

Naar een effectieve en toekomstbestendige opsporing

Een eerste voortgangsnota

Juni 2016

1. Inleiding

In de zomer van 2015 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de politie de opdracht gegeven om - binnen de kaders van de herijking realisatie nationale politie - in te zetten op het fundamenteel verhogen van de kwaliteit van de opsporing¹. Politie en Openbaar Ministerie (OM) benadrukken dat ook zij verbetering van de opsporing - los van de politieke aanleiding - een urgente gezamenlijke opdracht vinden voor de komende jaren². Een recent door politie, OM en Politieacademie opgeleverde sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing³ heeft beide organisaties versterkt in deze opvatting. De analyse is gebaseerd op onderzoeksrapporten en gesprekken met een brede groep mensen binnen en buiten politie en OM. Deze deelnemers werden uitgenodigd om kritisch te zijn. Politie en OM hebben zichzelf goed de maat genomen en dat leverde regelmatig buikpijn op.

Hoewel er voldoende reden is om trots te zijn op de opsporing, het lukt de politie immers steeds beter om inventief te rechercheren op criminaliteit waar de samenleving veel last van heeft waaronder levens-en geweldsdelicten, zijn er ook knelpunten. De analyse maakt zichtbaar dat het vakmanschap in de breedte onvoldoende geborgd is en dat het elkaar daarop aanspreken strandt in een cultuur van vrijblijvendheid. Daarnaast zijn professionals boos en gefrustreerd over de inefficiënte toerusting voor hun werk en het feit dat de organisatie vernieuwingen onvoldoende opvolgt en goed implementeert. Ook is de organisatie onvoldoende adaptief, wendbaar en tot veranderen in staat. Dit zijn belangrijke knelpunten die politie en OM de verplichting geven om met gedegen en duurzame oplossingen te komen. Politie en OM beseffen terdege dat hiervoor andere interventies dan de gebruikelijke nodig zijn.

Het veiligheidsvraagstuk en daarin de bestrijding van criminaliteit vraagt om een gezamenlijke aanpak, geregisseerd vanuit de (lokale) driehoek. Deze aanpak, waarin het lokale bestuur samen met politie en OM participeert, wint de komende jaren aan belang. Een kwalitatief goede opsporing is daarbij essentieel. De politie werkt daarbij – in verbinding met het gezag – met andere partners en burgers die een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van criminaliteit. Werken van wijk tot wereld betekent dat zowel het gebiedsgebonden politiewerk als de opsporing over de gehele linie plaats vindt. Opsporing start op het (laagste) lokale niveau – in de buurt of wijk via het basisteam – en is naadloos verbonden met de opsporing op regionaal, nationaal of internationaal niveau. Opsporing in de breedste zin van het woord begint dus in de wijk.

In het verbeteren van de opsporing is een rol weggelegd voor *alle* medewerkers bij de politie⁴. De politie bevindt zich in de haarvaten van de samenleving en kan putten uit een gouden bron van informatie als het gaat om het anticiperen op wensen en veranderingen.

Politie en OM delen de opvatting dat het verbeteren van de kwaliteit van de opsporing een grote opgave is voor een politieorganisatie die dagelijks te maken heeft met grote operationele druk en een financieel tekort, zoals in deze inleiding verder wordt toegelicht. Deze opgave slaagt als minister, politie, OM, openbaar bestuur en andere partners gezamenlijk optrekken, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid. Er zijn andere dan gebruikelijke interventies nodig. Een belangrijke randvoorwaarde wordt ingevuld door de opsporing te verbeteren vanuit een gedragen veranderstrategie (bottom-up binnen landelijke kaders, in verbinding met de buitenwereld) en door een samenhangend geheel van maatregelen, monitoring en bijsturing.

¹ Tijdens de herijking van de vorming van nationale politie hebben politie, Openbaar Ministerie, regioburgemeesters en het Ministerie van Veiligheid en Justitie vastgesteld dat actie nodig is om de opsporing als onderdeel van de integrale aanpak van criminaliteit te verbeteren.

² De samenwerking in het Kwaliteitsplan OM-politie voor veelvoorkomende criminaliteit en de lagere kant van de high impact criminaliteit is hiervan ook een voorbeeld.

³ Deze analyse is op 20 mei 2016 onder nr. 765465 door de minister aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁴ Opsporing wordt in de breedste zin van het woord gebruikt en gaat over alle medewerkers van het korps. Wijkagenten en andere medewerkers in de basisteams, medewerkers bij de districtsrecherches, bij de regionale en landelijke recherche, bij Intake & Service, de informatieorganisatie en de forensische opsporing. De kwaliteit van de opsporing wordt ook bepaald door de processen, systemen, sturing en cultuur waarbinnen medewerkers opereren.

Contourennota: opsporing permanent aanpassen aan ontwikkelingen

Twee maanden na de opdracht van de minister, in november 2015, hebben politie en OM de nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing* opgeleverd⁵. Politie en OM stellen in de contourennota vast dat verschillende maatschappelijke ontwikkelingen de rechtshandhaving, en in het bijzonder de opsporing, voortdurend voor nieuwe uitdagingen stellen. Deze ontwikkelingen zijn onder meer internationalisering, digitalisering, het gebruik van big data, intensief gebruik van informatietechnologie en het ontstaan van complexe (internationale) netwerken. De uitdagingen zijn zo groot dat van de politie en het OM een fundamentele herbezinning op de opsporing wordt gevraagd. Opsporing is geen rustig bezit, maar vergt een permanente aanpassing en respons op veranderingen in de criminaliteit.

In de contourennota staat beschreven wat de veranderopgave voor politie en OM inhoudt: *een effectieve, toekomstbestendige opsporing betekent dat politie en OM adaptief, lerend en actiegericht moeten zijn in de permanente wedloop tussen politie en OM enerzijds en criminelen anderzijds.*

De samenleving vraagt om een politie en OM die burgers optimaal beschermen, hen zo nodig begrenzen en de gestelde normen bekrachtigen. Dit betekent voor beide organisaties dat op hoge snelheid op criminaliteit en onveiligheid moet worden gereageerd (actievermogen). Ook moeten politie en OM op maat acteren: de reactie moet toegespitst zijn op aard en omvang van de criminaliteit (adaptief vermogen) met een innovatieve aanpak die effectief is (lerend vermogen) en meer toegesneden op de behoefte van burger en maatschappij (*investigation as a service*).

In de contourennota worden zeventien maatregelen voorgesteld die de opsporing op de korte termijn versterken en effect hebben op de (middel)lange termijn⁶. Deze maatregelen brengen in eerste instantie de basis van de opsporing op orde en zijn 'top-down'. In een later stadium faciliteren de maatregelen de veranderstrategie (bottom-up, ontwikkelgericht). De keuze voor de eerste zeventien maatregelen om de opsporing te verbeteren wordt onderbouwd door de sterkte- en zwakteanalyse (zie hoofdstuk 4 en de bijlage). De zeventien maatregelen hebben ook een relatie met de aanbevelingen uit het Vijfde onderzoek vorming nationale politie⁷ dat zich richt op de startfase van de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit (VVC-zaken) en high impact crimes (HIC-zaken). Het proces van screening, prioritering en sturing in deze categorie zaken wordt versterkt door een aantal van de zeventien maatregelen⁸. Ook het verbeteren van de kwaliteit van medewerkers⁹ en het verbeteren van de informatie uitwisseling¹⁰ is daarmee in lijn.

Naast de zeventien maatregelen stellen politie en OM voor de middellange termijn de noodzaak vast om sterk te investeren in verschillende HRM-aspecten die de personele ontwikkeling in gang zetten. Deze investering richt zich op het fundamenteel vergroten van het lerend vermogen, het adaptief vermogen en de actiegerichtheid van de organisatie. In de contourennota is een noodzakelijke verandering voorgesteld van de samenstelling van het personeelsbestand van de politie. Momenteel is elf procent van de formatie binnen de opsporing hbo-niveau of hoger. Het streven is om dit percentage binnen tien jaar te verhogen naar twintig tot dertig procent¹¹. De noodzaak om te investeren in HRM-aspecten wordt ook bevestigd door de sterkte- en zwakteanalyse. In hoofdstuk 5 wordt daar nader op ingegaan.

De komst van de nationale politie heeft verbeteringen gebracht in de samenwerking tussen de verschillende opsporingsonderdelen van de politie. HIC-zaken (overvallen, straatroven, woninginbraken) worden opgelost dankzij de inzet van professionals met jarenlange ervaring en deskundigheid. Het ophelderingspercentage bij levensdelicten is de laatste jaren onverminderd hoog. De afgelopen jaren daalde het aantal mensen dat naar eigen zeggen slachtoffer werd van veelvoorkomende criminaliteit (geweld, vermogensdelicten en vandalisme) met ruim dertig procent. De politie slaagt er in om versleutelde criminele communicatienetwerken te ontmantelen waardoor in

⁵ Tweede Kamerstuk 707191, 23 november 2015

⁶ In de contourennota zijn drie fases onderscheiden voor de uitvoering van de maatregelen. De opbouwfase (2016-2018), versterkingsfase (t/m 2021) en uitbouwfase (t/m 2026). Zie voor een uitgebreide toelichting bladzijde 3 van de contourennota.

⁷ Vijfde voortgangsonderzoek naar de vorming van de nationale politie; het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche.

⁸ In hoofdstuk vier worden alle zeventien maatregelen beschreven. Het gaat hier om de maatregelen a. en j.

⁹ Maatregelen f, g, l, m, n, o, p, q.

¹⁰ Maatregel e.

¹¹ Binnen tien jaar is veertig procent (5000 fte) van de opsporingsmedewerkers via natuurlijk verloop uitgestroomd met vooral veel uitstroom bij de afdelingen districtsrecherche. Deze verwachte uitstroom houdt enerzijds het risico in van verlies aan ervaring en kennis, maar biedt ook kansen om tot een andere personeelssamenstelling te komen.

één keer een server beschikbaar komt met gegevens over vele criminele activiteiten¹². In Zuid-Nederland worden met regelmaat successen behaald in onderzoeken naar synthetische drugs¹³. Dit doet de politie door een integrale aanpak, samen met (onder meer) OM, gemeente, FIOD en Defensie. In de opsporing van kinderpornozaken zijn politie en OM erin geslaagd zich steeds meer te richten op het (voorkomen) van slachtoffers en het aanpakken van de producenten en distributeurs.

Nieuwe aanpak kinderporno

In de nieuwe aanpak kinderporno is de focus verlegd van de 'downloaders' van kinderporno naar de producenten en de verspreiders daarvan. Er waren veel plankzaken (voorraad niet afgedane zaken) en er was geen helder kader ten aanzien van de prioritering. Ook ontbrak er sturing op de voortgang.

Politie en OM hebben gezamenlijk een doelstelling en visie opgesteld en vervolgens nauw samengewerkt om de achterstanden weg te werken. Er is grip gekregen op de in-, door- en uitstroom van zaken en door de inrichting van een nationale strategische en een tactische stuurgroep kan er nu - beleidsmatig en inhoudelijk - goed gestuurd worden op keuzes voor de juiste zaken met de juiste aanpak. Er is een gezamenlijk expertisecentrum ingericht waarin gestructureerd met nieuwe werkwijzen wordt geëxperimenteerd en waar productie, innovatie en expertise bij elkaar komen.

Samen met het departement is het doel van de aanpak opnieuw gedefinieerd. Niet het aantal verdachten dat wordt vervolgd staat centraal, maar het maatschappelijke effect dat wordt bereikt met de aanpak is leidend. De prioriteit is komen te liggen bij het ontzetten van slachtoffers uit actuele misbruiksituaties.

Verbetering opsporing afhankelijk van veel factoren

Bij deze successen zijn kanttekeningen te plaatsen: de huidige opsporing is niet voor alle vormen van criminaliteit toekomstbestendig, zoals ook blijkt uit de sterkte- en zwakteanalyse. Politie en OM benadrukken hun ambitie om de opsporing duurzaam te verbeteren. Bij hun veranderopdracht hebben zij echter rekening te houden met verschillende ontwikkelingen die de beschikbare ruimte en snelheid beïnvloeden waarmee de kwaliteit van de opsporing kan worden verbeterd:

- De selectie en prioritering van onderzoeken is over het algemeen gericht op de aanpak van bekende vormen van criminaliteit. Politie en OM zijn vooral actief en succesvol in het aanpakken van criminaliteit die zichtbaar, plaats-, tijd- en delict gebonden is. De aanpak van nieuwe vormen van criminaliteit, meer fluïde, minder zichtbaar en niet aan tijd, delict en plaats gebonden, wordt in mindere mate en minder snel politie breed ingevoerd¹⁴. Politie en OM moeten zich op deze terreinen meer kennis eigen maken en een betere informatiepositie opbouwen.
- De beschikbare opsporingscapaciteit is een belangrijk criterium bij de selectie en prioritering van onderzoeken. Opsporingscapaciteit heeft een grens die extra onder druk staat omdat een deel van de veelvoorkomende criminaliteit onnodig in het strafrecht wordt getrokken. Selectiviteit aan de voorkant (bij de aangifte) kan leiden tot effectievere (niet strafrechtelijke) interventies en daardoor een betere dienstverlening richting slachtoffer en maatschappij.
- Ondanks de noodzakelijke prioritering en selectiviteit kan er vanuit een oogpunt van responsiviteit en effectieve handhaving nog steeds sprake zijn van een (te groot) handhavingstekort: de maatschappelijke vraag naar opsporing blijft vele malen groter dan het aanbod aan opsporingscapaciteit.
- Door de druk op de politieorganisatie zullen de veranderingen geleidelijk gaan; niet alle maatregelen kunnen gelijk worden genomen. Ook tijdens de reorganisatie verwachten politiek en samenleving dat de politie blijft opsporen en de resultaten haalt die met de minister en het

¹² <http://www.gelderlander.nl/regio/nijmegen-e-o/nijmegen/groot-crimineel-netwerk-uit-de-lucht-gehaald-nijmegenaar-opgepakt-1.5939778>.

¹³ Op 4 april 2016 heeft de politie bijvoorbeeld op zo'n 100 plekken invallen gedaan in een groot onderzoek naar synthetische drugs, vooral xtc. Het was, onder de noemer Operatie Trefpunt, een van de grootste politieacties ooit; er deden ongeveer 1500 mensen van politie, justitie, FIOD en defensie aan mee, onder wie rechercheurs, officieren van justitie, perswoordvoerders en hondenbegeleiders. Er zijn 51 aanhoudingen verricht, waarvan 3 hoofdverdachten.

¹⁴ Ook hier geldt dat er een verschil is tussen de aanpak door specialistische afdelingen en de meer generalistische aanpak.

gezag zijn afgesproken in een (ambitieuze) veiligheidsagenda. De basis moet eerst op orde worden gebracht, voordat nieuwe maatregelen een plaats kunnen krijgen. Dit heeft voor de versterking van de opsporing tot gevolg dat de zeventien maatregelen uit de contourennota voor een deel een concretisering zijn van al eerder gemaakte afspraken uit het inrichtingsplan of afspraken die door de minister zijn toegezegd aan de Tweede Kamer.

- De politie heeft, bovenop de reorganisatie, te maken met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die een groot beroep doen op de politiemedewerkers, capaciteit en organisatie, zoals de terroristische dreigingen en de sterk toegenomen instroom van asielzoekers en de daarmee gepaard gaande openbare orde problematiek. De extra inzet van de politie kan zijn weerslag hebben op het handhavingstekort.
- Uit een recent onderzoek¹⁵ blijkt dat het korps kampt met een structureel begrotingstekort van 292 miljoen euro als het gaat om de financiering van personeel en middelen. In dit onderzoek is nog geen rekening gehouden met de recente maatschappelijke ontwikkelingen en maatregelen zoals investeringen in de kwaliteit van de opsporing. Daarnaast staat de gehele strafrechtketen onder grote druk van bezuinigingen.
- Het fundamenteel verhogen van het aantal hoger opgeleiden binnen de politie, een belangrijke maatregel, is een traject van jaren en afhankelijk van voldoende financiële middelen om die instroom te bekostigen.
- Tot slot zijn politie en OM gehouden aan de grondbeginselen van de rechtsstaat en de wettelijke waarborgen die deze met zich meebrengt. Dat betekent dat niet alles wat *kan* ook *mag* en door politie en OM als *wenselijk* wordt gezien.

In hoofdstuk 4 van deze nota (de voortgang van de zeventien maatregelen) wordt nader ingegaan op de risico's van de druk op de politieorganisatie voor de uitvoering van de maatregelen. Bij de politiek ligt het primaat en de verantwoordelijkheid om politie en OM in staat te stellen de juiste keuzes te laten maken en hen daarin te faciliteren, zowel nu als bij een nieuw kabinet.

Eerste voortgangsnota

De minister heeft in zijn brief bij de contourennota naar de Tweede Kamer aangekondigd dat politie en OM in mei 2016 met een verdere uitwerking komen van de hoofdlijnen uit de nota van november 2015. In zijn brief heeft de minister een gedetailleerd plan toegezegd met maatregelen voor de komende tien jaar, een visie op de opsporing en een systeem voor monitoring.

Met dit document *Naar een effectieve en toekomstbestendige opsporing, een eerste voortgangsnota* wordt de toezegging van de minister aan de Tweede Kamer op een andere wijze ingelost, op basis van voortschrijdend inzicht. Vanuit onder meer de sterkte- en zwakteanalyse is het inzicht ontstaan dat de uitdagingen voor politie en OM vragen om een samenhangende meerjarige ontwikkelgerichte veranderaanpak. Het is niet realistisch en wenselijk om nu, vanuit een maakbaarheidsidee, een plan van aanpak gereed te hebben dat alle antwoorden geeft op toekomstige en nu nog onbekende uitdagingen. De ontwikkelingen in de maatschappij, technologie en criminaliteit gaan immers steeds sneller. Dat vergt continu aanpassing van de opsporing. We weten nog niet hoe criminaliteit er over tien jaar uitziet, voor welke uitdagingen politie en OM staan en welke opsporingsmogelijkheden er dan zijn.

Politie en OM leveren daarom nu geen gedetailleerd plan op, maar rapporteren komende jaren met regelmaat over de voortgang van het verbeteren van de opsporing en het daarvoor opgestarte programma 'Herijking opsporing'. In elke voortgangsnota zal de focus liggen op onderdelen die op dat moment relevant zijn. Deze wijze van *ontwikkelgericht verbeteren* van de opsporing past bij een professionele, omgevingsbewuste opsporing in een snel veranderende samenleving.

In deze eerste voortgangsnota staan twee onderwerpen centraal:

1. Een grondige sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing. De contourennota bevat een globale probleemanalyse van de opsporing. Deze globale analyse is verder uitgewerkt en getoetst met betrokkenheid van een uitgebreide groep mensen binnen en buiten politie en OM

¹⁵ Rapport Inzicht in de omvang van het personele- en materiele budget nationale politie 2016-2020. Op 22 maart 2016 onder nr. 743794 door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd.

(onder andere politie professionals, officieren van justitie, lokaal gezag, wetenschappers en journalisten).

2. Een voortgangsrapportage van de zeventien maatregelen uit de contourennota die op de korte termijn (2016 - 2018) worden uitgevoerd. De nadruk ligt op de zes maatregelen die in 2016 worden uitgevoerd.

De sterkte- en zwakteanalyse heeft meer inzicht en informatie opgeleverd over de politieorganisatie, politiecultuur, professionals en hun omgeving dan oorspronkelijk was verwacht. Deze bevindingen worden dan ook meegenomen in het opstellen van een eerste nieuwe opzet van een visie op de opsporing. De tijd tussen november 2015 en nu is te krap geweest om én een grondige analyse op te stellen én deze te vertalen naar een breed gedragen heroriëntatie van de plaats van de opsporing binnen de aanpak van criminaliteit.

Ook is voor het opstellen van een wijze van monitoring meer tijd nodig gebleken omdat er - mede ingegeven door de analyse - een verschuiving zou moeten komen van resultaten op basis van output naar resultaten op basis van outcome. De wijze van monitoring zal in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de ketenpartners worden ontwikkeld.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de veranderstrategie beschreven waarmee politie en OM de verbeteringen tot stand willen brengen. Hoofdstuk 3 bevat een samenvatting en duiding van de sterkte- en zwakteanalyse, gevolgd door hoofdstuk 4 met de voortgangsrapportage op de zeventien maatregelen. Hoofdstuk 5 tenslotte beschrijft het proces dat leidt tot een nieuwe visie op de opsporing en bevat een vooruitblik op de maatregelen op de middellange termijn. Ook wordt kort ingegaan op de wijze van monitoring.

2. Uitvoering programma ‘Naar een toekomstbestendige opsporing’

Politie en OM zijn in november 2015 gestart met een gezamenlijk programma ‘Herijking opsporing’ om vorm te geven aan de activiteiten tot 2025 die leiden tot een betere opsporing. Ook voert het programma regie op de gekozen veranderaanpak.

Deze veranderaanpak loopt langs drie lijnen:

- Voor de korte termijn: het uitvoeren van de zeventien maatregelen.
- Voor de middellange termijn: opvangen van de uitstroom van 5000 fte uit de opsporing tot 2025, daarbij anticiperen op veranderingen in de personeelssamenstelling en investeren in de opsporing ondersteunende informatievoorziening (IV).
- Voor de langere termijn: de ontwikkeling naar een toekomstbestendige opsporing. Vanuit onder andere de sterkte- en zwakteanalyse en de eerste visie op de opsporing moet er een permanente kwaliteitsontwikkeling op gang worden gebracht en gehouden.

In de bijlage is nog een aantal andere ontwikkelingen genoemd dat een bijdrage levert aan de realisatie van het toekomstbestendig maken van de opsporing.

Van maakbaar naar ontwikkelgericht

Veranderingen vinden veelal niet alleen plaats door een eenzijdige top-down benadering die aangeeft welke redenen er zijn om anders te werken, meer kwaliteit te leveren of om andere structuren te bouwen. Veranderen werkt effectiever als daarbij een beroep wordt gedaan op de professionaliteit van mensen en zij zelf een bijdrage kunnen leveren. Deze bijdrage komt het beste tot stand wanneer de professionals *loosely coupled*¹⁶ verbonden zijn aan de organisatie: professionals voelen zich intrinsiek verbonden aan de normen en waarden van de organisatie, om een doelstelling te bereiken kunnen zij flexibel omgaan met door de organisatie vastgestelde kaders.

Dat betekent dat het noodzakelijk is om vanuit landelijke kaders van onderaf de opsporing te ontwikkelen, een permanent proces van leren en uitleren vanaf de werkvloer. De in hoofdstuk 5 genoemde proeftuinen waarin wordt geëxperimenteerd met een andere wijze van opsporing maken daar deel van uit. Er wordt daarin ruimte gecreëerd voor initiatieven op kleinere schaal met teams van deskundigen die samen met interne en externe partners werken aan andere manieren van (samen)werken, gericht op diverse (nieuwe) vormen van criminaliteit en nieuwe manieren van opsporen. Dit gebeurt via een veranderaanpak waarbij de samenwerking tussen politie en OM een beweging is die eerst in kleine kring zijn werking en invloed krijgt, maar daarna steeds breder binnen en buiten beide organisaties.

Politie en OM hanteren daarbij als strategie om met duurzame maatregelen op de korte termijn een eerste snelle start te maken om het fundament op orde te krijgen. Politie en OM gebruiken hiervoor de reeds genoemde zeventien maatregelen voor 2016 – 2018. Deze resultaten dragen bij aan vertrouwen in de verbeteringen en de gevolgde aanpak en ondersteunen de uitvoering van meer complexe en gevoelige maatregelen. De start wordt gevolgd door een follow-up in de vorm van een duurzaam (minimaal tien jaar) traject voor de verdere ontwikkeling en borging. Het programma stelt zich ten doel om *beide* benaderingen (top-down met landelijke kaders en bottom-up met eigen initiatieven van de werkvloer) met elkaar te verbinden.

Uiteindelijk worden de veranderingen, zodra zij zich bewezen hebben, geborgd in onder andere de organisatiestructuur, HRM-profielen, opleidingen, faciliteiten en informatievoorzieningsprocessen.

¹⁶ Hans Strikwerda in zijn artikel Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. HMR (Holland Management Review). Jaargang 2012 nr. 45 p. 32-40

Eigenaarschap bij professionals en lijnverantwoordelijken

Professionals werken mee aan kwaliteitsverbetering als dit voorziet in hun eigen behoefte. Zij worden dan ook actief betrokken bij het eigenaarschap van problemen, het identificeren daarvan en het komen tot oplossingen. Lijnmanagers, zowel in de operatie als in de bedrijfsvoering, zijn opdrachtnemer van de verschillende maatregelen.

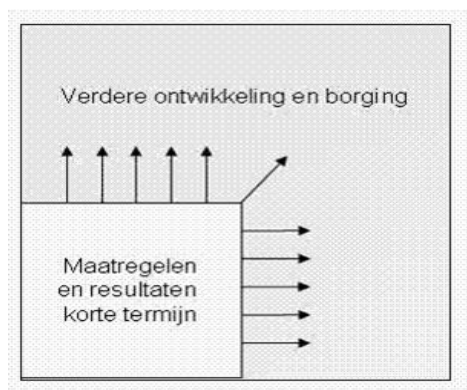
Netwerkgericht en van buiten naar binnen

Opsporing begint bij handhaving, dienstverlening en een goede verbinding met de samenleving en kan alleen op basis van een samenhangende taakuitvoering het gewenste effect sorteren. In verbinding met de samenleving wordt duidelijk welke (veranderende) behoefte de omgeving heeft. Door hierop in te kunnen spelen, komt de organisatie in control met de omgeving en wordt de duurzaamheid van de veranderingen in de organisatie bevorderd. Deze benadering sluit goed aan bij de ontwikkelingen die momenteel in de samenleving gaande zijn.

Ontwikkelgerichte aanpak

Naast concrete maatregelen en resultaten is het van groot belang dat de politietop de werkvloer de ruimte geeft – binnen landelijke kaders - om zelf met verbeteringen te komen. Daarom moet het programma in een faciliterende en stimulerende rol medewerkers en leidinggevendenden ondersteunen en uitdagen om vooral zelf initiatieven te ontwikkelen en nieuwe best practices toe te passen. Het programma stelt anderen in staat om van deze initiatieven te leren. Naarmate de tijd vordert en de uitvoering van maatregelen is afgerond, worden steeds nieuwe maatregelen toegevoegd. Op deze manier wordt de kans op 'overvragen' van de organisatie verminderd. Het programma richt zich op zowel de maatregelen zelf (welk resultaat wordt opgeleverd) als de effecten die de maatregelen teweeg moeten brengen (wat levert het structureel op). De eenheden binnen het politiekorps maken per eenheid met diensten en directies een uitvoeringsplan.

Ook wordt bij de uitvoering van het programma nadrukkelijk de samenwerking gezocht met partners buiten politie en OM. Denk aan het (lokaal) gezag, de wetenschap, Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD), maatschappelijke instellingen en private partijen zoals het bedrijfsleven.



3. Handelen naar waarheid: Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing

De afgelopen periode zijn door de politie, het OM en de Politieacademie de huidige sterktes en zwaktes binnen de opsporing geïdentificeerd en geanalyseerd¹⁷. Hiermee is beoogd inzicht te krijgen in 'wat werkt' en wat niet meer passend is bij de eisen die nu en in de toekomst aan de opsporing worden gesteld. Politie en OM zijn van mening dat de sterkte- en zwakteanalyse een herkenbare weergave is van de staat van de opsporing in heldere bewoordingen. Politie en OM hebben zichzelf de maat laten nemen en beseffen terdege dat andere dan de gebruikelijke interventies nodig zijn om van de organisatie en de medewerkers het lerend vermogen te versterken, het adaptief vermogen te vergroten en de actiesnelheid te verhogen.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit de analyse weergegeven langs de zeven onderzochte domeinen, gevolgd door een algemene conclusie van de onderzoekers. Daarna geven politie en OM een duiding aan de onderzoeksresultaten en het belang daarvan voor de opsporing.

Samenvatting van het onderzoek:

- Context van de opsporing

De ontwikkeling naar de 'samenleving 3.0' raakt de hele maatschappij en vereist een fundamentele herbezinning op de opsporing. Kenmerken hiervan zijn: van centraal naar decentraal, van top-down naar bottom-up, van grote organisaties naar slimme platte organisaties, van systemen en structuren naar mensen en initiatieven, van vast en star naar vloeibaar en flexibel en van een overheid die regisseert naar een overheid die faciliteert.

Naast de verandering naar een 'samenleving 3.0' veranderen ook de verwachtingen van politiek, bestuur, maatschappij en burgers van de politie. Politie en OM proberen zich aan te passen en voor te bereiden op de eisen van de veranderende maatschappij.

Binnen de opsporing zijn domeinen te benoemen waar sprake is van snelle aanpassing. Bij specialismen als de aanpak van cybercriminaliteit, forensische opsporing en observatie is een groot adaptief vermogen zichtbaar. De lessen die daaruit getrokken kunnen worden, kunnen benut worden binnen de generieke opsporing om in een snellere ontwikkeling te komen.

- Vakmanschap

Vakmanschap betekent in het onderzoek het leren, borgen en doorontwikkelen van de juiste vaardigheden. De Nederlandse recherche kent in veel opzichten een hoge mate van professionaliteit. Elementaire recherchevaardigheden zijn in ruime mate aanwezig. In het onderzoek wordt in het bijzonder gewezen op de hoge mate van integriteit die onder meer tot uiting komt in de wijze waarop men omgaat met gevoelige informatie en zorgvuldigheid bij het hanteren van de opsporingsbevoegdheden.

Toch voldoet de huidige opsporing niet in alle opzichten aan de verwachtingen van de samenleving. Waar een twintigste-eeuwse rechercheur met basiskennis van strafrecht, opsporingsbevoegdheden en straatwijsheid nu nog kan meekomen, is dit over enkele jaren niet meer het geval. In het onderzoek wordt een deficit aan generieke kennis aangetroffen, personeelsbeleid dat onvoldoende gericht is op geschiktheid, onvoldoende aandacht voor hervormingen in de opsporing, onvoldoende kennis in data-analyse en verveling en frustratie bij researchekundigen.

Vakmanschap in de moderne opsporing vraagt om *21st century skills*: creativiteit, conceptuele denkkraft, probleemoplossende vaardigheden, communiceren, multidisciplinair samenwerken, kritisch denken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden, verantwoordelijkheidsbesef en zelfregulering. Nu werken traditionele rechercheurs nog veelal opdrachtgericht en weinig geredeneerd vanuit 'de bedoeling'.

¹⁷ De auteurs van deze sterkte- en zwakteanalyse zijn S. Huisman (politie), M. Princen (auteur van het boek "De Gekooide Recherche" over zijn ervaringen bij de politie), P. Klerks (OM) en N. Kop (Politieacademie).

Binnen de domeinen forensische opsporing en zeden zien we een ontwikkeling van een professionele standaard ontstaan. Professionals en de leiding willen staan voor hun vak en expertise. Een ontwikkeling die navolging verdient over de volle breedte van de opsporing.

- Houding en gedrag

In het onderzoek wordt geconstateerd dat veel rechercheurs werken vanuit bevoegenheid en betrokkenheid. In de gesprekken van de auteurs met rechercheurs zijn 'de cultuur' binnen de politie en 'opsporing zonder aansporing' een rode draad, ook in relatie tot leiderschap. In de gesprekken ging het over houding en gedrag, over arbeidsethos, inzet, betrokkenheid, het maskeren en gedogen van iemands ongeschiktheid, de interne politietaal en de manier waarop in de dagelijkse realiteit invulling wordt gegeven aan collegialiteit en loyaliteit. In de gesprekken op de werkvloer wordt een sterke gerichtheid op knelpunten in de opsporing aangetroffen. Toch kwam men in die gesprekken niet tot een werkelijke reflectieve, evaluerende, kritisch-professionele dialoog.

Rechercheurs hebben wel de behoefte geuit aan een heldere rolverdeling: een leidinggevende die als een tuinman weet welke bomen ruimte of zon nodig hebben om te floreren, welke planten extra bemest moeten worden en welke struiken tijdig gesnoeid of verplaatst moeten worden.

Meer multidisciplinaire reflectie binnen de opsporing kan ook in andere domeinen een goede werking hebben.

Binnen ZSM zijn rondom het thema betekenisvol interveniëren multidisciplinaire leerateliers ontstaan. Feedbackloops worden gemaakt met ketenpartners vanuit het gezamenlijk te bereiken effect in de samenleving. Elkaar aanspreken wordt hier als vanzelfsprekend ervaren.

- Leiderschap

Een 21e-eeuwse organisatie is *in control* wanneer er een sterk, gemeenschappelijk afwegingskader is dat bestaat uit een strategische bedoeling (*commander's intent*), leidende principes en gedeelde waarden. Aan een dergelijk kader ontleen vakbekwame professionals richting en ruimte om hun verantwoordelijkheid te nemen, terwijl de leiding consequent kan sturen op realisatie van die strategische bedoeling.

Binnen de opsporing wordt nog weinig gestuurd vanuit de bedoeling: de maatschappelijke resultaten. Bij gebrek aan deze gedragen strategische bedoeling worden leidinggevendenden nu teveel ervaren als manager en te weinig als ondernemer. Effectiviteit van de aanpak van criminaliteit wordt veelal afgemeten aan output: het aantal uitgevoerde strafrechtelijke onderzoeken, aangehouden verdachten, afgepakt misdaadgeld en het turven van criminele samenwerkingsverbanden. Het beoogde effect blijft daardoor teveel buiten beschouwing. De toegevoegde waarde van de strafrechtketen, in termen van maatschappelijk effect, wordt dan te weinig benut. Dit staat op gespannen voet met de breed gevoelde behoefte om op een lager niveau binnen de opsporing meer zelfstandigheid en verantwoordelijkheid te leggen in betekenisvol werk met effect.

In een aantal eenheden wordt het effect van stuurploegen onderzocht. Er wordt meer ruimte gegeven aan professionals om vanuit de bedoeling te werken.

De recherche wordt ont-ketend door samen te werken vanuit een gezamenlijke bedoeling van bestuur, OM en andere partners. Professionals krijgen ruimte om in een netwerk elkaar te vinden om samen effectief op te treden. Lijnsturing en netwerksturing vullen elkaar daarbij aan en doven elkaar niet uit.

- Verandervermogen

De politie is flexibel en heeft een groot actievermogen in evidente noodsituaties en calamiteiten. Echter, bij complexe veiligheidsvraagstukken waarvan de aard, omvang en schadelijke effecten niet direct voor het grote publiek (en soms voor de politie zelf) zichtbaar zijn, sluiten de strategie, informatiehuishouding, besluitvorming en aanpak onvoldoende op elkaar aan.

Het lukt de politie ook niet om majeure veranderingen op de werkvloer goed te implementeren. Dit geldt te meer voor de opsporing. Operationele behoeften moeten concurreren met grote organisatorische vraagstukken als de personele reorganisatie van politie en de consolidatie van de informatievoorziening die afbreuk doen aan wendbaarheid en flexibiliteit. Daarnaast is de opsporing veelal naar binnen en output gericht. Leidinggevend en die willen veranderen en ontwikkelen verzuchten dat niet de operatie bepaalt, maar dat vakbonden en HRM in de *driver's seat* zitten.

Vernieuwende projecten waar ontwikkelteams aan werken, leiden volgens de deelnemers wel tot verbetering van de kwaliteit van opsporing. Een verdere uitbreiding van deze trajecten verdient een veel krachtiger ondersteuning.

Binnen het domein aanpak cybercriminaliteit is een publiek-private samenwerking ontstaan die zeer succesvol is in termen van ontwikkeling van het vak, als ook in effecten in de samenleving.

Overduidelijk is dat kleine initiatieven van onderaf het verschil maken: grootse veranderingen komen vaak uit kleine initiatieven. De clou is het werkende weg ontwikkelen. Gewoon gaan doen. Werk niet toe naar optimale beheersmatige inrichting, maar houd het creatief en hands-on.

- Inrichting opsporingsveld en ketensamenwerking

In het onderzoek is gekeken naar de effectiviteit van de strafrechtsketen. Hoewel het Kwaliteitsplan politie - OM in VVC-zaken en de lagere kant van de high impact criminaliteit hieraan een constructieve bijdrage levert, is de opsporing nog 'verhokt' en kenmerkt zij zich door het continu managen van de schaarste en onvoldoende informatiesensitiviteit. Het netto effect van de strafrechtsketen is - naar de mening van politiemedewerkers - mager ondanks een meer intensieve integrale samenwerking en buitengerechtelijke afdoening. Onderzoeken en vervolgingsfases kennen lange doorlooptijden en eindigen met een als verwaterd ervaren strafmaat. Dit zorgt voor professionele buikpijn en levert existentiële vragen op.

In de aanpak van kinderporno zijn enorme stappen vooruit gezet. Zeden- en digitale expertise zijn bijeen gebracht en door deze samenwerking duurzaam te maken, zijn politie en OM effectief op dit dossier. Deze aanpak zien we ook op andere thema's zoals bij de aanpak van overvallen.

Het succes zit in de randvoorwaarden die zijn ingevuld: een gedeeld inzicht in het veiligheidsprobleem en overeenstemming over het beoogde maatschappelijk effect. De doelstelling, aansturing en zaaks keuzes worden in samenspraak tussen politie en OM gebaseerd op een onderbouwde prioritering vanuit maatschappelijke schade en risico's.

Werken vanuit een breed interventiepalet gericht op effect is succesvol. De interventies zijn daarbij niet primair gericht op de opsporing maar beogen ook afschrikking, het opwerpen van barrières, het wegnemen van middelen en steunen van slachtoffers. In deze aanpak zijn politie en OM dicht tegen elkaar aan georganiseerd waarbij kennis en expertise gezamenlijk voor langere tijd wordt ontwikkeld en benut. Daarnaast is er veelal sprake van bekwame professionals en goede ondersteuning van informatie voorziening.

- Bedrijfsvoering

Het procesdenken, oorspronkelijk bedoeld om samenhang en verbinding in het werk aan te brengen, is te veel een organiseringsprincipe geworden waarbij noodhulp, handhaving, opsporing en intake en service door nieuwe schotten worden gescheiden.

In het project Raffinaderij is expertise op opsporing en intelligence samengebracht met de allerlaatste business intelligence voorzieningen. De eerste resultaten zijn veelbelovend. In allerlei opsporingsonderzoeken worden doorbraken gemaakt vanuit intelligente informatieanalyse.

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de politieorganisatie in de bedrijfsvoering onvoldoende wendbaar is. De organisatie is niet in staat om tijdig in te spelen op of te voorzien in de wensen van de operationele politiepraktijk. Bedrijfsvoering is in deze fase van de nationale politie veelal gericht op consolidatie, niet op innovatie. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat bijvoorbeeld informatie voorziening hard werkt aan het consolideren van de ICT-erfenis van 26 korpsen die weinig ruimte laat voor de noodzakelijke vernieuwing.

Algemene conclusie van de onderzoekers:

“Hoewel in deze analyse een fors aantal knelpunten naar voren komt, zijn er ook redenen om trots te zijn op de Nederlandse opsporing. (...) Het lukt steeds beter om listig inventief te rechercheren op criminaliteit waar de samenleving buikpijn van heeft. Ook het oplossen van levensdelicten door verfijnd forensisch en tactisch speurwerk levert professionele trots op”, aldus de opstellers van de analyse.

De inventarisatie van sterktes en zwaktes in de opsporing heeft daarnaast teleurstellingen en frustraties zichtbaar gemaakt waarvoor drie oorzaken worden aangewezen:

1. Het vakmanschap is in de breedte onvoldoende geborgd en het elkaar daarop aanspreken strandt in een cultuur van vrijblijvendheid.
2. De professionals ervaren dat zij inefficiënt zijn toegerust.
3. De organisatie is onvoldoende adaptief en wendbaar om vernieuwingen die er wel zijn, goed te implementeren.

Belang van de onderzoeksresultaten voor de opsporing

De opdrachtgevers van politie en OM voor de analyse hebben waardering voor de onderzoekers en de vele respondenten die hebben meegewerkt aan de totstandkoming van het beeld dat voorligt. De sterkte- en zwakteanalyse geeft een herkenbaar en op punten confronterend beeld. De analyse biedt daarmee een krachtige voedingsbodem voor het in gang zetten van een duurzame kwaliteitsverbetering van de opsporing. De conclusies en de daarop volgende aanbevelingen uit de analyse zijn van wezenlijke betekenis voor de verdere ontwikkeling van het programma Naar een toekomstbestendige opsporing.

De analyse wijst uit dat de politie op tal van terreinen op de goede weg is. Als het gaat om borging van vakmanschap zien we goede voorbeelden in het vastleggen van beroepsstandaarden bij bijvoorbeeld de forensische opsporing en de aanpak van zeden. Verregaande samenwerking met relevante private partners en de inzet van nieuwste technologieën zijn terug te zien in de aanpak van cybercrime door het landelijk High Tech Crimeteam. Binnen de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit werken medewerkers van politie en Openbaar Ministerie in ZSM nauw samen en worden zaken kritisch geëvalueerd.

Er is echter ook achterstallig onderhoud. Er zijn werkwijzen en methoden boven water gekomen die niet meer passen bij de criminaliteitsbestrijding van de nabije toekomst. Rechercheurs zijn niet altijd vakbekwaam en politie en OM moeten als organisaties wendbaar zijn en snel kunnen reageren op veranderende eisen van de buitenwereld.

De drie oorzaken voor de knelpunten uit de sterkte- en zwakteanalyse worden herkend:

1. Vakmanschap borgen

Het eerste knelpunt is het borgen van vakmanschap. Het op peil houden en ontwikkelen van vakmanschap wrekt zich in tijden van onderbezetting en werkdruk. Daarnaast speelt cultuur een belangrijke rol: elkaar aanspreken op kwaliteit strandt te vaak in vrijblijvendheid. Er moet een cultuur ontstaan waarin het normaal is om elkaar aan te spreken op kwaliteit en professionaliteit. Loyaliteit en solidariteit zijn belangrijke waarden binnen de politie maar door diezelfde waarden is elkaar aanspreken ook lastig.

Het onderzoek “Politiecultuur in beweging”¹⁸ laat zien dat saamhorigheid wordt versterkt door de spanning in de buitenwereld, druk van leidinggevend en het vergrootglas van de media. Binnen een sterk familiegevoel is wel iets nodig om nieuwsgierigheid, onafhankelijkheid en gastvrijheid te bewaren. Dat vraagt om de in de analyse genoemde tuinman: de leidinggevende die beschermt, begrenst en bekrachtigt. De tuinman is ook nodig voor het aanjagen van de prestaties. En dit betreft niet alleen output, de prestaties moeten zich ook vertalen in effecten die bijdragen aan de kwaliteit voor de maatschappelijke, van het vak en voor de organisatie. Voor de onderlinge feedback in teams is het belangrijk dat deze effecten inzichtelijk zijn.

2. Optimaal toerusten

Het tweede knelpunt is het feit dat professionals boos en gefrustreerd zijn over de inefficiënte toerusting voor hun werk. Dit wordt herkend en erkend door politie en OM. Naast efficiëntie is ook effectiviteit in de toerusting van belang voor het politiewerk. Voor een permanente ontwikkeling van vakmanschap is het noodzakelijk dat de politie investeert in opleidingen, faciliteiten voor informatievoorziening en forensische en tactische opsporingsmiddelen en -technieken. Ook moet de organisatie bereid zijn innovatie van onderaf te stimuleren en te ondersteunen.

De medewerkers dienen lerend, adaptief en actiegericht te zijn. Maar ook de organisatie zelf moet voldoende dynamisch zijn om tegemoet te komen aan de eisen die aan de politieorganisatie worden gesteld. Dat stelt specifieke eisen aan de vorm en de inhoud van de opleidingen. In de bedrijfsvoering moet helder zijn wat minimaal nodig is om de initiatieven in de eenheden te ondersteunen. Winst kan worden gehaald uit investeringen in de strafrechtketen als geheel. Een mooi voorbeeld is de aanpak van ZSM waarin politie en OM nauw samenwerken, ook met andere ketenpartners. Ook het verbinden van de opsporing binnen de politie met gebiedsgebonden politiezorg, dienstverlening en intelligence is een belangrijk winstpunt.

In de opsporing gaat het vernieuwend werken in 2016 in een aantal teams vorm krijgen. Teams worden begeleid om vanuit de bedoeling te werken waarbij de effectieve, betekenisvolle interventie centraal staat.

3. Adaptief, wendbaar en het vermogen tot veranderen

De politie is nog onvoldoende in staat om adequaat te reageren op veranderingen in de interne- en externe omgeving: deels doordat de personele reorganisatie nog niet is afgerond en daarmee de personele bezetting nog niet op orde is, deels doordat er onvoldoende financiële ruimte is om vernieuwingen te realiseren. Ook het aanpassen van de interne organisatie (het weghalen van ‘schotjes’ tussen de diverse onderdelen van de politie) zal de wendbaarheid en het adaptieve vermogen verbeteren.

De politie is ook onvoldoende in staat om te veranderen. De traditionele top-down sturing om veranderingen te bewerkstelligen is onvoldoende effectief en past onvoldoende bij de politie. Ook de huidige cultuur, waar het niet vanzelfsprekend is om elkaar aan te spreken, speelt een belangrijke rol. Om deze reden is in het programma gekozen voor een andere veranderaanpak; een ontwikkelgerichte aanpak vanuit de werkvloer met behulp van proeftuinen. Bij de ontwikkeling van de ZSM-aanpak is al gebruik gemaakt van deze ontwikkelgerichte aanpak binnen landelijke kaders. Ervaringen hieruit worden meegenomen bij de verdere ontwikkeling en toetsing van de veranderaanpak¹⁹.

Daarnaast leert de analyse dat in de strafrechtketen zowel op strategisch niveau als op uitvoerend niveau intensief dient te worden samengewerkt. Alleen zo kan in de strafrechtketen een maximaal betekenisvol effect worden bereikt.

¹⁸ Dit onderzoek van het WODC is op 20 mei 2016 aangeboden aan de korpschef van politie.

¹⁹ Een aantal succesfactoren is: bottom-up pilots waar de ideale werkwijze werd beproefd, inbreng vanuit de werkvloer en persoonlijke commitment vanuit de bestuurders.

Actievelden

Vier actievelden moeten op bovengenoemde drie thema's (vakmanschap, toerusting en het bevorderen van het adaptief – en verandervermogen) een beweging creëren:

1. Het verder ontwikkelen van de veranderstrategie.
2. Het op orde brengen van de personele bezetting en personele inzet.
3. Het wegnemen van de organisatorische belemmeringen in de keten en de interne organisatie.
4. De doorontwikkeling van de professionele cultuur en bijbehorend leiderschap.

Deze actievelden worden vormgegeven in een strategie die gericht is op verbinding met ketenpartners en andere maatschappelijk betrokkenen. Ook is de strategie gericht op het aanpakken van het probleem aan de voorkant waarbij het effect centraal staat. Dat betekent het verder doorontwikkelen van de aanpak van criminaliteit door intensievere samenwerking met betrokken partners, met inzet van een variëteit aan interventies. Dat kunnen zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als buitengerechtelijke afdoeningen zijn. Dit betekent ook een andere vorm van meten en andere prestatie indicatoren die recht doen aan de bedoeling van de maatschappelijke opdracht.

Lange adem

Het duurzaam verbeteren van de opsporing vergt een lange adem. Politie en OM kiezen ervoor om de verbetering van de opsporing fundamenteel anders aan te pakken. Er komt meer aandacht voor lokale initiatieven, meer bottom-up ontwikkelingen en verbeteringen vanuit het werkveld. Het toekomstbestendig maken van de opsporing vraagt actie binnen politie en OM en ook bestuurlijk en politiek commitment en inzet.

Een werkelijk toekomstbestendige opsporing vraagt tenslotte een forse en structurele investering in informatie voorziening, HRM en cultuur en leiderschap.

4. Voortgang zeventien maatregelen contourennota

Dit hoofdstuk richt zich op het beschrijven van de voortgang op de zeventien concrete maatregelen. Het zijn de maatregelen die passen binnen de opdracht van de minister om 'de basis van de nationale politie op orde' te brengen.

Deze maatregelen zijn een eerste belangrijke bijdrage aan het aanpakken van de in de sterkte- en zwakteanalyse genoemde knelpunten. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de in de sterkte- en zwakteanalyse benoemde knelpunten en de relatie met de daarop genomen zeventien maatregelen.

Van de zeventien maatregelen worden er zes in 2016 uitgevoerd. De overige elf maatregelen worden na 2016 geïmplementeerd. Voor een deel van deze elf maatregelen wordt in 2016 wel gestart met voorbereidende werkzaamheden.

De voortgang op de zes maatregelen voor 2016 wordt in deze nota concreet beschreven. Van de elf overige maatregelen wordt de voortgang globaal beschreven. Deze komen meer uitgebreid aan de orde in een volgende rapportage.

Keuze voor zes maatregelen in 2016: het stellen van realistische doelstellingen

De activiteiten van het programma die vormgeven aan een betere opsporing worden gefaseerd uitgevoerd. In de inleiding zijn hiervoor redenen gegeven. Voor het gefaseerd uitvoeren van de zeventien maatregelen gelden daarnaast nog deze randvoorwaarden:

- Bij de uitvoering dient rekening te worden gehouden met het feit dat de nationale politie nog in opbouw is. Maatregelen die tot 2018 worden uitgevoerd, zijn overeenkomstig afspraak met de minister een concretisering van afspraken uit het *Inrichtingsplan Nationale Politie* (basis nationale politie op orde) of afspraken die door de minister zijn toegezegd aan de Tweede Kamer. Aan deze criteria voldoen politie-breed tientallen maatregelen; naast initiatieven voor de opsporing bijvoorbeeld ook maatregelen voor handhaving²⁰.
- Een reden die nauw samenhangt met de reorganisatie is het gegeven dat pas in de tweede helft van 2016 politiemensen daadwerkelijk overgaan naar een andere plaats van tewerkstelling. Concreet betekent dit dat delen van de organisatie in 2016 en 2017 nog onderbezet zijn. Voor de zeventien maatregelen houdt dit onder andere in dat in teams schaarse capaciteit beschikbaar is om medewerkers naar een opleiding te sturen, bij te scholen en 'lerend werken' te ondersteunen.
- De reorganisatie en bijbehorende aanpassing van systemen voor informatievoorziening leggen ook een fors beslag op de capaciteit van de IV-organisatie. De (HRM-)capaciteit voor het werven en begeleiden van (nieuwe) medewerkers is schaars. Ook maken bepaalde ontwikkelingen de noodzaak inzichtelijk om de inrichting van teams aan te passen²¹.
- Uit eerder aangehaald onderzoek blijkt dat het nationale politiekorps kampt met een structureel begrotingstekort van 292 miljoen euro ter dekking van de uitgaven aan personeel en middelen. Dit onderzoek heeft nog geen rekening gehouden met recente ontwikkelingen die ook een extra zwaar beslag leggen op capaciteit, zoals de toestroom van asielzoekers en de extra inzet in verband met terrorisme-dreiging. Ook zijn beleidsintensivering zoals extra investeringen in de kwaliteit van de opsporing niet meegenomen. Dit rapport illustreert met harde cijfers dat er forse spanning bestaat tussen ambities en daarvoor beschikbare capaciteit, middelen en betaalbaarheid van het geheel. De politie zal keuzes moeten maken hoe zij dit tekort oplost als er niet meer structureel geld komt. Voorkomen moet worden dat de financiële situatie van het korps ertoe leidt dat recente investeringen de komende jaren teruggedraaid worden.

²⁰ De politie werkt sinds dit jaar naast portfoliomanagement voor IV ook aan portfoliomanagement voor de operatie.

²¹ De ZSM-werkwijze laat zien dat het gewenst is om ook in de basisteams van de politie de opsporing nadrukkelijker een plaats te geven.

- Voor het ontwikkelen en implementeren van de informatievoorziening is een portfolio samengesteld waarin noodzakelijke prioriteringen zijn aangebracht in de opdrachten, gegeven de beschikbare capaciteit en financiën. De druk op dit portfolio is zeer groot gezien de grote hoeveelheid projecten voor noodzakelijke verbeteringen en vernieuwing van de informatievoorziening, onder meer ten behoeve van de bedrijfsvoering, handhaving en opsporing.

Naast bovengenoemde randvoorwaarden zit in de volgorde van uit te voeren maatregelen een 'logica- en rendementsgedachte'; de politie voert als eerste de maatregelen uit die het meeste rendement hebben, in een redelijk gevorderd stadium zijn en/of logischerwijs eerst uitgevoerd moeten worden, bijvoorbeeld omdat eerst kwaliteitscriteria vastgesteld moeten worden, voordat een (professionele) standaard kan worden ingevoerd.

Deze bovengenoemde randvoorwaarden en logica- en rendementsgedachte leiden ertoe dat zes maatregelen worden uitgevoerd in 2016.

De voortgang op de maatregelen die in 2016 worden uitgevoerd

- Uitbouwen van betekenisvol interveniëren door betere intake en screening (maatregel a)

Voor politie en OM - en uiteindelijk de gehele strafrechtketen - staat de burger centraal. Voor het slachtoffer, de samenleving en de dader moet een interventie betekenisvol zijn. Een betekenisvolle interventie betekent dat de context van het delict en de omstandigheden van het slachtoffer en de dader worden meegenomen in het bepalen van de straf en/of maatregel. Bij een betekenisvolle interventie wordt de dader direct geconfronteerd met de gevolgen van zijn gedrag. Het OM neemt een beslissing over de afdoening van de zaak²², het liefst zo snel mogelijk maar niet ten koste van de effectiviteit van de interventie. Tenslotte betekent betekenisvol dat de afdoeningsbeslissing uitgelegd kan worden aan het slachtoffer, de verdachte en de maatschappij.

Een betekenisvolle interventie begint bij het opnemen van een aangifte aan de servicebalie of bij het aannemen van een melding. Uit een proeftuin naar contextgericht werken (zie maatregel b) in Noord-Holland komt naar voren dat burgers de juridische betekenis van 'aangifte doen' niet of nauwelijks kennen. Het gaat hen vaak niet primair om een strafrechtelijk onderzoek en eventuele veroordeling, maar om een oplossing van het probleem dat (buiten het strafrecht) ook in mediatie, zorg of hulpverlening kan liggen. Door medewerkers van Intake & Service (I&S) goed op te leiden kunnen zij beter bepalen wat de bedoeling van de aangifte of melding is en wat een juiste interventie. Als expliciet wordt gekozen voor aangifte van een strafbaar feit, zorgt de medewerker Intake & Service ervoor dat de aangifte op juridisch-inhoudelijk juiste wijze wordt opgenomen met alle benodigde informatie die van belang kan zijn voor een op te starten opsporingsonderzoek.

Indien een aangifte en het daaropvolgend opsporingsonderzoek leidt tot een strafzaak naar het OM, moet er een passende, effectieve en tijdige interventie of straf volgen. Voor veelvoorkomende criminaliteit (VVC) gebeurt dit in het ZSM-proces. ZSM kenmerkt zich door een aanpak waar politie, OM, slachtofferzorg, kinderscherming en reclassering samenwerken om tot de meest betekenisvolle afdoening te komen.

Welke acties zijn of worden in gang gezet

Er zijn verschillende niveaus van medewerkers Intake & Service die aangiften opnemen of meldingen aannemen. Deze medewerkers worden vanaf 2016 groepsgewijs beter opgeleid. Doel is het opnemen van een kwalitatief betere intake en aangifte en een zorgvuldige eerste afhandeling die recht doet aan het belang van slachtoffer en mogelijke dader. De opleiding richt zich op de inhoudelijk-juridische kwaliteit van de aangifte, op houding en gedrag, rechts- en wetkennis, het opstellen van een proces-verbaal van aangifte en communicatieve vaardigheden. Deze opleiding borduurt voort op de ervaringen die zijn opgedaan in een pilot in 2015.

In de loop van 2017 wordt een deel van de opleiding geëvalueerd en mogelijk aangepast om betere aansluiting te realiseren met het beoogde doel: betekenisvoller interveniëren.

²² Dat kan een OM afdoening zijn, een afdoening op zitting bij de rechter of een afdoening buiten het strafrecht om.

- Uitbouwen betekenisvol interveniëren door het ZSM-proces (maatregel b)

Deze maatregel heeft samenhang met de ZSM-werkwijze zoals deze vanaf 2011 is ontwikkeld. De maatregel heeft als doel om de kwaliteit van de afdoening van veelvoorkomende criminaliteit (VVC-zaken) te verbeteren. Kwaliteit betekent in deze zin dat intensiever wordt gekeken naar de context: de omstandigheden waaronder het feit is gepleegd en welke betekenisvolle interventie het meest recht doet aan slachtoffer, delict en dader.

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

Met alle ketenpartners in ZSM (politie, OM, SHN, Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming) worden in 2016 in leeromgevingen in het land betekenisvolle interventies ontwikkeld. Met ZSM-medewerkers uit de praktijk worden getoetste en succesvolle interventies gedeeld en zo mogelijk direct toegepast in de ZSM-praktijk. Na de zomer van 2016 wordt op basis van de opbrengsten uit de leeromgevingen een set van minimale vereisten vastgesteld die borgt dat betekenisvol interveniëren onderdeel is van de ZSM-werkwijze. De ontwikkeling en implementatie van de maatregelen vinden plaats onder regie van een keten brede stuurgroep.

Deze maatregel vraagt de komende tijd aandacht. Er is immers niet altijd sprake van een kernbezetting van professionals van ketenpartners in het ZSM-team dat de afdoening voorbereidt en afhandelt. Opgedane kennis wordt niet altijd structureel uitgeleerd en ingezet. De in ZSM ontwikkelde werkwijze heeft consequenties voor de organisatie van het werk in de basisteams van de politie. Een tweede punt is het feit dat ketenpartners de contextinformatie niet snel en eenvoudig kunnen ontsluiten. Een deel van de contextinformatie is beschikbaar bij niet-justitiële organisaties zoals de gemeente, veiligheidshuizen, Veilig Thuis. De verschillen in taken en (daardoor) werkwijze tussen justitiële en niet-justitiële organisaties zijn groot. Een snelle en eenduidige wijze van informatie uitwisseling is lastig is en ligt grotendeels buiten de invloed van politie. Binnen het ketenprogramma ZSM wordt dit opgepakt.

Samenwerking politie – autoverhuurbranche

Het is voor criminelen aantrekkelijk om veel gebruik te maken van huurauto's. Je kunt eenvoudig wisselen van auto en de politie kan niet altijd direct zien wie de auto gehuurd heeft. Daarnaast loop je niet het risico dat je statussymbool wordt afgepakt in het kader van ontneming. Bonafide autoverhuurders zijn ongewild facilitator van criminelen.

Om dit tegen te gaan is het samenwerkingsverband met de autoverhuurbranche opgestart, specifiek met de BOVAG als partner. Autoverhuurbedrijven worden actief benaderd om hen te helpen criminelen te weren als klant. Het gaat om bewustwording over de werkwijze van criminelen, hulp bij training en advies voor baliepersoneel en de ondernemers kunnen bij twijfel een beroep doen op de samenwerking om een beoordeling te geven over een potentiële klant.

De samenwerking richt zich vooral op de effecten voor de buitenwereld: criminelen uit de huurauto's en de verhuurbranche veel minder ellende, zoals minder kans op ingeleverde huurauto's met kogelgaten of onredelijk lange inbeslagname door de politie. Opsporing en handhaving richten zich binnen de samenwerking vooral op de malafide autoverhuurder.

Door middel van gerichte interventies wordt ervoor gezorgd dat het bedrijfsmodel (balans tussen kosten en opbrengsten) zodanig wordt verstoord dat het voor de facilitator niet meer of veel minder interessant is om het criminele bedrijfsproces te ondersteunen. De samenwerking tussen de politie en de autoverhuurbranche is een voorbeeld van betekenisvolle interventie buiten de strafrechtketen. In een groot aantal eenheden is de samenwerking met de BOVAG en de autoverhuurbranche al gerealiseerd. In andere eenheden wordt gekeken hoe de verbinding kan worden gelegd.

- Inbreng specialismen realiseren (maatregel h)

Het huidige politiewerk vraagt van steeds meer medewerkers om te anticiperen op ontwikkelingen in de opsporing. Dat vraagt vaardigheden om complexe patronen te herkennen en op basis van goede analyses tot andere / vernieuwende aanpakken te komen. De politie heeft om deze reden behoefte aan opsporingsmedewerkers met een hoger werk- en denkniveau en/of specifieke deskundigheden en expertises (onder andere financieel-economische specialisten en digitale specialisten)²³. De afgelopen jaren zijn aanzienlijke aantallen hoger opgeleiden en specialisten ingestroomd bij de politie²⁴.

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

In het kader van de herijking realisatie nationale politie is een aantal maatregelen genomen om meer hoger opgeleiden en specialisten in de opsporing te laten instromen en de bestaande vacatures uit het Inrichtingsplan Nationale Politie zo snel mogelijk in te vullen.

De politie gaat door met het zo snel mogelijk werven van specialisten op het gebied van financieel-economische criminaliteit en cybercrime²⁵. Tot en met 2018 worden in totaal 700²⁶ zij-instromers op hbo- of wo-niveau geworven op deze specialismen. Zij kunnen snel bijdragen aan de opsporing en vullen bestaande vacatures in. In november 2015 is een gezamenlijk en gecoördineerd traject gestart voor de werving en instroom van medewerkers op 53 bestaande vacatures voor financieel-economische specialisten en 92 vacatures voor digitale specialisten. In april 2016 is de tweede ronde van vacatures opengesteld voor ongeveer 47 specialisten financieel-economische criminaliteit en ongeveer 105 digitale specialisten.

In 2016 (en ook 2017) wordt geïnvesteerd in de kwalitatieve versterking van de forensische expertise en de intelligence expertise op hbo- en wo-niveau. Voor de forensische expertise is voor 350 fte vacatureruimte beschikbaar. Daarvan zal 150 fte (75 fte per jaar) via zij-instroom worden geworven. Bij intelligence is er 532 fte op hbo- en wo-niveau beschikbaar in het Inrichtingsplan Nationale Politie. Daarvan is 227 fte openstaande vacatures waarvan 50 fte (25 fte per jaar) via zij-instroom wordt geworven. De overige vacatures worden gevuld door (her)plaatsing van medewerkers die al in dienst zijn bij de politie.

Er loopt een verkenning naar een tweede vorm van aanstelling. Men kan dan een verkorte politieopleiding volgen om een operationele functie te mogen vervullen. In de cao zijn hierover afspraken gemaakt - executieve aanstelling gericht op specifieke inzetbaarheid - waardoor mensen sneller ingezet kunnen worden op hun specialisme. Het traject van wijziging van wet- en regelgeving om deze vorm van aanstelling te formaliseren gaat nog geruime tijd duren. Daarom is in 2015 in het Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP)²⁷ afgesproken dat er 220 fte mag worden aangenomen op een beperkte aanstellingsgrond die past bij de werkzaamheden van een (zij-instromende) specialist in de strafrechtelijke handhaving. Deze afspraken dienen in ieder geval van toepassing te worden verklaard voor de functies van forensische opsporing en intelligence²⁸.

Inzet op hogere opleidingen binnen de opsporing vindt niet alleen plaats door de komst van nieuwe medewerkers. Er wordt ook ingezet op het opleiden en laten doorstromen van reeds aanwezige en in potentie geschikte medewerkers.

²³ In 'De toekomst begint vandaag deel 1 en 2', wordt vanuit een omgevingsanalyse beredeneerd welk type politiewerk de politie in de toekomst denkt nodig te hebben en welke deskundigheden daarvoor nodig zijn. Ook in De People Strategy wordt deze redeneerlijn uiteen gezet. Momenteel is ongeveer tien procent van de mensen in de opsporing hoger opgeleid (hbo+) binnen de opsporing. In 2025 heeft naar verwachting meer dan veertig procent van de bevolking een hbo of wo-opleiding (Nationale Kompas Volksgezondheid 2013).

²⁴ Over het algemeen zijn specialisten die instromen hoog opgeleid.

²⁵ De te werven digitale specialisten kunnen worden ingezet voor de aanpak van cybercrime, internet gerelateerde criminaliteit en voor 'digitale opsporing', waarbij ook sprake kan zijn van opsporingstechnieken die bijdragen aan het oplossen van 'gewone' delicten (zedes, geweld etc.).

²⁶ 100 fte's in 2015 en 600 fte's in 2016-2018.

²⁷ CGOP is het Centraal Georganiseerd Overleg Politie. Dit overleg gaat over de arbeidsvoorwaarden en de algemene regels voor het HRM-beleid voor de Nederlandse politie.

²⁸ Hoe de aanstelling gestalte zal worden gegeven zal via het GCOP moeten verlopen: de functies bij de politie zijn vastgelegd in het huidige Landelijke Functiegebouw Nationale Politie (LFNP). Daarin is nog geen ruimte voor een dergelijke beperkte aanstellingsgrond in specifieke gevallen.

Ook deze maatregel kent voor het komende jaar nog een aantal uitdagingen. De verwachting is dat de instroom van specialisten voor financieel-economische criminaliteit wordt gerealiseerd in 2016 en 2017. Het binnenhalen van specialisten voor digitale criminaliteit wordt naar verwachting lastiger. De vraag naar hoog opgeleide ICT-ers op de arbeidsmarkt neemt toe. De politie moet concurreren met andere werkgevers op een krappe arbeidsmarkt. Dat is ook de reden dat hier extra inspanningen op worden gezet, zoals de online challenge Crimediggers en een wervingsevent CrimediggersLIVE. Daarnaast wordt een onderzoek afgerond waarmee de wervingsstrategie voor deze doelgroep geoptimaliseerd kan worden.

Een ander aandachtspunt is de doorlooptijd van werving en selectie (W&S) tot indiensttreding. Dit duurt momenteel acht maanden. Onderzocht wordt of het traject tot indiensttreding versneld kan worden, zonder concessies aan de zorgvuldigheid en een goede screening van nieuwe medewerkers.

- Vakmanschap in veelvoorkomende criminaliteits-zaken (maatregel j)

Actuele kennis en kunde van medewerkers op hun vakgebied is cruciaal voor de kwaliteit van het werk van de politie. Door deze maatregel wordt de kennis en kunde van opsporingsmedewerkers en de kwaliteit van de opsporingsproducten (processen-verbaal) aantoonbaar verbeterd.

Momenteel hebben politie en OM nauwelijks landelijk eenduidig vastgestelde standaarden en eisen waaraan de kennis en kunde van politiemedewerkers en producten moeten voldoen. Vooruitlopend op een op te stellen professionele standaard²⁹ na 2016, wordt dit jaar gewerkt aan verbetering van het vakmanschap in veelvoorkomende criminaliteit.

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

Via het al bestaande Kwaliteitsplan OM-politie in VVC-zaken en de lichtere high impact crime-zaken³⁰ wordt geïnvesteerd in het opstellen van eenduidige criteria waaraan een proces-verbaal moet voldoen. Deze 'best practice' wordt in 2016 landelijk ingevoerd en is een belangrijke stap in het terugdringen van het aantal processen-verbaal dat aan de politie wordt geretourneerd (rework) omdat het niet aan (eenduidige en breed gedeelde) kwaliteitseisen voldoet.

Tussen politie en OM is afgesproken dat het aantal VVC-zaken waarin sprake is van rework in 2017 significant is verminderd. In 2016 zijn nulmetingen gedaan: hoeveel procent van de processen-verbaal wordt teruggestuurd naar de politie. In de loop van 2016 zal per eenheid/parket een doelstelling worden bepaald voor het terugdringen van dat percentage rework.

Er zijn per eenheid/parket in de basisteams duo's aan het werk (een ervaren politiemedewerker samen met een ervaren OM-medewerker, vaak een parketsecretaris) die collega's kennis en kunde bijbrengen, bijvoorbeeld kennis van strafrecht en strafvordering of het schrijven van een kwalitatief goed proces-verbaal. Uitgangspunt is dat het proces-verbaal in één keer wordt doorgestuurd naar het OM, bijvoorbeeld door een kwaliteitscontrole op het proces-verbaal.

Binnen elke politie eenheid/arrondissementsparket is een Bureau ketensamenwerking politie - OM ingericht waar op operationeel niveau permanente afstemming plaatsvindt over de kwaliteit van de processen en producten. Daarnaast ondersteunt dit bureau de kwaliteitsverbetering.

- Parate kennis op strafvorderlijke bevoegdheden op orde (maatregel k)

Deze maatregel voorziet in een grondige parate kennis van strafvorderlijke bevoegdheden, vooruitlopend op de eerder genoemde ontwikkeling van een professionele standaard. Naar aanleiding van het rapport Parate kennis bevoegdheden politie³¹ heeft de minister aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan om een kwaliteitssysteem vakmanschap te ontwikkelen dat moet bijdragen aan het op peil brengen en houden van de parate kennis van politiemedewerkers. Daarnaast heeft de minister gevraagd om alle medewerkers in de basispolitiezorg elk jaar deel te laten nemen aan een profcheck om hun kennis en kunde te toetsen. De doelstelling is dat medewerkers van de politie eind 2017 de parate kennis van strafvorderlijke bevoegdheden op het vereiste niveau hebben en deze kennis door periodieke toetsing en opleiding wordt geborgd.

²⁹ Maatregel n.

³⁰ Voortgangsrapportage VPS die op 18 november 2015 onder nr. 705881 aan de Tweede Kamer is gezonden.

³¹ Door de minister naar de Tweede Kamer gestuurd op 24 maart 2015, met als kenmerk 628853

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

In het voorjaar van 2016 is gewerkt aan een voorstel voor een kwaliteitssysteem om de vakbekwaamheid van het politiepersoneel te borgen. Dit voorstel wordt besproken met de centrale ondernemingsraad (COR) en het voorstel wordt, conform de cao-afspraken, deze zomer besproken in het Centraal Georganiseerd Overleg Politie. Daarna informeert de minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer. Het voorstel sluit inhoudelijk aan op al lopende ontwikkelingen zoals het dynamisch beheer van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) en het opstellen van de opleidingsprofielen. Ook het voorgestelde tempo van implementeren zal hierop aansluiten.

- Informatie voorziening (IV) adaptief en wendbaar maken (maatregel e)

De politie is een informatie verwerkende organisatie. Alle handelingen van de politie hebben met het verzamelen, duiden en delen van gegevens te maken; politie intern maar ook met het OM en overige ketenpartners. De informatie voorziening, zowel de inhoudelijke kant als de technische (IV) kant heeft tot doel het primaire proces van opsporing en vervolging beter te ondersteunen, waardoor medewerkers efficiënter en effectiever kunnen werken.

Bij informatie voorziening staat de opsporing aan de vooravond van een belangrijke verandering als het gaat om het gebruik van digitale sporen en het leggen van verbanden in de veelheid aan beschikbare onderzoeksdata (zendmastgegevens, sensing, internet). Daar horen geavanceerde digitale tools bij die uiteindelijk het totale politiedomein bestrijken, zoals nu al gebeurt bij het in stappen verfijnen van grote hoeveelheden ruwe data tot bruikbare informatie.

In de contourennota is het adaptief en wendbaar maken van informatie voorziening genoemd als maatregel voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing. Na het verschijnen van de contourennota is geconstateerd dat voor een verdere doorontwikkeling naar een toekomstbestendige opsporing de genoemde informatie voorziening-maatregelen nogmaals gezien moeten worden op hun bijdrage daaraan. Mede op basis van de sterkte- en zwakteanalyse Handelen naar waarheid is bekeken hoe binnen de bestaande financiële kaders meer rendement met informatie voorziening gerealiseerd kan worden voor de opsporing. Voor 2016 heeft dit geleid tot een bijstelling van een aantal maatregelen. Om die reden is de maatregel uit de contourennota 'Gebruiksvriendelijke interface BVH en Summ-IT' geschrapt en wordt expliciet ingezet op Mobiel werken op straat (MEOS) en Intelligence functionaliteiten voor de opsporing. In de vervolgrapportage zal daar nader op worden ingegaan

De volgende (deel) maatregelen worden in 2016 in uitvoering genomen:

- Verdere uitrol en doorontwikkeling van MEOS ten behoeve van de opsporing
- Gegevensuitwisseling BVH en Summ-IT.
- Beschikbaarheid Signalering & Executie voor Coördinatie Executie Teams (CET) en E-briefing voor basisteams.
- De realisatie van BVI 2.0 als fundament onder 'state-of-the-art opsporing in de 21^e eeuw' met business intelligence en analytics
- (deels) De verdere digitalisering van de strafrechtketen: werken met een file share concept DWM (digitale werkmappen) in het ZSM werkproces. Daarnaast de ontwikkeling en implementatie van het (digitale) 'direct pv' in BVH voor VVC-zaken die via ZSM worden afgedaan.
- Uitwerking van een gegevensuitwisseling tussen GPS enerzijds en BVH/BOSZ anderzijds om dubbele invoer te voorkomen. In het verlengde van deze gegevensuitwisseling wordt uitgewerkt hoe de functionaliteit van BOSZ (Betere Opsporing door Sturen op Zaken) verbeterd kan worden.
- Het voorbereiden van het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens in Summ-IT.

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

In 2016 is met Mobiel Effectief Op Straat (MEOS) voorzien in de uitrol van 35.000 smartphones voor medewerkers in de operatie waarvan drieduizend specifiek voor de recherche. In 2016 wordt ook

geïnvesteed in het ontsluiten van informatie via de smartphone voor de opsporing. Verder wordt bij de uitrol van MEOS onderzocht op welke wijze de smartphone de recherche nog meer kan ondersteunen in de opsporing.

Voor de gegevensuitwisseling van de Basis Voorziening Handhaving (BVH) en de basisregistratie voorziening Summ-IT (opvolger van de Basis Voorziening Opsporing) zijn voorbereidingen getroffen voor de bijstelling van de informatie voorziening portfolio in 2016.

Eind 2016 is Signalering & Executie beschikbaar voor Coördinatie Executie Teams (CET). Eind dit jaar kan E-briefing gebruikt worden door de basisteams in de eenheden. Beide applicaties dragen bij aan de versterking van de kwaliteit van (handhaving en) de opsporing.

De politie wordt in het opsporings- en intelligenceproces steeds vaker geconfronteerd met grote hoeveelheden gestructureerde en ongestructureerde data waaruit nuttige informatie kan worden verkregen. Het is van groot belang dat alle verkregen data in en voor een onderzoek in samenhang met alle andere relevante (onderzoeks-)data worden ontsloten en geanalyseerd. Vanuit deze samenhang en dit overzicht kunnen verbindingen worden ontdekt tussen schijnbaar niet-gerelateerde gebeurtenissen en wordt proactieve en effectieve aanpak en monitoring van criminaliteit mogelijk. BVI is hiervoor het fundament.

In het ZSM-werkproces is de (digitale) gegevensuitwisseling tussen ketenpartners van groot belang voor een betekenisvolle afdoening. In de loop van 2016 zal een file-share concept (Digitale Werkmappen) als tussenoplossing worden aangeboden aan de ZSM-locaties. Er vindt een verkenning plaats naar een structurele oplossing die in het programma DWS (Digitaal Werken in de Strafrechtketen) zal moeten worden ondergebracht.

In het ZSM-programma zijn door politie en OM voor vier veel voorkomende strafbare feiten (ongeveer tachtig procent van de totaal instroom op ZSM) 'direct pv's' ontwikkeld. Deze processen-verbaal voldoen aan alle juridische eisen en dragen bij aan kwaliteitsverbetering en vermindering van de administratieve lasten bij de politie. In 2016 wordt gestart met de ontwikkeling en implementatie (in 2017) van deze vier direct pv's in de Basisvoorziening Handhaving (BVH).

Politie en OM werken gezamenlijk aan de verbetering van Beter Overzicht en Sturing op Zaken (BOSZ). Dit is een applicatie die het werkproces ondersteunt en inzicht geeft in de instroom, doorstroom en uitstroom van zaken bij politie en OM. De gegevensuitwisseling tussen het politiesysteem BVH/BOSZ en het OM-systeem GPS (Geïntegreerd Processysteem Strafrecht) voorkomt de noodzaak van dubbele invoer van gegevens. Dit levert forse administratieve lastenverlichting op, voorkomt invoerfouten en draagt bij aan een gesloten registratiesysteem van zaken die bij de politie uitstromen en bij het OM instromen. In 2016 wordt gestart met een impactanalyse en een beschrijving van de functionele eisen waaraan die gegevensuitwisseling moet voldoen. Deze gegevensuitwisseling heeft immers gevolgen voor de werkprocessen van politie en OM. Daarna kan verder worden gewerkt aan de technische realisatie en implementatie. Parallel aan de inrichting van de gegevensuitwisseling wordt bekeken welke functionaliteit in BOSZ verbeterd moet worden.

Ook is er een verbetervoorstel opgesteld om Summ-IT beter te laten aansluiten op de Wet politiegegevens (Wpg). De voorgestelde aanpassingen leiden tot een zorgvuldiger administratie van gegevens gedurende de gehele 'levenscyclus' van een onderzoek, vooral bij het opstarten, afsluiten, verwijderen en vernietigen van onderzoeksgegevens. Hierdoor houdt de politie zich aan de Wpg, neemt de betrouwbaarheid van opgeslagen gegevens toe en worden gegevens beter gedeeld met andere onderzoeken.

De verbeteringen voor de Wpg komen voort uit de door de minister aan de Tweede Kamer toegezegde aanvullende maatregelen om te voldoen aan de vereisten van de Wpg. Er zijn tevens rapportages voorzien die leidinggevend, bevoegde functionarissen en privacy functionarissen helpen bij hun sturing en controle op een goed gebruik van Summ-IT. Deze rapportages helpen bij het toezicht op het toekennen van de juiste autorisaties, het volledig en correct vastleggen van onderzoeksgegevens, het delen van gegevens zodra dit verantwoord is en het verwijderen van gegevens zodra de wet dit voorschrijft.

Ruimte voor innovatie: de @ppsporing

In de Eenheid Oost Nederland zijn drie operationeel specialisten (recherchekundigen) vrijgemaakt om de kwaliteit van de opsporing te verbeteren. Dit zogenaamde Q-team innoveert en experimenteert op de werkvloer, om zo te komen tot duurzame en betekenisvolle interventies bij maatschappelijke vraagstukken c.q. veiligheidsproblemen. Het Q-team wil aanjagen, verbinden, een spiegel voorhouden, leren door te doen.

"@ppsporing", de piket-app, is een voorbeeld van deze operationeel specialisten in dat 'dwarsdenkende Q-team'. Bij de districtsrecherches was behoefte aan een app waarin rechercheurs tijdens hun piketdienst de beschikking hebben over de meest recente informatie, checklists en werkinstructies. Omdat MEOS (mobiel effectiever op straat) nog niet binnen de opsporing is uitgerold moeten rechercheurs het nu doen met een kladblok en een verouderde Blackberry of eenvoudige Nokia. Daarnaast moet iedere rechercheur voor zichzelf de vele wijzigingen bijhouden in het woud van checklists, werkinstructies en protocollen.

Deze zomer wordt de app (als pilot) binnen Oost-Nederland uitgerold en stelt het rechercheurs in staat om de relevante en meest recente piketinformatie digitaal te raadplegen. Tevens kunnen zij met de app een logboek bijhouden en ter plaatse verklaringen opnemen. De app vergroot de efficiëntie en effectiviteit van het huidige piket-optreden van de recherche. Samen met het programma MEOS wordt onderzocht welke succesvolle elementen in de toekomst kunnen worden opgenomen in een landelijke MEOS-app ten behoeve van de opsporing.

De manier waarop deze operationeel specialisten uitdragen dat zij de opsporing sterker willen maken, zorgt ervoor dat anderen, zowel collega's als netwerkpartners, mee willen doen en actief bijdragen aan een toekomstbestendige opsporing.

De voortgang op de maatregelen die na 2016 worden uitgevoerd

Ondergenoemde maatregelen hebben allemaal een relatie met de ontwikkeling van een professionele standaard:

- Opleidingseisen opsporing (functie- en opleidingseisen in de opsporing) (maatregel f)
- Inventarisatie vaardigheden opsporing (maatregel g)
- Gesprekscyclus en profcheck (maatregel l)
- Parate kennis op specifieke onderdelen functie op orde (maatregel m)
- Ontwikkelen van een professionele standaard en een kwaliteitssysteem (maatregel n)
- Prioriteit bij doorontwikkeling functie van dossiervormer, analist en hulpofficier (maatregel o)
- Gevolgen professionele standaard voor het onderwijs (maatregel p)
- Leeropbrengst huidig onderwijs en verkenning nieuw basisonderwijs opsporing (maatregel q)

Politiewerk is veelal maatwerk, afgestemd op complexe en individuele situaties. Het vaststellen van standardeisen voor een aantal onderdelen kan de kwaliteit van het politiewerk versterken; standaarden geven een objectieve, algemeen geldende definitie van de verwachtingen (kwaliteit) waaraan het werk moet voldoen. Een professionele standaard voor de opsporing zal zich continu moeten aanpassen aan veranderende eisen en wetgeving.

Het opstellen, invoeren en werken volgens een professionele standaard is een operatie waaraan alle professionals zich moeten willen verbinden en vergt een meerjarige inspanning van politie, OM en de Politieacademie. Ketenpartners (externe opleidingsinstituten, wetenschap, maatschappelijke organisaties, medezeggenschap) worden hierbij betrokken. Ook is het voorstel om de Rechtspraak hierbij te betrekken, uiteraard met inachtneming van zijn onafhankelijke positie. In 2016 worden de eerste standardeisen en opleidingsprofielen opgesteld door HRM en de Politieacademie onder regie van het programma.

Binnen de forensische opsporing loopt een initiatief om te komen tot professionele standaarden. Onderzocht wordt of dit initiatief toepasbaar is op andere onderdelen van de opsporing.

Met de maatregel *doorontwikkeling functie van dossiervormer, analist en hulpofficier* wordt in 2016 een begin gemaakt met het werken volgens professionele standaarden.

Primair zal de aandacht uitgaan naar de doorontwikkeling van de positie en taken van de hulpofficier van justitie (HOvJ). Dit betreft de verdere professionalisering van de hulpofficier van justitie door een modernisering van de opleiding tot hulpofficier en daaraan gekoppeld een jaarlijks terugkerend programma om kennis en vaardigheden bij te houden en te verbeteren waarbij men steeds moet slagen voor de periodieke toets. Hierbij wordt gebruik gemaakt van profchecks en e-learning. Ook kunnen hulpofficieren naast de algemene opleiding een specialistische opleiding volgen, bijvoorbeeld op het gebied van vreemdelingen, huisverboden en inbeslagname.

In het najaar van 2016 start de nieuwe opleiding, in mei van dit jaar vooraf gegaan door een pilotklas. Alle vierduizend hulpofficieren, zowel de reeds bestaande als nieuwe hulpofficieren, worden opgeleid.

Deze maatregel heeft - naast de in samenspraak met het departement te ontwikkelen visie op de hulpofficier van justitie - een relatie met het inmiddels beëindigde programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) en de komende herziening van het Wetboek van Strafvordering.

De doorontwikkeling van de opleiding tot dossiervormer wordt opgepakt door de Politieacademie. In 2017 wordt de wijze waarop de functie van analist wordt doorontwikkeld nader onderzocht.

- Begeleiden instroom specialisten (maatregel i)

Deze maatregel moet ertoe leiden dat kwaliteiten en talenten van hoger opgeleide medewerkers beter worden benut. Deze - nieuwe - medewerkers moeten ingezet worden op het meer complexe politiewerk waar ze door hun kennis en vaardigheden de meeste meerwaarde hebben.

Het project *Instroom en effectieve inzet hoger opgeleiden* kijkt naar de visie die de politieorganisatie heeft op functies voor hoger opgeleiden en hun bijdrage aan het politiewerk³². Aansluitend kan het wervings- en selectieproces worden verbeterd en indien noodzakelijk de opleidingen (formeel en informeel) en de begeleiding worden aangepast. Ook cultuurinterventies maken hier deel van uit. In de visie zal aandacht zijn voor een juiste plaatsing in de eerste functie. Ook het carrièreperspectief van hoger opgeleiden wordt verduidelijkt zodat helder wordt hoe zij via het reguliere proces van vacaturestelling en sollicitatie kunnen doorgroeien binnen de organisatie en carrière kunnen maken in de opsporing. De plannen zijn naar verwachting in 2016 klaar. De realistische verwachting is dat de politie na implementatie van de voorstellen beter regie kan voeren op het proces van instroom en effectieve inzet van hoger opgeleiden. Talenten kunnen zo beter worden benut in relatie tot wat de organisatie nodig heeft.

- Leidinggevenden werken netwerkgericht en zijn geschikte sparringpartner (maatregel c)
- Leidinggevenden beter toegerust voor sturing en effectieve inzet medewerkers (maatregel d)

Leidinggevenden hebben een belangrijke rol en verantwoordelijkheid in het versterken van de opsporing door structurele gedragsverandering van medewerkers binnen de opsporing te stimuleren. Zij sturen en motiveren medewerkers binnen het team en tussen disciplines bij het samenwerken en het verbeteren van de resultaten. Leidinggevenden hebben een cruciale rol in het resultaatgericht

³² Een voorbeeld daarvan is het beeld dat opduikt over de politiekundige bachelor en het onterechte idee dat deze personen bedoeld zouden zijn voor beleidsfuncties.

sturen van het opsporingsonderzoek en de effectieve inzet van (nieuwe) medewerkers. Tenslotte zijn leidinggevendenden vaak het gezicht naar buiten; naar het gezag, maar ook naar partners binnen en buiten de strafrechtketen, burgers en maatschappelijke- of private organisaties. Maatregelen voor het beïnvloeden van leiderschapsgedrag versterken de positie en het functioneren van (operationeel) leidinggevendenden. Bij een toekomstbestendige opsporing horen leidinggevendenden die – vanuit de nieuwe visie op opsporing – vorm geven aan de nieuwe taakopvatting; intern in verbinding met hun (nieuwe en ook hoger opgeleide) medewerkers en extern met slachtoffers, burgers en maatschappelijk partners.

Welke acties zijn of worden in gang gezet?

Er zijn verschillende kaders opgesteld voor opleidingen voor leidinggevendenden en operationeel experts. Deze kaders zijn gebaseerd op de visie op politieleiderschap, op de uitwerking van de term 'operationeel leiderschap' en de functiebeschrijving van leidinggevendenden en de operationeel experts. Deze kaders worden gebruikt bij het ontwikkelen en aanpassen van opleidingen.

In 2016 zal voor leidinggevendenden binnen de opsporing geïnteriseerd worden welke extra leerinterventies specifiek nodig zijn voor sturing en effectieve inzet van medewerkers binnen de opsporing. De verwachting is dat deze interventies eind 2016 ontwikkeld zijn. In het najaar van 2016 is in ieder geval een leer/ontwikkelaanbod gereed voor zittende leidinggevendenden en operationeel experts. Dit traject gaat onder andere in op gedrags- en cultuurverandering. Onderwerpen die aan bod komen zijn: netwerkgericht werken, hoe neem ik mijn team mee in de vernieuwing, medewerkersparticipatie, omgaan met complexe vraagstukken zoals de stroom asielzoekers, het versterken van politiek-bestuurlijke sensitiviteit, toekomstverkenning, innovatie en nieuwe technologieën.

- Informatie voorziening (IV) adaptief en wendbaar maken (maatregel e)

In 2017 zal nog eens scherp worden gekeken naar de maatregelen voor informatie voorziening die in 2016 niet zijn uitgevoerd. De ontwikkelingen op het gebied van informatie voorziening gaan snel. Gegeven de technologische ontwikkelingen en de beperkte financiële ruimte is het zaak per jaar scherp te kiezen voor maatregelen die de grootste bijdrage leveren aan een betere opsporing en het oplossen van bestaande knelpunten. Een afweging tussen de benodigde inspanningen en de daadwerkelijke verbetering van het opsporingswerk op korte termijn is daarbij van belang. Daarnaast zal er na 2018 (zie hoofdstuk 5) opnieuw moeten worden geïnvesteerd in de informatie voorziening om de opsporing "state of the art" te maken.

De opdrachtgevers voor het programma hebben besloten de maatregel 'gebruiksvriendelijker interface BVH en Summ-IT' niet meer uit te voeren vanwege het verwachte geringe effect op de kwaliteit. Deze ruimte voor informatie voorziening zal gebruikt worden voor andere maatregelen die meer relevant zijn voor het verbeteren van de opsporing. De doorontwikkeling van BVI (2.0) komt daardoor in aanmerking voor uitvoering. Hierover wordt nog in 2016 een beslissing genomen.

5. Vervolgproces en oplevering volgende producten

Politie en OM hebben in deze nota de noodzaak en urgentie benadrukt om de kwaliteit van de opsporing fundamenteel te verhogen; een opvatting die is versterkt door de sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing. De politie levert met het uitvoeren van de zeventien maatregelen uit de contourennota een belangrijke bijdrage aan het 'top down' aanpakken van de knelpunten uit deze analyse. Daarbij hanteren politie en OM het uitgangspunt om ambitieus te zijn, maar ook realistisch over de mogelijkheden om te veranderen gezien de huidige druk op de organisatie en de financiële ruimte. De analyse heeft voor politie en OM het inzicht vergroot dat het toekomstbestendig maken van de opsporing niet zomaar 'maakbaar is' maar vraagt om een duurzaam ontwikkelgericht programma, gedragen door veranderingen in het dagelijkse werk. Deze wijze van werken aan veranderingen past bij een professionele, omgevingsbewuste opsporing in de 21^e eeuw. De veranderkracht van de organisatie neemt toe naarmate de verschillende onderdelen elkaars krachten beter weten te benutten. Zij worden daarin ondersteund en gefaciliteerd. Politie en OM zullen op regelmatige basis rapporteren aan de minister over de voortgang van het programma op daarvoor geschikte momenten.

Onderwerpen in de volgende voortgangsnota

Een volgende voortgangsnota zal in ieder geval de volgende onderwerpen beschrijven:

- Voortgang op de maatregelen uit de Contourennota:

De focus zal vooral liggen op maatregelen die in 2017 ontwikkeld en geïmplementeerd worden.

- Doorontwikkeling van een visie op de opsporing

De sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing en de daarin opgenomen aanbevelingen zijn een belangrijk fundament voor de doorontwikkeling van een visie op de opsporing. Ook de bouwstenen voor een toekomstbestendige visie op de opsporing uit de contourennota zijn een basis. Het gaat om een doorontwikkeling van een visie, omdat ook een visie op de opsporing continu wordt beïnvloed door maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Bij deze visieontwikkeling is de veranderstrategie en de benodigde veranderkracht een wezenlijk onderdeel. Medewerkers uit alle geledingen uit de opsporing worden betrokken bij de doorontwikkeling van de visie, zoals aangegeven in de contourennota en door de minister toegezegd in de brief bij deze nota. Ook het OM, het openbaar bestuur (burgemeesters, wethouders), de wetenschap, bijzondere opsporingsdiensten (BOD), overheidsorganisaties, journalisten en bedrijven worden betrokken. De aanpak van criminaliteit raakt iedereen. Op basis van deze doorontwikkeling van de visie wordt een agenda voor de langere termijn geformuleerd.

- Doorkijk naar maatregelen op (middel)lange termijn

Vanaf 2018 komt er weer ruimte in de politieorganisatie voor *nieuwe maatregelen* voor de verbetering van de opsporing. In de contourennota hebben politie en OM al één maatregel genoemd die op de middellange termijn genomen moet worden.

Investering in personeel

De inzet van de politie is om tot een meer divers samengesteld personeelsbestand te komen. Zij wil medewerkers met verschillende achtergronden, competenties, kennis en vaardigheden om meervoudig kijken te borgen en toegerust te zijn op de eisen die de opsporing stelt. Deze variëteit aan achtergronden is nodig om de expertises op voldoende niveau in huis te hebben, maar ook om nieuwe opsporingsmethoden te ontwikkelen, een zaak sneller en beter op te lossen en goed te functioneren in veiligheidsnetwerken. Ten slotte versterkt een meer divers personeelsbestand de legitimiteit³³.

³³ De inrichting van de politie volgt de competenties die zij gezien de maatschappelijke ontwikkelingen nodig heeft. Ook betekent dat de inrichting van de politie de ontwikkelingen in de samenleving op de voet volgt. In 2013 was 34 procent van de

De analyse onderbouwt de wens van politie en OM. Nu kan een twintigste-eeuwse rechercheur met een basiskennis van strafrecht, opsporingsbevoegdheden en straatwijsheid nog goed meekomen. Dit is over enkele jaren minder het geval, zeker als het gaat om nieuwe vormen van criminaliteit. Vakmanschap in de moderne opsporing vraagt om zogenoemde *21st century skills*: creativiteit, conceptuele denkkraft, probleemoplossende vaardigheden, communiceren, multidisciplinair samenwerken, kritisch denken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden, verantwoordelijkheidsbesef en zelfregulering.

In de formatie (Inrichtingsplan Nationale Politie)³⁴ is ruim elf procent³⁵ van de totale operationele sterkte op hbo-niveau of hoger. Met het oog op de lange termijn is de inzet van de politie erop gericht om door te groeien naar een hoger gemiddeld percentage (twintig à dertig procent) van de functies op hbo-niveau of hoger over de gehele breedte van de operationele sterkte. Het gaat om zowel nieuwe instroom als zittende medewerkers die door opleidingen naar hbo-niveau of hoger doorgroeien. Voor het cluster Opsporing en Intelligence moet rekening worden gehouden met invulling van een substantieel deel van de functies op hbo-niveau of hoger³⁶.

Voor een meer diverse samenstelling van het personeel in de opsporing is het noodzakelijk dat een groot gedeelte van de nieuwe instroom een hbo- of wo-opleiding heeft. Rond 2025 zal ongeveer veertig procent van de huidige medewerkers in de opsporing zijn uitgestroomd (pensioen of anderszins), ongeveer 5000 fte. Vanaf 2017 gaat het om een paar honderd op te vullen plekken per jaar. Deze uitstroom van oudere krachten houdt enerzijds het risico in van verlies aan ervaring, kennis en netwerken. Anderzijds biedt het een unieke kans om een eerste slag te maken naar een andere samenstelling van het personeel in de opsporing.

HRM beleid

De verschillende doelgroepen met hun uiteenlopende achtergronden en ontwikkelmogelijkheden maken een nieuw selectie- en aanstellingsbeleid noodzakelijk en een daarop aansluitend carrière- en beloningsbeleid. Ook zijn er gevolgen voor het opleidingsaanbod. Belangrijk is de wijze waarop de politie snel kennis en expertise binnenhaalt, maar ook sneller van kennis afscheid neemt als deze niet meer nodig is. *Lifetime employment* moet niet meer voor alle medewerkers het uitgangspunt zijn, omdat specifieke expertise of vaardigheden tijdelijk nodig zijn of ingekocht kunnen worden.

De politie werkt aan inzicht in de noodzakelijke aanpassingen van het HRM-beleid die nodig zijn om de personele aantallen/verschuivingen op te vangen (kwantiteit). Ook de gevolgen voor de opleidingen, waaronder die van de Politieacademie, worden meegenomen. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke kwaliteitsverbetering nodig is. Andere vragen zijn: wat is een gewenste bezetting van bestaande medewerkers en nieuwe instroom, welke gevolgen heeft dit voor leidinggevend en de leiderschapsstijlen, de sturing van de organisatie en de sturing op de medewerkers. Een andere vraag is op welke competenties leidinggevend en medewerkers geworven moeten worden. Een onderbouwing (in scenario's) van de (meer)kosten van een substantieel hoger aantal hoger opgeleiden van dertig procent in 2025 zal worden berekend.

IV maatregelen

Naast investeringen in HRM maatregelen dragen ontwikkelingen op het gebied van informatie voorziening in grote mate bij aan een kwalitatief betere opsporing op de middellange termijn.

'State of the art' informatie voorziening-ondersteuning levert een forse bijdrage aan een efficiënte en effectieve opsporing. De grootste uitdaging voor de opsporing en informatie voorziening voor de komende jaren is het verwerken van grote hoeveelheden gestructureerde en ongestructureerde data die kunnen leiden tot (verder) onderzoek, bewijs of opsporingsindicaties. Deze informatie moet in samenhang met andere onderzoeksgegevens worden geanalyseerd en ontsloten. De basisvoorziening informatie (BVI) is daarvoor het fundament dat komende jaren verder wordt versterkt.

Nederlandse beroepsbevolking hbo- of wo-opgeleid³³. In 2025 heeft naar verwachting meer dan veertig procent van de bevolking een hbo- of wo-opleiding. De Nationale Kompas Volksgezondheid (2013).

³⁴ In het Inrichtingsplan Nationale Politie wordt uitgegaan van 20 procent hbo-ers binnen de gehele operatie.

³⁵ Dat wil niet zeggen dat deze medewerkers ook altijd aan alle eisen (startkwalificatie) voor die functie voldoen.

Ook andere maatregelen helpen om dit effect te bereiken, bijvoorbeeld het (extra) investeren in mobiel werken, in nieuwe vormen van opsporen, data analyse en ketensamenwerking. In toenemende mate zal de analyse van beschikbare (digitale) data onderdeel uitmaken van de tactische opsporing.

Traditionele opsporingsmethodieken zoals tappen van telefoons en het verhoor van verdachten leveren steeds minder informatie op. Door het combineren van digitale sporen en het leggen van verbanden in de veelheid van onderzoeksdata ontstaan nieuwe kansen. De huidige manier van analyseren waarbij de analist veel tijd bezig is met het verzamelen en ordenen van informatie heeft zijn beste tijd gehad door voortschrijdende technische mogelijkheden. Voor de opsporing is het van groot belang dat beschikbare tools (software) voor de politie beschikbaar komen waarmee geavanceerd verbanden kunnen worden gelegd in grote hoeveelheden data (mastgegevens, sensing, internet). Deze tools moeten het totale politiedomein bestrijken. Op kleinere schaal wordt dit al toegepast in de raffinaderij (zie het kader in hoofdstuk 3).

Daarnaast laten investeringen in verdere digitalisering³⁷ van de gehele strafrechtketen deze doelmatiger werken.

Proeftuinen

Proeftuinen zullen een meer gefundeerd beeld geven van belangrijke onderdelen van een toekomstbestendige opsporing. Deze proeftuinen starten bij de districtsrecherches en in de intelligence-organisatie. In die setting wordt de meerwaarde van hoger opgeleiden binnen de opsporing beproefd. Ook worden een andere organisatie en/of inrichting van het werk en een stijl van sturing en leiderschap die daarbij passen beproefd. Een vraag die in de proeftuinen wordt gesteld is of een personeelsbestand met een meer diverse samenstelling leidt tot een andere kwaliteit van werk en/of effectiever en efficiënter werken, bijvoorbeeld omdat men in staat is verschillende (digitale) informatiebronnen eenvoudig te ontsluiten. Andere onderwerpen in de proeftuinen zijn de samenwerking met partners in en buiten de strafrechtketen in een integrale aanpak van criminaliteit en de wijze waarop gebruik kan worden gemaakt van deskundigheid van buitenaf en pilots rondom nieuwe wijzen van informatieverzameling en analyse. De proeftuinen zijn een belangrijk middel om de samenhang tussen de bottom-up veranderstrategie en de top-down maatregelen te verbinden.

Monitoring op de maatregelen

De voortgang op de maatregelen hangt nauw samen met de wijze van verantwoording en monitoring. De volgende nota zal hiervoor een voorstel bevatten. Het eerste idee is om elk half jaar de voortgang te monitoren. De meting zal zich richten op output (tijdigheid, aantal zaken) maar zal daarnaast vooral gaan over de outcome-resultaten. Outcome kan bijvoorbeeld worden beschreven als het bereiken van het effect dat men voor ogen heeft. In de volgende rapportage wordt een voorzet van de eerste resultaten van de monitoring gegeven.

Het vertrouwen van de burger staat centraal in de werking van de veiligheids- en strafrechtketen. Dit vertrouwen wordt mede bepaald door de vraag of de opsporing inspeelt op de behoefte en de bedoeling van de burger. Ook krijgt de burger vertrouwen doordat interventies van de strafrechtketen criminaliteit bestrijden en sanctioneren op een wijze die effect en betekenis heeft voor slachtoffer, verdachte en maatschappij. Om die reden hebben *betekenisvolle interventies* een belangrijke plaats in de maatregelen (zie hoofdstuk 4, maatregelen a en b).

Output-resultaten zijn belangrijke indicatoren. Maar outcome-resultaten zijn veel belangrijker: hoe waarderen burgers (slachtoffers, daders en hun omgeving), gezag (bestuur, OM) en ketenpartners de opsporing, de kwaliteit van de interventies en de daarbij behorende afwegingen. Interveniëren op een wijze die effect en betekenis hebben voor slachtoffer, verdachte en maatschappij sluit aan op één van de belangrijkste drijfveren voor mensen om bij de politie te gaan werken: het 'leveren van een bijdrage aan de veiligheid'³⁸. Daarbij geven 'oplossingspercentages en het aantal opgepakte verdachten' niet altijd het volledige beeld of slachtoffers ook direct geholpen zijn³⁹.

³⁷ Het Programma Digitaal Werken in de Strafrechtketen (DWS) richt zich op digitalisering van de strafrechtketen.

³⁸ Het rapport 'De psychosociale gezondheid van politiepersoneel' (WODC), is in 2013 door de minister van Veiligheid en Justitie naar de Tweede Kamer gestuurd.

³⁹ Een aardig voorbeeld is deze recente casus: duizenden Nederlanders konden door ransomware (malafide software door criminelen op afstand op computers geplaatst) niet meer bij hun privéfoto's op hun computer. Deze mensen moesten eerst een

Ten slotte: medewerkers centraal

De sterkte- en zwakteanalyse maakt duidelijk dat er voldoende redenen zijn voor trots op de Nederlandse opsporing. Het zijn de medewerkers, in de operatie, de bedrijfsvoering en de staf, die zich dagelijks inzetten om de politieorganisatie beter te maken. Zij verdienen een organisatie, een gezag (OM, burgemeesters) en een minister die hen op allerlei manieren steunt.

Politie en OM constateren dat er sinds de oplevering van de nota Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing belangrijke ontwikkelingen in gang worden gezet om de opsporing duurzaam te versterken. De politieorganisatie werkt aan maatregelen die top-down randvoorwaarden en kaders stellen voor een kwaliteitsverbetering die zoveel mogelijk in een bottom-up veranderstrategie - vanaf de werkvloer - wordt geïnitieerd en ontwikkeld.

Het vergroten van het verandervermogen van de politie is essentieel voor deze ontwikkeling. De politie werkt hieraan door het stimuleren van een cultuur waarin verbeteringen in de praktijk plaatsvinden, aangemoedigd, gefaciliteerd en zo nodig bijgestuurd door de lijn (praktijkontwikkeling als leerstrategie). Medewerkers krijgen daarbij de ruimte om eigen keuzes te maken én leggen daarover verantwoordelijkheid af. De sterkte- en zwakteanalyse zal voor veel medewerkers herkenbaar zijn. De analyse is bedoeld om van te leren en om met elkaar het gesprek aan te gaan, zoals het een professionele organisatie in de 21^e eeuw betaamt. Deze analyse kan voor de lijn en medewerkers een instrument zijn om met elkaar te onderzoeken waar men voor staat en wat nodig is om verder te komen. Vanuit deze gesprekken kan verder worden gebouwd aan een politieorganisatie van de toekomst, met professionals die trots zijn op de resultaten die zij boeken en burgers die vertrouwen hebben in de politie en de strafrechtketen.

bedrag overmaken voordat hun computer ontgrendeld zou worden. Politie en OM wisten met deskundigen de sleutel te kraken waardoor de computers weer toegankelijk werden. Naast het opsporen van de daders, is vooral deze actie van belang voor de burger. In 'output (de kwantitatieve indicatoren) betekent dit 1 opgeloste zaak en 1 te straffen verdachte. In 'outcome (kwalitatieve indicator, bijvoorbeeld slachtoffermonitor en reputatieonderzoek) is er sprake van flinke aantallen tevreden burgers die waardering hebben over de aanpak.

Bijlage: Overzicht van de knelpunten uit de sterkte- en zwakteanalyse en de daarop genomen maatregelen en andere (eerste) ontwikkelingen die bijdragen aan de realisatie van het toekomst bestendig maken van de opsporing.

Knelpunt:	Vakmanschap	Houding en gedrag incl. leiderschap	Verandervermogen	Samenwerking	Bedrijfsvoering
Inspanningen programma					
Visie op toekomstbestendige opsporing ontwikkelen (maatschappelijke opdracht)		X	X	X	X
Teams Vernieuwend Werken – Opsporing	X	X	X	X	X
HRM deltaplan					X
Opsporingscafés			X	X	
Stimuleren en ondersteunen uitvoering regionale plannen		X	X		
Kennisdeling en samenwerking bevorderen – Agora			X		
Monitoring		X	X		
17 maatregelen					
Intake en screening (a)	X			X	X
ZSM betekenisvol (b)	X			X	
Inbreng specialismen (h)	X	X	X		X
Vakmanschap VVC (j)	X				
Parate kennis SV (k)	X	X			
IV adaptief wendbaar (e)	X				X
Opleidingseisen (f)		X		X	X
Vaardigheden (g)	X				
Profcheck (l)	X				
Parate kennis specifiek (m)	X				
Professionele standaard (n)	X				
Doorontwikkeling HovJ (o)	X	X			
Prof. Standaard en onderwijs (p)	X				
Leeropbrengst onderwijs (q)	X				
Begeleiden instroom specialisten (i)		X			X
Leiding netwerkgericht	X	X	X	X	
Leiding en sturing	X	X	X	X	X