierbij valt te denken aan: protocol verdovende middelen, procedure geweldspleging en de procedure aanvang van rechercheonderzoeken. Deze procedures en protocollen worden in aanvulling op wet- en regelgeving en afspraken met ketenpartners opgesteld. Beide worden in het kader van de totstandkoming van de Nationale Politie al (deels) geharmoniseerd en/of herzien.
- Intern beleid en bedrijfsvoering
 - Gebruiksonvriendelijke en weinig intelligente ICT-systemen. Een aanzienlijk deel van de ergernis over administratieve procedures wordt verergerd of veroorzaakt door de systemen waarin deze administratieve handelingen dienen te worden verricht, zo wordt in interviews en in de literatuur veelvuldig bevestigd. De wijze waarop uitvoerend politiepersoneel hun administratieve taken moeten uitvoeren, vindt hierdoor op een minder efficiënte wijze plaats.¹⁸ Door het gebrek aan eenvoudige procedures en afstemming en door slecht functionerende systemen gaat heel veel tijd en energie verloren, vooral waar het de ICT-systemen BVH en BVO betreft.¹⁹ Zo dient dezelfde informatie meermaals te worden ingevoerd en zijn de verschillende systemen die de politie hanteert niet goed op elkaar aangesloten. Ook geven geïnterviewden aan dat

¹⁸ EIM, *Regeldruk bij de politie in beeld gebracht. Vooronderzoek ter identificatie en categorisering van knelpunten*, 2012.

¹⁹ Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011.

systemen worden aangepast om bepaalde informatie ook te kunnen registreren, bijvoorbeeld in navolging van informatieverzoeken. Deze aanpassingen van het systeem door middel van het toevoegen van informatiecategorieën leiden tot een verminderde kwaliteit van die systemen.

- Beperkte uitwisseling van kennis en kunde tussen opsporing en handhaving. De twee operationele poten van de politie maken te weinig gebruik van elkaars kennis en kunde. Zo laat de opsporing vaak achterwege om de wijkagent te raadplegen als in de betreffende wijk een misdaad wordt gepleegd. Ook worden de verhoorvaardigheden van de opsporing niet doorgegeven aan de handhaving. Uitwisseling wordt bemoeilijkt doordat de opsporing hoofdzakelijk met het programma SUMM-IT werkt terwijl men in de handhaving gebruik maakt van BVH. De overdraagbaarheid van zaken is hierdoor lastig. Dit staat het integraal en informatie-gestuurd werken wat de politie voorstaat in de weg.

Doel en proportionaliteit

- Eigen protocollen en procedures beogen een eenduidige, landelijke uitvoering van het politiewerk. Dit is wenselijk vanuit het perspectief van kwaliteitsborging en overdracht. Echter, regels op papier zijn geen garantie voor een uniforme werkwijze in de praktijk, vooral niet wanneer het grote hoeveelheden regels betreft, zoals bij de politie. Toezicht op de uniforme uitvoering van beleid is ook in meerdere interviews als aandachtspunt benoemd. Er dient dus een balans te worden gezocht tussen uniformiteit, kwaliteitsborging en overdraagbaarheid enerzijds en efficiëntie, uitvoerbaarheid en daarmee een beperking van de lastendruk anderzijds. Een alternatief kan in dit kader zijn om in te zetten op minder regels met meer aandacht voor de uitrol en opvolging.
- Waar het gaat om de bedrijfsvoering, zijn ICT-systemen bedoeld om informatie gemakkelijk in op te slaan en terug te kunnen vinden, maar dienen ook afdoende beschermd te zijn tegen hackers. Op dit moment voldoen de ICT-systemen niet optimaal aan dit doel, hoewel er de afgelopen jaren al veel stappen zijn ondernomen ter verbetering ervan. Onder andere het feit dat opsporing en handhaving in verschillende en ongelijksoortige systemen werken, staat een afname van de regeldruk in de weg. Het gekozen kader is dus niet altijd passend en in lastendruk ook niet altijd proportioneel tot wat het oplevert. Aanpassingen aan of overstappen op hetzelfde systeem zouden (dure) alternatieven zijn.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van eigen protocollen en procedures is groot, hoewel de toepassing ervan in de praktijk weerbarstiger kan zijn. Zo blijkt uit interviews dat wijzigingen aan regels niet altijd worden geregistreerd op het uitvoeringsniveau waardoor beoogde lastenverlichtingen niet worden gerealiseerd.
- De beïnvloedbaarheid van ICT-systemen vraagt grote investeringen en de nodige ontwikkel- en vooral uitroltijd, maar ligt in principe in handen van de politie zelf en is daarbij middelgroot. Aansluiting bij de systemen van ketenpartners zou wel een belangrijke overweging moeten zijn die de beïnvloedbaarheid beperkt.
- De beïnvloedbaarheid van het gebrek aan samenwerking tussen opsporing en handhaving is lastiger te duiden. Zij is deels te verbeteren door meer uniforme ICT-systemen. Voor het overige betreft het vooral een historisch gegroeid schot tussen opsporing en handhaving met een belangrijk cultuuraspect dat hardnekkiger is om aan te pakken.
- De omvang van een wijziging van de eigen protocollen en procedures is, op bepaalde onderwerpen, significant maar vooral in combinatie met een wijziging van de ICT-systemen omvangrijk.
- Aangezien administratie een inherent en aanzienlijk onderdeel van het politiewerk betreft, is de omvang van een wijziging van de ICT-systemen zeer wezenlijk. Zoals gezegd worden

hier ook al de nodige stappen op ondernomen. Tot op heden zijn beperkt resultaten bekend over de lastenreducties die dit oplevert.

- De omvang van een verbetering van de samenwerking tussen opsporing en handhaving is lastig te duiden, maar zal in ieder geval concreet resulteren in een betere kennisuitwisseling rondom zaken. Dit kan tot winst leiden.

Beïnvloedbaarheid	Korte termijn
Omvang	Medium/groot

3.1.5 Aanbevelingen

Hieronder wordt voor de bovenstaande knelpunten en knellende kaders een aantal aanbevelingen gedaan. Er wordt hierbij rekening gehouden met de proportionaliteit, beïnvloedbaarheid en omvang, zoals besproken.

Europese wet- en regelgeving

- De verbeteropties voor Europese wet- en regelgeving zijn beperkt, gegeven hun lage beïnvloedbaarheid.
- Het gebrek aan beïnvloedbaarheid om Europese wet- en regelgeving te wijzigen is (deels) te ondervangen. Dit kan op twee manieren. Beide vragen samenwerking tussen het ministerie van VenJ en de politie. Deze manieren kunnen ondervangen dat nieuwe wet- en regelgeving onnodig regeldruk-verhogend is en kunnen ook worden ingezet voor de beïnvloeding van Nederlandse wet- en regelgeving en beleid.
 - De politie kan door consequente en directe betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid – o.a. het inperken van de regeldruk – beter borgen. Het ministerie van VenJ heeft in toenemende mate oog voor de noodzaak om de politie aan de voorkant te betrekken. Er is tot op heden echter geen sprake van een structurele inbedding van de betrokkenheid van de politie. Wanneer deze inbedding structureel was geweest, had de politie tijdig kunnen inspelen op de consequenties van de richtlijn raadsman bij verhoor in haar eigen beleid, zoals het aanhouden van grotere verhoorkamers met meer faciliteiten. Een effect als dit komt nu pas bij implementatie boven tafel waardoor een gerede kans bestaat dat Nederland niet bijtijds kan voldoen aan de richtlijn.
 - Ook betrokkenheid aan de voorkant bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving in Nederland en bij het opstellen van Europese uitvoeringshandelingen geeft de politie de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de regeldruk waarmee zij vervolgens wordt geconfronteerd. Op dit vlak zijn de afgelopen jaren al verbeteringen ingezet. De politie is recentelijk vroegtijdig betrokken bij de implementatie en totstandkoming van wet- en regelgeving en brengt in dit stadium de impact ervan in kaart middels bijvoorbeeld impactanalyses. Qua Europees uitvoeringsbeleid is de Nederlandse politie nog minder vaak gesprekspartner.
- Proactieve betrokkenheid aan de voorkant in Brussel én Den Haag kosten de politie tijd en middelen. Deze kan echter worden terugverdiend door niet handhaafbare of uitvoerbare wet- en regelgeving en beleid te voorkomen, en de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. De betrokkenheid van de politie kan een meer afstemming en daarmee vertragingen betekenen. Anderzijds verhoogt betrokkenheid de kwaliteit van wet- en regelgeving, wat scheelt in de implementatie en uitvoering.

Externe en interne protocollen en procedures

- Waar het afspraken, procedures en protocollen vanuit het OM, CIS of intern beleid betreft is de kern om de balans tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en

effectiviteit anderzijds te bewaken. De nadruk op 'dichtregelen' is vaak contraproductief. AEF raadt daarom aan te kijken naar manieren om protocollen en procedures eenvoudig(er) en op hoofdlijnen te houden, en meer tijd en aandacht te besteden aan de uitvoering, zowel tijdens het opstellen als bij het uitrollen van de procedures en protocollen.

- Interne en externe afspraken, protocollen en procedures zouden met de komst van de Nationale Politie, in toenemende mate, op landelijk niveau moeten worden gemaakt, zodat het gebrek aan inzicht en eenvormigheid ook afneemt.
- Ook kan vaker worden gekeken in welke gevallen effectieve alternatieven voor regels bestaan. Zo kunnen programma's als het landelijk kwaliteitsprogramma politie en OM, waarbij kennisuitwisseling centraal staat, een groter en structureler effect hebben op de kwaliteit van politiewerk, en het terugdringen van onnodige administratie. Ook de bredere ontwikkeling van de politie naar een HBO-organisatie, zoals ter sprake komt in paragraaf 4.2, kan een alternatief zijn voor 'dichtregelen'.

Informatieverzoeken

- Waar het informatieverzoeken van allerhande partijen betreft, is het moeilijk om de roep om transparantie en verantwoording te beïnvloeden, en onwenselijk deze te negeren. Een productievere werkwijze kan misschien gevonden worden in het kantelen van de logica: waar mogelijk zou de politie uit eigen beweging openbaarheid van zaken kunnen geven, zoals nu reeds met de criminaliteitscijfers per wijk gebeurt. Voor welk type gegevens dit zou kunnen en winst oplevert is nog niet bekend en vraagt om nader onderzoek. Het nadeel voor burgers en andere informatievragers van deze aanpak is dat de informatie minder 'op maat' is.

Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering

- Waar het de bedrijfsvoering van de politie betreft, bestaat vooral behoefte aan het doorontwikkelen van verbeteringen op ICT-gebied. Daar het thema ICT geen onderdeel uitmaakt van de scope van het onderzoek wordt bij deze verbeteroptie niet uitgebreid stilgestaan. Eén van de doelen van een Nationale Politie is om te komen tot betere bedrijfsprocessen. Dit is randvoorwaardelijk voor vooruitgang.
- Waar het gaat om het verbeteren van de samenwerking tussen opsporing en handhaving kan deze – naast ICT-technisch – ook deels organisatorisch worden bewerkstelligd, bijvoorbeeld door het accommoderen van (casegebonden) kennisuitwisseling in de inrichting van projecten en afdelingen, alsmede door in het doorstroombeleid mogelijkheden te bieden voor de overstap van blauw naar opsporing en vice versa.

3.2 Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder

3.2.1 Problematiek

De wettelijke taak van de politie, zoals vastgelegd in artikel 3 van de Politiewet is breed geformuleerd:

De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Met de invoering van de nieuwe Politiewet 2012 is ervoor gekozen om de kerntaken van de politie niet aan te passen.²⁰ In de *Memorie van de Toelichting* wordt gesteld dat er de afgelopen jaren veel discussie is gevoerd over de reikwijdte van de taken.²¹ In de kerntakennotitie die tegelijkertijd met het kabinetsstandpunt '*Evaluatie politieorganisatie*' aan de Tweede Kamer is gestuurd, is de hulpverleningstaak van de politie omschreven als: 'het is de bedoeling dat iedereen die werkelijk hulp behoeft wanneer andere hulpverlenende instanties ontbreken uiteindelijk een beroep kan doen op de politie'.²² De politie wordt daarmee gepositioneerd als een eerstelijnsorganisatie en als ultiem vangnet die tijdelijk de eerste opvang doet indien dit dringend is, totdat andere hulpverlening het overneemt.²³

Verschillende voor- en nadelen zijn in de discussie over de brede kerntaak van de politie aan bod gekomen.²⁴ Een voordeel dat is genoemd - gezien vanuit de effectiviteit van de politie - is dat een brede kerntaak de politie in staat stelt om in de lokale context op basis van professionele kennis en vaardigheden steeds opnieuw positie te bepalen en bij te dragen aan dat wat 'toegevoegde waarde' heeft. De lokale politie kiest een passende rol en de precieze invulling is tijd- en locatie-gebonden.²⁵ Oftewel, de brede kerntaak van de politie biedt ruimte om te kunnen inspelen op lokale ontwikkelingen. De brede taak biedt ook de flexibiliteit om dit te doen, zonder dat steeds opnieuw de fundamentele vraag over haar taak aan de orde hoeft te komen.

Geïnterviewden ervaren echter ook de keerzijde van deze brede taakomschrijving, omdat er binnen deze brede kerntaak onvoldoende keuzes worden gemaakt in het uit te voeren handhavingswerk. Het aanbod aan werk dat binnen de definitie van de brede taakomschrijving valt, is groter dan de beschikbare handhaving capaciteit om daarop in te spelen.²⁶ Dat is eigen het type werk. Daarmee is de vraag hoe je met de kloof tussen vraag en aanbod omgaat echter nog allerminst beantwoord. Geïnterviewden geven aan dat het ontbreekt aan een afgewogen keuzeprocess; een keuzeprocess dat faciliteert hoe geprioriteerd kan worden in het werkaanbod van de handhaving op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en lokaal). Daarbij komt dat het noodzakelijke inzicht in het werkaanbod en inzicht in de consequenties van de verschillende keuzes en toezeggingen die worden gedaan, dat in capaciteitstermen nog niet breed is ontwikkeld, waardoor niet alleen de eigen organisatie maar ook het bevoegd gezag beperkt zicht heeft op de gevolgen van allerhande keuzes. De professionele dialoog die aan de orde moet komen - over wat keuzes betekenen voor wat de politie wel en niet (meer) kan doen en hoe ze dit kan doen - wordt nu nog te weinig gevoerd. Tijdens de interviews worden twee trends

²⁰ Kamerstukken II, 2006/07, 30880, nr. 3.

²¹ Kamerstukken II, 2006/07, 30880, nr. 3.

²² Kamerstukken II, 1954/55, 3525, nr. 3.

²³ Kamerstukken II, 2006/07, 30880, nr. 3.

²⁴ COT en Beke, *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, 2007.

²⁵ COT en Beke, *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*, 2007, p. 41.

²⁶ Actal, *Armslag voor de politieprofessional*, 2011.

gesignaleerd. Het komt voor dat de politieorganisatie zelf zoekt naar de kaders waarbinnen keuzes worden gemaakt en daarover de dialoog aangaat met het bevoegde gezag en met het ministerie. Het alternatief is dat er geen expliciete keuzes worden gemaakt en wordt gepoogd zo goed als mogelijk te voldoen aan de geuite wensen. Het gevolg van deze tweede trend is dat het handhavingswerk regelmatig wordt bijgesteld, waarbij nieuwe taken en prioriteiten worden toegevoegd aan het takenpakket. Hierdoor komen het 'standaardwerk' en de lange termijn taken onder druk te staan, zoals bij de gevolgen wordt besproken.

3.2.2 Gevolgen

Het hierboven geschetste probleem heeft verschillende nadelige gevolgen.

- Verstrooiing. Het gebrek aan prioritering heeft als risico dat er verstrooiing optreedt in de uitvoering van het politiewerk. Geïnterviewden geven aan dat hierdoor de werkzaamheden die de politie uitvoert niet altijd in elkaars verlengde liggen, wat het moeilijk maakt om naar een gezamenlijk doel toe te werken. Ook worden de activiteiten te veel verspreid, waardoor het bereiken van duurzame veiligheidseffecten moeilijk wordt. Als een probleem tot een aanvaardbaar niveau is teruggebracht, wordt de aandacht weer aan andere, nieuwe thema's gegeven, waardoor de borging van het behaalde resultaat niet altijd de aandacht krijgt die het verdient.
- Focus op het hier en nu. Het ontbreken van een keuzeprocess draagt er op landelijke niveau toe bij dat reacties op incidenten vertaald worden in landelijke en/of politieke prioriteiten en mediaberichten meer invloed uitoefenen op de capaciteitskeuzes van de organisatie.²⁷ Geïnterviewden geven aan dat dit hoort bij het karakter van de politiewerk, maar ook dat dit druk zet op de eerstelijns handhavingcapaciteit op lokaal niveau. Inzet met een meer proactief en preventief karakter vindt minder plaats. De handhavingstrategie van de politie wordt als gevolg hiervan in grote mate door geïnterviewden ervaren als reactief en repressief van aard. Zo constateerde AEF in 2010 dat capaciteit uit wijkteams regelmatig gebruikt wordt om werk dat blijft liggen binnen opsporing en noodhulp en de extra werklast van diverse beleidsmaatregelen op te vangen.²⁸ Destijds werd door AEF geschat dat 3.000 - 4.000 van de 15.000 fte. uitvoerende capaciteit in wijkteams zou worden ingezet voor andere taken dan toezicht en handhaving. Geïnterviewden geven aan dit beeld nog steeds te herkennen.
- Sturing op prioriteiten is moeilijk. Geïnterviewden geven aan dat het ontbreken van een duidelijk keuzeprocess ertoe leidt dat sturing op prioriteiten onvoldoende plaats kan vinden. Een overzicht van en controle over het totaalpakket aan handhavingstaken dat de politie vervult is niet aanwezig. Hierdoor ontstaat er volgens geïnterviewden een disbalans in de toedeling van capaciteit en middelen aan de verschillende taken.

3.2.3 Knelpunten

Op basis van de interviews zijn knelpunten geformuleerd die ten grondslag lijken te liggen aan de problematiek. Deze knelpunten hangen onderling samen en worden als zodanig behandeld.

²⁷ H. ten Berg, G. Knol, R. Werkman, *Ontwerpplan Nationale Politie: de kloof tussen praat en daad*, 2012.

²⁸ AEF, *Quick scan werklast politie naar werk dat blijft liggen en nieuwe taken*, 2010.

Beperkt inzicht in werkaanbod (knelpunt)

Het inzicht in het werkaanbod is beperkt: er is beperkt inzicht in afspraken die zijn gemaakt met ketenpartners en het gezag over de inzet van de politie, vooral in het handhaving domein. Bovenal is er beperkt inzicht in wat deze afspraken betekenen. Dit inzicht ontbreekt volgens geïnterviewden op verschillende niveaus in de politieorganisatie. Geïnterviewden geven bijvoorbeeld aan dat teamchefs onvoldoende zicht hebben op het werkaanbod voor hun team. Andere geïnterviewden geven aan dat er op landelijk niveau beperkt inzicht en bewustzijn is van consequenties van de verschillende keuzes en toezeggingen die worden gedaan, dat in capaciteits termen nog niet breed is ontwikkeld. Met dit gebrek aan inzicht wordt het lokale niveau geconfronteerd, waar de koppeling tussen werk en capaciteitsinzet gemaakt moet worden. Inzicht in werkaanbod en inzicht in consequenties van toezeggingen zijn randvoorwaardelijk voor inzet van handhaving capaciteit.

Het ontbreekt aan een keuzeproces (knelpunt)

Het beperkte inzicht in het werkaanbod maakt het lastig om goed zicht te hebben op de 'input' maar maken het proces om te komen tot een behapbare en effectieve 'throughput' des te belangrijker. Dit keuzeproces om het te verzetten werk te koppelen aan de beschikbare handhaving capaciteit is beperkt ontwikkeld. Het gaat om een proces waarin op basis van inzicht in het werkaanbod de toedeling van de capaciteit plaatsvindt aan de hand van criteria/een keuzeproces. Dit moet gebeuren binnen een context waarin vaker een beroep wordt gedaan op de politieorganisatie door de maatschappij en het gezag. Dit raakt ook aan de problematiek qua prestatie sturing (zie paragraaf 6.1).

Het ontbreekt aan een structureel keuzeproces om te kiezen de capaciteit op A en dus niet (of minder) op B in te zetten. Dit gebeurt nu vaak ad hoc of impliciet, naar aanleiding van incidenten, beleid of afspraken. In dit keuzeproces moet volgens geïnterviewden meer aandacht zijn voor de effecten van het politiewerk. Dit gebeurt nu niet altijd. Een voorbeeld is de afspraak dat een wijkagent 80 procent van zijn tijd in de wijk aanwezig moet zijn: het is niet duidelijk of een aanwezigheid van 80 procent in de wijk maatschappelijk gezien het meest effectief is. De keuze is gemaakt vanuit de optiek dat fysieke aanwezigheid van belang is, maar die aanname is nooit getoetst. Het streven naar 80 procent aanwezigheid in de wijk is daarmee een doel op zich geworden, los van het streven naar maatschappelijk effectiviteit. Het is ook niet altijd mogelijk om een directe relatie te leggen tussen inzet en effect, maar het maken van afspraken met ketenpartners over *hoe* uitvoering gegeven moet worden aan het politiewerk beperkt in het maken van keuzes om tot een optimale inzet van personeel te komen, gegeven het werkaanbod. De professionaliteit van de politieorganisatie om de behoefte van maatschappij of gezag (wat) te vertalen naar activiteiten (hoe) wordt onvoldoende benut.

Het inrichten van een keuzeproces dient vooral ter ondersteuning te worden gezien voor het koppelen van capaciteit en kwaliteit aan werkaanbod, geven geïnterviewden aan. Het risico bestaat dat met het inrichten van een keuzeproces de verwachting ontstaat dat al het politiewerk plan- en of voorspelbaar is. Dat is niet het geval. Het keuzeproces moet vooral als een handreiking dienen om het gesprek te voeren om intern en extern meer balans aan te brengen tussen de beschikbare capaciteit en het werkaanbod op verschillende niveaus in de politieorganisatie; om zover mogelijk te anticiperen op het werk dat er is en eraan komt, gegeven de beschikbare middelen.

Effecten van maatschappelijke ontwikkelingen voor politiecapaciteit (knelpunt)

Tot slot merken geïnterviewden op hoe de politieorganisatie, als onderdeel van de brede taak en vangnetfunctie, in dient te springen op gevolgen van maatschappelijke ontwikkelingen en welk effect dit heeft op de politiecapaciteit en de benodigde kwaliteit. Dit is extra lastig in een context waarin beperkt zicht is op het werkaanbod en het keuzeproces beperkt is ontwikkeld. Een actueel en vaak benoemd voorbeeld in deze context is de recente toename van het aantal overlastmeldingen inzake verwarde en overspannen burgers bij de politie en andere frontlijnorganisaties.

- Capaciteit: Het aantal meldingen is gestegen van 40.000 meldingen in 2011 naar bijna 60.000 in 2014, een stijging van ruim 47%.²⁹ Uit onderzoek blijkt dat geënquêteerde politiemedewerkers van de basispolitiezorg (agenten, hoofdagenten, brigadiers in de functies wijkpolitie, wijkagent en noodhulp) inschatten dat zij gemiddeld 13% (tussen 9% en 17%, 95%-b.i.) van hun totale arbeidstijd besteden aan zaak-gerelateerd politieoptreden rond de doelgroep. Deze inzet heeft betrekking op geregistreerde en niet-geregistreerde zaken.
- Kwaliteit: In de interviews wordt aangegeven dat de problematiek van verwarde personen complexer is geworden, waardoor politiemedewerkers in veel gevallen onvoldoende zijn voorbereid (instructie en opleiding) om met deze complexiteit om te gaan. Dit kan tot veiligheidsrisico's leiden voor burgers, verwarde persoon en politieagenten. Om veiligheidsrisico's te beperken wordt volgens geïnterviewden in dit soort situaties steeds vaker een aanhoudingsteam of in een enkel geval zelfs het arrestatieteam (AT) ingezet. Dit om dreigend gevaar oor de omgeving te beëindigen.

Geïnterviewden geven aan dat ontwikkelingen als de decentralisaties consequenties hebben voor de veiligheid van een ieder in de openbare ruimte en daarmee consequenties voor onder andere de politiecapaciteit. De politieorganisatie zou volgens geïnterviewden een meer proactieve rol in het anticiperen op dergelijke ontwikkelingen moeten spelen door na te gaan hoe – met het oog op de inzet van capaciteit – invulling gegeven kan worden aan de professionele gevolgen van dergelijke ontwikkelingen. Zo kan tijdig worden gesignaleerd welke maatregelen en afspraken nodig zijn om professioneel in te spelen op dergelijke ontwikkelingen, zodat een zo goed mogelijk maatschappelijk resultaat kan worden bereikt. Dit is geen makkelijke opgave. Feit is dat het niet altijd mogelijk is om een directe relatie te leggen tussen maatschappelijke ontwikkelingen, inzet en resultaat van politiewerk.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De bovenstaande knelpunten zijn afhankelijk van interne beleidskeuzes. De vorming van de Nationale Politie biedt kansen om te werken aan een gezamenlijke doelstelling en meer systeemlogica. Geïnterviewden geven aan dat met het professionalisering van de bedrijfsvoering het inzicht in de samenhang van afspraken en capaciteit vergroot kan worden. De realisatie van dit proces is op dit moment in volle gang en is volgens geïnterviewden randvoorwaardelijk om een keuzeproces in te richten. Het is zodoende een ontwikkelpunt.

²⁹ Persdienst ANP op basis van cijfers van de politie, vrijgegeven na een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

- De omvang van deze samenhangende knelpunten is lastig te duiden. Het effect in termen van gerichtheid van de inzet van de organisatie wordt hoog ingeschat.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Groot

3.2.4 Aanbevelingen

Het ontwikkelen van – wat in deze rapportage – het inzicht in het werkaanbod en het keuzeproces wordt genoemd, is van belang om werkaanbod en capaciteitsinzet te koppelen. Randvoorwaardelijk is inzicht in de beschikbare capaciteit en kwaliteit in de periode waarvoor de beslissing wordt genomen. Tijdens de interviews zijn de elementen die onderdeel kunnen zijn van een keuzeproces nog beperkt naar voren gekomen. Genoemd zijn: het hebben van een overzicht met het werkaanbod, waaronder gemaakte afspraken met het gezag, met als doel inzichtelijk van krijgen wat de ‘vrije’ keuze- en sturingsruimte in termen van capaciteit is. Op basis van vastgestelde criteria kan dan een afweging worden gemaakt hoe tot een verdeling van de beschikbare capaciteit gekomen kan worden. Welke criteria dit zouden moeten zijn, is niet aan bod gekomen. Daarom wordt aanbevolen om:

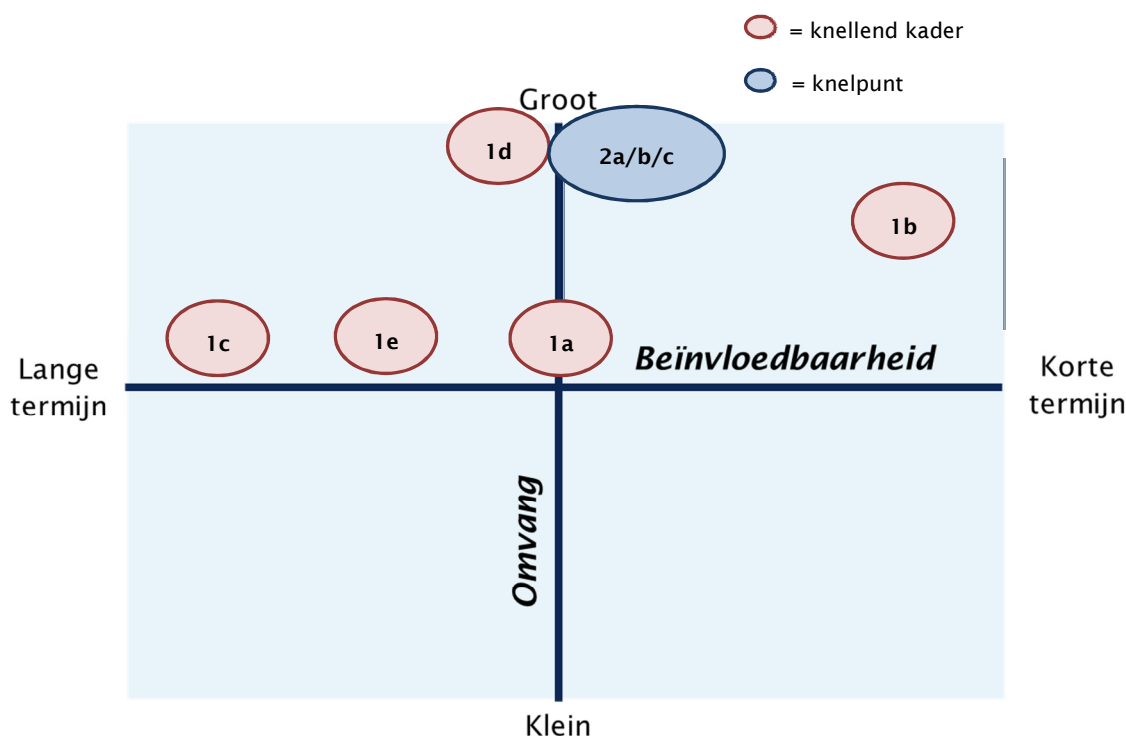
- Te verkennen hoe een dergelijk keuzeproces eruit zou kunnen zien, daarbij rekening houdend met de verschillende niveaus in de organisaties (strategisch niveau – korpsleiding, strategisch/tactisch niveau – eenheidschef en tactisch/operationeel niveau – teamchef) en de daarbij behorende tijdshorizon. Keuzes op strategisch niveau hebben een langere tijdshorizon dan keuzes op bijvoorbeeld operationeel niveau. Bijvoorbeeld door op landelijk niveau een raamwerk met uitgangspunten te ontwikkelen – op basis van de veiligheidsagenda - om keuzen te maken in de capaciteitsinzet van de handhaving. Het raamwerk kan vervolgens op lokale niveau ingevuld worden op basis van de gemaakte afspraken met het gezag.
- Ondersteunend aan dit proces is de aanbeveling om meer *evidence-based* ervaring op te bouwen. Het is van belang inzichten te verkrijgen in de aard en omvang van de inzet die nodig is om een gewenst maatschappelijk effect te bereiken. De politieorganisatie zou – ook volgens geïnterviewden - nog veel te leren hebben over de causale relaties tussen ingrepen en effect. De uitkomsten kunnen onderdeel uitmaken van het keuzeproces om tot prioritering te komen van inzet te komen. Tevens kan daarbij worden onderzocht waar primair op moet worden ingezet om maximaal effectief te zijn in het veiligheids- en leefbaarheidsdomein met een goede mix tussen preventief, proactief en repressief.

3.3 Conclusies – lastendruk is hoog, verdeling handhaving capaciteit is niet helder

In het domein opsporing en handhaving zijn middels bureaustudie, interviews en expertsessies, twee problemen geïdentificeerd:

- 1. Hoge regel- en administratieve lastendruk;
- 2. Keuzen voor inzet van handhaving capaciteit zijn niet helder.

De knellende kaders en het knelpunt behorende bij deze twee problemen, zijn op basis van de voorgaande analyse op de as van omvang en beïnvloedbaarheid ingedeeld. Hierbij moet opgemerkt worden dat de nuance en ongelijksoortigheid van de kaders en knelpunten met een dergelijke weergave teniet wordt gedaan. Bij de interpretatie van de tabel dient hier rekening mee gehouden te worden. Wanneer op basis van dit onderzoek geen uitspraken gedaan konden worden over de omvang, is het knelpunt/knellend kader in het midden van deze as geplaatst.



Per probleem zijn de ‘knellende kaders’ of knelpunten in dit hoofdstuk uitgewerkt. Deze zijn inclusief aanbevelingen verwerkt in onderstaande tabellen. In de eerste tabel zijn de knellende kaders en knelpunten opgenomen met een beïnvloedbaarheid op de korte tot middellange termijn en een medium tot grote omvang. In de tweede tabel worden de knellende kaders genoemd met een beïnvloedbaarheid op de lange(re) termijn met een medium tot grote omvang.

Knellende kaders en knelpunten met een medium tot grote omvang en beïnvloedbaarheid op de korte tot middellange termijn

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ³⁰
1. Hoge regel- en administratieve lastendruk	1a. Protocollen en procedures OM: Het OM maakt aanwijzingen e.d. die een detaillering of aanvulling zijn op de eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Deze neiging tot dichtregelen is niet altijd behulpzaam. Bovendien is sprake van een gebrek aan eenduidigheid en een hoge frequentie aan wijzigingen. Ook procedures waar politie en OM beide een rol in spelen veroorzaken een hoge doorlooptijd en bewerkingstijd, onder meer vanwege de	<ul style="list-style-type: none"> - De kern is om de balans tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds te bewaken. De nadruk op regels werkt vaak contraproductief. AEF raadt aan te kijken naar manieren om protocollen en procedures eenvoudig(er) en op hoofdlijnen te houden, en meer tijd en aandacht te besteden aan de uitvoering. - Interne en externe afspraken, protocollen en procedures zouden met

³⁰ Indien in de analyse is genoemd.

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ³⁰
	<p>lechte aansluiting tussen ICT-systemen.</p> <hr/> <p>1b. Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering: interne protocollen als voor verdovende middelen, procedure geweldspleging en de procedure aanvang van rechercheonderzoeken. Daarnaast wordt het werken met protocollen en tussen domeinen (handhaving/opsporing) beperkt gefaciliteerd door bedrijfsprocessen.</p>	<p>de komst van de Nationale Politie, in toenemende mate, op landelijk niveau moeten worden gemaakt, zodat het gebrek aan inzicht en eenvormigheid ook afneemt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ook kan vaker worden gekeken in welke gevallen effectieve alternatieven voor regels bestaan, zoals kennisuitwisseling. <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - In afstemming met programma ALV van het ministerie van Veiligheid en Justitie zou een onderzoek uitgevoerd kunnen worden met als centrale vraag wat de onnodige administratieve lastendruk is ten aanzien van de interne protocollen zoals, verdovende middelen, procedure geweldspleging en de procedure aanvang van rechercheonderzoeken - <i>Zie 1a</i>
<p>2. Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder</p>	<p>2a/2b/2c: Beperkt inzicht in werkaanbod, gebrek aan keuzeproces, effecten van maatschappelijke ontwikkelingen voor politiecapaciteit:</p> <p>het inzicht in het werkaanbod is beperkt: er is beperkt inzicht in afspraken die zijn gemaakt met ketenpartners en het gezag over de inzet van de politie, vooral in het handhavingsdomein. Bovenal is er beperkt inzicht in wat deze afspraken betekenen. Dit gebrek aan inzicht wordt lastig op het lokale niveau, waar de koppeling tussen werk en capaciteit gemaakt moet worden.</p> <p>Het keuzeproces om het te verzetten werk slim te koppelen aan de beschikbare handhavingscapaciteit is beperkt ontwikkeld. Het gaat om een proces waarin op basis van inzicht in het werkaanbod de koppeling met de capaciteit plaatsvindt aan de hand van criteria/een keuzeproces. Dit moet gebeuren binnen een context waarin vaker een beroep wordt gedaan op de politieorganisatie door de maatschappij en het gezag.</p>	<p>Om sturing op keuze in het aanbod van de werklust van de handhaving te faciliteren kan een keuzeproces helpen. Dit keuzeproces zou kunnen bestaan uit een raamwerk met uitgangspunten dat op landelijk niveau wordt vormgegeven. Bijvoorbeeld welke landelijke afspraken er gemaakt zijn in de Veiligheidsagenda en welk effect dit heeft op de lokale handhavingscapaciteit. Aan dit raamwerk kan dan op lokaal niveau verdere invulling worden gegeven op basis van de gemaakte afspraken met het lokale gezag. Op basis van dit keuzeproces kan een vertaalslag naar capaciteitsinzet gemaakt worden en wat leidt tot inzicht in de 'vrije' keuze- en sturingsruimte.</p>

Knellende kaders en knelpunten met een medium tot grote omvang en beïnvloedbaarheid op de lange termijn

Probleem	Knellend kader	Aanbeveling ³¹
1.Hoge regel- en administratieve lastendruk	1c.Europese wet- en regelgeving: verschillende Europese wet- en regelgeving creëert meer werk voor de politie, waaronder administratieve taken. De omvang van de regeldruk die dit met zich meebrengt is sterk afhankelijk van de invulling van het Europese kader op nationaal niveau en in uitvoeringshandelingen. Er worden aanvullende regels en uitgebreide formulieren verbonden aan wet- en regelgeving die het juiste beoogt, maar in de uitvoering als onnodige lastendruk wordt ervaren.	Het gebrek aan beïnvloedbaarheid om Europese wet- en regelgeving te wijzigen is (deels) te ondervangen. Dit kan op twee manieren. - De politie kan door consequente en directe betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid – o.a. het inperken van de regeldruk – beter borgen (onderzoekslijn 1 – IBO-onderzoek). - Ook betrokkenheid aan de voorkant bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving in Nederland en bij het opstellen van Europese uitvoeringshandelingen geeft de politie de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de regeldruk waarmee zij vervolgens wordt geconfronteerd. (onderzoekslijn 1 – IBO-onderzoek)
	1d.Nederlandse wet- en regelgeving: verschillende Nederlandse wet- en regelgeving creëert een grote administratieve last op de politie, waarbij de WPG en BOB-wetgeving als meest knellend worden ervaren. Deels komt de lastendruk voort uit de wet, deels uit afspraken tussen partijen en interne protocollen van de politie. Het verlichten van deze lastendruk kan een grote impact hebben.	<i>Zie 1d</i>
	1e.Informatieverzoeken: er is een toenemende behoefte aan transparantie over het functioneren van de politie en de veiligheid, wat zich uit in het aantal externe informatieverzoeken, vanuit de overheid, de regering, de burgers en control- en auditvragen. De tijd die de politie besteedt aan de opstapeling van	Het is moeilijk om de roep om transparantie en verantwoording te beïnvloeden, en onwenselijk deze te negeren. Een productievere werkwijze kan gevonden worden in het kantelen van de logica: waar mogelijk zou de politie uit eigen beweging openbaarheid van zaken kunnen geven.

³¹ Indien in de analyse is genoemd.

de verschillende informatieverzoeken,
kan niet worden besteed aan het
uitvoeren van de kerntaken.

4 Domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden

Dit hoofdstuk gaat over de knellende kaders en knelpunten in het domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden.

Naar aanleiding van het bureauonderzoek, de interviews, expertsessies én de keuzes van de begeleidingsgroep komen twee onderwerpen aan bod:

- Flexibiliteit van de inzetbaarheid van personeel.
- De instroom en het behoud van hoogopgeleiden.

Aan deze twee onderwerpen liggen verschillende knellende kaders en knelpunten ten grondslag, die elk afzonderlijk zijn toegelicht. Aan het einde van het hoofdstuk wordt stilgestaan bij mogelijke aanbevelingen.

4.1 Flexibiliteit van de inzetbaarheid van personeel

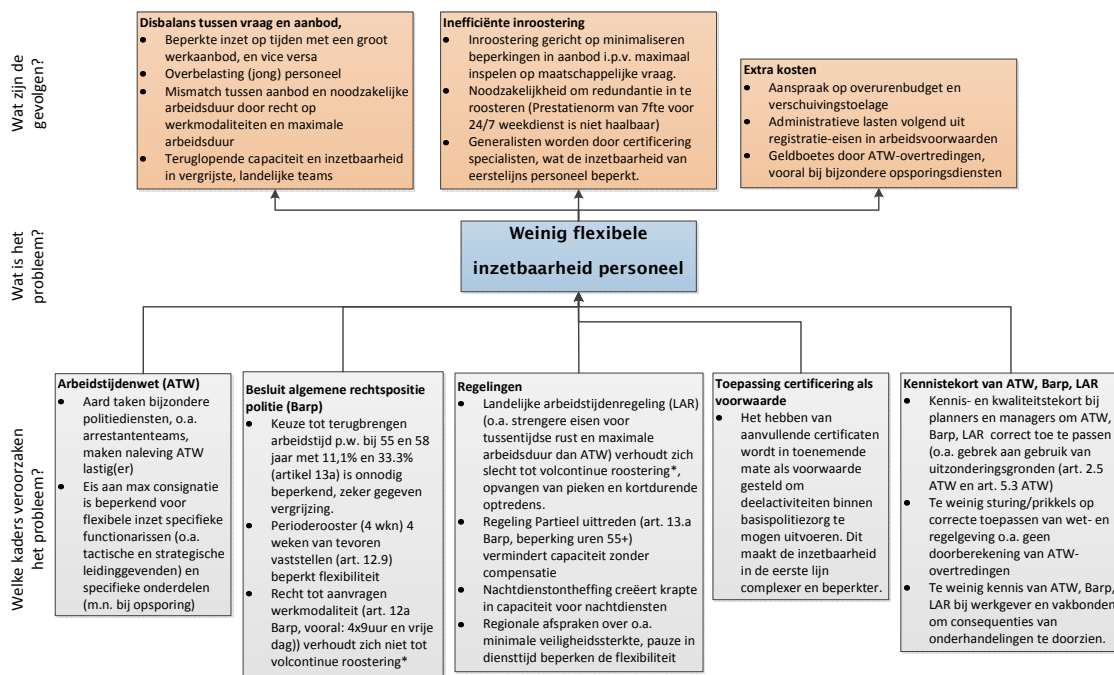
4.1.1 Problematiek

De flexibele inzet van het politiepersoneel is beperkt, evenals de kennis over het correct toepassen van de wet- en regelgeving daaromtrent, zo blijkt uit interviews en expertsessies. De beschikbaarheid van de totale personele capaciteit varieert per dag en dagdeel. Dit maakt volcontinu roosteren lastig. Ook de (gepercipieerde) beperkingen aan de inzetbaarheid verenigen zich slecht met de aard van volcontinu werk en de vraag naar snelle of lange beschikbaarheid - in het bijzonder - bij bijvoorbeeld arrestantenteams en observatieteams en in mindere mate bij Forensisch Technische Opsporing (FTO), de inzet van ME, de Criminele Inlichtingen Eenheid (CTO), Unit Specialistische Operaties (USO) en rampen.³² Inroostering is hierdoor ingewikkeld, duur en staat niet ten dienste van de maatschappelijke vraag.

Deze problematiek is deels de uitkomst van een eerder benoemd probleem: het feit dat weinig zicht is op de totale capaciteit en dat voorwaarden voor het verdelen van (schaarse) capaciteit ontbreken. Dit zorgt op zijn beurt voor een disbalans in de toedeling van capaciteit en middelen aan verschillende taken, wat hoge eisen stelt aan medewerkers. Het beschikbare aanbod aan personeel schiet immers altijd tekort ten opzichte van de maatschappelijke vraag naar politie. De knellende kaders die in het hoofdstuk aan bod komen dienen deels om de hoge werkdruk voor medewerkers te minimaliseren en medewerkers in bredere zin te beschermen. De knellende kaders zijn daarmee deels een symptoom van het gebrek aan capaciteitsmanagement aan de voorkant.

³² TNO 'Bijzondere politiediensten en de Arbeidstijdenwet' (2010)

Figuur 5: probleemboom flexibele inzetbaarheid van personeel



* noodhulp, de meldkamer en taken zoals Beslissers van Dienst (BvD) en Calamiteitencoördinatie (CaCo).

4.1.2 Gevolgen

De beperkte flexibele inzetbaarheid van personeel heeft een aantal nadelige gevolgen voor de effectiviteit van de politie, zo geven geïnterviewden aan, die grofweg kunnen worden ingedeeld in drie typen:

- **Disbalans tussen vraag en aanbod.** Er is een tweeledige mismatch tussen aanbod en vraag. Ten eerste is er sprake van *een verschil tussen de beschikbare en de benodigde capaciteit op bepaalde dagen en dagdelen*. Er is een beperkte inzet mogelijk op dagen en dagdelen met veel vraag, en vice versa. Zo heeft de politie op maandagen en dinsdagen overdag maximale capaciteit tot haar beschikking terwijl de maatschappelijke vraag dan over het algemeen het laagste is. De weekend- en nachtdiensten in volcontinue diensten zijn juist weer moeilijker te vullen. Deze diensten vallen grotendeels ten deel aan de jongere personeelsleden in de uniformdienst, met een hoge werkdruk (en roosterdruk) voor hen als gevolg. Ten tweede is sprake van *een verschil tussen de beschikbare en benodigde arbeidsduur*. Het personeel mag op verzoek in diensten van 9 uur i.p.v. 8 uur werken. Dit verhoudt zich slecht met een volcontinue rooster waarin 24 uur wordt gepland met een veelvoud van 8 uren-diensten. Daarnaast verhouden beperkingen aan het aantal overuren, de maximale werkduur en pauzetijden zich bijzonder slecht met het werk van bepaalde opsporingsdiensten, zoals arrestantenteams en de ME.
- **Inefficiënte inroostering.** In de inroostering dient rekening te worden gehouden met een veelvoud aan (wettelijke) eisen en wensen. Ook dient rekening te worden gehouden met verzuim. Dit zorgt ervoor dat roosters redundantie (extra capaciteit) bevatten. Dit is inefficiënt. Ook wordt gepland rondom restricties in het capaciteitsaanbod in plaats van rondom noodzakelijkheden in de vraag.

- **Extra kosten.** De extra kosten als gevolg van de weinig flexibele inzetbaarheid van personeel zijn drieledig. Ten eerste geldt dat waar de aard van het politiewerk zich slecht verhoudt tot de wettelijke eisen, deze eisen regelmatig worden overtreden. Zo was er in de periode 2010-2011 sprake van ongeveer 350.000 overtredingen op de Arbeidstijdenwet (ATW) per jaar. Deze overtredingen vinden vooral plaats bij bepaalde opsporingsdiensten, zoals arrestantenteams en ME en leiden tot forse boetes. Daarnaast krijgt het personeel een toelage voor (last minute) roosterwijzigingen en overuren. Tot slot kost het capaciteit - en daarmee geld - om te monitoren, registreren en rapporteren of aan alle eisen is voldaan.

Wat gebeurt er als reactie op dit probleem?

De minister onderhandelt als werkgever met de vakbonden over de CAO. Ook andere regelingen inzake arbeidsvoorwaarden vinden in onderhandeling tussen deze partijen plaats. De vakbonden hebben hierin - in ieder geval informeel - een belangrijke positie. De arbeidsvoorwaarden als vastgelegd in allerhande regelingen zijn in de afgelopen jaren - op punten - versoepeld. Ook zijn er afspraken over verdere versoepelingen onder voorwaarden. Een echte doorbraak is tot op heden niet tot stand gekomen.

4.1.3 Knellende kaders

Beperkingen in de flexibele inzet van personeel volgen uit een aantal waarborgen in wet- en regelgeving alsmede door keuzes in de inrichting van de bedrijfsvoering, zo blijkt uit bureauonderzoek, interviews en expertsessies. Het betreft de volgende knellende kaders en knelpunten:

Arbeidstijdenwet (ATW) (wet- en regelgeving Nederland)

In de ATW wordt geregeld hoeveel uren per dag of per periode een werknemer mag werken, hoeveel pauze hij heeft en wat de minimale rusttijden per dag of week zijn. De vereiste roostermarges die conform de ATW dienen te worden aangehouden, betekenen restricties voor het inplannen van capaciteit. In het algemeen geven geïnterviewden echter aan dat de ATW niet onnodig beperkend is en dat de wet afdoende speelruimte biedt.

Een specifiek knelpunt is wel dat de ATW ook van toepassing is op alle opsporingsdiensten terwijl de aard van het werk van bijvoorbeeld arrestantenteams of observatieteams zich regelmatig slecht verhoudt met de roostermarges in de ATW, zo blijkt uit onderzoek van TNO.³³ In gevallen kan worden teruggevallen op de uitzonderingsgrond op de ATW (artikel 2.5) maar dit is alleen mogelijk in het geval van overmacht. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de eisen aan de maximale consignatie beperkend zijn voor een flexibele inzet van specifieke functionarissen (o.a. tactische en strategische leidinggevendenden) en specifieke onderdelen (met name de opsporing).

Doel en proportionaliteit

De ATW heeft tot doel de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van de werknemers te waarborgen, en een combinatie van werk, privé en zorgtaken mogelijk te maken. Nederlandse wetgeving is het beste instrument om het beoogde doel te bereiken, gegeven

³³ TNO, *Bijzondere politiediensten en de ATW*, 2010.

het intersectorale bereik van de wetgeving. Er zijn weinig realistische alternatieven. De regels zijn in de regel proportioneel ten opzichte van het nagestreefde doel, vinden veel geïnterviewden, met mogelijke uitzondering van de uitzonderingsgronden en de eisen aan consignatie. Op deze vlakken zijn de regels soms beperkend, wat de maatschappelijke effectiviteit van deze diensten beperkt. Dit is overigens deels ook een sturingsvraag.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het wijzigen van de ATW vraagt een wetswijziging die van toepassing is op meerdere sectoren en heeft zodoende een goede aanleiding en veel tijd nodig. Daarmee is de beïnvloedbaarheid beperkt en lange termijn.
- Waar het gaat om het maken van een uitzonderingsgrond voor bepaalde opsporingsdiensten à la de brandweer of het wijzigen van de eisen rond consignatie is de omvang medium, maar daarmee niet minder significant voor een beperkt aantal functionarissen en politieonderdelen. De meerderheid van de ATW-boetes zou met zo een wijziging niet meer van toepassing zijn.

Beïnvloedbaarheid	Lange termijn
Omvang	Medium

Besluit Algemene Rechtspositie Politie (Barp) (wet- en regelgeving Nederland)

In het Barp staan de geldende afspraken tussen de werkgever en de bonden over rechtspositionele zaken als aanstelling, arbeidstijden, verlof, ziekte, plichtsverzuim en ontslag. Het Barp hanteert op punten strengere eisen dan de ATW, en kan daarmee aanvullende beperkingen creëren waar het gaat om het flexibel inzetten van capaciteit, zo blijkt uit interviews.

- Het Barp schrijft voor dat personeel recht heeft op minstens 21 vrije zondagen en 22 periodes van 2 aaneengesloten vrije dagen.
- Ook schrijft het Barp voor dat medewerkers recht hebben om hun arbeidstijd per week met respectievelijk 11,1% en 33,3% terug te brengen wanneer zij de leeftijd van 55 of 58 jaar bereiken (met 50% behoud van inkomen). Men kan er ook voor kiezen de wekelijkse arbeidstijd met een lager percentage te verminderen (>2 uur per week). Dit recht dient te worden toegekend tenzij het dienstbelang zich daartegen verzet.
- Ook het recht in het Barp om ‘uiterlijk 28 dagen voor aanvang van de periode van 28 dagen waarop het betrekking heeft’ te weten hoe het perioderooster eruitziet, beperkt de roosterflexibiliteit. Dit maakt het onder meer onmogelijk om last minute wijzigingen aan te brengen (en daarmee te anticiperen op de maatschappelijke vraag) zonder dat daar vergoedingen aan werknemers tegenover staan. Deze eis maakt ook dat redundantie in het rooster wordt ingebouwd als marge voor ziekte, cursus of ME-inzet in die periode. Aan medewerkers toegezegde diensten creëren het recht de diensten ook te draaien. Gevolg: als de ingeroosterde marge niet nodig blijkt en niemand zelf verlof wil hebben, worden diensten met onnodig veel mensen gedraaid.
- Tot slot bevat het Barp het recht voor medewerkers om jaarlijks een werkmodaliteit (artikel 12a) aan te vragen. Deze is gedefinieerd als ‘een patroon van arbeidstijden dat leidt tot een herkenbaar patroon van vrije tijd, uitgedrukt in uren of in dagen’. De werkmodaliteit is op regionaal niveau en via jurisprudentie (bron: Commissie werktijdenmodaliteit) uitgewerkt en betekent in ieder geval dat medewerkers 4x9 uur mogen werken en een vaste vrije dag kunnen aanvragen. Dit dient in gesprek met de werkgever en team te geschieden, waarbij de werknemer rekening houdt met het bedrijfsbelang. In de praktijk lijkt de werkmodaliteit te zijn verworven tot recht. Wanneer de werkgever de gewenste werkmodaliteit niet honoreert, kan de werknemer zich beroepen op artikel 12a. Het is dan aan het bevoegd

gezag om te beoordelen of er sprake is van een zwaarwegend dienstbelang. In de praktijk wordt, naar de kennis van geïnterviewden, zo'n 95% van de aanvragen voor modaliteiten toegekend. De politieorganisatie heeft namelijk moeite om aan het begin van het jaar aan te tonen welk zwaarwegend bedrijfsbelang in het gedrang komt en hoe. Hier is (vaak) geen zicht op door het gebrek aan het capaciteitsmanagement. Dit doet zij in overleg met de modaliteitencommissie. Dit recht op een werkmodaliteit komt in veel van de interviews terug als knelpunt. Uit onderzoek blijkt dat het recht op een werkmodaliteit in de praktijk leidt tot een substantieel aantal ingeplande uren zonder taken - ten opzichte van de roostermogelijkheden onder de ATW -, doordat het werkaanbod niet altijd in blokken van negen uur is te verdelen. Bij een fictief rekenvoorbeeld waarin naast een aantal 8-uursdiensten ook 4-uursdiensten en 5-uursdiensten zijn toegevoegd, bleek bij de 4x9-uursmodaliteit sprake van een overcapaciteit van 24 procent.³⁴ In de vorige CAO zijn afspraken gemaakt over de werkmodaliteit, onder andere om de modaliteitencommissie te evalueren. Dit is tot op heden echter niet gebeurd, vanwege de totstandkoming van de Nationale Politie.

Doel en proportionaliteit

Evenals de ATW, heeft het Barp ten doel om werknemers te beschermen en hun gezondheid, veiligheid en welzijn te waarborgen. De regels zijn in het algemeen proportioneel te noemen ten opzichte van het nagestreefde doel.

- Wat betreft het recht om de arbeidstijd per week terug te brengen vanaf 55 jaar is het besluit mogelijk wat achterhaald. Een alternatief is het ophogen van de leeftijd of het afschaffen van het artikel. De inzet van het ministerie van VenJ in de cao-onderhandelingen met de bonden is om tot gelijke afschaffing te komen. In de huidige tijd, waarin mensen ouders worden en de pensioenleeftijd is opgeschroefd naar 67 jaar, is dit niet langer voor de hand liggend, zeker als dit gebeurt terwijl de loonkosten niet evenredig afnemen. Daarnaast beperkt het de beschikbare capaciteit in een fase waarin de politie haar operationele capaciteit hard nodig heeft. Er vindt de komende periode namelijk een aanzienlijke vergrijzing plaats.³⁵ Gegeven de toezegging aan de Tweede Kamer over de operationele sterkte, zal hier de nodige instroom tegenover staan. Dit betekent dat het personeelsbestand bestaat uit relatief veel aspiranten, die bepaalde taken nog niet mogen uitvoeren en maar voor een deel van hun tijd voor het primaire werk inzetbaar zijn (40%), en uit veel oudere werknemers, die - in de huidige constellatie - uitgezonderd zijn van het uitvoeren van bepaalde taken en werktijdverkorting tegen beperkte eigen bijdrage kunnen verkrijgen. Hierdoor komt de capaciteit en de inzetbaarheid onder druk te staan. Wijziging van het Barp zouden dit kunnen ondervangen.
- Het recht om als medewerker tijdig (28 dagen van tevoren) op de hoogte te zijn van je rooster is proportioneel. Een lastenluwer alternatief zou kunnen zijn om af te stappen van

³⁴ IOOV en TNO, 'Meer blauw op straat' (2011)

³⁵ TNO, *Politie en ouderen: de gevolgen van vergrijzing bij de Nederlandse Politie*, 2005. O.a.: In 2015 is 60% van de executieve functies op schaal 9 en hoger bezet door een medewerker van 50 jaar of ouder. In de basispolitiezorg, schalen 6-8, wordt een verdubbeling van het percentage ouderen voorzien voor de komende 10 jaar: voor 2015 wordt verwacht dat het percentage ouderen rond de 30% zal liggen.

het perioderooster (28 dagen), en een rooster bijvoorbeeld per week of twee weken uit te geven.

- Wat betreft de werkmodaliteit schuilt het knelpunt vooral in de manier waarop de definitie in de praktijk gestalte heeft gekregen. Het besluit als zodanig is niet knellend, maar de interpretatie ervan is - zeker in gevallen - disproportioneel belemmerend, vinden geïnterviewden. Een alternatief zou zijn om de definitie van werkmodaliteit af te kaderen en zo de invulling ervan in de praktijk te beïnvloeden. Dit zou het doel van de regeling niet onder druk hoeven zetten maar kan wel een teruggang van rechten betekenen voor medewerkers.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het wijzigen van het Barp vraagt een wijziging van het besluit en heeft zodoende een goede aanleiding en een doorlooptijd van minstens 6 maanden nodig. Als onderdeel van de wijziging dient de sector geconsulteerd te worden. Daarmee is de beïnvloedbaarheid medium.
- Waar het gaat om het wijzigen van de regel inzake de mogelijkheid om de arbeidstijd terug te brengen is de omvang van het effect beperkt doch significant, daar het een 10-30% van de capaciteit van een groeiend aandeel van het personeelsbestand betreft. Daarnaast hangt de genoemde maatregel samen met andere regelingen die kunnen knellen, zoals de Nachtdienstontheffing en de Regeling Partieel Uittreden (RPU). Deze regelingen komen later aan bod.
- Waar het gaat om het bekendmaken van het rooster 28 dagen voor aanvang van de periode van 28 dagen waarop het rooster betrekking heeft, is de omvang van het afstappen van het perioderooster - in potentie - aanzienlijk. Hier staat tegenover dat er extra administratie kan voortkomen uit het wekelijks of tweewekelijks i.p.v. vierwekelijks publiceren van roosters.
- Waar het gaat om de werkmodaliteit biedt het besluit in principe ruimte voor alternatieve interpretaties van het begrip die minder beperkend zijn.

Beïnvloedbaarheid	Korte/Middellange termijn
Omvang	Groot

Overige regelingen: LAR en RPU (wet- en regelgeving Nederland, intern beleid)

Naast de ATW en het Barp kent de politie een aantal eigen regelingen:

- Landelijke arbeidstijdenregeling (LAR): aanvullende, sectorspecifieke bepalingen op de ATW en het Barp die overeen zijn gekomen tussen vakbonden en het ministerie van VenJ. LAR bevat onder andere bepalingen rondom arbeidstijd, rusttijd, nachtdiensten en consignatie. De LAR bevat strengere eisen dan de ATW en het Barp waar het gaat om tussentijdse rust en maximale arbeidsduur. Deze eisen zijn een aanvullende beperking bovenop de ATW en het Barp en verhouden zich slecht tot volcontinue roostering, het opvangen van pieken en kortdurende optredens.
- Regeling Partieel Uittreden (RPU): uitwerking van artikel 13a van het Barp. Op peildatum 11 februari 2015 blijkt uit cijfers van de Nationale Politie dat 7.461 fte van de

politiemedewerkers van 55 jaar en ouder gebruik maakt van de regeling.³⁶ Dit is ongeveer 52% van het totaal aantal fte politiemedewerkers dat 55 jaar of ouder is. Het aantal fte politiemedewerkers dat 55 jaar of ouder is als percentage van de totale bezetting van de Nationale Politie (peildatum 31 maart 2015) is 23,8%. Dit betekent ongeveer $23,8\% * 52\% = 12,3\%$ van de bezetting een formele arbeidstijd heeft die minimaal 11,1% en maximaal 33,3% lager is.

- Nachtdienstontheffing: een regeling voor medewerkers vanaf 55 jaar. De medewerker kan jaarlijks een verzoek indienen om niet langer in aanmerking te komen voor nachtdiensten.
- Aanvullende regionale afspraken: waar (voorheen) regionaal beleidsvrijheid was, zijn regionale afspraken gemaakt rondom bijvoorbeeld de minimale veiligheidssterkte (een minimumaantal fte dat ten alle tijden beschikbaar dient te zijn) en pauze in diensttijd bij avond- en nachtdiensten. Deze afspraken garanderen medewerkers een mate aan veiligheid of 'rust' in aanvulling op de ATW, Barp en LAR. Pauzetijd als onderdeel van de dienst beperkt de capaciteit op een onhandige manier, terwijl eisen rondom de minimale veiligheid de politie beperken in het kunnen inspelen op de maatschappelijke vraag. Als altijd een bepaald niveau moet worden gegarandeerd, is er minder capaciteit om op piekmomenten de inzet van de politie fiks te verhogen. Ook heeft dit tot gevolg dat op bepaalde momenten de dienst met overcapaciteit wordt uitgevoerd. Deze afspraken zullen de komende jaren worden geharmoniseerd. Dit biedt een aanleiding om niet alleen te harmoniseren maar ook te herzien op die punten waar de afspraken onnodig beperkend uitpakken.

De afbouw van de bovenstaande regelingen is een belangrijk thema in de huidige CAO-onderhandelingen.

Doel en proportionaliteit

- Een mate van sectorspecifieke aanvullingen op de ATW is redelijk, hoewel meerdere geïnterviewden hebben aangegeven dat handhaving van alleen de ATW zou volstaan. De beperkingen die de aanvullende eisen in de LAR rondom tussentijdse rust en maximale arbeidsduur echter bepalen voor de inzetbaarheid van bepaalde teams (o.a. arrestantenteams, observatieteams) en/of op bepaalde momenten (evenementen e.d.) kan als disproportioneel worden aangemerkt. Het alternatief is het verruimen of afschaffen van deze maatregelen. Jong Blauw heeft het in de vorige CAO mogelijk gemaakt om op verzoek van medewerkers op hen alleen de ATW van toepassing te laten zijn.
- RPU: Wat betreft het recht om de arbeidstijd per week terug te brengen vanaf 55 jaar is de RPU, evenals artikel 13a in het Barp, wat achterhaald. *Zie het kopje 'Barp' voor meer uitleg.*
- Nachtdienstontheffing: Het is redelijk dat het takenpakket van medewerkers die een bepaalde leeftijd bereiken verschuift. Evenals bij de RPU lijkt het echter wat achterhaald om medewerkers de mogelijkheid te geven om vanaf 55 jaar al geen nachtdiensten meer te hoeven draaien. Het alternatief is het afschaffen van de RPU of het ophogen van de leeftijd.
- Aanvullende regionale afspraken: met de instelling van een Nationale Politie is het streven om alle rechten en plichten van medewerkers hun beslag te laten krijgen in landelijke regelingen. Hierbij zou het streven – en het alternatief – wat betreft AEF zoveel als mogelijk

³⁶ Nationale Politie, *Informatieverzoek gebruik RPU, 2015*

moeten zijn om – in naam van de helderheid – alle inhoud te laten landen in de ATW, Barp of LAR. Een deel van de aanvullende regels zal dan landen in landelijke wet- en regelgeving, een deel zal als disproportioneel gelden en kunnen worden afgeschaft. Dit landelijk kader is evenzeer in staat de beoogde doelen te borgen.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van het wijzigen van de LAR is medium. De vakbonden zijn bereid om over aanpassing en afschaffing van de LAR te spreken op het moment dat arbeids- en rusttijden beter worden nageleefd en overtredingen van de ATW flink zijn verminderd. Dit lijkt tot op heden lastig.
- Daar de RPU gebaseerd is op het Barp veronderstelt een wijziging van de RPU een wijziging van het Barp. *Voor de beïnvloedbaarheid wordt dus naar het kopje ‘Barp’ verwezen.*
- Wat betreft de nachtdienstonthefing is de beïnvloedbaarheid – evenals bij de LAR – afhankelijk van de instelling van de vakbond. Deze wordt ‘medium’ ingeschat.
- Het wijzigen van de LAR, waar het gaat om rusttijden en arbeidsduur, heeft een aanzienlijke omvang.
- Om de exacte effecten van het wijzigen van de RPU te berekenen, is nog specifiekere informatie nodig. Bijvoorbeeld hoe het gebruik van het aantal fte’s verdeeld is over de categorieën van 11,1% of 33,3%. Bekent is dat 7.461 fte van de politiemedewerkers van 55 jaar en ouder gebruik maken van de regeling. Onderscheid naar 55 jaar of 58 jaar kan op basis van de cijfers niet vastgesteld worden. Een minimaal rekenscenario is dat deze 7.461 fte, 11,1% minder arbeidstijd oplevert. Dit gaat om ongeveer 828 fte. Ter vergelijking: dit is 1% van de totale bezetting van de Nationale Politie op 1 maart 2015 en staat gelijk aan de omvang van de vier Geografische Afdelingen van dienst Infrastructuur. Een maximaal scenario is dat deze 7.461 fte, 33,3% minder arbeidstijd oplevert. Dit gaat om ongeveer 2.482 fte. Dit laatste scenario is echter geen realistisch scenario, omdat er in het aantal fte van de 7.461 fte ook een groep medewerkers zit, die nog geen 58 jaar zijn en dus niet in aanmerking komen voor de 33,3%. Echter, het minimale scenario laat zien dat het effect van de regeling groot is. Zeker wanneer de verwachting is dat het personeelsbestand in toenemende mate vergrijsd. Hetzelfde geldt voor de nachtdienstonthefing.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Groot

Kennistekort van ATW, Barp en LAR (knelpunt)

Los van de werking van de bovenstaande knellende kaders, is het belangrijk om stil te staan bij het kennistekort over deze kaders binnen de politieorganisatie als expliciet knelpunt. In een aantal interviews ondervonden we dit gebrek aan kennis aan den lijve. In andere interviews werden we er juist op gewezen dat de problematiek minder groot was dan vaak aangekaart doordat men de regels verkeerd of onnodig stringent interpreteert.

- De teamchefs en planners betrokken bij het plannen van de operatiën kennen de wet- en regelgeving gewoonlijk niet in detail, zo blijkt uit interviews en expertsessies. Hierdoor zijn zij onbekend met uitzonderingen of passen zij regels onnodig restrictief toe. Daar komt bij dat teamchefs niet worden gestuurd of beoordeeld op de correcte toepassing van de wet- en regelgeving qua roostering. Zo wordt nagelaten een uitzonderingsgrond toe te passen, een stap die een administratieve handeling vraagt. Dit leidt tot onnodige, hoge boetes van de Inspectie SZW. Deze boetes worden niet doorberekend aan het betreffende team. De manager ervaart dus ook niet dat correct plannen belangrijk is én veel kan opleveren aan personele inzetbaarheid. De pilots met regelvrije teams en zelfroostering suggereren dat binnen het bestaande kader meer kan dan wordt benut.

- Tot slot blijkt uit interviews dat ook de werkgever en vakbond, die jaarlijks onderhandelen over bijstelling en invulling van de wet- en regelgeving, te weinig kennis hebben om de effecten van toezeggingen en afspraken voor de operatiën te kunnen doorzien.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het kennistekort van teamchefs en planners over de wet- en regelgeving is makkelijk en snel om aan te pakken. Hierin wordt ook al het nodige ondernomen. Waar het gaat om de kennis van vakbonden is dit lastiger, maar zeker niet onmogelijk. Voorlichting (vanuit de politie) biedt ook voor hen voordelen. De beïnvloedbaarheid is dus hoog.
- De omvang van het kennistekort is moeilijk te kwantificeren maar lijkt wijdverbreid. Als er winst te behalen valt in de perioderoosters van vrijwel alle teams, is de omvang aanzienlijk, zeker wanneer deze gepaard gaat met beter geïnformeerde onderhandelingen over de regelgeving door werkgever en vakbond.

Beïnvloedbaarheid	Korte termijn
Omvang	Groot

Toepassing van certificering als voorwaarde (extern beleid)

Certificering is door de politie geïntroduceerd als middel ten behoeve van de vakontwikkeling. Vervolgens is het hebben van bepaalde certificaten door externe partijen in toenemende mate als voorwaarde gesteld om deelactiviteiten binnen de handhaving/basispolitiezorg, zoals zeden- en vreemdelingencontrole, alcoholcontrole en het rijden in bepaalde voertuigen et cetera, te mogen uitvoeren, zo geven experts aan. Het betreft extra certificeringseisen, bovenop de standaardcertificaten, voor deeltaken die voorheen door iedere diender konden worden uitgevoerd, maar nu steeds vaker een aanvullend certificaat vragen. Ook beoordelen externe partijen de politie in toenemende mate via de certificering op haar prestaties op bepaalde taken. Dit betekent dat een toenemend aantal eerstelijnsactiviteiten slechts mogen worden uitgevoerd wanneer personeel hiertoe specifiek ‘gecertificeerd’ is. Dit maakt de inzetbaarheid in de eerste lijn complexer en beperkter. In de roostering moet rekening worden gehouden met het toenemend aantal ‘specialisaties’ dat nodig is om alle eerstelijnstaken te mogen uitvoeren wanneer deze zich voordoen. Dit creëert ook een aanzienlijke regeldruk.

Buiten kijf staat dat de basis op orde moet zijn: politieagenten moeten de kennis en kunde bezitten, en up to date houden via opleidingen, om hun taken goed te kunnen uitvoeren en te weten hoe zij hun bevoegdheden correct uitoefenen. Het gaat bij het bovenstaande knellende kaders dus niet om de bevoegdheden die ter sprake komen in het recente rapport ‘Parate kennis’ van het IOOV. Dit betreft basisbevoegdheden die iedere diender uitvoert, onder bepaalde – door hem of haar te kennen en beoordelen – voorwaarden. Uit het rapport bleek dat de kennis van veel dienders over de voorwaarden waaronder deze basisbevoegdheden mogen worden toegepast te kort schietten.³⁷ Het is vanzelfsprekend van belang om dit kennistekort aan te pakken daar dit de kwaliteit van het politiewerk en het eventuele vervolgproces kan schaden.

³⁷ IOOV ‘Parate kennis bevoegdheden politie’ (2014)

Doel en proportionaliteit

Vakontwikkeling is wenselijk en nodig en dient te worden aangemoedigd. De toepassing van certificering als voorwaarde voor het mogen uitvoeren van activiteiten is –deels – disproportioneel door haar belemmerende uitwerking. Certificering als voorwaarde gebruiken is bedoeld om risico's te minimaliseren. De vraag is echter of dit instrument bedoeld en geschikt is dit doel te dienen. Daarnaast past het niet in het gekozen organisatiemodel. De eerste lijn van de politie bestaat – bewust – uit generalisten, die breed zijn opgeleid en een breed scala aan taken uitvoeren. De specialistische tweede lijn kan worden ingevlogen bij complexere gevallen. Certificering als voorwaarde gebruiken, maakt de eerste lijn in toenemende mate tot tweede lijn. Deze ontwikkeling staat de effectiviteit van het gekozen model in de weg. Het alternatief is om certificering als voorwaarde te beperken tot het hoognodige en daarnaast te blijven inzetten en monitoren op de kwaliteit van de uitvoering. Het is lastig vast te stellen of deze alternatieven de beoogde doelen op eenzelfde niveau borgen.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Op verzoek van de politie kan de minister in samenspraak met de politieorganisatie, het OM, het ministerie van VenJ en andere relevante (politieke) actoren wijzigingen in de eisen rondom certificering inzetten. Dit beleid is niet in 'harde' juridische instrumenten neergeschreven en daarom – in theorie – op relatief korte termijn te wijzigen. Omdat het door externe partijen opgelegd beleid betreft, kunnen conflicterende belangen wél in de weg staan om verandering te realiseren, zeker daar de indruk bestaat dat deze toepassing van certificering risico's beperkt. De beïnvloedbaarheid is daarmee medium op de korte tot middellange termijn.
- De omvang van het effect van dit externe beleidskader wordt inmiddels relatief hoog ingeschat. Met het wijzigen van dit kader valt dus vermoedelijk de nodige winst te behalen qua inzetbaarheid. Nader onderzoek is nodig om dit te kunnen kwantificeren.

Beïnvloedbaarheid	Korte/middellange termijn
Omvang	Medium

Verschillen in aandeel aspiranten (en deeltijdstudenten) per eenheid (extern beleid)

Aspiranten (politiemedewerkers in opleiding) maken voor 100% onderdeel uit van de operationele sterkte van het nationale korps, hoewel hun inzetbaarheid voor primaire werkzaamheden is beperkt tot 40% van hun tijd. De rest van de tijd is voor hun opleiding. Ook mogen zij, wegens afspraken met de vakbonden, bepaalde taken nog niet (zelfstandig) uitvoeren. Eenzelfde situatie geldt – in mindere mate – voor medewerkers die een vervolgopleiding volgen. Alle vervolgopleidingen, benodigd om de hoger opgeleide en specialistische functies ingevuld te houden, zijn dual (deel werken, deel leren). De inzet van medewerkers die een vervolgopleiding volgen, is dus beperkt, zonder dat hier in de bezetting rekening mee gehouden wordt. Dit creëert sterke fluctuaties in beschikbaarheid, de roostering en daarmee slagkracht tussen eenheden en over tijd, geven geïnterviewden aan.

In de nabije toekomst wordt dit probleem acuut doordat de snelle uitstroom van de babyboomers de komende jaren om veel nieuwe instroom vraagt. In bepaalde eenheden zal het aandeel aspiranten oplopen tot ongeveer 18%, terwijl de eenheid tevens kampt met een zwaar vergrijsd personeelsbestand. Dit zet de feitelijk inzetbare sterkte zwaar onder druk: immers er zou dan sprake zijn van een situatie waarin 18% van je personeel voor 40% van

de tijd niet inzetbaar is. Dit leidt tot een afname van de operationele capaciteit met -7,2% waarvoor deze eenheid niet gecompenseerd wordt. De eenheid dient dus te functioneren en presteren 'alsof' zij op volle sterkte is, omdat aspiranten en deeltijders vol worden meegerekend in de inzet maar feitelijk op 'halve' kracht kunnen draaien door opleidingsverplichtingen. Het aandeel instromers verschilt daarbij sterk per eenheid, daar zij is gekoppeld aan de uitstroom. Dit werkt in het nadeel van vergrijzende eenheden.

Doel en proportionaliteit

Het doel van het beleid is om opleidingen als integraal onderdeel van het werk te positioneren. En daarbij om iedere aspirant op te leiden in de eenheid waar hij of zij straks aan het werk gaat wat de inzetbaarheid van nieuwe medewerkers, direct na hun opleiding, vergroot. Het vol meetellen van medewerkers in de operationele sterkte die tot 40% minder inzetbaar zijn, creëert – zeker bij eenheden met aanzienlijke aantallen aspiranten en deeltijders vanwege vergrijzing – een dusdanige schaarste dat afdelingen en eenheden hier disproportioneel veel nadeel van ondervinden. Het alternatief is om in de toedeling van de operationele sterkte rekening te houden met het aandeel aspiranten en deeltijders in een eenheid, waarbij meer gekeken wordt naar een gelijke verdeling tussen eenheden centraler staat. Alternatief kunnen eenheden worden gecompenseerd voor hun gebrek aan 'daadwerkelijk' inzetbare capaciteit.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van deze keuze is medium, aangezien het om een beleidskeuze van – toentertijd – het ministerie van VenJ en BZK gaat.
- De vraag is hoe vergaand de gevolgen zijn van alternatieven. Het loslaten van de koppeling van aspiranten aan hun toekomstige eenheden kan een oplossing bieden, maar kan tot weerstand binnen de politieorganisatie leiden. Als afdelingen en eenheden worden gecompenseerd voor de (tijdelijke) vermindering van de operationele sterkte in de vorm van extra personeel of lagere targets, kan dit gepaard gaan met aanzienlijke kosten.
- De omvang van een wijziging van dit beleid kan, zeker in de komende periode van vergrijzing, aanzienlijke gevolgen hebben voor de slagvaardigheid van de operationele sterkte. De vraag is hoe inzichtelijk kan worden gemaakt wat een wijziging van dit beleid de politie en de samenleving oplevert. De omvang is daarmee medium.

Beïnvloedbaarheid	Korte/Middellange termijn
Omvang	Medium

4.1.4 Case study AEF: doorrekening 24-uursbezetting politie

Ter illustratie van de manier waarop de knellende kaders en knelpunten qua arbeidsvoorwaarden invloed hebben op de politiepraktijk, is een korte case study van AEF opgenomen over de 24-uursbezetting van de politie. In deze case study wordt ingegaan op het effect van de kaders en hoe deze zouden kunnen worden verlicht. Dit is een gedachte-experiment ter duiding van het vraagstuk, geen aanbeveling.

Om 24/7 roosters te kunnen plannen, zoals de noodhulp, de meldkamer en taken zoals Beslisser van Dienst (BvD) en Calamiteitencoördinatie³⁸ (CaCo), moeten er diensten op avonden, weekenden e.d. gepland worden. Vanwege wetgeving en arbeidstijdenregelingen is echter niet altijd alle capaciteit beschikbaar. Bovendien speelt de duur van tussentijdse rust een rol. Daarnaast volgen medewerkers opleidingen, nemen ze verlof en kunnen ze ziek worden. Daarom zijn er meer formatieplaatsen nodig dan op grond van werklust en minimumbezetting verwacht kan worden. Deze zijn als volgt samen te vatten.

- *Netto capaciteit*: Dit hangt samen met de tijd dat een medewerker voor het primair proces beschikbaar is. In zijn 36-urige werkweek kan hij immers ook verlof opnemen of ziek zijn, opleiding volgen, in de OR zitting hebben et cetera. Deze netto beschikbare tijd wordt bepaald in de zogenaamde bruto/netto breakdown.
- *Roostermarge*: Dit is het effect dat geïntroduceerd wordt door beperkingen in de sfeer van de Arbeidstijdenwet (ATW), het Barp, LAR en CAO. Met name in weekenden en avonden kan door deze reguleringen niet alle personeel ingezet worden dat 'op de loonlijst' staat. Om dit op te vangen, moet de formatie, die bepaald is in de bruto/netto breakdown, opgehoogd worden met de zogenaamde 'roostermarge'. De belangrijkste beperkingen in de sfeer van arbeidstijden zijn al behandeld.

De huidige situatie geeft 1 op 8

Op basis van een aantal bronnen, zijn alle hierboven genoemde effecten getalsmatig in beeld gebracht. Voor de netto inzetbare capaciteit is uitgegaan van verschillende bronnen.³⁹ Waar nodig zijn de uitkomsten hiervan vertaald naar roostermarges in termen van percentages.⁴⁰ Rekening houdend met onzekerheidsmarges luiden de uitkomsten als volgt:

	Minimaal	Huidig gemiddeld	Maximaal
Bruto grondslag (36 uur per week)	1.877 uur per jaar	1.877 uur per jaar	1.877 uur per jaar
Aftrek:			
- Verlof			
- Ziekteverzuim			
- Opleiding, vorming, IBT			
- Briefing, werkoverleg, e.d.			
Netto uren per fte	1.415 uur per jaar	1.258 uur per jaar	1.153 uur per jaar
Eén 24/7 functie op . . . (zonder roostermarge)	6,2	7,0	7,6

³⁸ De Wet op de Veiligheidsregio's (Wvr) vereist dit

³⁹ De Handleiding Overheidstarieven 2012, afspraken in de verschillende regionale eenheden en opleidingseisen voor executieve politiemedewerkers (met name de eis dat een agent 32 uur per jaar een Integrale Beroepsvaardigheidstraining, IBT, moet volgen). Voor de roostermarge is uitgebreid gebruik gemaakt van een belangrijk onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Hierin is van de belangrijkste belemmeringen kwantitatief bepaald wat de gevolgen voor de flexibiliteit van inzet zijn.

⁴⁰ Wij zijn zo dicht mogelijk bij de uitkomsten in genoemde rapportage gebleven. De interpretatie in percentages is in gevallen echter voor rekening van AEF.

Roostermarge ⁴¹	5% na zware ingrepen	15%	25%
Eén 24/7 functie op . . .	6,5	8,0	9,5

Uitgaand van de huidige gemiddelde situatie blijkt uit bovenstaande tabel dat 1 op 8 medewerkers voor een 24/7 bezetting van een week een realistische ratio is. Om een ratio op of onder 1 op 7 te bereiken, zijn ingrepen in arbeidsvoorwaarden en werkwijze nodig.

Voor 1 op 7 zijn in beginsel harde ingrepen nodig

Om een ratio van 1 op 7 te bereiken, zijn ingrepen nodig. In de onderstaande berekening is voor een aantal ingrepen gecombineerd het effect berekend op de 24/7 bezetting. Deze ingrepen wijzigen de werkwijze en verhogen daarmee de netto tijd én berekenen de inzetbaarheid alsof de LAR en Barp niet gelden en verlagen zo de roostermarge. In onderstaande tabel zijn deze op een rij gezet.

	Fte per 24-uursfunctie	Opmerkingen
huidige benodigde bezetting	8,0	N.B. langdurige pieken kunnen hiermee niet opgevangen worden
<i>ingrepen in organisatie</i>		
- briefing naar 15 minuten per dag		
- ziekteverzuim sterk terugdringen naar 5%		
- opleiding en IBT terugbrengen naar 9 dagen per jaar		
Na ingrepen in organisatie:	7,3	Kwaliteit van het werk komt in gevaar
<i>ingrepen in arbeidsvoorwaarden⁴²</i>		
- geen weekend op/weekend af ⁴³		
- maximale arbeidsduur per periode en minimale dagelijkse rust conform ATW		
- arbeidstijdenmodaliteit niet meer toestaan		
Na ingrepen in arbeidsvoorwaarden:	Minimaal 6,3	N.B.: Dit is exclusief de marge door ATW en andere effecten

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alleen door in te grijpen in de opleidingseisen en arbeidsvoorwaarden een ratio van 1 op 7 (of iets minder) haalbaar is. De minimale ratio van 1 op 6,3 zal in de praktijk hoger liggen, vanwege de roostermarge die de ATW introduceert, het inplannen van ploegen en de verplichte planhorizon van 8 weken.

Alternatieven voor bovenstaande ingrepen is het inzetten van de overcapaciteit voor andere processen. Een bekend voorbeeld is het opnemen van aangiften: dit kan gedaan worden door agenten die geen dienst hoeven te draaien in de noodhulp. Zo zijn er meerdere combinaties mogelijk. Dit betekent dat in de vaststelling van de formatie van een ratio van

⁴¹ Deze bandbreedtes zijn gebaseerd op het eerder genoemde IOOV rapport. Het betreft afgeronde getallen.

⁴² De omvang en het effect van maatregelen rondom ophogen van de leeftijd voor nachtdienstonthefving zijn niet doorgerekend, omdat hiervoor noodzakelijk cijfermateriaal (nog) niet beschikbaar is bij de onderzoekers.

⁴³ Berekeningen gaan uit van de 'oud' situatie waarin medewerkers in het Barp recht hadden op 26 zondagen i.p.v. 21 zondagen vrij. Het effect van afschaffen zou heden ten dage beperkter zijn.

1 op 8 uitgegaan moet worden, maar dat deze overcapaciteit in mindering gebracht wordt op de capaciteit benodigd voor andere processen (zoals aangiftes halen). Deze oplossingsrichting werkt niet voor de specialistische disciplines en rollen, zoals de BvD en de CaCo. Dit zijn relatief kleine, maar cruciale specialismen. Voor deze specialismen zal geaccepteerd moeten worden dat een ratio van 1 op 8 noodzakelijk is, om de kwaliteit en bereikbaarheid te waarborgen.

Conclusies

- In de huidige situatie is 1 op 7 niet haalbaar; 1 op 8 is realistisch in voldoende grote teams. Een ratio van 1 op 7 is in beginsel alleen haalbaar na ingrepen in de kwaliteit van het werkproces en in de arbeidsvoorwaarden (LAR, Barp)
- Het is mogelijk om 1 op 8 te hanteren en door slimme inrichting van alle werkprocessen geen onproductieve overcapaciteit te creëren in de generalistische werkzaamheden.

4.1.5 Aanbevelingen

Uit het bureauonderzoek, de interviews, de expertsessies en de case study is een aantal aanbevelingen naar voren gekomen. Deze zijn hieronder benoemd.

- De minister kan – in overleg met politie en vakbond – het Barp aanpassen. Kansrijke wijzigingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn:
 - Het ophogen van de leeftijd waarop medewerkers een aanvraag kunnen doen om minder uur per week te gaan werken (artikel 13a). In de vergrijzende politieorganisaties blijven oudere medewerkers dan langer (full time) aan het werk en is er zodoende netto meer capaciteit beschikbaar. Dit kan een tegenvaller zijn voor de oudere medewerkers die erop hadden gerekend eerder een stapje terug te kunnen doen;
 - De eis om 28 dagen voor ingang van het perioderooster, het rooster bekend te maken (artikel 12, lid 9) inkorten en/of loskoppelen van de eis dat het de bekendmaking van het perioderooster betreft. De inroostering kan zo dicht op de inwerkingtreding van het rooster plaatsvinden, waardoor beter kan worden ingespeeld op de maatschappelijke vraag en de beschikbare capaciteit beter wordt benut om te voldoen aan de kerntaak. Daardoor hoeft ook minder overcapaciteit voor bijvoorbeeld verlof, ziekte en ME gepland te worden. De medewerker heeft iets korter van tevoren pas zekerheid over zijn of haar rooster.
- De minister kan als werkgever in overleg met de vakbond een aantal regelingen aanpassen, in het kader van de cao-onderhandelingen. Kansrijke wijzigingen die in het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn:
 - LAR versoepelen of afschaffen, waar deze regeling strengere eisen stelt dan de ATW. Deze aanbeveling heeft voorlopig een lagere kans van slagen maar is qua omvang aanzienlijk;
 - Regeling Partieel Uittreden aanpassen in lijn met de wijziging van artikel 13a Barp;
 - Het ophogen van de leeftijd waarop medewerkers een nachtdienstonthefing kunnen aanvragen in lijn met de wijziging van artikel 13a Barp. In de vergrijzende politieorganisaties blijven oudere medewerkers dan langer flexibel inzetbaar en wordt de schaarste aan capaciteit in de nacht beperkt. Dit kan een tegenvaller zijn voor de oudere medewerkers die erop hadden gerekend eerder een stapje terug te kunnen doen;
 - Interpretatie van de werkmodaliteit en het proces om te komen tot deze werkmodaliteit;
 - Het deels harmoniseren en deels afschaffen van de aanvullende regionale afspraken over het garanderen van een minimale veiligheidssterkte en pauze in diensttijd. Dit kan in bepaalde eenheden een achteruitgang van rechten betekenen.
- De minister kan gevraagd worden om in samenspraak met de politieorganisatie, het OM, het ministerie van VenJ en andere relevante (politieke) actoren de aan haar opgelegde eisen

rondom certificering in de eerste lijn proberen te beperken tot een minimum – vanzelfsprekend zonder te stoppen met vakontwikkeling zelf. Op deze manier hoeft minder rekening te worden gehouden met beperkingen aan de inroosting die volgen uit de certificeringseisen. Dit versimpelt de inroosting en verbetert de inzetbaarheid in de eerste lijn doordat iedereen maximaal effectief kan worden ingezet.

- De politieorganisatie kan in de toedeling van de operationele sterkte rekening houden met het aandeel aspiranten en deeltijders in een eenheid, waarbij het streven is naar een gelijke verdeling van aspiranten over eenheden. Nader onderzoek naar het loslaten van het uitgangspunt dat de instroom per eenheid gekoppeld wordt aan de uitstroom per eenheid kan soelaas bieden: aspiranten kunnen dan in minder vergrijsde eenheden werken en aan het einde van hun opleiding in een andere eenheid aan het werk gaan. Dit versterkt ook het gevoel van één politie. Een alternatief dat ook kan worden bekeken, is of eenheden kunnen worden gecompenseerd voor hun gebrek aan ‘daadwerkelijk’ inzetbare capaciteit door bijstelling van de targets of ‘geleende’ capaciteit in fte vanuit andere eenheden.
- De politieorganisatie kan meer aandacht besteden aan voorlichtingsprogramma’s over (wijzigingen in) ATW, Barp en LAR en andere regelingen/afspraken, inclusief het in beeld brengen van beste practices (hoe correct roosteren kan helpen de personele inzetbaarheid te optimaliseren), aan teamchefs en planners. Deze voorlichtingsprogramma’s zijn deels al beschikbaar. De uitbouw vergt een beperkte investering.
- De politieorganisatie kan de ATW-boetes doorberekenen in de budgetten van teams/eenheden. Dit zorgt dat eenheden en teamchefs er belang bij hebben de wet- en regelgeving correct toe te passen. Hierdoor loopt het aantal en de hoogte van ATW-boetes terug en kan – op termijn – met de vakbonden in gesprek worden gegaan over het afschaffen van de LAR.
- De wetgever kan een aantal bijzondere politiediensten uitzonderen van de ATW. Hiertoe worden nu oriënterende gesprekken gevoerd.
- Het inzetten van de overcapaciteit, vooral in de 24-uursbezetting, voor andere processen. Een bekend voorbeeld is het opnemen van aangiften: dit kan gedaan worden door agenten die geen dienst hoeven te draaien in de noodhulp. Zo zijn er meerdere combinaties mogelijk.

4.2 Instroom en behoud van hoogopgeleiden

4.2.1 Problematiek

Maatschappelijke, technische en sociaal-demografische ontwikkelingen leiden ertoe dat politiewerk complexer, technischer, veeleisender, meer informatie-gestuurd, internationaler, et cetera wordt. Wat er lokaal gebeurt aan liquidaties, cybercrime of vastgoedfraude kan onderdeel uitmaken van internationale misdaad. Deze ontwikkelingen stellen andere eisen aan de benodigde expertise en vakmanschap binnen de politie. Opsporingsprocessen en strafzaken worden immers ingewikkelder.⁴⁴ Complexe en nieuwe veiligheidsvraagstukken vragen om een probleem- en programmagerichte inzet van themaspecialisten.⁴⁵ De informatie-gestuurde oriëntatie vraagt om een ander type

⁴⁴ A. J. M. Roobeek M. van der Helm, *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen*, 2009.

⁴⁵ Nationale Politie, *De toekomst begint vandaag*, 2013.

informatiemedewerker.⁴⁶ Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden, heeft de politieorganisatie hoogopgeleiden nodig in de operatie, dat geven politiemedewerkers zelf aan, maar wordt ook benadrukt door medewerkers van het OM en het ministerie van VenJ. In de interviews met het OM wordt het gebrek aan hoogopgeleiden in de operatie zelfs aangewezen als het voornaamste knellende kader.

Ook in de bedrijfsvoering is een vernieuwde behoefte aan hoger opgeleiden. Met de invoering van één Nationale Politie is gekozen voor een centraal ingerichte bedrijfsvoering (Politiediensten Centrum PDC). De schaalgrootte van de organisatie is fors toegenomen, doordat een grote deel van bedrijfsvoeringstaken uit de voormalige korpsen is gebundeld. Deze veranderende schaalgrootte vraagt volgens geïnterviewden om andere expertises, die de organisatie nu niet afdoende heeft. Er lijkt dus een mismatch tussen het personeel waarover de bedrijfsvoering beschikt en wat de bedrijfsvoering nodig heeft.

Ondanks de aandacht voor en de inzet op de instroom en het behoud van hoogopgeleiden geven geïnterviewden aan dat de politieorganisatie er nog onvoldoende in slaagt de gewenste instroom van hoogopgeleiden te realiseren. Daarnaast wordt aangegeven dat hoogopgeleiden die in het primair proces werkzaam zijn het primair proces en/of de organisatie weer relatief snel verlaten voor een leidinggevende, staf- of bedrijfsvoeringsfunctie. Dit blijkt ook uit de onderstaande tekst over de pogingen van de politieorganisatie om hogeropgeleiden aan te trekken en te behouden tot nu toe.

Het is de verwachting dat dit probleem in de toekomst relevant blijft, daar de vraag naar kenniswerkers in de publieke sector verder zal toenemen.⁴⁷ Gegeven de stagnerende omvang van de beroepsbevolking zal de publieke sector in de toekomst grote knelpunten ondervinden bij het werven van hoger opgeleiden.⁴⁸ Dit betekent dat de politieorganisatie zal moeten concurreren met andere werkgevers in de publieke sector om de instroom hoger opgeleiden peil te houden.

4.2.2 Wat gebeurt er al als reactie op dit probleem?

De politie is zich bewust van de opgave. Dit bewustzijn blijkt uit de strategische HRM-agenda van de Nationale Politie, waarin het voornemen wordt uitgesproken om te ontwikkelen van een mbo- naar mbo-hbo-organisatie.⁴⁹ Ook komt dit bewustzijn tot uitdrukking in de afspraken die in 2012 met de minister van VenJ zijn gemaakt over de intensivering van hoogopgeleiden zij-instromers cybercrime, financieel-economische recherche (FinEc) en criminele samenwerkingsverbanden. Het behoud van hogeropgeleiden, vooral in de opsporing, gaat ook al beter, mede doordat het LFNP meer ruimte dan voorheen om binnen een inhoudelijke specialisme door te groeien.

⁴⁶ Nationale Politie, *deel I strategische HRM-agenda: People Strategy*, 2014.

⁴⁷ Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Politie, *Arbeidsmarktanalyse Politie 2013*, 2013.

⁴⁸ Ministerie van BZK, *Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid*, 2012.

⁴⁹ Nationale Politie, *deel I strategische HRM-agenda: People Strategy*, 2014.

Toch blijft de instroom achter en zijn bovengenoemde functies – zover bekend – onderbezet:

- In het inrichtingsplan Nationale Politie is een formatie opgenomen van 1.162 fte voor FinEc, uitgesplitst naar tactische functies (935 fte) en informatiefuncties (227 fte). Eind 2014 heeft de Nationale Politie geïnterpreteerd dat sprake is van een onderbezetting van 209 fte (hbo-niveau en lager). Daarop is in oktober 2014 een wervingscampagne gestart voor 44 fte op hbo-niveau. De politieorganisatie geeft aan dat deze functies nagenoeg allemaal door interne (FinEc) kandidaten zijn ingevuld, maar daarmee is de onderbezetting nog niet opgelost. Op de bezetting van de informatiefuncties is geen zicht omdat daar de labelling op basis van bedrijfsvoeringsgronden is losgelaten.
- In het inrichtingsplan Nationale Politie is een formatie opgenomen van 743 fte voor cybercrime. Begin 2015 is gestart met het werven van 100 fte op hbo-niveau. Op dit moment is geen duidelijkheid over de werkelijke bezetting. Deze wordt pas duidelijk na afronding van fase 1 van de personele reorganisatie (eind 2015).
- Ook op de bezetting voor specialisten op criminele samenwerkingsverbanden (csv's) is geen zicht, omdat labelling niet mogelijk is; medewerkers worden niet specifiek voor csv's ingezet.

Wel wordt door de politie ingezet op een toename van het aantal hbo(+)-ers in de opsporing in het algemeen. Dit uitgangspunt is opgenomen in het Inrichtingsplan Nationale Politie, waarin ten behoeve van een kwaliteitsimpuls 20% van de opsporingsfuncties wordt ingericht. Deze 20% op hbo/wo-werk- en denkniveau geldt ook voor de functie wijkagenten.

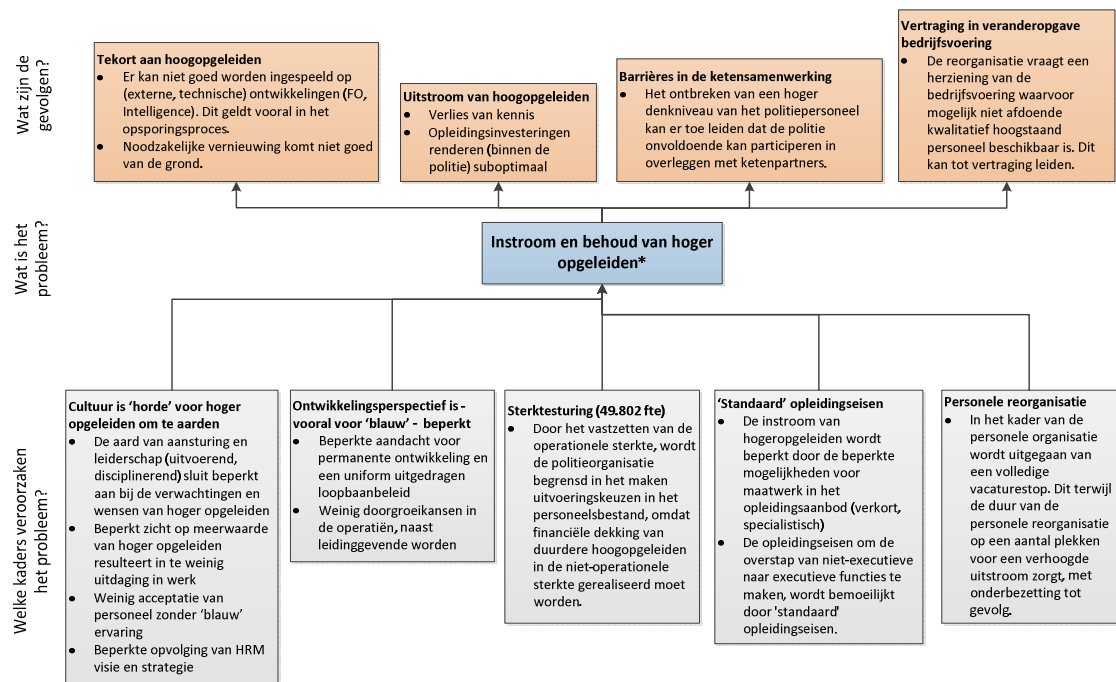
De hogeropgeleiden die zijn aangenomen in de operatiën lijken moeilijk vast te houden. In het programma Versterking Opsporing en Vervolging is vastgesteld dat 20% van de medewerkers in de opsporing hbo of wo opgeleid moet zijn. Dit programma had tot doel om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren, naar aanleiding van Schiedammer Parkmoord.⁵⁰ Het programma heeft geleid tot het aanstellen van 707 hbo'ers (recherchekundigen); 428 zij-instromers (waarvan 340 in opleiding) en 279 doorstromers (waarvan 208 in opleiding).⁵¹ Uit interviews blijkt dat een deel van deze opgeleiden recherchekundigen niet meer in de opsporing werkt. Ze zijn uitgestroomd naar staf-bedrijfsvoeringsfunctie in of buiten de organisatie.

Bij de Nationale Politie zijn cijfers opgevraagd over in- door- en uitstroom van hoogopgeleiden over 2011 tot en met 2014. Het opleidingsniveau van politiemedewerkers wordt echter niet geregistreerd. Daarom is gekeken naar de functieschaal niveau 9 en hoger, echter daarmee wordt niet een volledig inzicht verkregen. Daarnaast geldt dat door de invoering van het LFNP op een koppeling tussen personen en LFNP-functie is gemaakt voor de jaren 2011 en 2012. Dit kan tot een aantal onzuiverheden leiden. Om meer inzicht te krijgen in de omvang van dit probleem is een verdieping van de ontvangen informatie nodig.

⁵⁰ Landelijk programmabureau versterking opsporing, *Eindrapportage PVO*, 2010.

⁵¹ Landelijk programmabureau versterking opsporing, *Eindrapportage PVO*, 2010.

Figuur 6: probleemboom instroom en behoud hoogopgeleiden



*Hoger opgeleiden in o.a. opsporing, FinEC forensische opsporing, Intelligence, digitale recherche, organisatiedeskundigen en wijkagenten

4.2.3 Gevolgen

De beperkte instroom en het beperkte behoud van hoogopgeleiden in het *primaire proces* heeft een aantal nadelige gevolgen voor de politieorganisatie, die geclusterd kunnen worden in drie categorieën:

- **Tekort aan hoogopgeleiden.** Een tekort aan hoogopgeleiden in het primair proces leidt er volgens geïnterviewden toe dat de politieorganisatie beperkt kan inspelen op ontwikkelingen. Hierdoor komt de noodzakelijke vernieuwing van het politiewerk onvoldoende tot stand.⁵² Geïnterviewden noemen met name het opsporingsproces als domein waarin het aan hoogopgeleiden ontbreekt.
- **Uitstroom hoogopgeleiden.** Geïnterviewden geven aan dat de relatieve snelle uitstroom van hoogopgeleiden in het primair proces leidt tot het verlies van kennis. De snelle uitstroom wijkt af van het 'normale' beeld dat bij de uitvoering van de politie bestaat, waar een baan bij de politie een baan voor het leven is. Hoewel dit beeld sowieso achterhaald is in het licht van de wensen van de nieuwe generatie hoogopgeleide medewerkers, leidt de snelle doorstroom en uitstroom ertoe dat opleidingsinvesteringen niet optimaal renderen, zeker gezien het feit dat hoogopgeleide zij-instromers in executieve functies extra opleidingen volgen. De uitstroom van hoogopgeleiden uit het primair proces betekent niet direct een uitstroom uit de organisatie. Een deel van de hoogopgeleide (zij)instromers stroomt door

⁵² A. J. M. Roobeek M. van der Helm, *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen*, 2009.

naar de bedrijfsvoering. Er zijn recent overigens wel verbeteringen zichtbaar, vooral in de opsporing.

- Barrières in de ketensamenwerking. In de afstemming met ketenpartners vaardigen ketenpartners (OM, gemeenten, Reclassering) (vaak) mensen af met een hbo/academisch denkniveau. Geïnterviewden van de politieorganisatie en ketenpartners merken op dat het ontbreken van een hoger kennis- en denkniveau van het politiepersoneel er toe kan leiden dat de politie onvoldoende kan participeren in de overleggen.

De beperkte instroom en het beperkte behoud van hoogopgeleiden in de *bedrijfsvoering* heeft één nadelig gevolg voor de politieorganisatie, op de korte termijn:

- Het inrichtings- en het formatieplan is gebaseerd op de eindsituatie in 2017. Geïnterviewden geven aan dat juist binnen de bedrijfsvoering een grote veranderopgave ligt met bijvoorbeeld het uniformeren van werkprocessen, het integreren van systemen, het aanbrengen van volledigheid en zuiverheid van de data in bedrijfsvoeringssystemen (m.n. HRM, financiën, facilitair management). Als hiervoor onvoldoende kwaliteit en kwantiteit qua personeel beschikbaar is, levert dit vertraging op de realisatie van de Nationale Politie. Een goede reden voor de Nationale Politie om onder meer tot een herijking van het Realisatieplan te komen.

4.2.4 Knellende kaders en knelpunten

De afwezigheid van intern beleid en geïnstitutionaliseerde gedrag patronen zijn knelpunten die door geïnterviewden zijn aangegeven als voornaamste oorzaken van de problematiek. De personele reorganisatie wordt aangewezen als tijdelijk knelpunt. Aan dit vraagstuk liggen weinig knellende kaders ten grondslag, zoals gedefinieerd in hoofdstuk 1 en 2.

Cultuur als 'horde' voor hoogopgeleiden om te aarden (knelpunt)

In onderzoek en de interviews wordt een aantal gedrag patronen benoemd die het moeilijk maken voor hoogopgeleiden om te aarden binnen de politieorganisatie.

- Een eerste knelpunt dat genoemd wordt is de aard van de sturing en het leiderschap die als hiërarch en disciplinerend getypeerd wordt. Deze vorm van sturing en leiderschap past niet bij de verwachtingen die de hoogopgeleiden vandaag de dag hebben.⁵³
- Een tweede knelpunt is dat leidinggevend onvoldoende zicht hebben op de meerwaarde van hoogopgeleiden binnen het politiewerk. Geïnterviewden geven aan dat dit zich met name voordoet in de 'blauwe' werkprocessen (operatien). Een leidinggevend in de operatien stuurt volgens hen vooral taakgericht; op de uitvoering van vaste taken. Een hoogopgeleide wil, volgens geïnterviewden, de ruimte krijgen om na te denken waarom het werk zo wordt uitgevoerd en stilstaan bij de vraag of en hoe het beter kan. Het risico bestaat dat hoogopgeleiden deze ruimte om te vernieuwen niet krijgen en ingeroosterd worden in bestaande werkzaamheden die onder hun kunnen zijn.⁵⁴ Dit knelpunt wordt versterkt doordat hoger opgeleiden gezamenlijk vaak onvoldoende massa hebben binnen een eenheid of team om een verschil te maken.

⁵³ A. J. M. Roobeek M. van der Helm, *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen*, 2009.

⁵⁴ A. J. M. Roobeek M. van der Helm, *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen*, 2009.

- Een derde knelpunt dat wordt genoemd door geïnterviewden is de acceptatie van hoogopgeleiden zonder 'blauw' ervaring door leidinggevend en politiemedewerkers. Wat leidinggevend lastig vinden is hoe zij professionals goed kunnen inpassen in de bestaande politiecultuur.⁵⁵ Dit betekent overigens niet dat leidinggevend tegen de instroom van hoogopgeleiden zijn.
- Tot slot geven geïnterviewden aan dat er geen opvolging wordt gegeven aan de visie of strategie over het vraagstuk rondom hoogopgeleiden.⁵⁶

Beïnvloedbaarheid en omvang

- De beïnvloedbaarheid van gedragspatronen binnen organisaties is lastig vast te stellen, maar lijkt op korte termijn beperkt. Cultuurveranderingen zijn processen van de lange adem, waarin de organisatie langzaam kantelt. Dit betekent overigens niet dat de politieorganisatie geen lijn kan uitzetten in de organisatie, waarin invulling wordt gegeven aan een cultuurverandering. Er ligt hier – ook volgens geïnterviewden – zeker een interne opgave.
- De omvang is in potentie groot, maar ten aanzien van deze knelpunten lastig te duiden.

Beïnvloedbaarheid	Lange termijn
Omvang	-

Ontwikkelingsperspectief is – vooral voor 'blauw' – beperkt (intern beleid)

In de interviews en expertsessie wordt aangegeven dat het ontwikkelingsperspectief voor een hoogopgeleide in de handhaving/noodhulp beperkt is. De politie is nog aan het wennen aan het bieden van een permanent ontwikkelperspectief en het ontbreekt nog aan een uniform uitgedragen loopbaanbeleid. Daarbij bestaat het ontwikkelperspectief traditioneel voornamelijk uit verticale groei, ofwel doorgroeien naar een leidinggevende functie, vooral in de handhaving. Dit maakt de functie voor hoogopgeleide (specialisten) mogelijk minder interessant. Overigens moet worden opgemerkt dat het LFNP meer mogelijkheden biedt voor horizontale ontwikkeling, die dikwijls echter niet als zodanig worden ervaren door werknemers. Feit blijft wel dat de handhaving/noodhulp zich ook beperkter leent voor horizontale doorgroei mogelijkheden.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het uitwerken van een ontwikkelingsperspectief voor hoogopgeleiden in het blauwe is onderdeel van intern beleid en daardoor relatief eenvoudig te wijzigen. Wat de omvang van het effect zal zijn van het creëren van mogelijkheden voor horizontale doorontwikkeling is niet in te schatten. Het vasthouden van hoogopgeleiden zou betekenen dat minder opleidingsbudget nodig is omdat er minder nieuwe mensen met een hoog opleidingsniveau een specifieke politieopleiding hoeven volgen.

⁵⁵ A. J. M. Roobeek M. van der Helm, *Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen*, 2009.

⁵⁶ Zie o.a. Nationale Politie, *Strategische HRM agenda*, 2015, Nationale Politie, *De toekomst begint vandaag!*, 2013.

Beïnvloedbaarheid	Korte termijn
Omvang	-

Sterktesturing (49.802 fte) (wet- en regelgeving Nederland)

Het vastzetten van de operationele sterkte met een gelijk blijvend financieel kader wordt door geïnterviewden als knellende kader benoemd.⁵⁷ In de Politiewet is geregeld dat de minister de operationele sterkte, de niet-operationele sterkte en de middelen verdeelt over de onderdelen van de politie. In het Besluit verdeling sterkte en middelen politie zijn regels gesteld over de vaststelling van de operationele sterkte. In combinatie met art. 30 van Politiewet dat ministeriële regelingen beheer en financieel beheer algemene maatregelen van bestuur worden en bij het parlement worden voorgehangen, is er maximale invloed van het parlement op de nadere invulling van het beheer gerealiseerd.⁵⁸ Met de Tweede Kamer en de minister van VenJ is een afspraak gemaakt over een afbouw met een tot betaalbare omvang van 49.802 fte aan operationele sterkte in 2018. Het vastzetten van de operationele sterkte heeft consequenties voor de keuzeruimte in de niet-operationele sterkte.⁵⁹ Wanneer de politieorganisatie bijvoorbeeld vaststelt dat ontwikkelingen in het veld noodzaken tot extra digitale of financieel-economische rechercheurs (hoogopgeleiden), betekent dit dat de gemiddelde loonsom bij een gelijkblijvende operationele sterkte stijgt. Bij een gelijkblijvend financiële kader kan de financiële dekking dus niet gerealiseerd worden binnen een vaststaande operationele sterkte. Dit betekent dat de financiële dekking moet worden gevonden in de niet-operationele sterkte. Door het vastzetten van de operationele sterkte, wordt de politieorganisatie begrensd in het maken uitvoeringskeuzen in het personeelsbestand, omdat financiële dekking van duurdere hoogopgeleiden in de niet-operationele sterkte gerealiseerd moet worden.

Doel en proportionaliteit

- Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de Politiewet in de Eerste Kamer is vanwege de bijzondere taak van de politie het onwenselijk geacht dat de korpschef een té zelfstandige positie heeft.

Dit is de reden dat in de Politiewet een aantal voorzieningen is opgenomen om de zeggenschap van de minister over het beheer van de politie te verzekeren.⁶⁰ Ondanks deze legitieme uitgangspunten is het de vraag of het gekozen middel de organisatie niet te veel - en op de verkeerde wijze - beperkt in het leveren van goede en adequate dienstverlening. Het gevolg van deze sterktesturing en gelijk blijvende financiële kaders is namelijk dat financiële effecten van keuzes opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte en via de middelen (auto's, kleding, huisvesting, ICT). Dit komt bovenop de bestaande

⁵⁷ Operationele sterkte bestaat uit functies die rechtstreeks een bijdrage leveren aan het operationele proces, inclusief aspiranten. Naast executieve functies kan dit tevens ATH-functies betreffen, bijvoorbeeld de functie medewerker Intake en Service of een meldkamercentralist.

⁵⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brief aan de EK: Overzicht aanvullend wetsvoorstel*, 2012

⁵⁹ Niet-operationele sterkte bestaat uit functies die het operationele proces ondersteunen, bijvoorbeeld de functie van secretariael medewerker of functies uit de reeks Bedrijfsvoering.

⁶⁰ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brief aan de EK: Overzicht aanvullend wetsvoorstel*, 2012

taakstelling die oploopt tot € 230 miljoen structureel na 2015. Sterktesturing stimuleert behoud van blauw, maar niet per se beter blauw. Bovendien is ook de prikkel om te investeren in middelen, als automatisering/ICT, zelfs wanneer deze een hoog rendement hebben, beperkt omdat er geen optie is om met minder formatie te werken. Een alternatief is om te werken met een vast budget en niet langer een vastgestelde formatie voor de operationele sterkte. Dit betekent meer sturen op kwaliteit dan op kwantiteit. Als het voor de doelmatigheid en doeltreffendheid noodzakelijk is naar een ander samenstelling van het personeelsbestand te groeien, heeft een toename van kwaliteit (en dus kosten) niet direct effect op het beschikbare budget voor ondersteuning. Uiteraard kunnen hier ook kaders bij worden meegegeven.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- In de Politiewet is bepaald wie de bevoegdheid heeft om de operationele sterkte vast te stellen. In het Besluit verdeling sterkte en middelen politie zijn regels gesteld over deze verdeling. Het wijzigen van een besluit kost minimaal 6 maanden. Een raadpleging van stakeholders is daarbij verplicht. Ervaring leert dat het verdelen van sterkte een gevoelig politiek en bestuurlijk vraagstuk is. Een technische wijziging kan op relatief korte termijn gerealiseerd worden, maar gelet op de gevoeligheid van het vraagstuk is het niet realistisch om op korte termijn een oplossing te verwachten.
- De omvang van het kader wordt als groot beoordeeld, omdat dit kader niet alleen als knellend wordt ervaren als het gaat om de instroom en het behoud van hoogopgeleiden, maar ook breder geldt.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Groot

‘Standaard’ opleidingseisen (extern beleid)

Geïnterviewden geven aan dat de (basis)opleidingseisen, als gedefinieerd door het ministerie en bekrachtigd via de ePOR, om bijvoorbeeld de overstap van niet-executieve naar executieve functies te maken, bemoeilijkt wordt door ‘standaard’ opleidingseisen. Om een executieve functie te vervullen dienen ook hoogopgeleiden dikwijls een meerjarige politieopleiding te volgen waarbij ze moeten voldoen aan bepaalde fysieke eisen, ook wanneer zij reeds een diploma in bezit hebben. Recent worden stappen ondernomen om meer maatwerk te bieden in de opleiding. Tot op heden worden deze opleidingseisen volgens geïnterviewden door hoogopgeleiden als een nadeel ervaren van aan het werk gaan bij de politie.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het flexibiliseren van opleidingseisen is onderdeel van het externe beleid als opgelegd door VenJ, in samenspraak met de ePOR. De beïnvloedbaarheid is daarmee medium. Wat de omvang van het effect zal zijn van het flexibiliseren van de opleidingseisen qua ‘kwaliteit’ van de instroom is niet in te schatten.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	-

Personele reorganisatie bedrijfsvoering (knelpunt)

In het kader van de personele organisatie wordt uitgegaan van een volledige (interne en externe) vacaturestop tot en met in ieder geval 2015. Dit terwijl de duur van de personele

reorganisatie op een aantal plekken binnen de bedrijfsvoering voor een verhoogde uitstroom zorgt, met onderbezetting tot gevolg, zo stellen geïnterviewden. Geschikte kandidaten kunnen momenteel alleen voor een tijdelijk project in de bedrijfsvoering worden aangesteld. Geïnterviewden geven aan dat dit knelpunten zijn in de realisatie van de Nationale Politie. Overigens geldt voor cruciale bedrijfsvoeringsfunctie een uitzondering, deze worden met een noodprocedure wel ingevuld.⁶¹

Beïnvloedbaarheid en omvang

- In kader van de personele reorganisatie zijn afspraken gemaakt met bonden. Het is niet aannemelijk dat hieraan op korte termijn aanpassingen plaatsvinden, ook omdat de personele reorganisatie nog in volle gang is. Na 2015 zijn wijzingen wel denkbaar.
- Voor de cruciale bedrijfsvoeringsfuncties wordt al een uitzondering gemaakt, waardoor de omvang van het te verwachten resultaat waarschijnlijk klein is.

Beïnvloedbaarheid	Middellange termijn
Omvang	Klein

4.2.5 Aanbevelingen

Uit het bureauonderzoek, de interviews en de expertsessies is een aantal aanbevelingen naar voren gekomen.

- Het verbinden van de werelden van hoogopgeleiden en andere personeelsgroepen, niet slechts met het oog op het behoud van hoogopgeleiden, maar vooral door de kennis en kunde van hoogopgeleiden te benutten.
- Het zorgdragen dat hoogopgeleiden professionele ruimte genieten en inhoudelijk uitdagende werkzaamheden verrichten die aansluiten op hun kennisniveau en ambities. Een doorontwikkeling van het leiderschap van een disciplinerende naar een meer faciliterende stijl, gericht op het bieden van discretionaire ruimte en het werken vanuit zingeving, maakt daar onderdeel van uit. Dit vraagt een heroriëntatie op het formuleren van *wat* moet worden bereikt en niet op *hoe* dat moet worden bereikt.
- Het inzichtelijk en mogelijk maken van doorgroeimogelijkheden voor hoogopgeleiden binnen alle onderdelen van de politieorganisatie, met oog voor de kwaliteiten van het individu en de wens van de moderne medewerker om zich permanent te ontwikkelen. Nader onderzoek in hoeverre kan worden afgeweken van de 'standaard' opleidingseisen is daarbij nuttig.
- In belang van de toekomstige ontwikkeling van de organisatie raad AEF aan te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing bijdragen aan en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

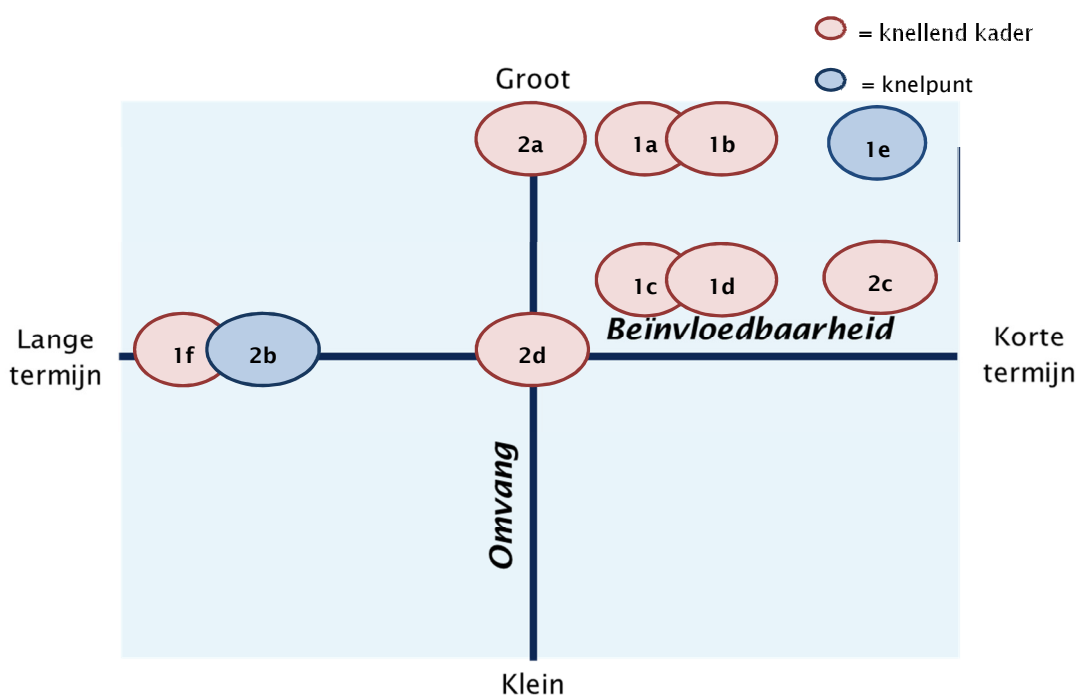
4.3 Conclusies – inzetbaarheid personeel, instroom en behoud hoogopgeleiden is beperkt

In het domein arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid zijn middels bureaustudie, interviews en expertsessies, twee problemen geïdentificeerd:

- 1. Beperkte flexibele inzetbaarheid van personeel;
- 2. Beperkte instroom en het behoud van hoogopgeleiden.

⁶¹ Nationale Politie, *Begroting 2015-2019 Nationale Politie*, 2014.

De knellende kaders en knelpunten behorende bij deze twee problemen, zijn op basis van de voorgaande analyse op de as van omvang en beïnvloedbaarheid ingedeeld. Hierbij moet opgemerkt worden dat de nuance en ongelijksoortigheid van de kaders en knelpunten met een dergelijke weergave teniet wordt gedaan. Bij de interpretatie van de tabel dient hier rekening mee gehouden te worden. Wanneer op basis van dit onderzoek geen uitspraken gedaan konden worden over de omvang, is het knelpunt/knellend kader in het midden van deze as geplaatst.



Per probleem zijn de ‘knellende kaders’ of knelpunten in dit hoofdstuk uitgewerkt. Deze zijn inclusief aanbevelingen verwerkt in onderstaande tabellen. In de eerste tabel zijn de knellende kaders en knelpunten opgenomen met een beïnvloedbaarheid op de korte tot middellange termijn en een medium tot grote omvang. In de tweede tabel worden de knellende kaders genoemd met een beïnvloedbaarheid op de lange(re) termijn met een medium tot grote omvang.⁶²

Knellende kaders en knelpunten met een medium tot grote omvang en beïnvloedbaarheid op de korte tot middellange termijn

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ⁶³
1. Beperkte	1a. Barp:	Nader onderzoek naar de wijziging van

⁶² Het knelpunt ‘personele reorganisatie bedrijfsvoering’ heeft een kleine omvang en komt daarom niet verder terug in deze conclusies.

⁶³ Indien in de analyse is genoemd.

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling⁶³
flexibele inzetbaarheid van personeel	<ul style="list-style-type: none"> - Het Barp schrijft voor dat medewerkers recht hebben om hun arbeidstijd per week met respectievelijk 11,1% en 33,3% terug te brengen wanneer zij de leeftijd van 55 of 58 jaar bereiken (met 50% behoud van inkomen). - Ook het recht in het Barp om 'uiterlijk 28 dagen voor aanvang van de periode van 28 dagen waarop het betrekking heeft' te weten hoe het perioderooster eruitziet, beperkt de roosterflexibiliteit. - Tot slot, bevat het Barp het recht voor medewerkers om jaarlijks een werkmodaliteit aan te vragen. In de praktijk lijkt de werkmodaliteit te zijn verworven tot recht op 4x9 uur werken en een vaste vrije dag. 	<p>Het Barp waar het gaat om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de leeftijd van 55 jaar waarop medewerkers een aanvraag kunnen doen om minder uur per week te gaan werken (artikel 13a); - de eis om 28 dagen voor ingang van het perioderooster (28 dagen) het rooster bekend te maken (artikel 12, lid 9); - Dit onderzoek zou zich kunnen richten op de haalbaarheid van de aanbevelingen door de effecten op de roostering te expliciteren.
	<p>1b. Overige regelingen: LAR en RPU:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regeling Partieel Uittreden (RPU): uitwerking van artikel 13a van het Barp die de inzet van oudere werknemers sterk beperkt. - Nachtdienstontheffing: een regeling voor medewerkers vanaf 55 jaar. De medewerker kan jaarlijks een verzoek indienen om niet langer in aanmerking te komen voor nachtdiensten. - Regionale afspraken rondom o.a. de minimale veiligheidssterkte (een minimumaantal fte dat ten alle tijden beschikbaar dient te zijn) en pauze in diensttijd bij avond- en nachtdiensten. 	<p>Nader onderzoek naar de wijziging van regelingen waar het gaat om:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Regeling Partieel Uittreden (RPU) (in samenhang met de wijziging van het Barp); - Nachtdienstontheffing als het gaat om de leeftijd van 55 jaar waarop medewerkers deze ontheffing mogen aanvragen; - Regionale afspraken die de inzetbaarheid beperken zoals afspraken over minimale veiligheidssterkte en pauze in diensttijd bij avond- en nachtdiensten; - Dit onderzoek zou zich kunnen richten op het gebruik van de bovenstaande regelingen, de kosten die hieruit ontstaan en het effect hiervan op de roostering om inzicht te krijgen in de omvang en effecten van de regelingen.
	<p>1c. Toepassing van certificering als voorwaarde: Het hebben van bepaalde certificaten wordt door externe partijen in toenemende mate als voorwaarde gesteld om bepaalde deelactiviteiten binnen de basispolitiezorg te mogen uitvoeren. Dit maakt de inzetbaarheid in de eerste lijn complexer en beperkter.</p>	<p>De wijziging van de toepassing van certificering als voorwaardelijk voor het mogen uitvoeren van een groeiend aantal eerstelijns deeltaken.</p>
	1d. Verschil in aandeel aspiranten per	De politieorganisatie kan in de toedeling

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling⁶³
	<p>eenheid: In bepaalde eenheden zal het aandeel aspiranten oplopen tot ongeveer 18%, terwijl de eenheid tevens kampt met een zwaar vergrijsd personeelsbestand. Dit zet de feitelijk inzetbare sterkte zwaar onder druk. De eenheid dient dus te functioneren en presteren 'alsof' zij op volle sterkte is. Het aandeel instromers verschilt daarbij sterk per eenheid, daar zij is gekoppeld aan de uitstroom.</p>	<p>van de operationele sterkte rekening houden met het aandeel aspiranten en deeltijders in een eenheid, waarbij het streven is naar een gelijke verdeling van aspiranten over eenheden. Hierbij dient het uitgangspunt dat de instroom per eenheid gekoppeld wordt aan de uitstroom te worden losgelaten.</p>
	<p>1e. Kennistekort van ATW, BARP en LAR: De teamchefs en planners betrokken bij het plannen van de operatiën kennen de wet- en regelgeving gewoonlijk niet in detail. Hierdoor zijn zij onbekend met uitzonderingen of passen zij regels onnodig restrictief toe. De manager ervaart niet dat correct plannen belangrijk is én veel kan opleveren aan personele inzetbaarheid. Ook de werkgever en vakbond hebben te weinig kennis om de effecten van toezeggingen te kunnen doorzien.</p>	<p>Het terugdringen van het kennistekort over de ATW, Barp, LAR en andere regelingen op dit vlak van teamchefs, planners, werkgever en vakbonden.</p>
<p>2. Beperkte instroom en het behoud van hoofopgeleiden</p>	<p>2a. Sterktesturing: Het is de vraag of het gekozen middel in de vorm van sterktesturing de organisatie niet te veel – en op de verkeerde wijze – beperkt in het leveren van goede en adequate dienstverlening. Het gevolg van deze sterktesturing is namelijk dat financiële effecten van keuzes opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte en via de middelen. Dit komt bovenop de bestaande taakstelling die oploopt tot € 230 miljoen structureel na 2015. Bovendien is ook de prikkel om te investeren in middelen, als automatisering/ICT, zelfs wanneer deze een hoog rendement hebben, beperkt omdat er geen optie is om met minder formatie te werken.</p>	<p>In belang van de toekomstige ontwikkeling van de organisatie raadt AEF aan te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing bijdragen aan en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.</p>

Knellende kaders en knelpunten met een medium tot grote omvang en beïnvloedbaarheid op de lange termijn

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ⁶⁴
1. Beperkte flexibele inzetbaarheid van personeel	1f. Arbeidstijdenwet: Een knelpunt is het feit dat de ATW ook van toepassing is op alle opsporingsdiensten terwijl de aard van het werk van bijvoorbeeld arrestantenteams of observatieteams zich regelmatig slecht verhoudt met de roostermarges in de ATW. Ook geven geïnterviewden aan dat de eisen aan de maximale consignatie beperkend zijn voor een flexibele inzet van specifieke functionarissen.	De wetgever kan een aantal bijzondere politiediensten uitzonderen van de ATW. Hiertoe worden nu oriënterende gesprekken gevoerd.

Knellende kaders en knelpunten met een onbekende omvang

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ⁶⁵
2. Beperkte instroom en het behoud van hoofdgeleiden	2b. Cultuur als 'horde' voor hoogopgeleiden om te aarden: De aard van de sturing en het leiderschap is hiërarch en disciplinerend. Dit past niet bij de verwachtingen die hoogopgeleiden hebben. - Leidinggevendenden hebben onvoldoende zicht op de meerwaarde van hoogopgeleiden. - De geringe acceptatie van hoogopgeleiden zonder 'blauw' ervaring door leidinggevendenden en politiemedewerkers. - Er wordt geen opvolging gegeven aan de visie of strategie over het vraagstuk rondom hoogopgeleiden.	- Het zorgdragen dat hoogopgeleiden professionele ruimte genieten en inhoudelijk uitdagende werkzaamheden verrichten. - Een doorontwikkeling van het leiderschap van een disciplinerende naar een meer faciliterende stijl, gericht op het bieden van discretionaire ruimte en het werken vanuit zingeving - Het inzichtelijk en mogelijk maken van doorgroeimogelijkheden voor hoogopgeleiden binnen alle onderdelen van de politieorganisatie. Hierbij moeten de 'standaard' opleidingseisen niet op voorhand een belemmering zijn.
	2c. Ontwikkelingsperspectief is – vooral voor blauw – beperkt: Het ontwikkelingsperspectief voor een hoogopgeleide in de handhaving/noodhulp is beperkt. De	Het inzichtelijk en mogelijk maken van doorgroeimogelijkheden voor hoogopgeleiden binnen alle onderdelen van de politieorganisatie, met oog voor de kwaliteiten van het individu en de

⁶⁴ Indien in de analyse is genoemd.

⁶⁵ Indien in de analyse is genoemd.

politie is nog aan het wennen aan het bieden van een permanent ontwikkelperspectief en het ontbreekt nog aan een uniform uitgedragen loopbaanbeleid. Daarbij bestaat het ontwikkelperspectief traditioneel voornamelijk uit verticale groei. Dit maakt de functie voor hoogopgeleide (specialisten) mogelijk minder interessant.

wens van de moderne medewerker om zich permanent te ontwikkelen. Nader onderzoek in hoeverre kan worden afgeweken van de 'standaard' opleidingseisen is daarbij nuttig.

2d. 'Standaard' opleidingseisen: De (basis)opleidingseisen wordt bemoeilijkt door 'standaard' opleidingseisen. Om een executieve functie te vervullen dienen ook hoogopgeleiden dikwijls een meerjarige politieopleiding te volgen waarbij ze moeten voldoen aan fysieke eisen.

Zie 2c

5 Domein huisvesting

In paragraaf 2.1 is al een korte schets gegeven van het huisvestingsdomein. De komende tien jaar (2015-2025) wordt uitvoering gegeven aan het strategisch huisvestingsplan. In het strategisch huisvestingsplan van de Nationale Politie vindt een heroriëntatie plaats op de functie, spreiding en het gebruik van politiebureaus.⁶⁶ Met de heroriëntatie is ter indicatie een mogelijke besparing gegeven ten opzichte van de situatie in de jaarrekening 2011, die door het realiseren van de strategische kaders bereikt kan worden vanaf 2025. In potentie kan een netto nominale besparing tot 2025 van €280 mln. gerealiseerd worden. Voor de jaren na 2025 bedragen de geraamde jaarlijkse besparingen nominaal €76,5 mln.⁶⁷ Met het realiseren van deze besparing wil de Nationale Politie zijn dienstverlening en operationeel proces op peil houden ondanks de bezuinigingsopgave. Deze heroriëntatie op de functie, spreiding en het gebruik van politiebureaus moet er toe leiden dat in 2025 circa 200 van de huidige politiebureaus niet meer nodig zullen zijn.⁶⁸

Dit hoofdstuk gaat over de knellende kaders en knelpunten in het domein huisvesting. Gezien het recente karakter van de problematiek rondom huisvesting, is hier nog weinig literatuur over en is dit hoofdstuk in grotere mate gebaseerd op bevindingen uit de interviews en expertsessies.

Naar aanleiding van het bureauonderzoek, de interviews, expertsessies én de keuzes van de begeleidingsgroep komen twee problemen aan bod:

- Beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT
- Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting.

Aan deze twee problemen liggen verschillende knellende kaders en knelpunten ten grondslag, die elk afzonderlijk zijn toegelicht. Uiteraard moeten deze worden gezien vanuit de tijdelijkheid van de realisatie van de Nationale Politie.

Aan het einde van het hoofdstuk wordt stilgestaan bij mogelijke aanbevelingen.

5.1 Sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT

5.1.1 Problematiek

De hiervoor beschreven keuzes in huisvesting hebben vergaande gevolgen voor de manier van werken van de politie. Het verminderen van het aantal plaatsen en de andere manier van inrichten van de werkomgeving van politiemensen, werken uit naar andere domeinen. Er wordt volgens geïnterviewden onvoldoende gestuurd op de samenhang in het ontwerp en de uitvoering van het strategisch huisvestingsplan, het strategisch vervoersplan en de realisatie van de ICT-faciliteiten (Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie). De verwachting van geïnterviewden is dat wanneer de bezuinigen, die in elke plan zijn genomen, niet in samenhang worden beschouwd, dit tot een tijdelijke minder effectieve inzet van de handhaving, de noodhulp en de opsporing kan leiden.

⁶⁶ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brief aan de TK: De dienstverlening van de politie*, 15 december 2014.

⁶⁷ Nationale Politie, *Strategisch huisvestingsplan 2013-2025*, 20 februari 2013.

⁶⁸ Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brief aan de TK: De dienstverlening van de politie*, 15 december 2014.

Daarnaast bestaan er zorgen bij geïnterviewden of de realisatiepaden van de afzonderlijke plannen op elkaar zijn afgestemd. Hierdoor kan de effectiviteit van het primaire proces onder druk komen te staan.

Deze opvattingen worden bevestigd door een recent onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie.⁶⁹ De Inspectie VenJ onderkent de majeure opgave waar de politie voor staat: de vorming van het korps, het centraliseren van de bedrijfsvoering, de modernisering van de informatievoorziening en tegelijkertijd het realiseren van een structurele besparing. De Inspectie VenJ concludeert echter ook dat binnen deze veranderagenda sprake is van onvoldoende afstemming tussen het in werking brengen van de basisteams en districtsrecherche enerzijds en de ontwikkelingen binnen bedrijfsvoering en informatievoorziening anderzijds. Dit leidt er volgens de Inspectie VenJ dat te veel tegelijkertijd wordt opgepakt, omdat samenhang en onderlinge afhankelijkheden onvoldoende in beeld zijn.

5.1.2 Gevolgen

Onvoldoende sturing op samenhang in het ontwerp en de uitvoering van de verschillende plannen heeft een aantal nadelige gevolgen voor de uitvoering van het politiewerk:

- Een aanleiding voor het strategisch huisvestingsplan is een bezuinigingsopgave. In het strategisch huisvestingsplan leidt dit onder andere tot een keuze om 200 locaties te sluiten. Het gevolg hiervan is dat sommige politiemedewerkers, zoals wijkagenten, langere reisbewegingen moeten maken om van hun opkomstlocatie naar hun wijk te komen. Dit gaat ten koste van hun aanwezigheid op straat. Dit effect wordt deels gecompenseerd door het gebruik van smartphones en andere mobiele ICT-voorzieningen, waardoor een deel van de administratieve werkzaamheden kan worden uitgevoerd tijdens de rondgang door de wijk. Wanneer dergelijke ICT-voorzieningen echter niet beschikbaar zijn, voordat huisvestingslocaties sluiten, dan kan tijdelijk de productiviteit en de effectiviteit van een wijkagent dalen.
- Ook de aansluiting en afstemming tussen het strategisch huisvestingsbeleid en het strategisch vervoersbeleid wringt zo stellen geïnterviewden. Een voorbeeld hiervan is de sluiting van arrestantenzorglocaties (of een gedeeltelijke sluiting). De (gedeeltelijke) sluiting van complexen leidt er toe dat verbalisanten langer uit het eigen verzorgingsgebied onderweg zijn om verdachten weg te brengen of op te halen voor verhoor. Dit heeft consequenties voor de dienstverlening in het gebied, waardoor meer auto's nodig zijn om dienstverlening op peil te houden. Het strategische vervoersbeleid gaat echter uit van een daling van de vervoerskosten.⁷⁰
- Naast deze gevolgen voor de bedrijfsvoering, leiden meer vervoersbeweging of langere reistijd ook tot beperkte aanwezigheid van blauw op straat en effectiviteit van die inzet. Om de aanwezigheid op straat te compenseren vraagt dit om meer inzet van eenheden dan voor het werk in het gebied nodig is en dit heeft onnodige inzet van capaciteit tot gevolg.

⁶⁹ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Derde onderzoek vorming Nationale Politie, november 2014*.

⁷⁰ Nationale Politie, *Begroting 2014-2018 Nationale Politie*, 2013.

5.1.3 Knelpunt

Er is geen wet- en regelgeving die sturing op samenhang tussen huisvesting, vervoer en ICT beperkt. Het is juist de afwezigheid van een kader wat geïnterviewden noemen als knelpunt.

Gebrek aan een integraal afwegingskader (intern beleid)

Uit het onderzoek blijkt dat er een integraal afwegingskader wordt gemist, waaraan strategische keuzen worden getoetst. Dit volgt ook uit het onderzoek van de Inspectie VenJ.⁷¹ Hierin wordt geconcludeerd dat er keuzes gemaakt moeten worden om elk van de onderwerpen op de veranderagenda op een effectieve manier te implementeren.

Ondanks dat in dit hoofdstuk het domein huisvesting centraal staat, geldt dit niet alleen voor dit domein. Het is een knelpunt dat geïnterviewden vaker hebben genoemd. Daarbij geven geïnterviewden ook aan dat een groot integraal beleids- of realisatieplan niet de oplossing is. Het gaat vooral om het bewustzijn creëren dat effecten van beleidsontwikkeling- en uitvoering hun samenhang worden bezien.

Daarbij is aangegeven dat een afwegingskader stimuleert om ook effecten in kaart te brengen, zodat - voor zover overzien kan worden - het meest optimale scenario gekozen kan worden. Het werken met een dergelijk afwegingskader werd door geïnterviewden vooral in de startfase van de Nationale Politie gemist. Men heeft het beeld dat een aantal strategisch thema's - onder tijdsdruk - te eendimensionaal is uitgewerkt. Ook nu gebeurt dit nog, bijvoorbeeld bij de inrichting van de operationele centra of bij de realisatie van het strategisch huisvestings- en vervoersplan. Tegelijk wordt aangegeven dat de bewustwording over het belang van een dergelijke kader toeneemt.

Beïnvloedbaarheid en omvang

- Het opstellen van een integraal afwegingskader voor strategische thema's vraagt een beperkte tijdsinzet. Het voegt daadwerkelijk waarde toe als het consequent wordt toegepast. Dit vraagt om interne sturing. Daarom is de beïnvloedbaarheid om dit te realiseren groot.
- De omvang van het effect kan omvangrijk zijn, maar is op voorhand lastig te bepalen.

Beïnvloedbaarheid	Korte termijn
Omvang	-

5.1.4 Aanbevelingen

Het onderwerp integrale sturing binnen de Nationale Politie staat reeds hoog op de agenda. De politie geeft aan dat de lopende tweede actualisatie van het realisatieplan in belangrijke mate hierin moet kunnen voorzien. Bovendien heeft de minister van VenJ diverse additionele maatregelen aangekondigd, naar aanleiding van de bevindingen van de

⁷¹ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Derde onderzoek vorming Nationale Politie, november 2014*.

Inspectie VenJ, de voorlopige bevindingen van de Commissie van toezicht op het beheer politie en een brief van de Review Board AVP⁷²:

- Extra aandacht voor het binnenhalen van voldoende gekwalificeerd personeel om de reorganisatie te kunnen begeleiden.
- Eén lid van de korpsleiding wordt verantwoordelijk gemaakt voor plan integratie op operatiën, bedrijfsvoering en vorming Nationale Politie.
- Ter ondersteuning wordt een zware programmadirecteur - met een bijbehorend team van interne en externe specialisten - aangesteld, die als eerste adviseur van de korpsleiding ontwikkelingen in de operatie, bedrijfsvoering en vorming Nationale Politie integreert om de onderlinge samenhang te bewaken en dit combineert met verbeterd risicomanagement.
- Tevens wordt de control functie versterkt en gebundeld onder de directeur financiën.

Door het recente karakter van deze maatregelen, is het nog onduidelijk in hoeverre zij effect zullen hebben op de integraliteit van de sturing en besluitvorming. Het belang van integraliteit is door vele deelnemers in dit onderzoek bevestigd. Het is daarom van belang dat integraliteit een belangrijke prioriteit blijft in de komende jaren en de effecten van de bovenstaande maatregelen op korte termijn worden gemonitord.

5.2 Realisatie van de huisvesting

5.2.1 Problematiek

Voor de realisatie van de huisvesting is een aantal keuzen gemaakt, die invloed hebben de op de realisatie van het huisvestingsplan. De eerste keuze betreft de omvang van de investeringsruimte. Geïnterviewden geven aan dat deze ruimte beperkt is. Daarnaast is het lastig om uitvoering te geven aan het tijdsplan van de realisatie wanneer de personele reorganisatie nog niet is afgerond.

Verder benoemen geïnterviewden uit eenheden het knelpunt dat zij geen middelen hebben om in bestaande huisvestingslocaties kleine aanpassingen uit te voeren. Voor dit knelpunt ligt inmiddels een voorstel op tafel om elke eenheid een beperkte regelruimte te geven, zodat het knelpunt wordt opgelost.

5.2.2 Gevolgen

Doordat de personele reorganisatie langer duurt dan verwacht, geeft dit druk op het tijdsplan van de realisatie van het huisvestingsplan. Nu het merendeel van de huisvestingslocaties gereed is, is de volgende stap om te komen tot schuifplannen. Hiervoor geldt echter dat de personele reorganisatie moet zijn afgerond. Door uitstel van de schuifplannen komt de realisatie van de taakstelling voor 2015 onder druk te staan.

5.2.3 Knellende kaders en knelpunten

De voortgang van de personele reorganisatie wordt als knelpunt benoemd. Dit knelpunt is ook al benoemd in paragraaf 4.2. Aangezien de problematiek hierboven is beschreven, wordt dit knelpunt hier niet verder uitgewerkt. Door geïnterviewden wordt nog wel een intern knellend kader benoemd.

⁷² Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Brief aan de TK: Voortgang van de vorming Nationale Politie*, 6 november 2014.

Geen externe financiering voor investeringsruimte (intern beleid)

Dit betreft de interne keuze om geen extra investeringsruimte te creëren door externe financiering. Met een grotere investeringsruimte, zou de taakstelling eerder en sneller gerealiseerd kunnen worden, zo stellen geïnterviewden.

Doel en proportionaliteit

Overwegingen die ten grondslag liggen aan deze interne keuze, maken uitspraken over proportionaliteit niet mogelijk.

Beïnvloedbaarheid en omvang

Aangezien de keuze extra investeringsruimte te creëren door externe financiering te benutten een interne keuze is, is deze goed beïnvloedbaar. De omvang is groot; het effect kan zijn de taakstelling eerder dan 2025 gerealiseerd kan zijn.

Beïnvloedbaarheid	Korte termijn
Omvang	Groot

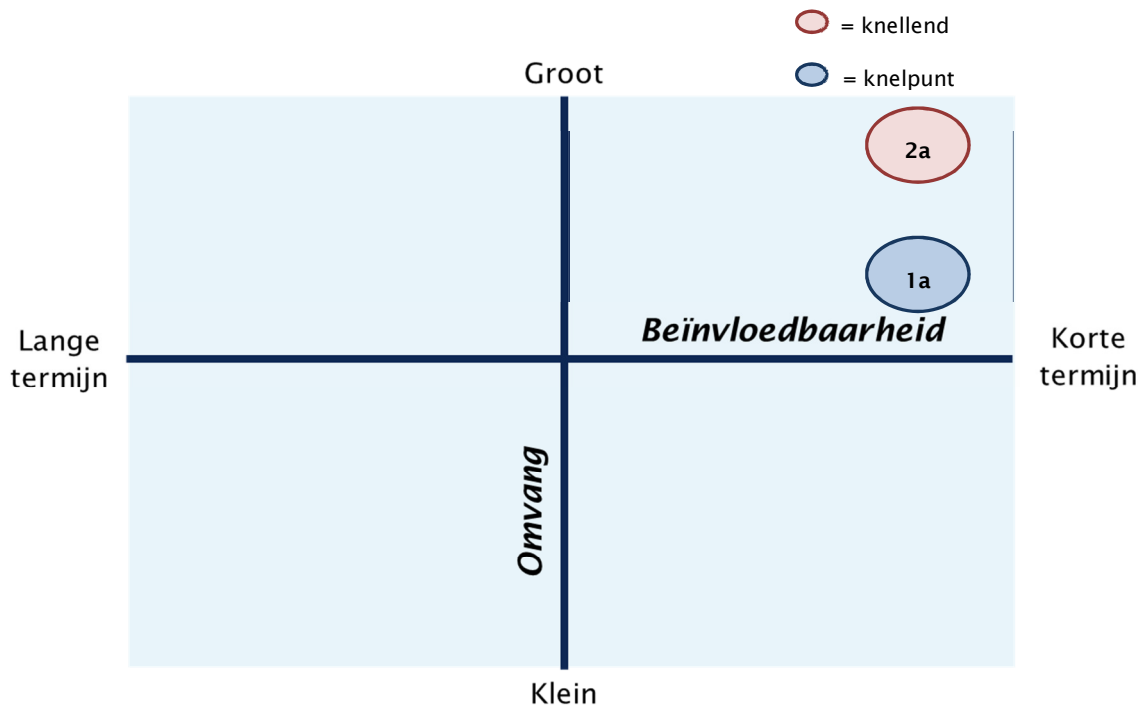
5.3 Conclusies – samenhang sturing beperkt en beperkingen bij realisatie huisvesting

In het domein huisvesting zijn middels bureaustudie, interviews en expertsessies, twee problemen geïdentificeerd:

- 1. Beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT;
- 2. Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting.

De knellende kaders en het knelpunt behorende bij deze problemen, zijn op basis van de voorgaande analyse op de as van omvang en beïnvloedbaarheid ingedeeld.⁷³ Als op basis van dit onderzoek geen uitspraken gedaan konden worden over de omvang, is het knelpunt of knellend kader in het midden van de as geplaatst.

⁷³ AEF beoogt met een dergelijke weergave de leesbaarheid te vergroten. Deze weergave doet daarmee geen recht aan de nuance en ongelijksoortigheid van de kaders en knelpunten. Bij de interpretatie van de tabel dient hiermee rekening gehouden te worden.



Hieronder zijn de knellende kaders en knelpunten inclusief aanbevelingen samengevat.

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ⁷⁴
1. Beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT	1a. Gebrek aan integraal afwegingskader: Het voornaamste knelpunt dat terug komt in de relatie tot dit domein is de beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT en het gebrek aan een integraal afwegingskader.	In de afgelopen maanden zijn meerdere maatregelen doorgevoerd om de integraliteit in sturing en besluitvorming te verbeteren. Het is van belang dat integraliteit een topprioriteit blijft en het effect van de getroffen maatregelen op korte termijn wordt gemeten.
2. Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting	2a. Geen externe financiering voor investeringsruimte	Maak gebruik van de mogelijkheden die een baten-lastenstelsel biedt om binnen afgesproken kaders knelpunten op te vangen door waar nodig ontwikkeling vooruit te financieren (zie paragraaf 6.2)

⁷⁴ Indien in de analyse is genoemd.

6 Domein overschrijdende thema's

Een aantal van de geïnventariseerde knelpunten past niet binnen de geselecteerde domeinen of manifesteert zich in meerdere domeinen. Deze knelpunten worden in dit hoofdstuk uitgewerkt. Gezien het andersoortige karakter van deze knelpunten, is de opbouw van dit hoofdstuk anders dan voorgaande hoofdstukken. Voor deze veelal brede knelpunten is het uitwerken van omvang en beïnvloedbaarheid minder relevant. De ervaren problematiek over prestatiesturing wordt in dit hoofdstuk het meest uitgebreid behandeld. Dit omdat dit probleem breed erkend wordt en vooraf als een van de vier onderwerpen voor verdieping is aangewezen (zie ook paragraaf 1.2). Andere onderwerpen die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen, krijgen ook een plek in dit hoofdstuk, maar zijn minder omvangrijk uitgewerkt.

6.1 Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht

6.1.1 Problematiek

Eén van de rode draden in de interviews is de aard, de uniformiteit en de omgang met prestatie-indicatoren. Geïnterviewden geven aan dat de sturing door zijn uniformiteit als star wordt ervaren, waardoor de ruimte voor *couleur locale* ingeperkt wordt. Bovendien ligt de focus op output-indicatoren, die slechts een deel van de politietaken behelzen. In combinatie met wisselende prioriteiten blijft het bredere, blijvende effect voor de samenleving hierdoor soms onderbelicht.

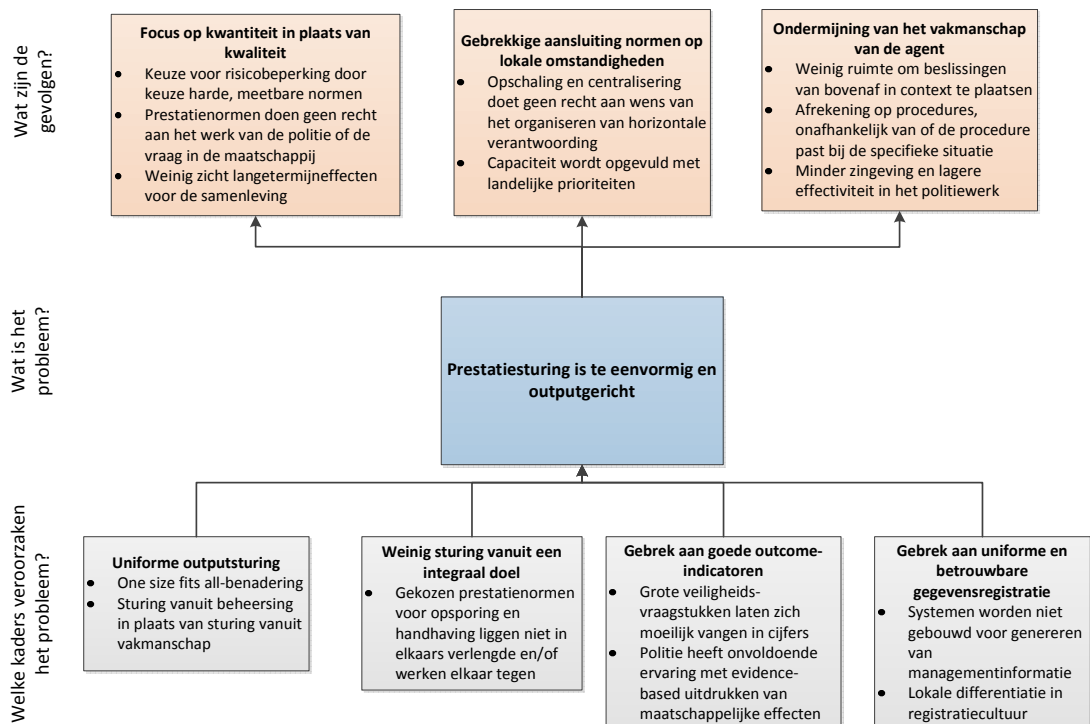
Geïnterviewden geven aan dat veelal het beoogde doel wel goed is, maar de formulering weinig ruimte laat om hier vanuit vakmanschap invulling aan te geven. De gedachte dat het goed is een melder te laten weten wat er met zijn of haar melding is gebeurd is goed. Het vertalen in terugbellen in 100% van de gevallen binnen een bepaalde tijd draagt bij aan onnodige ineffectiviteit en beleefde knelpunten. Een ander voorbeeld is het terugdringen van aantal het misdrijven met hoge impact op slachtoffers van bijvoorbeeld woninginbraken. Met de opdracht wordt focus aangebracht in het gehele overheidsapparaat, maar sturing en verantwoording vindt plaats op basis van het aantal woninginbraken (output). Dit, terwijl een outcome-effect kan zijn dat het netwerk met burgers, gemeenten en woningcorporaties et cetera wordt versterkt, wat mogelijk tot een duurzamer effect kan leiden voor de aanpak van woninginbraken. Dat output-afspraken wel kunnen bijdragen aan een focus en een vliegwiel kunnen vormen om een maatschappelijk probleem aan te pakken, wordt erkend, mist dit beperkt en tijdelijk gebeurt.

Doordat de totaal in te zetten capaciteit niet groot genoeg is om aan alle vraag die er voor de politie is te voldoen, leidt een eenzijdige sturing op bepaalde outputfactoren tot een verdeling van inzet die niet maximaal bijdraagt aan het vergroten van de veiligheid en leefbaarheid, zo stellen geïnterviewden.

Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek van Tilburg University en KU Leuven naar productiviteitsmeting bij de Nationale Politie.⁷⁵ Dit onderzoek concludeert onder andere dat er te veel wordt gestuurd op productie en daarmee de kwaliteit van het politiewerk onder de radar blijft.

Tegelijk geven geïnterviewden aan dat met de Veiligheidsagenda een eerste stap is gezet in het maken van een koppeling tussen prestatieafspraken, benodigde randvoorwaarden en het effect op veiligheid.

Figuur 7: probleembom prestatiebesturing is te eenvormig en outputgericht



6.1.2 Gevolgen

- Focus op kwantiteit in plaats van op kwaliteit. In de interviews wordt aangegeven dat sturing binnen de politie sterk georiënteerd is op risicobeperking. Hierdoor wordt er vooral gestuurd op het leveren van harde telbare producten en diensten, het realiseren van harde normen, maar niet op het realiseren van het maatschappelijk te bereiken effect. De gekozen outputvariabelen zijn volgens de geïnterviewden vaak geen goede weerspiegeling van het werkelijke functioneren van de politieorganisatie en doen niet altijd recht aan de

⁷⁵ S. Zouridis, G. Boukaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Crompvoets, L. Janssen en R. Peeters, *Politieproductiviteit: triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*, 2014.

vraag om politie die in de maatschappij leeft. Eén van de ook eerder genoemde voorbeelden is het doel om het percentage terugbellen na aangifte op 100% te krijgen. Medewerkers van de politie ervaren dat dergelijke doelen alleen worden gesteld omdat deze relatief makkelijk te meten zijn. Door deze sturing op outputindicatoren is er weinig zicht op langetermijneffecten voor de samenleving en wordt er geen kwaliteitsimpuls afgegeven.

- Een voorbeeld van hoe een kwantitatieve norm niet leidt tot het bereiken van het gewenste maatschappelijke effect is de sturing op het uitschrijven van zoveel mogelijk boetes bij een alcoholcontrole langs de weg. Uit onderzoek van de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) blijkt dat als je met een controle effect wilt hebben op alcoholmisbruik in het verkeer, de controle overdag tijdens de spits moet plaatsvinden. Hierbij is het doel niet om zoveel mogelijk daders te pakken, maar op het confronteren van zoveel mogelijk automobilisten met het feit dat de politie controleert. Dit blijkt een groot effect te hebben op het BOB-gedrag van de automobilist op een later moment. Politie-medewerkers willen de controle echter niet overdag uitvoeren, omdat dit te weinig boetes oplevert en zij dit niet aan de leiding kunnen verantwoorden. Daarom wordt vaak gekozen voor een controle op een moment in de avondspits, wanneer veel bestuurders terugkomen van een donderdag- of vrijdagmiddagborrel op werk. De politie kan hierdoor binnen een korte tijd veel boetes uitschrijven en aanhoudingen verrichten, maar is ook snel weer weg, waardoor de confrontatie van andere automobilisten en hiermee de lange termijn beïnvloeding van hun gedrag zeer beperkt is.
- Gebrekkige aansluiting van normen op lokale omstandigheden. De totstandkoming van de Nationale Politie heeft volgens de geïnterviewden een negatieve invloed gehad op de aard van sturing. Verticale structuren en opschaling schieten tekort om de complexiteit van problemen te tackelen. De centralisering zet aan tot verticale verantwoording, terwijl het juist de wens is om horizontale verantwoording te organiseren. De verticale verantwoording resulteert in een systeemgedreven aanpak. Prioriteiten worden van bovenaf opgelegd en gepland, op basis van beperkte informatie uit systemen.⁷⁶ Nieuwe, landelijke prioriteiten vullen de capaciteit, waardoor er minder ruimte is voor lokale behoeften. In een deel van de basisteams is dit in mindere mate een issue, omdat daar de landelijke prioriteiten sterk overeenkomen met de lokale prioriteiten. In basisteams, met een specifieke lokale problematiek, wordt echter wel ervaren dat de lokale context een te beperkte rol speelt bij de toedeling van taken, prioriteiten en middelen.
- Ondernijning van het vakmanschap van de politiemedewerker. Medewerkers in de basispolitiezorg geven aan dat de basisteams meer bezig zijn met het halen van de outputnormen en het reageren op incidenten, dan dat zij de vrijheid hebben om te handelen bij het aanpakken van de echte problematiek in hun gebied. Politie-medewerkers in de uitvoering hebben wel een mate van professionele ruimte, maar hierbinnen is het slechts in beperkte mate mogelijk om beslissingen in context te plaatsen. Medewerkers ervaren dat ze worden afgerekend op het volgen van procedures, ook al passen deze

⁷⁶ Sezen en Bascole, *Omdat de samenleving eraan toe is*, 2011.

procedures niet bij de specifieke situatie.⁷⁷ Dit leidt tot minder zingeving en lagere effectiviteit in het politiewerk, zo stellen geïnterviewden.

6.1.3 Knellende kaders en knelpunten

- Het knellende kader dat aan dit probleem ten grondslag ligt is de uniforme outputsturing. Sturing vindt volgens geïnterviewden plaats vanuit een 'one size fits all'-benadering. Politimedewerkers ervaren dit als sturing vanuit beheersing in plaats van sturing vanuit vakmanschap, terwijl vakmanschap juist één van de uitgangspunten van het inrichtingsplan is.
 - Een negatieve effect van uniforme outputsturing komt ook naar voren in een recent onderzoek van AEF en Haagsma Advies naar de noodhulp.⁷⁸ In dit rapport wordt de sturing op één prestatienorm voor reactietijden in de noodhulp (90% van de incidenten binnen 15 minuten) geanalyseerd. De conclusie is dat lokale omstandigheden, zoals grote, landelijke werkgebieden maken dat een uniforme norm niet in alle basisteams met een realistische capaciteitsinzet te halen valt. Als gevolg hiervan worden uitzonderlijke eenheden intern en extern afgerekend op het niet halen van de normen. De onderzoekers concluderen dat niet alleen te lage, maar ook onrealistisch hoge normen zorgen voor een lage motivatie om de prestaties te verbeteren.
- Daarnaast wordt binnen de basisteams ervaren dat er weinig sturing plaatsvindt vanuit een integraal doel. De gekozen prestatienormen voor opsporing en handhaving liggen vaak niet in elkaars verlengde en werken elkaar soms zelfs tegen. In een deel van de basisteams wordt ervaren dat opsporing en handhaving door de sterke focus op prestatienormering verder uit elkaar worden gedreven. Beide disciplines zijn hard bezig de eigen normen te halen en veiligheidsvraagstukken worden niet meer vanuit de integraliteit bekeken.⁷⁹
- Een ander knelpunt is dat het tot op heden ontbreekt aan goede outcome-indicatoren voor het politiewerk, met name in het domein van toezicht en handhaving. Het effect van politiewerk is moeilijk inzichtelijk te maken, waardoor vooral het gezag, en ook de politie eerder geneigd is te kiezen voor outputindicatoren. De outcome-indicatoren die wel gebruikt worden zijn voornamelijk gerelateerd aan opsporing, bijvoorbeeld de aantallen verbaalen naar het OM of het percentage geseponeerde zaken. Outcome-indicatoren die te maken hebben met veiligheid en leefbaarheid worden nauwelijks toegepast. Grote vraagstukken, zoals de bestrijding van jihadisme of jeugdcriminaliteit laten zich moeilijker in cijfers vangen, maar dit is niet onmogelijk. In de interviews wordt dan ook genoemd dat er binnen de politie nog onvoldoende tijd is besteed aan het opbouwen van kennis over het *evidence-based* uitdrukken van maatschappelijke effecten.
- Tot slot zorgt het gebrek aan uniforme en betrouwbare gegevensregistratie ervoor dat outcome-indicatoren die wel bekend zijn, slecht uit de systemen te halen zijn. De Inspectie Veiligheid en Justitie constateerde in 2013 dat de betrouwbaarheid van een aantal belangrijke politiegegevens matig dan wel onvoldoende is.⁸⁰ Als voorbeelden van

⁷⁷ Sezen en Bascole, *Omdat de samenleving eraan toe is*, 2011.

⁷⁸ AEF en Haagsma Advies, *Prestatienormering noodhulp*, 2014.

⁷⁹ In andere basisteams wordt door de leiding actiever op samenwerking tussen opsporing en handhaving gestuurd en wordt de discrepantie tussen opsporing en handhaving in mindere mate ervaren.

⁸⁰ Inspectie Veiligheid en Justitie, *Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie*, 2013.

tekortkomende gegevens noemden zij ophelderingspercentages van misdrijven, de ketenrelatie met het OM en de hulpverlening aan burgers. Een belangrijke oorzaak hiervoor is dat computersystemen in bepaalde gevallen gebruiksonvriendelijk, inflexibel en niet op elkaar aangesloten zijn. In hun aard zijn deze systemen ook niet gebouwd om managementinformatie te genereren, maar ter ondersteuning van het primaire proces. Als bestaande systemen geschikt gemaakt moeten worden om ook managementinformatie te genereren, worden ze vaak minder geschikt om efficiënt en gebruiksvriendelijk het primaire proces te ondersteunen. Een tweede oorzaak die zowel in het rapport van de Inspectie van Veiligheid en Justitie als in de expertsessie naar voren komt, is de lokale differentiatie in registratiecultuur. Voor veel gegevens zijn geen landelijke uniforme definities en ook de mate waarop politiemedewerkers de werkinstructies nakomen verschilt nog sterk per gebied.

6.1.4 Aanbevelingen

- De politie is deels met vraagstukken bezig die vrijwel onoplosbaar zijn. Een groot deel van het politiewerk is in zijn kern onvoorspelbaar. De sturing zou meer dan nu recht moeten doen aan deze onzekerheden. Dit vraagt om een flexibiliteit en professionaliteit die niet in standaardprocedures of uniforme prestatienormen kan worden gevat. Uit eerder onderzoek van AEF en Haagsma Advies bleek al dat sturing op basis van lokale karakteristieken de basisteams veel beter in staat stelt een kwaliteitsimpuls te bereiken. Om de hiervoor benodigde professionaliteit te ontwikkelen en te waarborgen, zijn volgens politiemedewerkers voorzieningen en ondersteuning nodig in termen van situationeel leren en competentieontwikkeling die binnen de Nationale Politie nu nog niet of onvoldoende voorzien zijn.⁸¹
- Werken aan intelligentere doelen op het niveau van bedoeling, in plaats van output en hiërarchie. De politie dient hiervoor wel meer te investeren in kennis over de causale relaties tussen ingrepen en effect. Dit betekent dat niet alleen zaaksgericht, maar breder moet worden gedacht. Het gaat om een blijvend effect voor de samenleving. Het voorkomen, verstoren en beïnvloeden van criminaliteit is daarbij van belang. Proactieve effecten zouden net zo zwaar moeten wegen als reactieve handelingen, uitgaand van de doelstelling om te komen tot duurzame oplossingen van veiligheidsproblemen.⁸² Dit vraagt, vooral in de handhavings- en toezichtspraktijk, om het specifiek bouwen aan de kennisbasis naar handhavingsniveaus en werkzame activiteiten. In het verleden werd, met name op het vlak van verkeersnaleving door de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) systematisch onderzoek gedaan naar de werkzame bestanddelen van toezicht op veiligheid. De vorming van de Nationale Politie biedt kansen om op dezelfde manier weer systematisch te werken aan het in kaart brengen van de werkzame bestanddelen van handhaving en toezicht. Deze kennisontwikkeling is een geleidelijk proces. Wanneer er meer aandacht voor de outcome-gerichte sturing komt, zouden er in de toekomst ook steeds meer geschikte meetindicatoren voor het meten van de effecten kunnen ontstaan.⁸³

⁸¹ H. ten Berg, G. Knol, R. Werkman, *Ontwerpplan Nationale Politie: de kloof tussen praat en daad*, 2012.

⁸² N. Kop, *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*, 2012.

⁸³ Sezen en Bascole, *Omdat de samenleving eraan toe is*, 2011.

Het rapport van Tilburg University en KU Leuven biedt goede aangrijpingspunten voor een discussie over productiviteitsmeting. In dit rapport worden meerdere aanbevelingen gedaan voor een set aan nieuwe indicatoren (een veiligheidsindex, een criminaliteitsbestrijdingsindex, een beveiligingsindex, een dienstverleningsindex en een preventie-index), die een veel completer beeld zouden kunnen verschaffen van de effecten van de werkzaamheden van de politie.⁸⁴

- De geïnterviewden geven aan dat ook bij de overheid een verantwoordelijkheid ligt om proactief na te denken over (toekomstige) veiligheidsvraagstukken en minder in te zetten op het (korte termijn) reguleren en indekken. Het gaat daarbij in het bijzonder om het versterken van netwerken/horizontale structuren, waar de politie deel van uitmaakt (zie verder in de volgende paragraaf).
- In de expertsessie kwam naar voren dat ICT-systemen te veel worden ingericht op het primaire proces, waardoor prestatie-indicatoren moeilijk uit de systemen te halen zijn. Om de hoeveelheid en betrouwbaarheid van managementinformatie te kunnen verbeteren, is het van belang dat er bij het ontwerp van nieuwe ondersteunende systemen over monitoring en verantwoording wordt nagedacht.

6.2 Omvang en inrichting takenpakket teamchef

In het inrichtingsplan Nationale Politie staat de teamchef verantwoordelijk is voor:⁸⁵

- Welbevinden van en zorg voor de medewerkers
- Functioneren en de resultaten van het basisteam en de medewerkers
- Afhankelijk van de lokale invulling: de realisatie van de afspraken tussen de burgemeester(s) en de OvJ over de inzet van de politie
- Samenwerking van hun basisteam met andere basisteams binnen hun district en met andere partijen
- Zorg voor bedrijfsadministratie (beschikbaarheid, toegankelijkheid, kwaliteit van de registraties)
- Continu verbeteren van dienstverlening (efficiëntie, innovatie).

Het takenpakket bestaat uit beheers- en operationele taken. De omvang van de basisteams verschilt tussen de 60 en 200 fte. Vanwege de omvang en/of complexiteit van een basisteam kan een tweede, soms nevenschikte teamchef worden toegevoegd.⁸⁶ Met name de omvang van het takenpakket levert, in combinatie met de span of control, volgens geïnterviewden spanning op in de uitvoering van de functie. Daarnaast wordt er een disbalans ervaren in bevoegdheden: de teamchef is verantwoordelijk voor HR-zaken en personeelsadministratie, waaronder ziekteverzuim. Ziekteverzuim is belangrijke informatie voor capaciteitsmanagement, maar deze bevoegdheid is op een niveau lager belegd, bij een operationeel expert. Dit leidt tot extra afstemming met het oog op de inroostering. De financiële bevoegdheid is juist weer hoger belegd. Deze disbalans in bevoegdheden maakt het dagelijks werk, volgens meerdere geïnterviewde teamchefs en vertegenwoordigers van

⁸⁴ S. Zouridis, G. Boukaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Crompvoets, L. Janssen en R. Peeters, *Politieproductiviteit: triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*, 2014.

⁸⁵ Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, 2012

⁸⁶ Nationale Politie, *Inrichtingsplan Nationale Politie*, 2012.

het gezag, erg lastig. Ondanks deze mogelijkheid om taken te verdelen, wordt aangegeven dat de omvang van het takenpakket het risico in zich heeft dat er een versnippering optreedt in aandacht van de teamchef op de uitvoering van de taken, wat tot inefficiënties leidt.

Ook knelt het volgens geïnterviewden in de ondersteuning van deze leidinggevenden. Veel administratieve werkzaamheden moeten in landelijke ingerichte registratiesystemen worden ingevoerd, zoals Youforce. Dit vraagt zeer veel tijd van de teamchef. Daarnaast blijkt de stabiliteit van deze systemen, volgens geïnterviewden, nog onvoldoende, wat een extra tijdsbelasting tot gevolg heeft. Het kunnen beschikken over secretariële ondersteuning wordt als voornaamste aanbeveling genoemd. Dit kan de teamchef namelijk ontlasten van de toegenomen administratieve taken, zodat er meer aandacht is voor team, het primaire proces van het team en het contact met de externe omgeving.

Daarnaast wordt de mandaatregeling door de geïnterviewden als knellend ervaren. Een teamchef beschikt namelijk niet over een eigen budget. Het knelt, omdat hij hierdoor bijvoorbeeld geen kleine aanpassingen kan uitvoeren voor zijn huisvestingslocaties of een (extra) bijdrage kan leveren aan gezamenlijke activiteiten met veiligheidspartner.⁸⁷ Bijvoorbeeld het bijdragen aan de aankoop van een (party)tent zodat de politie, gemeente en woningcorporatie op straat voorlichting kunnen geven over woninginbraak. Ook geven geïnterviewden aan dat door deze beperking lokale innovatieve plannen niet de steun kunnen krijgen die nodig is om te ontwikkelen. Lokaal initiatief en ondernemerschap wordt hierdoor beperkt. De effectiviteit van het optreden wordt hierdoor negatief beïnvloed.

De teamchefs zijn benoemd op 1 januari 2015. Dit betekent dat de nieuwe situatie nog relatief nieuw is. Dit doet uiteraard niets af aan de gesignaleerde knelpunten, maar betekent wel dat een deel van de knelpunten in de komende periode opgelost wordt in de verdere realisatie van de Nationale Politie. Ook bij het ministerie van VenJ is aandacht voor deze problematiek. De Inspectie van VenJ is gevraagd in het kader van de onderzoeken naar de vorming van de Nationale Politie in de komende rapportages onder andere aandacht te besteden aan de invulling van de functie van teamchef. AEF stelt voor de bevindingen uit dit onderzoek onder de aandacht te brengen bij de Inspectie van VenJ.

6.3 Sturing- en samenwerkingsrelatie met ministerie van Veiligheid en Justitie

De sturing- en samenwerkingsrelatie tussen het ministerie van VenJ en de politieorganisatie is niet een specifiek onderwerp van onderzoek dit inventarisatieonderzoek geweest. De uitkomsten van de interviews met vertegenwoordigers van de politieorganisatie bieden echter wel een aantal signalen over hoe de samenwerking met het ministerie van VenJ wordt ervaren. Het gaat hier expliciet om signalen, omdat de bevindingen gebaseerd zijn op een beperkt aantal interviews. Daarbij moeten de signalen geplaatst worden in de context die in paragraaf 2.2 is geschetst. In paragraaf 2.2 is geschetst dat als gevolg van de stelselwijziging met één Nationale Politie dat gezags- of samenwerkingsrelaties op basis

⁸⁷ Overigens geven andere geïnterviewden aan dat er een voorstel ligt, om deze regelruimte van eenheden te vergroten. Het voorstel houdt in dat een eenheidschef een beperkte budget krijgt om kleine aanpassingen en reparaties uit te voeren.

van de nieuwe constellaties moeten uitkristalliseren. In deze fase van kristallisatie kunnen een aantal van deze signalen dus ook tijdelijk van aard zijn.

- Uit interviews komt het signaal naar voren dat de uitvoering van het politiewerk en het functioneren van de politieorganisatie steeds meer te maken krijgt met de landelijke politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Doordat de minister van VenJ direct aangesproken wordt op operationele problematieken die in een uitvoeringsorganisatie met 65.000 politiewerkers aan de orde van de dag zijn, zien geïnterviewden een aantal negatieve neveneffecten. Namelijk dat door toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer om incidenten op te lossen, de sturing steeds meer incident en output gericht wordt. De opdrachten die hieruit voortkomen grijpen weer in op de uitvoerende verantwoordelijkheid van de politieorganisatie en de regionale en lokale regelruimte van het gezag.
- In aanvulling op het voorgaande punt geven geïnterviewden aan dat de wijze van sturing en gevraagde verantwoording door het ministerie van VenJ niet past bij de schaalgrootte van de organisatie die met één Nationale Politie is ontstaan. Bij het nieuwe bestel past een vorm van sturing, waarbij het ministerie vanuit de politieke en maatschappelijke verantwoordelijkheid op hoofdlijnen kaders stelt en ruimte aan de politieorganisatie laat om invulling te geven aan die kaders om binnen deze ruimte ook maatwerk te kunnen leveren. De focus van het ministerie van VenJ ligt naar het oordeel van de geïnterviewden nog teveel op het formuleren van en het sturen op hoe de politie invulling moet geven uit de uitvoering in plaats van het stellen van de kaders. Een voorbeeld hiervan zijn de prestatienormen ten aanzien van de noodhulp die ook in paragraaf 6.1 zijn beschreven. Het ministerie van VenJ heeft oog voor het knelpunt, maar is ook afhankelijk van toezeggingen van de minister aan de Tweede Kamer. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de wijze waarop de sturing nu plaats vindt ook onderdeel uitmaakt van de ontwikkelfase waarin de relatie tussen het ministerie van VenJ en de politieorganisatie nu zit. De verwachting is dat de ervaren knelpunten van tijdelijke aard zullen zijn als aan de relatie en de samenwerking gerichte aandacht wordt besteed.
- In het licht van de context van de realisatiefase waarin de Nationale Politie zich bevindt, geven geïnterviewden van de politieorganisatie aan dat door het ministerie van VenJ nu soms onvoldoende rekening wordt gehouden met de nog onvolwassenheid van de Nationale Politieorganisatie. Dit vraagt om een goede dialoog tussen het ministerie en de politieorganisatie over wat er nodig is en hoe daar inhoud aan gegeven kan worden, gegeven de ontwikkeling waar de politieorganisatie zich in bevindt.
 - Geïnterviewden noemen als voorbeeld de inkoopfunctie van de Nationale Politie. Door de nieuwe schaalgrootte van organisatie zijn Europese aanbestedingsregels bij vrijwel iedere aanbesteding van goederen of diensten van toepassing. De regels gaan er vanuit dat er een volwassen inkooporganisatie bestaat die uitvoering kan geven aan deze regels. Echter, de politieorganisatie heeft op dit moment noch de kwaliteit, noch de kwantiteit om hier aan te voldoen. Geïnterviewden constateren dat er meer bewustzijn nodig is dat de politieorganisatie zich in een ontwikkelfase bevindt en dat de operationele noodzaak voor de aanschaf van middelen soms vraagt om direct handelen wat het voldoen aan Europese aanbestedingsregels tot een grote opgave maakt.
- Een andere knelpunt betreft wijze waarop het gesprek over de begroting en uitgaven wordt gevoerd. Vanuit zowel de kant van het ministerie van VenJ als de politieorganisatie wordt dit gesprek als negatief ervaren. Een deel van de geïnterviewden van de politieorganisatie geven aan dat een verklaring gezocht moet worden in de verschillende begrotingsystematieken. De politie hanteert een baten-lastenstelsel, wat betekent dat ontvangsten en uitgaven worden toegerekend aan het tijdvak waarin baten ontstaan en het verbruik van goederen en diensten plaatsvindt. Het ministerie van VenJ hanteert een

kasstelsel. Bij het kasstelsel worden alle betalingen die voor een bepaalde periode (meestal een jaar) worden voldaan, als uitgaven opgenomen. Geïnterviewden uit de politieorganisatie geven aan dat het gebruik van deze verschillende stelsels leidt tot behoefte aan veel afstemming, uitleg en verantwoording over hoe omgegaan wordt met bijvoorbeeld uitgaven of de verkoop van vastgoed. Ook worden er vanuit het kasstelsel-denken kaders opgesteld die de voordelen van een baten-lastenselsel aan banden leggen (zoals de mogelijkheid meerjarige besluiten te nemen of vermogen aan te trekken). Het ministerie van VenJ ziet de verschillende begrotingsystematieken niet als knelpunt, maar in hun ogen vormt de beperkte onderbouwing van financiële voorstellen het knelpunt. Beide partijen zijn het eens over het feit dat de financiële vraagstukken tot veel afstemming, uitleg en verantwoording leiden en dat daar winst in te boeken is.

Zoals gezegd, moet terughoudend omgegaan worden met voorgaande signalen, omdat de bevindingen gebaseerd zijn op een beperkt aantal interviews. Deze terughoudendheid geldt ook voor het doen van aanbevelingen en daarom ontbreken in de concluderende paragraaf de beschreven signalen. Omdat de sturing- en samenwerkingsrelatie tussen het ministerie van VenJ en de politieorganisatie ook geen onderwerp van onderzoek was, wordt aanbevolen de signalen over deze knelpunten nader te onderzoeken, waarbij rekening gehouden moeten worden met de tijdelijkheid van een aantal van deze knelpunten.

6.4 Conclusies – prestatiesturing en takenpakket teamchef verdienen aandacht

In de domein overschrijdende thema's zijn middels bureaustudie, interviews en expertsessies, twee problemen geïdentificeerd:

- Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht
- Overige ervaren knelpunten
 - Omvang takenpakket teamchef
 - Sturing- en samenwerkingsrelatie met ministerie van Veiligheid en Justitie.

Hieronder zijn de knellende kaders en knelpunten inclusief aanbevelingen samengevat.

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling ⁸⁸
Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht	Uniforme outputsturing	Sturing zou meer dan nu recht moeten doen aan de onzekerheden van het politiewerk en de couleur locale. Het uitgangspunt zou flexibiliteit en professionaliteit moeten zijn, die niet in standaardprocedures of uniforme prestatienormen kan worden gevat. Voor het ontwikkelen van deze professionaliteit, zijn voorzieningen en ondersteuning nodig in termen van situationeel leren en competentieontwikkeling.

⁸⁸ Indien in de analyse is genoemd.

Probleem	Knellend kader/knelpunt	Aanbeveling⁸⁸
	<p>Sturing vindt onvoldoende plaats vanuit een integraal doel, waardoor prestatienormen vaak niet in elkaars verlengde liggen</p> <hr/> <p>Gebrek aan goede outcome-indicatoren</p>	<p>Investeren in kennisontwikkeling van outcome-indicatoren, door systematisch te werken aan het in kaart brengen van de effecten en werkzame bestanddelen van handhaving en toezicht. Uitgangspunt hierbij is de doelstelling om te komen tot duurzame oplossingen van veiligheidsproblemen en niet alleen te reguleren en risico's uitsluiten tegen hoge kosten. Het recente onderzoek van S. Zouridis et al. biedt een nieuwe set aan prestatie-indicatoren aan, die een goed startpunt kunnen vormen om de discussie over prestatiesturing te voeren.</p> <hr/> <p>Bij het ontwerp van nieuwe ICT-systemen, die in de eerste plaats ter ondersteuning van het primaire proces zijn, kan er meer dan nu over monitoring en verantwoording worden nagedacht.</p>
<p>Overige ervaren knelpunten</p> <ul style="list-style-type: none"> - Omvang takenpakket teamchef 	<p>Omvang van het takenpakket van de teamchef</p>	<ul style="list-style-type: none"> - AEF beveelt aan de ervaren knelpunten, die uit dit onderzoek voortkomen, onder de aandacht van de Inspectie van VenJ. - Secretariële ondersteuning van de teamchef. Ontlasten bij de P-taak door formele bevoegdheden bij operationeel experts daarvoor aan te passen.

7 Conclusies

In dit inventarisatieonderzoek zijn knellende kaders, knelpunten en aanbevelingen voor mogelijke oplossingen in kaart gebracht. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het doel van het IBO onderzoek om handvatten aan te reiken om de doelmatigheid en de doeltreffende van de politieorganisatie te verbeteren.

Het inventarisatieonderzoek is in een beperkt tijdsbestek van zes weken uitgevoerd, waarin met een diverse samenstelling van vertegenwoordigers van de politieorganisatie is gesproken; in dit licht moeten de onderzoeksresultaten ook worden beschouwd. Het onderzoek geeft een brede beschouwing waarin de meest prangende thema's aan de orde komen, de meer gedetailleerde verdieping op onderdelen vraagt op een aantal punten nog om vervolgonderzoek.

In dit hoofdstuk zijn de meest omvangrijke knellende kaders opgenomen op basis van onderliggende analyse. De keuze voor de meest omvangrijke knellende kaders ligt hem in het feit dat de IBO-werkgroep om aanbevelingen is gevraagd voor de middellange termijn. De omvang van het knellende kader prevaleert daarom naar oordeel van AEF. Naast deze hoofdconclusies volgt een paragraaf met een brede beschouwing (epiloog) op de bevindingen uit dit onderzoek.

7.1 Overzicht meest omvangrijke knellende kaders

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de knellende kaders en knelpunten, die in de analyse van de vier domeinen als **meest omvangrijk** zijn aangewezen.⁸⁹ Dit zijn kaders en knelpunten die op de korte termijn en op de middellange of lange termijn kunnen worden aangepakt. Het wegnemen van de beknelling van de onderstaande kaders, zal volgens dit onderzoek het grootste effect hebben op de verbetering van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de politie.

Domein	Probleem	Knellende kaders/knelpunten met grootste impact op het politiewerk
Opsporing en Handhaving	Hoge regel- en administratieve lastendruk	Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering Nederlandse wet- en regelgeving (o.a. WPG en BOB)
	Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder	Beperkt inzicht in werkaanbod, gebrek aan keuzeprocessen, effecten van maatschappelijke ontwikkelingen voor politiecapaciteit
Personeelsbeleid en	Flexibiliteit van de inzetbaarheid	Besluit Algemene Rechtspositie Politie (Barp)

⁸⁹ Voor een uitgebreide analyse van elk knellende kader, knelpunt en de bijbehorende aanbevelingen, wordt de lezer doorverwezen naar de deelconclusies van de hoofdstukken. Daarnaast bevat bijlage 4 een volledig overzicht van de knellende kaders en knelpunten uit dit onderzoek en de bijbehorende aanbevelingen.

arbeidsvoorwaarden	van personeel	Additionele regelingen (o.a. LAR en RPU)
		Kennistekort van ATW, Barp en LAR
	De instroom en behoud van hoogopgeleiden	Sterktesturing
Huisvesting	Realisatie van de huisvesting	Geen extra financiering voor investeringsruimte

Daarnaast zullen in onderstaande toelichting een aantal domein overschrijdende thema's aan bod komen die gaan over prestatiesturing en de omvang en inrichting van het takenpakket van de teamchef.

7.1.1 Problemen bij opsporing en handhaving

Dit onderzoek concludeert dat het handhavings- en opsporingswerk in toenemende mate administratief van aard is geworden. Administratief werk maakt deel uit van de politietaak, maar de omvang, complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen wordt vaak als (onnodige) lastendruk ervaren. Vanuit wet- en regelgeving, ervaart de politie dat de Wet Politiegegevens (WPG) en de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (BOB) de grootste lastendruk met zich meebrengen. De pijnpunten uit deze wetgeving zijn bekend en het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) (Programma Minder Regels) en de Nationale Politie (programma Administratieve Lastenverlichting) zijn reeds bewust bezig met het terugbrengen van administratieve lasten en regeldruk. Dat verdient grote steun gezien de grote impact die onnodige regeldruk heeft op de doelmatigheid van het politiewerk. Om te voorkomen dat toekomstige wet- en regelgeving onnodig belastend is in de dagelijks uitvoering van het politiewerk, raadt AEF aan dat de politie consequent en direct betrokken blijft bij de totstandkoming van wet- en regelgeving, om aan de voorkant de lastendruk – waar mogelijk – door goed ontwerp van wet- en regelgeving te beperken. De vorming van de Nationale Politie biedt de kans om als één partij externe invloed uit te oefenen. Ook biedt dit de kans om als voorwaardige partner met het ministerie van VenJ in dergelijke trajecten op te trekken.

Uit dit onderzoek blijkt echter ook dat de grootste regeldruk vaak niet rechtstreeks uit de wetgeving volgt, maar eerder uit de *doorvertaling* van de wettelijke eisen in procedures in de praktijk, het invoeren van bijkomende interne protocollen door de opdrachtgevers of door de politie zelf en bedrijfsvoering (o.a. ICT) die al deze processen niet voldoende ondersteunt. De kern is in dit kader de uitdaging om de balans tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds te bewaken. De nadruk op dichtregelen werkt vaak contraproductief. AEF raadt daarom aan om te kijken naar manieren om protocollen en procedures eenvoudig(er) en op hoofdlijnen te houden en meer tijd en aandacht te besteden aan de invoering in de uitvoering. De wetgeving biedt vaak voldoende ruimte om te zoeken naar effectievere alternatieven, dan de huidige gemaakte keuzes.

Een specifiek knelpunt in het handhavingsdomein is een beperkt inzicht in het werkaanbod en gebrek aan een keuzeproces om tot ver- en toedeling van capaciteit te komen. Het aanbod aan werk dat binnen de definitie van de brede taakomschrijving van de politie valt, is veel groter dan de beschikbare handhavingscapaciteit om daarop in te spelen. Het ontbreekt aan een afgewogen keuzeproces, een keuzeproces dat faciliteert hoe geprioriteerd kan worden in het werkaanbod van de handhaving op verschillende niveaus (landelijk, regionaal en lokaal). De politie heeft nog onvoldoende beeld van het werkaanbod, de beschikbare capaciteit en kwaliteit, en de aard en omvang van inzet die

nodig is om een gewenst maatschappelijk effect te bereiken. Het is daarom aanbevolen dat de politie verkent hoe een dergelijk keuzeprocess eruit zou kunnen zien.

7.1.2 Problemen bij personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden

In dit onderzoek wordt geconcludeerd dat op het domein personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden de flexibiliteit van de inzetbaarheid van het personeel beperkt wordt. Dit wordt deels veroorzaakt door het gebrek aan capaciteitsmanagement aan de voorkant, maar komt ook voort uit verschillende kaders die de beschikbaarheid van personeel beperken en volcontinu roosteren lastig maken. Veel van deze kaders komen voort uit het Barp en de interpretatie en toepassing hiervan. AEF ziet de volgende wijzigingen van het Barp als meest kansrijk om roostering eenvoudiger te maken: het ophogen van de leeftijd waarop medewerkers een aanvraag kunnen doen om minder uur per week te gaan werken en de eis om het rooster 28 dagen voor ingang van het perioderooster bekend te maken te herzien. Daarnaast zijn er enkele additionele regelingen, zoals het LAR en RPU, die strengere eisen stellen dan de ATW. AEF beveelt aan om deze regelingen te herzien in het kader van de cao-onderhandelingen.

Tot slot wijst dit onderzoek uit dat naast de inhoud van het Barp en de additionele regelingen, een deel van de beknelling ook wordt veroorzaakt door het gebrek aan kennis over de regels. Teamchefs en planners zijn hierdoor onbekend met uitzonderingen of passen de regels onnodig restrictief toe. De pilots met regelvrije teams en zelfroostering suggereren dat binnen het bestaande kader meer kan dan wordt benut. Het kennisniveau kan op relatief korte termijn worden opgehoogd door middel van voorlichtingsprogramma's over (wijzigingen in) ATW, Barp en LAR en andere regelingen/afspraken, inclusief het in beeld brengen van best practices (hoe correct roosteren kan helpen de personele inzetbaarheid te optimaliseren), aan teamchefs en planners. Deze voorlichtingsprogramma's zijn deels al beschikbaar. De uitbouw vraagt een beperkte investering.

Een tweede probleem dat op dit domein naar voren is gekomen, is de beperkte instroom en behoud van hoogopgeleiden in de organisatie. Verschillende ontwikkelingen stellen andere eisen aan de benodigde expertise en vakmanschap, maar ondanks het bewustzijn van dit probleem bij de politie en diverse programma's om hoogopgeleiden in te laten stromen en te behouden, blijven de resultaten hiervan beperkt. Het knellend kader dat hieraan ten grondslag ligt en de grootste omvang heeft, is de sterktesturing. Door het vastzetten van de operationele sterkte, wordt de politieorganisatie begrensd in het maken uitvoeringskeuzen in het personeelsbestand, omdat financiële dekking van duurdere hoogopgeleiden in de niet-operationele sterkte gerealiseerd moet worden. In belang van de toekomstige ontwikkeling van de organisatie raadt AEF aan te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing daar aan bijdragen en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

7.1.3 Problemen huisvesting

Het voornaamste knelpunt dat terugkomt in de relatie tot dit domein is de beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT door een gebrek aan een integraal afwegingskader. De bevindingen over een gebrek aan de integraliteit in de bedrijfsvoering vormen een bevestiging van de onderzoeken van de Inspectie VenJ en de commissie van toezicht op het beheer politie. Er zijn reeds maatregelen ingevoerd. AEF benadrukt dat de monitoring op de ingevoerde maatregelen van belang is, gelet op een succesvolle realisatie van de Nationale Politie.

Daarnaast is er een aantal keuzen gemaakt, die invloed hebben op de realisatie van het huisvestingsplan. De eerste keuze betreft de omvang van de investeringsruimte. Er is geen externe financiering voor investeringsruimte voor de realisatie van het strategisch huisvestingsplan. In combinatie met andere effecten, zoals de vertraagde personele reorganisatie, is de realisatie van de taakstelling voor 2015 onder druk komen te staan. AEF stelt voor om gebruik te maken van de mogelijkheden die een baten-lastenstelsel biedt om binnen afgesproken kaders knelpunten op te vangen door waar nodig ontwikkeling vooruit te financieren.

7.1.4 Domein overschrijdende problemen

Daarnaast is er een aantal domein overschrijdende thema's beschreven, die een beperkend effect hebben op het dagdagelijkse werk van de politie.

Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht

Een knelpunt dat domein overschrijdend uit dit onderzoek is gekomen, is de prestatiesturing. De focus en uniformiteit van prestatienormering wordt binnen de politie als star ervaren, waardoor de ruimte voor *couleur locale* ingeperkt wordt. Bovendien ligt de focus op output-indicatoren, die slechts een deel van de politietaken behelzen. Het bredere, blijvende effect voor de samenleving blijft hierdoor onderbelicht. AEF raadt het gezag en de politie aan om binnen de sturing meer recht te doen aan de onzekerheden die bij het politiewerk horen. Om de hiervoor benodigde professionaliteit te ontwikkelen en te waarborgen, zijn volgens politiemedewerkers voorzieningen en ondersteuning nodig in termen van situationeel leren en competentieontwikkeling die binnen de Nationale Politie nu onvoldoende voorzien zijn. Tot slot is er behoefte aan intelligentere doelen, meer gericht op het behalen van het effect, in plaats van output. Hiervoor is *evidence-based* kennisontwikkeling op het gebied van outcome-gericht sturen nodig. Ook bij het gezag en de politiek ligt een verantwoordelijkheid om in te zetten op proactief nadenken over (toekomstige) veiligheidsvraagstukken en minder op korte termijn reguleren en indekken.

Sturings- en samenwerkingsrelatie politie en ministerie VenJ nog volop in ontwikkeling

Er is een aantal signalen over de sturings- en samenwerkingsrelatie tussen de politieorganisatie en ministerie van VenJ benoemd. De signalen hebben onder andere betrekking op de wijze waarop sturing plaatsvindt vanuit ministerie van VenJ en hoe omgegaan wordt met de realisatiefase waarin de politieorganisatie zich bevindt. Naar oordeel van AEF moet terughoudend omgegaan worden met deze signalen, omdat de bevindingen gebaseerd zijn op een beperkt aantal interviews. Deze terughoudendheid geldt ook voor het doen van aanbevelingen. Deze zijn daarom niet genoemd.

Omvang en inrichting takenpakket van de teamchef

Tot slot, heeft AEF een aantal bevindingen over de omvang en inrichting van het takenpakket van de teamchef opgenomen. AEF concludeert onder andere dat er een disbalans wordt ervaren in de bevoegdheden, wat het dagelijks werk van de teamchef lastig maakt. Ook bestaat in licht van de omvang van het takenpakket het risico dat er een versnippering optreedt in aandacht van de teamchef op de uitvoering van de taken, wat tot inefficiënties leidt. De Inspectie van VenJ is gevraagd in het kader van de onderzoeken naar de vorming van de Nationale Politie in de komende rapportages onder andere aandacht te besteden aan de invulling van de functie van teamchef. AEF beveelt aan de ervaren knelpunten die in dit onderzoek zijn benoemd, onder de aandacht van de Inspectie van VenJ te brengen.

7.2 Overkoepelende beschouwing op resultaten van het onderzoek

Op basis van bovenstaande conclusies en onderliggende analyses, kan een beschouwing gegeven worden over hoe de verschillende kaders met elkaar samenhangen en hoe ze op elkaar inspelen. Deze beschouwing overstijgt de vier domeinen die in dit onderzoek centraal staan, waarbij ook dieperliggende oorzaken in samenhang tussen de domeinen aan bod komen. We sommen de vier punten hieronder eerst op alvorens deze toegelicht worden:

- Het inspelen op de waan van de dag belemmert de organisatie in het op orde krijgen van de basis en het uitvoeren van langetermijnbeleid
- De politieorganisatie wordt beperkt in het maken van keuzen
- Oplossingen worden teveel gezocht in regels en te weinig in professionaliteit/kwaliteit van mensen
- De combinatie van inzicht in vraag, aanbod en effect is niet op orde.

Het inspelen op de waan van de dag belemmert de organisatie in het op orde krijgen van de basis en het uitvoeren van langetermijnbeleid

In het onderzoek is over de volle breedte van de politieorganisatie het vraagstuk aan de orde gekomen over het vinden van balans tussen aanpakken wat er nu speelt en voorbereiden op wat komen gaat. De balans staat continu onder druk en pakt vaak uit in het voordeel van het sturen en werken aan het hier en nu. Deze reactie is onderdeel van een systeem waarin de politiek, gezagen (OM en burgemeesters) en politieorganisatie gekozen hebben voor eenvormigheid en eenduidigheid op door politiek en het ministerie van VenJ gestelde prioriteiten. Het systeem vertaalt zich in een top-down kaderstelling en opdrachtverstrekking.

De paradox is dat een belangrijk deel van de kracht van de Nationale Politie ligt in de eenduidigheid die het nieuwe stelsel met zich mee kan brengen, maar tegelijkertijd vraagt de ontwikkeling in de samenleving om een veel meer toekomstgerichte oriëntatie, met de partners in de omgeving, waarbij van buiten naar binnen wordt gekeken naar het aansluiten op de vraag uit de samenleving.

De huidige divisiestructuur met een beperkt mandaat naar de eenheden, divisies en de teams wordt verder ingeperkt door een grote nadruk op gedetailleerde verantwoording. Dit maakt het lastig om als volwaardig partner aan te sluiten bij de opdracht die het lokale gezag volgens de Politiewet heeft. Als de politieorganisatie wil werken aan een langere tijdshorizon, dan geldt voor de gehele organisatie dat een goede voorbereiding en positionering met bijbehorend regelvermogen nodig wordt geacht.

De uitdaging voor de komende jaren is het inrichten van een professionele organisatie waarbij de complexiteit van de organisatie zelf zo klein mogelijk is, het vermogen en de autonome bevoegdheid om in te grijpen in de uitvoering zo hoog mogelijk wordt gemaakt en de waarde van de centrale organisatie maximaal gebruikt wordt om toekomstgericht te anticiperen op de ontwikkeling van wet- en regelgeving, lange termijn trends en de gevolgen daarvan voor de organisatie.

Er wordt niet gepleit voor een andere organisatiestructuur dan nu wordt ingericht, maar wel om een andere inrichting van de mandaatstructuur, de manier waarop van hoog tot laag leiding wordt gegeven, de manier waarop op de verschillende niveaus vanuit professionaliteit de dialoog met de omgeving en het bevoegde gezag kan worden

aangegaan om met de beschikbare middelen maximaal bij te dragen aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie. Dit vraagt ook om een andere opstelling van het bevoegd gezag waar het gaat om het verstrekken van opdrachten aan de politieorganisatie.

De politie is als professionele organisatie in staat om de geformuleerde wat-vraag te vertalen in een aanbod, in een aanpak en geeft tevens aan welk beslag op mensen en middelen deze keuzes hebben, zodat het bevoegd gezag haar afweging kan maken in de prioritering van de inzet van de politie. Op alle niveaus in de politieorganisatie.

De politieorganisatie wordt beperkt in het maken van keuzen

De Nationale Politie is een organisatie met ruim 65.000 medewerkers. Eén van de grootste organisaties die Nederland heeft. Een organisatie met een belangrijke ordenende en flankerende taak in de rechtsstaat. Een organisatie waar iedere burger van Nederland in zijn leven mee te maken krijgt. Een organisatie die zeer diep in de haarvaten van de samenleving zit en die een sterk frontlinie karakter heeft. Om dit bedrijf met zo'n cruciale taak in de samenleving te laten functioneren zijn kaders nodig. Een raamwerk waarin haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden geregeld. Een raamwerk wat ruimte geeft om een doeltreffende bijdrage te leveren.

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat er een aantal kaders is gesteld die richting geven aan de opdracht van de Nationale Politie, maar er is ook een aantal kaders gesteld die het maken van keuzen in de werkwijze beperken en daarom de mogelijkheid om optimaal te kunnen inspelen op de maatschappelijke vraag. Deze kaders grijpen in op de bevoegdheid van de organisatie om een effectieve en doelmatige organisatie te bouwen. Een organisatie die nu en in de toekomst kan inspelen op de ontwikkeling in de samenleving en wat dat dan van die organisatie vraagt.

Een belangrijke gesignaleerde beperking bij het inrichten van een op effect in de samenleving gerichte organisatie, is de gehanteerde verdeling van operationele sterkte en niet-operationele sterkte. Het gevolg van deze sterktesturing is namelijk dat financiële effecten van keuzes in de operationele sterkte bij een gelijkblijvend financieel kader opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte en ook via de middelen (auto's, kleding, huisvesting, ICT). Deze sterktesturing stimuleert behoud van blauw, maar niet per se beter ondersteund en toegerust blauw. Dit kader beperkt de wens om meer hoger geschoolde functies in te richten bij de politie. Bovendien is ook de prikkel om te investeren in middelen, als automatisering/ICT, zelfs wanneer deze een hoog rendement hebben, beperkt omdat er geen optie is om met minder dan de vastgestelde formatie te werken. Techniek die bijdraagt aan de mogelijkheid om meer en actiever op straat met minder administratie aan het werk te zijn, waardoor doelmatiger gewerkt kan worden, wordt beperkt door dit kader. Aangezien dit kader in de fase van de reorganisatie bijdraagt aan een heldere uitgangspositie in de personele reorganisatie, is het van belang voor de toekomstige ontwikkeling van de organisatie te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing daar aan bijdragen en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.

Een andere dimensie van sterktesturing, maar meer indirect van aard, is het vastzetten van sterkte op basis van outputsturing. Hierdoor wordt formatie en capaciteit gecompartmenteerd waardoor flexibiliteit wordt beperkt. Tijdens het onderzoek kwam naar voren dat dit op veel plaatsen aan de orde is. Lang niet altijd is duidelijk welke bijdrage aan het maatschappelijk effect er met het creëren van ruimte voor het kunnen

behalen van een bepaalde output wordt nagestreefd. De doelbinding van sterkteverdeling en capaciteitsverdeling is niet altijd te vinden. Dit komt in bijzondere mate tot uitdrukking in de toenemende beweging om vergaand te specialiseren en te certificeren op onderdelen. Hoewel deze ontwikkeling bijdraagt aan het vergroten van vakmanschap, heeft de vertaling hiervan in harde formatie en verdeling in hokjes, mogelijke vergaande inflexibiliteit en het ontstaan van leegloop tot gevolg. Dit vraagt om een hernieuwd bewustzijn van generiek en specifiek in de hele organisatie, zodat de kwaliteit en kennis enerzijds en maximale flexibiliteit en slagkracht anderzijds beter in balans blijven.

Oplossingen worden teveel gezocht in regels en te weinig in professionaliteit/kwaliteit van mensen

Uitgangspunt voor de positionering van de Nationale Politie is werken met haar omgeving en gezag vanuit het adagium: ondergeschiktheid met gezag. Dit vraagt om bewustzijn en sturing op alle niveaus in de organisatie, maar ook om bewustzijn in de aansturing van de politie vanuit het gezag. In de huidige situatie wordt door de minister, het OM en de politieorganisatie vaak gegrepen naar protocollering en certificering om verscheidenheid in afhandeling of verschil in interventie te beperken. In de hoop dat daarmee risico's worden uitgesloten. Dit leidt echter tot verstarring en inflexibiliteit. De middelen die moeten bijdragen aan het bereiken van het doel worden te vaak tot zelfstandig doel verheven. Dit draagt niet langer bij aan het doel: een effectieve, professionele politieorganisatie. Het spreekt voor zich dat er een goede balans moet zijn tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds.

Dit vraagt in het verlengde van het voorgaande om meer sturing op de hoofdlijnen (wat-vraag) en het maken van keuzes en herkenbare professionaliteit op alle niveaus in de politieorganisatie op de invulling van deze hoofdlijnen (hoe-vraag). Het is van belang de wens om alles dicht te regelen, in de relatie van het ministerie van VenJ naar de politie en binnen de politie zelf, te leren loslaten. Kaders en certificering in het licht van het doel te plaatsen en alleen daar toe te passen waar dit bijdraagt aan het richten van de professionaliteit. Ondergeschiktheid met gezag ontstaat pas als er ruimte wordt gelaten voor professionaliteit en als die zichtbaar en merkbaar wordt ingevuld.

De combinatie van inzicht in vraag, aanbod en effect is niet op orde

Om de koppeling tussen de altijd grotere vraag dan de beschikbare capaciteit goed te kunnen maken, moet een aantal voorwaarden zijn ingevuld. Tijdens het onderzoek bleek dat er een drietal samenhangende thema's wordt benoemd. In de eerste plaats is er onvoldoende zicht op het werkaanbod waarmee de politie op alle verschillende niveaus te dealen heeft. Specifiek geldt dit voor het handhavingsdomein. Meestal is er wel inzicht in wat er gevraagd wordt, maar de aard en omvang is bij acceptatie van de opdracht vaak niet helder. Dit in combinatie met een beperkt inzicht in beschikbare capaciteit en kwaliteit, maakt de koppeling van mensen en middelen aan opdrachten ingewikkeld. Daarbij komt als complicerende factor dat inzicht in de werkzame principes van politiewerk niet mogelijk is, dan wel beperkt wordt onderzocht, waardoor de koppeling van inzet aan het gewenste effect lastig blijkt. Dit heeft effect op het adequaat organiseren van de bedrijfsvoering. Het blijft immers lastig om op basis van deze onduidelijkheden te bepalen welke capaciteit, wanneer, hoe, met welke middelen en op welke wijze moet worden ingezet. Gecombineerd met de complexe kaders omtrent arbeidsvoorwaarden (ATW, Barp en LAR), ligt er een grote uitdaging.

Er wordt bij de Nationale Politie hard gewerkt aan het op alle niveaus inzichtelijk krijgen van het capaciteitsmanagement. Dit maakt het - zo noodzakelijke - werken vanuit samenhang tussen vraag en aanbod beter mogelijk, waarbij wel een herijking op de bestaande set van arbeidsvoorwaardelijke afspraken aan de orde is. De huidige afspraken maken een goede koppeling tussen werkaanbod en inzet op een doelmatige en doeltreffende manier erg lastig. Door meer rust te brengen in het keuzeproces en prioritering en inzet meer voorspelbaar te maken, wordt de druk die vanuit de arbeidsvoorwaarden komt kleiner en dit maakt ook de dialoog met de vakorganisaties over modernisering van de arbeidsvoorwaarden waarschijnlijk beter mogelijk. Daarnaast kan het van belang zijn om naast een goed vast bestand van medewerkers te onderzoeken op welke manier inhoud kan worden gegeven aan een flexibele schil of aan een systeem van kortere verbintenis van medewerkers aan de organisatie, waardoor veel beter kan worden ingespeeld op de leeftijdsopbouw en de specifieke vraag die in de maatschappij op een gegeven moment opspeelt.

Grote focus op kwantiteit door omgeving biedt beperkte ruimte voor kwaliteit van het politiewerk

Een bijzonder thema wat tijdens het onderzoek naar voren kwam, is de sterke oriëntatie vanuit het gezag, opdrachtgevers en samenwerkingspartners en organisatie op kwantiteit. Het vraagstuk van maatschappelijk kwaliteit: *met inzet van welke middelen wordt de beste bijdrage aan veiligheid geleverd?* kwam niet echt aan de orde. Dit maakt dat ook de politiemix, de aandacht voor de verschillende aspecten van het politiewerk: de individuele vraag om hulp van burgers, collectieve vraag van de samenleving voor het bewaken van de openbare en rechtsorde en de maatschappelijke vraag om een integere rechtsstaat, niet aan de orde lijkt te zijn. Althans niet expliciet. Dit wordt voor een deel veroorzaakt in het soms nog beperkte inzicht in welke inzet van politie bijdraagt aan wel gewenst maatschappelijk effect. Daardoor ligt de focus op inzet van volume. Op normen, aantallen bonnen, afgepakte geldstromen en dergelijke. De politie kan, zeker als Nationale Politie, ondergeschikt maar met gezag, deze discussie, deze verschuiving van outputgericht naar effectgericht faciliteren. Daarvoor is het wel van belang dat er een zeer goed inzicht ontstaat in de aard en omvang van de verschillende vraag aan de politie, dat er een *evidence based* manier van kijken wordt ontwikkeld naar de handelingsalternatieven die bij een gegeven vraag aan de orde zijn en dat er een optimaal inzicht in de beschikbare capaciteit en kwaliteit bestaat om op deze vraag in te kunnen spelen. Niet alleen nu, maar ook vanuit inzicht in de ontwikkeling van de vraag uit de samenleving in de nabije en wat verdere toekomst.

Bijlage 1 – Werkhypotesen

	Domein	Werkhypothese
1	Opsporing en handhaving	Te veel tijd wordt besteed aan administratie ten gevolge van (zelf)opgelegde normen
2	Opsporing en handhaving	Tekort aan samenwerking tussen opsporing en handhaving beperkt de kwaliteit en het maatschappelijke effect
3	Opsporing	Toenemende Europese regelgeving heeft negatieve invloed op de slagkracht van de tactische researchetaak.
4	Opsporing	Het bieden van rechtsbescherming wordt (teveel) gezocht in bureaucratie.
5	Handhaving	Door de brede kerntaak voert de politie (noodgedwongen) veel taken uit als gevolg van bezuinigingen in o.a. het sociaal domein.
6	Handhaving	Sturing op prestatienormen leidt tot onevenredige inzet van mensen op specifieke taken en gebrek aan inzicht in (maatschappelijke) effecten
7	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Arbeidsovereenkomsten en -wetgeving (ATW en Barp (LAR)) leiden tot een inefficiënte en inflexibele inzet van mensen.
8	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Gebrekkige matching van werkaanbod en competenties o.a. beperkte instroom en benutting van hogeropgeleiden
9	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Vergrijzing leidt tot een verminderde inzetbaarheid van een steeds groter gedeelte van de operationele sterkte.
10	Huisvesting	Bezuinigingen op huisvesting leiden tot inefficiënties (toename reisbewegingen en wachttijden)
11	Huisvesting	Geconcentreerde huisvesting veroorzaakt meer afstand tot het primair proces wat leidt tot: <ul style="list-style-type: none"> - extra afstemming en coördinatie; - minder lokale inbedding, waardoor de politie meer reactief en inefficiënter wordt ingezet. - verminderde slagkracht door een toename van formele procedures o.a. voor de inzet van experts
12	Algemeen	Het gebrek aan integrale besluitvorming leidt tot knelpunten in de uitvoering van politiewerk.

Bijlage 2 – Geraadpleegde bronnen

- Actal, Armslag voor de politieprofessional, 2011.
- Andersson Elffers Felix, Quick scan werklust politie naar werk dat blijft liggen en nieuwe taken, 2010.
- Andersson Elffers Felix en Politieacademie, Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit, 2012.
- Andersson Elffers Felix, Landelijke invoering Frontoffice/Backoffice, 2012.
- Andersson Elffers Felix en Haagsma Advies, Prestatienormering noodhulp, 2014.
- A. J. M. Roobeek en M. van der Helm, Netwerkend Werken en Intelligent Opsporen, 2009.
- Binnenlands Bestuur, Ambtenaren maken oneigenlijk gebruik van WOB, 31 juli 2013.
- B. van Stokkom en J. Terpstra, De politie en haar opdracht, 2010.
- COT en Beke, De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières, 2007.
- DSP-groep, Politie en ‘verwarde personen’, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, 2014.
- EIM, Regeldruk bij de politie in beeld gebracht. Vooronderzoek ter identificatie en categorisering van knelpunten, 2012.
- H. ten Berg, G. Knol, R. Werkman, Ontwerpplan Nationale Politie: de kloof tussen praat en daad, 2012.
- Inspectie Veiligheid en Justitie, Betrouwbaarheid van een aantal belangrijke cijfers van de politie, 2013.
- Inspectie Veiligheid en Justitie, Derde onderzoek vorming Nationale Politie, november 2014.
- Landelijk programmabureau versterking opsporing, Eindrapportage PVO, 2010.
- Ministerie van BZK, Een verkenning van de toekomstige arbeidsmarkt van de overheid, 2012.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brief aan de EK: Overzicht aanvullend wetsvoorstel, 2012.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brief aan de TK: Besluit herijking BVS, 2011. Nationale Politie, De toekomst begint vandaag, 2013.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brief aan de TK: Voortgang van de vorming Nationale Politie, 6 november 2014.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Brief aan de TK: De dienstverlening van de politie, 15 december 2014.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Brief aan TK: Signalen toename verwarde personen, 27 maart 2015.
- Nationale Politie, Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012.
- Nationale Politie, De toekomst begint vandaag, 2013.
- Nationale Politie, Begroting 2014-2018, 2013.
- Nationale Politie, Begroting 2015-2019 Nationale Politie, 2014.
- Nationale Politie, deel I strategische HRM-agenda: People Strategy, 2014.
- Nationale Politie, Strategisch huisvestingsplan 2013-2025, 20 februari 2013.
- N. Kop, Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing, 2012.
- Research voor beleid, Omvangrijke en oneigenlijke Wob-verzoeken. Aantallen, kenmerken en wijze van afhandeling, 2010.
- Rijksbegroting, Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie, 2014.
- Sezen en Bascole, Omdat de samenleving eraan toe is, 2011.

- S.Zouridis, G.Boukaert, P.van Roy, J.Stroobants, V.Cromptvoets, L.Janssen en R.Peeters, Politieproductiviteit: triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie, 2014.
- Stichting Arbeidsmarkt- en Opleidingsfonds Politie, Arbeidsmarktanalyse Politie 2013, 2013.
- TNO, Politie en ouderen: de gevolgen van vergrijzing bij de Nederlandse Politie, 2005.
- TNO, Bijzondere politiediensten en de ATW, 2010.
- Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, Glazen privacy: knelpuntenonderzoek uitvoering Wet politiegegevens (Wpg), 2013.

Bijlage 3 – Overzicht geïnterviewden

Geïnterviewden politieorganisatie

Nr.	Domein	Functie
1	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Senior juridisch adviseur, directie HRM
2	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Plaatsvervangend directeur HRM
3	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Adviseur D HRM/ Plaatsvervangend hoofd HRM, Hoofdbureau Zwolle
4	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Programma directeur Politieacademie
5	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Adviseur capaciteitsmanagement
6	Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	Persoonlijk adviseur directeur HRM
7	Handhaving	Waarnemend directeur onderzoek, kennis & ontwikkeling Politieacademie
8	Handhaving	Plaatsvervangend eenheidschef Limburg
9	Handhaving	Teamchef Markdal eenheid Zeeland-West-Brabant
10	Handhaving	Teamchef Leiden eenheid Haaglanden
11	Handhaving	Eenheid Coördinator Overvallen eenheid Noord-Holland
12	Handhaving	Plaatsvervangend eenheidschef Noord-Holland
13	Handhaving	Hoofd Bereden Politie
14	Opsporing	Diensthofd Landelijke Recherche
15	Opsporing	Directeur programma Administratieve Lasten Vermindering
16	Opsporing	Hoofd Afdeling crimineel onderzoek bij eenheid Midden-Nederland
17	Opsporing	Landelijk projectleider rechtsbijstand en politieverhoor
18	Opsporing	Senior beleidsadviseur Nationale Politie
19	Opsporing	Hoofd DRR eenheid Rotterdam
20	Huisvesting	Diensthofd Facility Management
21	Huisvesting	Hoofd Bedrijfsvoering
22	Huisvesting	Senior Beleidsadviseur Bedrijfsvoering:
23	Huisvesting	Projectleider Huisvesting bij directie Facility Management
24	Algemeen	Coördinerend programmamanager Directie Operatiën at Korpsstaf
25	Algemeen	Strategisch adviseur korpschef
26	Algemeen	Lector Politieacademie
27	Algemeen	Senior adviseur korpsleiding, bestuurszaken at Nationale Politie

Geïnterviewden overigen

Nr.	Organisatie	Functie
1	Openbaar Ministerie	Hoofdofficier parket Noord-Holland
2	Ministerie Veiligheid en Justitie	Programmamanager Arbeidsvoorwaarden
3	Ministerie Veiligheid en Justitie	Programmamanager HR-beleid
4	Ministerie Veiligheid en Justitie	Programmamanager Politieel beleid en taakuitvoering
5	Ministerie Veiligheid en Justitie	Beleidsadviseur ministerie Veiligheid en Justitie
6	Bureau Regioburgemeesters	Adviseur regioburgemeester Den Haag
7	Bureau Regioburgemeesters	Directeur Veilig, gemeente Rotterdam

Deelnemers expertsessie

Domein	Functie
Personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden	1. Strategisch beleidsmedewerker Programma Personele Reorganisatie
	2. Hoofd bestuurszaken Nationale Politie
Handhaving	3. Teamchef Amersfoort
	4. Teamchef Leidschendam-Voorburg
Opsporing	5. Districtelijk hoofd opsporing Amersfoort eenheid Midden-Nederland
Huisvesting	6. Hoofd Regieteam bij Politie Nederland
	7. Sectorhoofd Huisvesting bij PDC/ dienst FM

Bijlage 4 – Groslijst

DOMEIN OPSPORING & HANDHAVING		
Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
<i>Korte tot middellange termijn</i>		
Hoge regel- en administratieve lastendruk	<p>Protocollen en procedures OM Het OM maakt aanwijzingen e.d. die een detaillering of aanvulling zijn op de eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Deze neiging tot dichtregelen is niet altijd behulpzaam. Bovendien is sprake van een gebrek aan eenduidigheid en een hoge frequentie aan wijzigingen. Ook procedures waar politie en OM beide een rol in spelen veroorzaken een hoge doorlooptijd en bewerkingstijd, onder meer vanwege de slechte aansluiting tussen ICT-systemen.</p> <p>Interne protocollen en kwaliteit van de bedrijfsvoering Interne protocollen als voor verdovende middelen, procedure geweldspleging en de procedure aanvang van rechercheonderzoeken. Daarnaast wordt het werken met protocollen en tussen domeinen (handhaving/opsporing) beperkt gefaciliteerd door bedrijfsprocessen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De kern is om de balans tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds te bewaken. De nadruk op regels werkt vaak contraproductief. AEF raadt aan te kijken naar manieren om protocollen en procedures eenvoudig(er) en op hoofdlijnen te houden, en meer tijd en aandacht te besteden aan de uitvoering. ▪ Interne en externe afspraken, protocollen en procedures zouden met de komst van de Nationale Politie, in toenemende mate, op landelijk niveau moeten worden gemaakt, zodat het gebrek aan inzicht en eenvormigheid ook afneemt. ▪ Ook kan vaker worden gekeken in welke gevallen effectieve alternatieven voor regels bestaan, zoals kennisuitwisseling. ▪ In afstemming met programma ALV van het ministerie van Veiligheid en Justitie zou een onderzoek uitgevoerd kunnen worden met als centrale vraag wat de onnodige administratieve lastendruk is ten aanzien van de interne protocollen zoals, verdovende middelen, procedure geweldspleging en de procedure aanvang van rechercheonderzoeken ▪ <i>Zie aanbevelingen bij 'Protocollen en procedures OM'</i>
<i>Lange termijn</i>		

DOMEIN OPSPORING & HANDHAVING

Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
	<p>Europese wet- en regelgeving</p> <p>Verschillende Europese wet- en regelgeving creëert meer werk voor de politie, waaronder administratieve taken. De omvang van de regeldruk die dit met zich meebrengt is sterk afhankelijk van de invulling van het Europese kader op nationaal niveau en in uitvoeringshandelingen. Er worden aanvullende regels en uitgebreide formulieren verbonden aan wet- en regelgeving die het juiste beoogt, maar in de uitvoering als onnodige lastendruk wordt ervaren.</p>	<p>Het gebrek aan beïnvloedbaarheid om Europese wet- en regelgeving te wijzigen is (deels) te ondervangen. Dit kan op twee manieren.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ De politie kan door consequente en directe betrokkenheid bij de totstandkoming van Europese wet- en regelgeving, de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid – o.a. het inperken van de regeldruk – beter borgen (onderzoekslijn 1 – IBO-onderzoek).▪ Ook betrokkenheid aan de voorkant bij de implementatie van Europese wet- en regelgeving in Nederland en bij het opstellen van Europese uitvoeringshandelingen geeft de politie de mogelijkheid invloed uit te oefenen op de regeldruk waarmee zij vervolgens wordt geconfronteerd. (onderzoekslijn 1 – IBO-onderzoek).
	<p>Nederlandse wet- en regelgeving</p> <p>Verschillende Nederlandse wet- en regelgeving creëert een grote administratieve last op de politie, waarbij de WPG en BOB-wetgeving als meest knellend worden ervaren. Deels komt de lastendruk voort uit de wet, deels uit afspraken tussen partijen en interne protocollen van de politie. Het verlichten van deze lastendruk kan een grote impact hebben.</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Zie aanbevelingen bij Europese wet- en regelgeving</i>
	<p>Informatieverzoeken</p> <p>Er is een toenemende behoefte aan transparantie over het functioneren van de politie en de veiligheid, wat zich uit in het aantal externe informatieverzoeken, vanuit de overheid, de regering, de burgers en control- en auditvragen. De tijd die de politie besteedt aan de opstapeling van de verschillende informatieverzoeken, kan niet worden besteed aan het uitvoeren van de kerntaken.</p>	<ul style="list-style-type: none">▪ Het is moeilijk om de roep om transparantie en verantwoording te beïnvloeden, en onwenselijk deze te negeren. Een productievere werkwijze kan gevonden worden in het kantelen van de logica: waar mogelijk zou de politie uit eigen beweging openbaarheid van zaken kunnen geven.

DOMEIN OPSPORING & HANDHAVING

Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
Keuzen voor inzet van handhavingscapaciteit zijn niet helder	<p>2a.Beperkt inzicht in werkaanbod , gebrek aan keuzeproces, effecten van maatschappelijke ontwikkelingen voor politiecapaciteit</p> <p>Het inzicht in het werkaanbod is beperkt: er is beperkt inzicht in afspraken die zijn gemaakt met ketenpartners en het gezag over de inzet van de politie, vooral in het handhavingsdomein. Bovenal is er beperkt inzicht in wat deze afspraken betekenen. Dit gebrek aan inzicht wordt lastig op het lokale niveau, waar de koppeling tussen werk en capaciteit gemaakt moet worden.</p> <p>Het keuzeproces om het te verzetten werk slim te koppelen aan de beschikbare handhavingscapaciteit is vervolgens beperkt ontwikkeld. Het gaat om een proces waarin op basis van inzicht in het werkaanbod de koppeling met de capaciteit plaatsvindt aan de hand van criteria/een keuzeproces. Dit moet gebeuren binnen een context waarin vaker een beroep wordt gedaan op de politieorganisatie door de maatschappij en het gezag.</p>	<p>Om sturing op keuze in het aanbod van de werklust van de handhaving te faciliteren kan een keuzeproces helpen. Dit keuzeproces zou kunnen bestaan uit een raamwerk met uitgangspunten dat op landelijk niveau wordt vormgegeven. Bijvoorbeeld welke landelijke afspraken er gemaakt zijn in de Veiligheidsagenda en welk effect dit heeft op de lokale handhavingscapaciteit. Aan dit raamwerk kan dan op lokaal niveau verdere invulling worden gegeven op basis van de gemaakte afspraken met het lokale gezag. Op basis van dit keuzeproces kan een vertaalslag naar capaciteitsinzet gemaakt worden en wat leidt tot inzicht in de 'vrije' keuze- en sturingsruimte.</p>

DOMEIN ARBEIDSVOORWAARDEN EN PERSONEELSBELEID

Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
<i>Korte tot middellange termijn</i>		
Beperkte flexibele inzetbaarheid van personeel	Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) <ul style="list-style-type: none">▪ Het Barp schrijft voor dat medewerkers recht hebben om hun arbeidstijd per week met respectievelijk 11,1% en 33,3% terug te brengen wanneer zij de leeftijd van 55 of 58 jaar bereiken (met 50% behoud van inkomen).▪ Ook het recht in het Barp om ‘uiterlijk 28 dagen voor aanvang van de periode van 28 dagen waarop het betrekking heeft’ te weten hoe het perioderooster eruitziet, beperkt de roosterflexibiliteit.▪ Tot slot, bevat het Barp het recht voor medewerkers om jaarlijks een werkmodaliteit aan te vragen. In de praktijk lijkt de werkmodaliteit te zijn verworven tot recht op 4x9 uur werken en een vaste vrije dag.	Nader onderzoek naar de wijziging van het Barp waar het gaat om: <ul style="list-style-type: none">▪ de leeftijd van 55 jaar waarop medewerkers een aanvraag kunnen doen om minder uur per week te gaan werken (artikel 13a);▪ de eis om 28 dagen voor ingang van het perioderooster (28 dagen) het rooster bekend te maken (artikel 12, lid 9); Dit onderzoek zou zich kunnen richten op de haalbaarheid van de aanbevelingen door de effecten op de roostering te expliciteren.
	Overige regelingen: LAR en RPU: <ul style="list-style-type: none">• Regeling Partieel Uittreden (RPU): uitwerking van artikel 13a van het Barp die de inzet van oudere werknemers sterk beperkt.• Nachtdienstontheffing: een regeling voor medewerkers vanaf 55 jaar. De medewerker kan jaarlijks een verzoek indienen om niet langer in aanmerking te komen voor nachtdiensten.• Regionale afspraken rondom o.a. de minimale veiligheidssterkte (een minimaal aantal fte dat ten alle tijden beschikbaar dient te zijn) en pauze in diensttijd bij avond- en nachtdiensten.	Nader onderzoek naar de wijziging van regelingen waar het gaat om: <ul style="list-style-type: none">▪ Regeling Partieel Uittreden (RPU) (in samenhang met de wijziging van het Barp);▪ Nachtdienstontheffing als het gaat om de leeftijd van 55 jaar waarop medewerkers deze ontheffing mogen aanvragen;▪ Regionale afspraken die de inzetbaarheid beperken zoals afspraken over minimale veiligheidssterkte en pauze in diensttijd bij avond- en nachtdiensten. Dit onderzoek zou zich kunnen richten op het gebruik van de bovenstaande regelingen, de kosten die hieruit ontstaan en het effect hiervan op de inroostering om inzicht te krijgen in de omvang en effecten van de regelingen.

DOMEIN ARBEIDSVOORWAARDEN EN PERSONEELSBELEID

Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
	Toepassing van certificering als voorwaarde Het hebben van bepaalde certificaten wordt door externe partijen in toenemende mate als voorwaarde gesteld om bepaalde deelactiviteiten binnen de basispolitiezorg te mogen uitvoeren. Dit maakt de inzetbaarheid in de eerste lijn complexer en beperkter.	De wijziging van de toepassing van certificering als voorwaardelijk voor het mogen uitvoeren van een groeiend aantal eerstelijns deeltaken.
	Verschil in aandeel aspiranten per eenheid In bepaalde eenheden zal het aandeel aspiranten oplopen tot ongeveer 18%, terwijl de eenheid tevens kampt met een zwaar vergrijsd personeelsbestand. Dit zet de feitelijk inzetbare sterkte zwaar onder druk. De eenheid dient dus te functioneren en presteren 'alsof' zij op volle sterkte is. Het aandeel instromers verschilt daarbij sterk per eenheid, <u>daar zij is gekoppeld aan de uitstroom.</u>	De politieorganisatie kan in de toedeling van de operationele sterkte rekening houden met het aandeel aspiranten en deeltijders in een eenheid, waarbij het streven is naar een gelijke verdeling van aspiranten over eenheden. Hierbij dient het uitgangspunt dat de instroom per eenheid gekoppeld wordt aan de uitstroom te worden losgelaten.
	Kennistekort van ATW, Barp en LAR De teamchefs en planners betrokken bij het plannen van de operatiën kennen de wet- en regelgeving gewoonlijk niet in detail. Hierdoor zijn zij onbekend met uitzonderingen of passen zij regels onnodig restrictief toe. De manager ervaart niet dat correct plannen belangrijk is én veel kan opleveren aan personele inzetbaarheid. Ook de werkgever en vakbond hebben te weinig kennis om de effecten van toezeggingen te kunnen voorzien.	Het terugdringen van het kennistekort over de ATW, Barp, LAR en andere regelingen op dit vlak van teamchefs, planners, werkgever en vakbonden.

Lange termijn

Arbeidstijdenwet

Een knelpunt is het feit dat de ATW ook van toepassing is op alle opsporingsdiensten terwijl de aard van het werk van bijvoorbeeld arrestantenteams of observatieteams zich regelmatig slecht verhoudt met de roostermarges in de ATW. Ook geven geïnterviewden aan dat de eisen aan de maximale consignatie beperkend zijn voor een flexibele inzet van specifieke functionarissen.

De wetgever kan een aantal bijzondere politiediensten uitzonderen van de ATW. Hiertoe worden nu oriënterende gesprekken gevoerd.

Probleem

Knellend kader / knelpunten

Aanbeveling

Korte tot middellange termijn

Beperkte instroom en behoud van hoogopgeleiden

Ontwikkelingsperspectief is – vooral in ‘blauw’ – beperkt
Het ontwikkelingsperspectief voor een hoogopgeleide in de handhaving/noodhulp is beperkt. De politie is nog aan het wennen aan het bieden van een permanent ontwikkelperspectief en het ontbreekt nog aan een uniform uitgedragen loopbaanbeleid. Daarbij bestaat het ontwikkelperspectief traditioneel voornamelijk uit verticale groei. Dit maakt de functie voor hoogopgeleide (specialisten) mogelijk minder interessant.

Het inzichtelijk en mogelijk maken van doorgroeimogelijkheden voor hoogopgeleiden binnen alle onderdelen van de politieorganisatie, met oog voor de kwaliteiten van het individu en de wens van de moderne medewerker om zich permanent te ontwikkelen. Nader onderzoek in hoeverre kan worden afgeweken van de ‘standaard’ opleidingseisen is daarbij nuttig.

Sterktesturing

Het is de vraag of het gekozen middel in de vorm van sterktesturing de organisatie niet te veel – en op de verkeerde wijze – beperkt in het leveren van goede en adequate dienstverlening. Het gevolg van deze sterktesturing is namelijk dat financiële effecten van keuzes opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte en via de middelen. Dit komt bovenop de bestaande taakstelling die oploopt tot € 230 miljoen structureel na 2015. Bovendien is ook de prikkel om te investeren in middelen, als automatisering/ICT, zelfs wanneer deze een hoog rendement hebben, beperkt omdat er geen optie is om met minder formatie te werken.

- In belang van de toekomstige ontwikkeling van de organisatie raadt AEF aan te onderzoeken welke aspecten van de sterktesturing bijdragen aan en welke belemmerend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie.
- De politieorganisatie kan in de toedeling van de operationele sterkte rekening houden met het aandeel aspiranten en deeltijders in een eenheid, waarbij het streven is naar een gelijke verdeling van aspiranten over eenheden. Nader onderzoek naar het loslaten van het uitgangspunt dat de instroom per eenheid gekoppeld wordt aan de uitstroom per eenheid kan soelaas bieden.

Standaard' opleidingseisen

De (basis)opleidingseisen wordt bemoeilijkt door 'standaard' opleidingseisen. Om een executieve functie te vervullen dienen ook hoogopgeleiden dikwijls een meerjarige politieopleiding te volgen waarbij ze moeten voldoen aan fysieke eisen.

Zie aanbevelingen bij 'Ontwikkelingsperspectief is – vooral in 'blauw' – beperkt'

Lange termijn

Cultuur als ‘horde’ hoogopgeleiden om te aarden

- De aard van de sturing en het leiderschap is hiërarch en disciplinerend. Dit past niet bij de verwachtingen die hoogopgeleiden hebben.
- Leidinggevendenden hebben onvoldoende zicht op de meerwaarde van hoogopgeleiden.
- De geringe acceptatie van hoogopgeleiden zonder ‘blauw’ ervaring door leidinggevendenden en politiemedewerkers.
- Er wordt geen opvolging gegeven aan de visie of strategie over het vraagstuk rondom hoogopgeleiden.

- Het zorgdragen dat hoogopgeleiden professionele ruimte genieten en inhoudelijk uitdagende werkzaamheden verrichten.
 - Een doorontwikkeling van het leiderschap van een disciplinerende naar een meer faciliterende stijl, gericht op het bieden van discretionaire ruimte en het werken vanuit zingeving
 - Het inzichtelijk en mogelijk maken van doorgroeimogelijkheden voor hoogopgeleiden binnen alle onderdelen van de politieorganisatie. Hierbij moeten de ‘standaard’ opleidingseisen niet op voorhand een belemmering zijn.
-

DOMEIN HUISVESTING

Probleem

Knellend kader / knelpunten

Aanbeveling

Beperkte sturing op samenhang huisvesting, mobiliteit en ICT

Gebrek aan integraal afwegingskader
Het voornaamste knelpunt dat terug komt in de relatie tot dit domein is de beperkte sturing op samenhang tussen huisvesting, mobiliteit en ICT en het gebrek aan een integraal afwegingskader.

- In de afgelopen maanden zijn meerdere maatregelen doorgevoerd om de integraliteit in sturing en besluitvorming te verbeteren. Het is van belang dat integraliteit een topprioriteit blijft en het effect van de getroffen maatregelen op korte termijn wordt gemeten.

Beperkingen bij de realisatie van de huisvesting

Geen externe financiering voor investeringsruimte

- Maak gebruik van de mogelijkheden die een baten-lastenstelsel biedt om binnen afgesproken kaders knelpunten op te vangen door waar nodig ontwikkeling vooruit te financieren (zie paragraaf 6.2)
-

DOMEIN OVERSCHRIJDENDE THEMA'S

Probleem	Knellend kader / knelpunten	Aanbeveling
Prestatiesturing is te eenvormig en outputgericht	Uniforme outputsturing	Sturing zou meer dan nu recht moeten doen aan de onzekerheden van het politiewerk en de 'couleur locale'. Het uitgangspunt zou flexibiliteit en professionaliteit moeten zijn, die niet in standaardprocedures of uniforme prestatienormen kan worden gevat. Voor het ontwikkelen van deze professionaliteit, zijn voorzieningen en ondersteuning nodig in termen van situationeel leren en competentieontwikkeling.
	Sturing vindt onvoldoende plaats vanuit een integraal doel, waardoor prestatienormen vaak niet in elkaars verlengde liggen / Gebrek aan goede outcome-indicatoren	Investeren in kennisontwikkeling van outcome-indicatoren, door systematisch te werken aan het in kaart brengen van de effecten en werkzame bestanddelen van handhaving en toezicht. Uitgangspunt hierbij is de doelstelling om te komen tot duurzame oplossingen van veiligheidsproblemen en niet alleen te reguleren en risico's uitsluiten tegen hoge kosten. Het recente onderzoek van S. Zouridis et al. biedt een nieuwe set aan prestatie-indicatoren aan, die een goed startpunt kunnen vormen om de discussie over prestatiesturing te voeren.
	Outcome-indicatoren zijn niet goed uit de systemen te halen	Bij het ontwerp van nieuwe ICT-systemen, die in de eerste plaats ter ondersteuning van het primaire proces zijn, kan er meer dan nu over monitoring en verantwoording worden nagedacht.
Omvang takenpakket teamchef	Omvang van het takenpakket van de teamchef	<ul style="list-style-type: none">■ AEF beveelt aan de ervaren knelpunten die uit dit onderzoek voortkomen, onder de aandacht van de Inspectie van VenJ.■ Secretariële ondersteuning van de teamchef. Ontlasten bij de P-taak door formele bevoegdheden bij operationeel experts daarvoor aan te passen.

