



POLITIEACADEMIE

PA

Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit

Een nulmeting

Andersson Elffers Felix in samenwerking met de Politieacademie,
Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde

Ivo van Duijneveldt
Jan Haagsma
Renate Klein Haneveld
Moritz Knapp
Nicolien Kop
Ido Smidts
Gerard Snel
Olaf Wilders

Utrecht/ Apeldoorn, 12 maart 2012
AP101/Rapport V11

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.1.1	Administratieve lasten in de opsporing	4
1.2	De onderzoeksopdracht	5
1.3	Leesadvies	6
2	Achtergrond van het onderzoek	7
2.1	De beleidscontext	7
2.2	Trend ontwikkeling	7
2.2.1	De commissie Van Traa	7
2.2.2	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen	8
2.2.3	Commissie Posthumus	9
2.3	Onderbouwing van toename administratieve lastendruk	9
2.3.1	Gebruiksonvriendelijke (computer)systemen	10
2.3.2	(Europese) wet en regelgeving	10
2.3.3	Bureaucratie en formulieren	11
2.4	Samenvatting	12
3	Operationaliseren van het onderzoek	14
3.1	Inperking administratieve lasten	14
3.2	Wat is zwacri?	14
3.2.1	“Van Traa”	15
3.2.2	Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit	15
3.2.3	Ondermijnende criminaliteit	16
3.3	Afbakening zwacri ten behoeve van dit onderzoek	17
3.4	Omvang van de ZwaCri	17
3.5	Sterkte van de zwacri	18
3.6	Onderzoeksopdracht: nulmeting administratieve werklust zwacri	19
3.6.1	Een duiding van de administratieve last	19
3.7	Administratieve lasten meten	20
3.7.1	Aanvullend onderzoek	22
3.7.2	Nulmeting en vervolgmetingen	22
4	De beleefde administratieve lastendruk	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Resultaten kwalitatief onderzoek	23
4.2.1	Hooggespannen verwachtingen over invoering nationale politie.	23
4.2.2	Zorgen over bureaucrativering.	23
4.2.3	Administratie in de opsporing vergt 70% werktijd, trend is stijgend.	24
4.2.4	Administratieve lasten gepercipieerd als ‘onnodige handelingen’.	25
4.2.5	Ervaren lastendruk is groot.	25
4.2.6	BOB-aanvragen: roep om generiek bevel.	26
4.2.7	Geheimhoudersgesprekken	27
4.2.8	Dubbele data-entry en gebrekkige IT-architectuur	27

4.2.9	Verantwoordings- en voortgangsrapportages: te veel en te vaak.	28
4.2.10	Overige knelpunten.	29
4.3	Verbetermaatregelen	29
4.3.1	Betere systemen en sturen op vertrouwen	29
4.3.2	Organisatorische 'workarounds' minder geloofwaardig.	30
5	De administratieve lastendruk gekwantificeerd	32
5.1	Delphi-bijeenkomsten	32
5.2	Referentiekader	32
5.2.1	BOB-aanvragen: aandeel en tijdbelasting (inclusief registratie ICT)	33
5.2.2	Vertaling naar FTE	37
5.2.3	Omvang (% en tijd) van registratie ICT per BOB-aanvraag per onderzoek	38
5.2.4	Verwijderen geheimhoudergesprekken	39
5.2.5	Vervolgmetingen	40
6	Conclusies en aanbevelingen	42
6.1	Conclusies:	42
6.2	Aanbevelingen:	43
6.3	Doorwerking naar andere niveaus van criminaliteitsbestrijding	43
6.4	Ervaringen op ander gebied ook van toepassing op zwacri?	44
6.4.1	Landelijke invoering FoBo	45
6.4.2	Gebruik van nieuwe techniek	46
7	Bijlage Definitie administratieve lastendruk	47
7.1	Lasten door administratieve werkzaamheden	47
7.2	Administratieve knelpunten bij de politie	47
8	Bijlage Onderzoeksopzet	50
8.1	Onderzoeksopzet	50
8.2	Delphi-methode	50
8.2.1	De onderzoeksmethodiek	50
8.2.2	Operationele uitwerking werklasteronderzoek	51
8.2.3	Workshops/Expertpanels	52
8.3	Focusgroepen	52
8.3.1	Opbouw focusgroepen	53
8.3.2	Opbrengst focusgroepen	54
8.4	Meta-analyse	55
9	Bijlage Kwantitatieve resultaten	56
10	Bijlage Resultaten vragenlijst Focusgroep	58
11	Bijlage Reeds lopende initiatieven terugdringen administratieve lasten	65
12	Bijlage Bruto-netto breakdown	66

13	Bijlage Overzicht vorderingen in het kader van BOB	67
14	Bijlage Deelnemers onderzoek	69
15	Bijlage Lijst met afkortingen	71
16	Bijlage Geraadpleegde literatuur	73

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft het lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde van de Politieacademie verzocht om in samenwerking met Andersson Elffers Felix (AEF) een nulmeting uit te voeren naar de administratieve lasten die de politie ervaart in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit. Het Ministerie stelt deze vraag in de context van het aanvalsplan dat de minister van Veiligheid en Justitie heeft opgesteld om de administratieve lastendruk in het politiewerk terug te dringen. Concreet is de ambitie om deze kabinetsperiode de door agenten ervaren administratieve lastendruk met 25 procent te reduceren. Dit moet politiemedewerkers in staat stellen meer tijd te besteden aan hun eigenlijke politiewerk. In de beleidsagenda 2011 van het ministerie van Veiligheid en Justitie is de doelstelling geconcretiseerd tot 5.000 Fte's productiviteitswinst. En het moet ertoe leiden dat het presterend vermogen en de slagvaardigheid van de politie wordt vergroot. Het ministerie van Veiligheid en Justitie is voornemens de administratieve lastendruk in diverse aspecten van het politiewerk aan te pakken, waaronder de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit. Een nulmeting is gewenst om het effect van maatregelen om de administratieve lasten terug te dringen op termijn inzichtelijk te kunnen maken.

1.1.1 Administratieve lasten in de opsporing

Het aanvalsplan van de minister van Veiligheid en Justitie beslaat de gehele politieorganisatie, dus ook de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit. Ook in dit deel van het politiewerk is de inzet erop gericht om de administratieve lasten waar mogelijk terug te dringen. Dat geldt in het bijzonder voor die administratieve verplichtingen die geen waarde toevoegen en daardoor als hinderlijk worden ervaren. Administratieve lastenreductie mag geen doel op zich zijn, maar een middel om politiemedewerkers in staat te stellen meer tijd te kunnen besteden aan hun eigenlijke werk.

Dit onderzoek richt zich op de administratieve lastendruk in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit. De aanpak van de bureaucratie in de opsporing sluit aan bij een breed gedeeld gevoel dat de administratieve lastendruk in de afgelopen jaren sterk is toegenomen, bijvoorbeeld door aanvullende wet- en regelgeving en vastleggen/verwerken van gegevens in ICT-systemen. Hierover leest u meer in hoofdstuk twee. Dit heeft zijn weerslag op de effectiviteit en slagvaardigheid van de opsporing, deze staat meer en meer ter discussie. Gewezen wordt op de te lage opsporingspercentages. De politie heeft de handen vol, maar haar inspanningen leiden niet tot succesvolle opsporing. De wens om hier verandering in te brengen, sluit dan ook aan bij een breed gedragen besef binnen en buiten de politieorganisatie dat de huidige administratieve belasting van het politiewerk te ver doorgeschoten is.

Hier past echter ook enige nuancering. Voorkomen moet worden dat een beeld ontstaat waarbij administratieve lasten per definitie 'onnodig' zouden zijn. Een belangrijk deel van het politiewerk is in essentie administratief werk om de zorgvuldigheid en kwaliteit van het politieoptreden in een rechtstaat te kunnen waarborgen. Anders dan in de meeste landen met rechtssystemen waarin het onmiddellijkheidsbeginsel een meer prominente rol speelt, leunt het Nederlandse strafprocesrecht zeer sterk op het schriftelijke procesdossier. Het komt nog steeds voor dat zeer ernstige misdrijven (tot en met voltooide levensdelicten) ter zitting 'inhoudelijk' worden behandeld, zonder dat ook maar één getuige of deskundige ter zitting door de rechter wordt gehoord. Zowel de inhoud van de bewijsmiddelen als de wijze

waarop het bewijs is vergaard, wordt bij ons nog grotendeels getoetst aan de hand van het papieren dossier. De hoogte van de administratieve lasten binnen de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit dient dan ook vanuit dit perspectief te worden begrepen.

Er zijn drie bepalende ontwikkelingen die hebben geleid tot een substantiële toename van de administratieve lasten binnen de opsporing van zware criminaliteit:

- Allereerst is begin jaren '90 na de IRT-affaire door de Parlementaire Enquête Commissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa) onderzoek gedaan naar de omvang van de zware criminaliteit. De rapportage heeft geleid tot wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering, waarbij met name de **Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB)** veel administratieve lasten met zich mee heeft gebracht.
- Eind jaren '90 zijn door het programmabureau ABRIO (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen) stappen gezet om te komen tot beschrijving van opsporings- en vervolgingsprocessen ter verbetering van effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en de sturing van deze processen. Dit heeft geleid tot **formalisering van deze processen** en daarmee tot verhoging van de administratieve lasten.
- Na de Schiedammer parkmoord in 2000 heeft de Commissie Posthumus aanbevelingen gedaan die de basis legde voor het Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV), het huidige Centrum Versterking Opsporing (CVO). Onderdeel hiervan is verdergaande certificering van rechercheurs. Ook deze **certificering** brengt administratieve lasten met zich mee.

Om het effect van de aanpak van administratieve lasten in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit inzichtelijk te kunnen maken, wil het ministerie van Veiligheid & Justitie kunnen beschikken over een nulmeting van de administratieve lastendruk in de opsporing.

1.2 De onderzoeksopdracht

De onderzoeksopdracht kan als volgt worden geformuleerd:

1. Stel vast wat in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit als administratieve werklust wordt ervaren.
2. Stel vast wat de omvang is van de administratieve werklust in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit als percentage van het totaal en in capaciteit (uren en fte).
3. Benoem de aandachtspunten voor de vermindering van de administratieve werklust.

Noot: Bij dit onderzoek is, voor het in kaart brengen van de administratieve werklust met de politieprofessionals, uitgegaan van een 'standaard zwacri-onderzoek': *een goedlopend zwacri-onderzoek met een doorlooptijd tussen de zes en negen maanden.*

1.3 Leesadvies

Dit rapport bestaat uit zes hoofdstukken en negen bijlagen. Om snel kennis te nemen van de essenties van het onderzoek kunt u volstaan met het lezen van:

- hoofdstuk 1, in zijn geheel
- hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 (samenvatting)
- hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, 3.3,3.4 en 3.5
- hoofdstuk 4, in zijn geheel
- hoofdstuk 5, in zijn geheel
- hoofdstuk 6, paragraaf 6.1 en 6.2.

2 Achtergrond van het onderzoek

2.1 De beleidscontext

Minister Opstelten presenteerde in maart 2011 het aanvalsplan voor het terugdringen van de administratieve lasten bij de politie onder de titel *'Minder regels, meer op straat'*. In dit plan geeft hij aan dat hij de administratieve lasten binnen de politie met 25% wil verminderen gedurende deze kabinetsperiode om zodoende de politiemann/vrouw weer meer op straat te zien. De Minister heeft hier een driedelig aanvalsplan voor opgesteld. In de eerste plaats moeten overbodige en ergerlijke bureaucratische handelingen worden opgeruimd. Hierbij gaat het zowel om handelingen binnen de politiepraktijk als binnen de bedrijfsvoering. Ook is een belangrijk doel het voorkomen van toekomstige lasten. Een tweede aanvalsfront is het verbeteren van slimmer politiewerk. Om dit te bereiken worden er maatregelen genomen omtrent FrontOffice-BackOffice, heterdaadkracht en een snelle afhandeling. Het laatste aanvalsfront richt zich op het verhogen van het vakmanschap. Hierbij moet gedacht worden aan meer ruimte voor opleiding en training, leiderschap vanuit vertrouwen en slimmer sturen.

De Minister wil de mensen uit de politiepraktijk graag betrekken bij zijn aanval op de bureaucratie en wil de voortgang dan ook monitoren aan de hand van zowel cijfers als ervaringen. Hij geeft aan dat het aanvalsplan op de administratieve lasten en daarmee de bureaucratie alleen volledig gaat werken, wanneer er ook het nodige verandert aan de ICT-systemen die bij de politie gebruikt worden. Verderop in dit hoofdstuk zal hier uitgebreider op worden ingegaan.

2.2 Trend ontwikkeling

Er hebben zich binnen de opsporing de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen voor gedaan. Deze ontwikkelingen hebben invloed gehad op de werkwijze van de opsporing. Onder deze werkwijze vallen ook de administratieve handelingen die rechercheurs moeten uitvoeren. Deze administratieve handelingen zijn ook beïnvloed door de ontwikkelingen in de opsporing, over het algemeen zijn de administratieve handelingen hierdoor toegenomen. In sommige gevallen zelfs op een dusdanige manier dat ze door de recherche als een administratieve last ervaren worden en men het bezwaarlijk vindt om ze uit te voeren.

2.2.1 De commissie Van Traa

De ontwikkelingen die geleid hebben tot een (grote) toename van de administratieve handelingen en daarmee samenhangend de administratieve lasten beginnen bij de IRT-affaire aan het begin van de jaren '90. Naar aanleiding van de werkwijze die de Interregionale researcheteams hanteerden om door te dringen tot in de kern van een criminele organisatie en de bijbehorende problemen die hiermee naar voren kwamen, werd er in 1994 een parlementaire enquêtecommissie ingesteld onder leiding van Maarten van Traa. Hun taak was om te kijken naar de opsporing in het geheel en haar werkwijzen goed onder de loep te nemen. Dit heeft geresulteerd in een rapport dat in 1996 aan de Tweede Kamer is gepresenteerd. Uit dit rapport bleek dat de organisatie niet naar behoren functioneerde, dat er een gebrek aan normen was en dat er problemen waren in de gezagsverhoudingen (Van Traa et al., 1996). Het rapport van de commissie Van Traa heeft geleid tot een groot aantal wijzingen in het Wetboek van Strafvordering, waarvan de invoering van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB) de belangrijkste is.

Deze BOB-wetgeving moest ervoor zorgen dat er minder vrijheid kwam voor politie en justitie om inbreuk te maken op de privacy en vrijheid van mensen. Het gaat dan ook alleen

om de opsporingsmethoden waarbij er sprake is van een meer dan geringe inbreuk, zoals observatie, infiltratie, opnemen van vertrouwelijke communicatie, etcetera. Het idee achter de BOB-wetgeving is dat de recherche voor het inzetten van deze bijzondere opsporingsmiddelen voortaan goedkeuring moet hebben van het OM (Spapens et al., 2011).

Om tot deze goedkeuring te komen moeten er veel formulieren worden ingevuld en de aanvragen dienen ook allemaal onderbouwd te worden. Dit zorgt voor een grote toename in het aantal administratieve handelingen. Het wordt door een groot aantal rechercheurs dan ook gezien als een last, omdat ze van mening zijn dat het ook met minder formulieren (en daarmee dus administratieve handelingen) geregeld zou moeten kunnen worden (Brummelkamp&Linssen, 2006).

2.2.2 Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen

De volgende ontwikkeling die geleid heeft tot een toename van het aantal administratieve handelingen en lasten is de instelling van het project Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen (ABRIO). Dit programmabureau vloeide voort uit de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie Van Traa) en moest er voor zorgen dat er een beschrijving kwam van de opsporings- en vervolgingsprocessen om de effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en sturing van deze processen te verbeteren (Van Bochove, 2011).

Om tot deze verbetering te komen, was door Van Traa al aangegeven dat een goede oplossing het formaliseren van deze processen zou kunnen zijn. Onder de noemer ABRIO vallen 5 verschillende projecten, te weten: sturing/resultaat, kwaliteit werkprocessen, strafrechtsketen, opleidingen/certificeren, recherche en informatiehuishouding. Met name het laatste project is van groot belang voor de recherche geweest. Een belangrijk resultaat hiervan is de invoering van de zogenaamde infodesk. Deze infodesk zorgt in feite voor de verstrekking van alle informatie en speelt hierdoor een zeer belangrijke rol in het opsporingsproces. Rechercheurs zijn – dankzij de formalisering – verplicht om hun info via deze weg te verkrijgen (Brummelkamp&Linssen, 2006).

De herinrichting van de informatiehuishouding waarbij de infodesk een belangrijke rol speelt zou doeltreffend kunnen zijn, zij wordt echter op dit moment vooral ervaren als een administratieve last (Van Bochove, 2011). Rechercheurs hebben niet meer de mogelijkheid om een extra zoekslag te maken omdat ze alleen maar zeer specifieke resultaten op hun zoekvraag krijgen. Dit zorgt ervoor dat er vaak meerdere zoekvragen nodig zijn om de juiste informatie te verkrijgen en hierdoor kunnen de doorlooptijden van zaken ook toenemen (Busker et al., 2011a; Busker et al., 2011b). Daarnaast moeten er voor de aanvraag van informatie via de infodesk ook weer enkele formulieren worden ingevuld, terwijl rechercheurs vroeger zelf konden zoeken en hiermee dus veel administratieve handelingen en lasten konden besparen (Brummelkamp&Linssen, 2006).

Tenslotte verdient hier het werken met sturingsdocumenten enige aandacht. In het opsporingsproces wordt volop gebruik gemaakt van weegdocumenten, projectvoorstellen, projectplannen, plannen van aanpak en voortgangsverslagen. Deze hebben hun intrede gedaan in het 'Abrio-tijdperk' en leveren niet alleen administratieve handelingen op die soms veel tijd in beslag nemen, zij leiden ook tot irritatie. Zoals uit de Focus- en Delphigroep-bijeenkomsten in dit onderzoek is gebleken betreft het hier een gedeeld gevoel dat veel overbodig werk wordt gedaan wat feitelijk niet bijdraagt aan het bestrijden van criminaliteit.

2.2.3 Commissie Posthumus

De laatste ontwikkeling die in dit hoofdstuk besproken wordt is de doorwerking van het programma Versterking Opsporing en Vervolging (PVOV) welke een gevolg is van de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie Posthumus. De Commissie Posthumus is in 2005 ingesteld om het strafrechtelijk onderzoek naar de Schiedammer Parkmoord te evalueren. Het doel van het onderzoek was het achterhalen hoe het proces van waarheidsvinding in deze schokkende zaak is verlopen. Uit het onderzoek van de commissie bleek dat er vanaf het begin van het onderzoek door het OM grote fouten zijn gemaakt. Ook bleek dat de politie haar onderzoek niet nauwkeurig heeft uitgevoerd, er veel sporen verloren zijn gegaan en dat de belangrijkste getuige op onjuiste manier is behandeld (Posthumus, 2005).

De aanbevelingen van de commissie Posthumus hebben, in opdracht van de toenmalige ministers van Justitie en van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, geleid tot het PVOV. Gedurende 5 jaar lang streefde het programma de volgende doelen na (PVOV, 2008):

- een betere kwaliteit en professionaliteit van de opsporing om criminaliteit effectief te bestrijden
- een zichtbare transparantie en integere werkwijze
- een versterkt vertrouwen van de burger in de politie.

In 2010 is het PVOV overgegaan in het Centrum Versterking Opsporing (CVO), om ervoor te zorgen dat de verbeteringen ook geborgd blijven.

De resultaten van het PVOV vertalen zich in het ontstaan van een cultuur van tegenspraak en reflectie binnen de opsporing en een impuls in het forensisch onderzoek. Een belangrijk thema van het CVO was het bewerkstelligen van de komst van meer HBO-ers binnen de opsporing. Middels opleiding wordt de kwaliteit van de opsporing verbeterd, zo zijn er specifieke post-HBO opleidingen voor leidinggevend en voor recherchekundigen ontwikkeld. Ook op andere niveaus zijn er opleidingen ontwikkeld waardoor bijvoorbeeld alle leidinggevend die aan een TGO werken thans beschikken over een specifiek diploma. Daarnaast zijn voor specifieke taken, zoals verhoor, opleidingen ontwikkeld die voorwaardelijk zijn voor het mogen uitvoeren van deze taak. Aan een aantal van dergelijke cruciale functies is een certificeringsplicht gekoppeld. (Bochove, 2011).

Een extra factor is dat de registratie en administratie van deze verplichte certificeringen niet adequaat is georganiseerd en in een aantal gevallen gefragmenteerd in verschillende systemen is opgeslagen. Dit leidt tot veel administratieve lasten en een gebrekkige mogelijkheid om de gegevens te gebruiken als personeels- of managementinformatie of voor vragen in het kader van de WOB¹.

2.3 Onderbouwing van toename administratieve lastendruk

Op basis van de onderzoeken die in het verleden zijn gedaan zijn er enkele oorzaken waar te nemen voor de toename in de administratieve lastendruk. Deze oorzaken hangen samen met de ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn behandeld. In deze paragraaf zullen de belangrijkste oorzaken benoemd en onderbouwd worden.

¹ Bron: Werkgroep VPVP, notitie 5 oktober 2011 *Beleidskader bevoegd en bekwaam*

2.3.1 Gebruiksonvriendelijke (computer)systemen

Binnen het Nederlandse politieapparaat zijn tal van (computer)systemen in omloop. Ieder korps heeft weer zijn eigen werkwijze en wijze van omgaan met de systemen (Brummelkamp&Linssen, 2006). Dit probleem heeft men geprobeerd te ondervangen met de algemene invoering van de Basis Voorziening Handhaving (BVH). Dit systeem blijkt echter nog in onvoldoende mate te koppelen met de Basis Voorziening Opsporing (BVO), het systeem wat door de opsporing gebruikt wordt. Sommige gegevens uit BVO kunnen bijvoorbeeld niet in BVH ingevoerd worden, waardoor BVH geen vervanger kan zijn voor BVO. De slechte koppeling leidt er ook toe dat er weinig mogelijkheden zijn tot het uitwisselen van informatie op een eenvoudige manier. Dat geldt niet alleen voor de systemen onderling, maar ook de korpsen onderling ondervinden moeite om tot informatie-uitwisseling via de systemen te komen.

Een ander punt omtrent de computersystemen is het feit dat er binnen korpsen zelf ook gebruik wordt gemaakt van verschillende systemen, waarin soms tot 3 keer toe dezelfde informatie moet worden ingevoerd omdat de systemen niet te koppelen zijn (ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011). Dit leidt ertoe dat er veel tijd verloren gaat die beter gebruikt had kunnen worden om misdaden op te lossen. Agenten en rechercheurs geven ook aan (Straver et al., 2011) dat ze het niet alleen ergerlijk vinden om alles tot 3 keer toe te moeten invoeren, maar dat het invoeren ook zeer ongebruiksvriendelijk gaat.

Er is de laatste jaren veel tijd en geld geïnvesteerd om tot een goed, gebruiksvriendelijk systeem te komen voor de politie. Dit doel is men echter enigszins voorbijgestreefd (USBO advies, 2011). Dit komt onder andere omdat systemen niet in zijn geheel werden aangeschaft vanwege de hoge kosten en dat het BVH systeem (wat voor het hele politieapparaat zou moeten werken) minder geschikt is voor de opsporing, zeker wanneer het om de forensische kant hiervan gaat. Daardoor heeft de opsporing weer haar eigen systeem (BVO), welke – dankzij de niet volledig ingevoerde versies – moeilijk tot niet te koppelen zijn met BVH. Er wordt ook aangegeven dat de gebruiksvriendelijkheid van alle systemen ver te zoeken is (Straver et al., 2011). Rechercheurs moeten vaak heen en weer klikken, het systeem is traag en het kopiëren van gegevens (wat scheelt qua tijd en handelingen) gaat vaak mis. Bovendien is het systeem voor nieuwe gebruikers lastig te bevatten en ontbeert het een heldere en leesbare gebruiksaanwijzing (USBO advies, 2011).

Op het gebied van de computersystemen die gebruikt worden voor het verzamelen, opslaan en uitwisselen van informatie kan dus nog veel winst behaald worden, zowel qua administratieve handelingen als qua administratieve lasten zoals deze ervaren worden door de rechercheurs die er dagelijks mee moeten werken.

2.3.2 (Europese) wet en regelgeving

Dankzij allerlei (politieke) ontwikkelingen is zowel de Nederlandse als de Europese wet- en regelgeving op het gebied van de politie en het Openbaar Ministerie constant in beweging (AEF, 2010a; AEF, 2010b). Er komen steeds meer regels op Europees niveau wat voor Nederland meestal als gevolg heeft dat de politie strenger aan banden wordt gelegd en zich meer moet verantwoorden voor de keuzes die ze maakt. Deze verantwoording moet niet alleen intern worden afgelegd, maar vooral ook richting politiek, maatschappij en in de eerste plaats OM en rechtelijke macht.

De verantwoording die aan verschillende partijen moet worden afgelegd, moet eigenlijk allemaal op papier worden uitgeschreven. Dit om te voorkomen dat er gerechtelijke dwalingen ontstaan zoals in het verleden meerdere malen is gebeurd (AEF, 2010a). Het moeten afleggen van deze verantwoording zorgt echter wel voor een toenemende

administratieve handelingendruk die in de nodige gevallen ook als last wordt ervaren (USBO advies, 2011).

Door wijzigingen in de Nederlandse en Europese wet- en regelgeving zijn er de laatste jaren extra procedures gekomen met betrekking tot het verantwoorden van bepaalde keuzes en aanpakken (AEF, 2010a; AEF, 2010b). Deze extra procedures leiden over het algemeen tot een redelijke tot sterke toename van de administratieve handelingen en bijbehorende lasten (AEF, 2010a; AEF, 2010b). En een toename van de administratieve handelingen leidt weer tot een toename van de kosten omdat er meer mensen nodig zijn om hetzelfde werk op te knappen.

Niet alleen op cijfermatig en financieel gebied hebben de veranderingen in de wet- en regelgeving de nodige invloed. Zeker ook wanneer er gekeken wordt naar de beleving van agenten en rechercheurs blijkt dat de procedures die samenhangen met deze wetten en regels de nodige irritaties opleveren (USBO advies, 2011). De rechercheurs geven aan dat ze liever meer zaken op willen lossen en zo de burger beter tot dienst willen zijn, maar dat door alle regels en wetten de doorlooptijden van zaken alleen maar langer worden. Zeker wanneer het gaat om wat ingewikkelder zaken, waar bijvoorbeeld minderjarige verdachten bij betrokken zijn, dan blijkt dat de doorlooptijden flink toenemen door de strengere regels en wetten (Busker et al., 2011a; Busker et al., 2011b).

Wel wordt er aangegeven dat men het in eerste instantie niet verkeerd vindt dat er regels zijn, maar deze regels zouden er niet voor moeten zorgen dat de efficiëntie en effectiviteit van de politie afneemt omdat ze te veel bezig is met zich te verantwoorden ten opzichte van allerlei instanties en regels en wetten (USBO advies, 2011). De administratieve handelingen die bij al deze verschillende regels en wetten komen kijken, zowel op Nederlands als op Europees niveau, worden vaak als een last ervaren en aangegeven als een belangrijk knelpunt (Brummelkamp&Linssen, 2006). Een voorbeeld van de administratieve handelingen die door invoering van regels zijn vermeerderd, zijn het aanvragen van bijzondere opsporingsmiddelen (BOB-wetgeving) en recenter ingevoerd op Europees niveau, de Salduz-procedure.

2.3.3 Bureaucratie en formulieren

Het knelpunt dat in deze paragraaf wordt besproken hangt eigenlijk samen met het bovenstaande knelpunt met betrekking tot Europese en Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van onder andere de opsporing. De veranderingen in de wet- en regelgeving zijn namelijk van invloed op de bureaucratie binnen de Nederlandse politie en de formulieren die deze met zich meebrengt (Busker et al., 2011a).

Zoals hierboven al vermeld ergeren rechercheurs zich niet zozeer aan de regelgeving 'ansich', maar ook vooral aan alle extra administratieve handelingen die deze regelgeving met zich meebrengt. Deze extra administratieve handelingen worden gedeeltelijk van buitenaf opgelegd, maar zijn gedeeltelijk ook het resultaat van de eigen interne procedures die zijn opgesteld naar aanleiding van de regelgeving (USBO advies, 2011). Deze procedures zijn opgesteld om ervoor te zorgen dat vanaf het begin van het proces de verantwoording richting voornamelijk OM en rechterlijke macht in orde zijn. Deze procedures zorgen echter voor veel extra administratieve handelingen, die vaak ook als last worden ervaren. De rechercheurs geven ook aan dat ze vinden dat de mate waarin zij tegenwoordig verantwoording moeten afleggen is doorgeslagen en dat het te veel tijd kost, die ook besteed had kunnen worden aan 'het vangen van boeven' (USBO advies, 2011).

Doordat er bij de politie sprake is van een grote organisatie met veel lagen, ontstaat er ook al snel veel bureaucratie (Brummelkamp&Linssen, 2006). Deze bureaucratie komt binnen de opsporing vooral tot uiting door de verschillende wijzen waarop verantwoording moet worden afgelegd. Een rechercheur legt verantwoording af aan zijn teamleider, welke vervolgens weer richting weeg- en stuurploegen en de Officier van Justitie moet, et cetera, et cetera. Deze verantwoording werkt dus door op alle lagen en ook richting verschillende lagen, welke allemaal weer een ander type verantwoording verwachten (USBO advies, 2011). Een teamleider moet soms wel drie verschillende soorten rapportages maken. Hoe hoger men in de keten komt, hoe erger dat ook wordt. De drang naar verantwoording en daarmee bureaucratie is ook terug te vinden in de wijze waarop dingen aangevraagd dienen te worden.

Wanneer men binnen de opsporing een bevel wil verkrijgen voor bijvoorbeeld het plaatsen van een tap, moeten hier tal van formulieren voor worden ingevuld, welke ook vaak verlengd moeten worden met een zelfde aantal formulieren (USBO advies, 2011). Ook wanneer het bijvoorbeeld gaat om het verwijderen van een geheimhoudergesprek (arts, advocaat, etcetera) moeten er veel formulieren worden ingevuld en moeten alle keuzes verantwoord en bevestigd worden (AEF, 2011). Deze formulieren zijn meestal wel het rechtstreekse resultaat van de wijzigingen in wet- en regelgeving. Het is ook niet mogelijk om alle bevelen met één formulier aan te vragen. Voor iedere aparte (voornamelijk BOB) aanvraag moeten aparte formulieren worden ingevuld, welke leiden tot een flinke toename van de administratieve handelingen (USBO advies, 2011). Rechercheurs geven zelf ook aan dat het eenvoudiger zou kunnen wanneer er sprake zou zijn van één uniform formulier waarmee voor alle (BOB-)middelen tezamen toestemming kan worden aangevraagd. Met betrekking tot de geheimhouders heeft men geprobeerd om met behulp van een systeem de filtering hierin te vereenvoudigen (AEF, 2011). Dit heeft er echter alleen maar toe geleid dat er nog meer formulieren moeten worden ingevuld.

2.4 Samenvatting

Tegen de achtergrond van het aanvalsplan op de bureaucratie van de minister van Veiligheid en Justitie is in dit hoofdstuk beschreven welke ontwikkelingen in de afgelopen decennia hebben bijgedragen aan het ontstaan van (overbodige)administratieve lasten. Een grote toename in het aantal administratieve handelingen is veroorzaakt door de invoering van de BOB-wetgeving. Deze wetgeving moest er voor zorgen dat inbreuken in de privacy van burgers ten behoeve van de opsporing voortaan gebaseerd zijn op een wettelijk kader. Het codificeren van de bijzondere opsporingsbevoegdheden is echter gepaard gegaan met het invoeren van een administratief regime om de verantwoordelijkheden en beslissingslijnen scherp afgebakend te krijgen. Bovendien is de bevoegdheid voor het toepassen van de bijzondere opsporingsbevoegdheid grotendeels belegd bij de officier van justitie. Dit is gepaard gegaan met een cultuur van verantwoording die in zijn geheel op papier plaatsvindt. Een tweede belangrijke oorzaak voor het verhogen van de lastendruk is het formaliseren van de opsporingsprocessen. Dit is gepaard gegaan met het toedelen van verantwoordelijkheden aan verschillende spelers in het proces en daarmee met de invoering en het gebruik van documenten die deze spelers voor informatie-uitwisseling nodig hebben. Ten derde heeft het PVOV er toe bijgedragen dat de kwaliteit van de opsporing is verhoogd, maar de keerzijde daarvan is dat de druk op het certificeren van cruciale functies is toegenomen en dat in onderzoeken veel meer verslaglegging plaats vindt met betrekking tot besluitvorming. Een betere kwaliteit en professionaliteit van de opsporing en het verhogen van de transparantie is gepaard gegaan met een toename van het aantal documenten dat moet worden ingevuld om verantwoording af te leggen.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat, los van de hierboven beschreven historische ontwikkelingen, de oorzaken van de toename van de administratieve lastendruk bij de politie tot op grote hoogte in verbinding staan met elkaar. De wet- en regelgeving zijn voor een groot deel van invloed op de bureaucratie en de formulieren die ingevuld moeten worden. Het invullen van deze formulieren hangt weer voor een groot deel samen met de gebruiksonvriendelijke systemen, waardoor het een opeenstapeling wordt van knelpunten die samen zorgen voor het gevoel van administratieve lasten in plaats van administratieve handelingen. Systemen als BVH en BVO die niet goed met elkaar matchen leiden tot dubbele invoer van gegevens. Invoering van nieuwe wet en regelgeving gaat steevast gepaard met een toename van het aantal administratieve handelingen. Naast de opgelegde handelingen op basis van wet- en regelgeving speelt tevens het feit dat er intern een formalisering van de samenwerking plaatsvindt die eveneens gepaard gaat met een toename van het gebruik van formulieren.

3 Operationaliseren van het onderzoek

3.1 Inperking administratieve lasten

Hoofdstuk 2 biedt een reflectie op de achtergrond van de toegenomen administratieve lastendruk. Binnen de opsporing blijkt dat administratieve procedures geen doel op zich zijn, maar doorgevoerd zijn als antwoord op de maatschappelijk discussie over de kwaliteit en zorgvuldigheid van de opsporing. Hierbij dient te worden opgemerkt dat procedurele verplichtingen, deels (1) van de kant van de wetgever (*wet- en regelgeving*) worden ingegeven, wat beperkingen oplegt in de mogelijkheden van de politie om de administratieve lasten te reduceren. Andere oorzaken van toegenomen administratieve last zijn allerlei (2) *administratieve verplichtingen opgelegd door een derde partij*, veelal het Openbaar Ministerie of (3) *administratieve verplichtingen als gevolg van eigen interne voorschriften*.

De meeste administratieve lasten vloeien logisch voort uit eerdere misstanden en verbeterlagen. Zo is door aanvullende wet- en regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van geheimhoudersgesprekken, de werkdrukke c.q. de werklastbeleving bij de politie toegenomen. Ook de voorschriften over vastleggen en verwerken van gegevens in de verschillende ICT-systemen zijn in deze context niet onbelangrijk. Bovendien zijn vaak meerdere externe partijen bij die administratieve lasten betrokken: behalve Openbaar Ministerie en Zittende Magistratuur ook de wetgever (zowel nationaal als in EU-verband). Dat betekent dat reductie van administratieve lasten alleen mogelijk is als er een goed begrip is van het nut en de noodzaak van administratieve verplichtingen.

De vraag om inperking van administratieve lasten moet zo gezien eerder worden geïnterpreteerd als een zoektocht naar mogelijkheden om in samenspraak met de betrokken partijen administratieve verplichtingen af te schaffen en met name de, in de ogen van professionals, *onnodige* administratieve werklast.

Het politiewerk bestaat voor een groot deel uit administratief werk naast opsporingswerk. Het administratieve werk omvat noodzakelijke en onnodige administratieve werklast. Administratieve werklast is bijvoorbeeld het opstellen van een proces-verbaal, een BOB-aanvraag, het 'verbatim' uitwerken van audio-visuele verhoren, het wissen van geheimhoudersgesprekken, opstellen van voortgangsrapportages (ten behoeve van het management), bestuurlijke rapportages en dergelijke. Een deel (hiervan) kan als *onnodige* administratieve werklast worden getypeerd. Bijvoorbeeld 'dubbel werk' zoals het meermalen invoeren van dezelfde gegevens in één computersysteem, het invoeren van dezelfde gegevens in verschillende systemen, het opvragen van informatie uit verschillende systemen waarvoor aparte autorisatie nodig is, bij aanvragen van verlenging BOB-middel opnieuw moeten aanleveren van alle informatie en bescheiden, digitaal beschikbare gegevens die toch op papier worden aangeleverd en daarna moeten worden ingevoerd in eigen computersystemen en dergelijke.

Onderzoek onder politiemedewerkers leert dat het juist deze onnodige handelingen zijn die veel ergernis oproepen. Taak kan dus zijn om te identificeren waar onnodige administratieve lasten in het politiewerk weggenomen kunnen worden. Maar ook dient er aandacht te zijn voor vermindering van wat gezien wordt als administratieve werklast.

3.2 Wat is zwacri?

De door het ministerie van Veiligheid en Justitie geformuleerde opdracht beperkt zich tot de administratieve lasten die zich voordoen bij de bestrijding van de zware en

georganiseerde criminaliteit. Het begrip 'Zware en Georganiseerde Criminaliteit' is niet eenduidig gedefinieerd. De meest gangbare omschrijvingen zijn hieronder vermeld.

3.2.1 "Van Traa"

Voor de omschrijving van de zware en georganiseerde criminaliteit (zwacri) wordt teruggerepen naar de definitie die in 1996 werd gehanteerd door de commissie 'Van Traa'. De onderstaande definitie van de zware en georganiseerde criminaliteit (waarbij de toevoeging 'zware' niet steeds noodzakelijk is) wordt gehanteerd:

van zwacri (zware en georganiseerde criminaliteit) wanneer er sprake is van (een of meer) groepen van personen die:

- a primair gericht zijn op illegaal gewin
- b systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving
- c in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door corruptie uit te schakelen.

(Bron: Traa, M. van, 1996, *Inzake Opsporing*, SDU, Den Haag, blz. 25)

Deze definitie is overgenomen van de onderzoeksgroep Fijnaut die destijds een beeld van de georganiseerde criminaliteit schetste ten bate van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden.

3.2.2 Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit

In de loop der jaren is deze definitie afdoende gebleken en thans wordt deze nog steeds gehanteerd, ware het niet dat in de praktijk blijkt dat er sprake is van enige bandbreedte als het de interpretatie betreft. In het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2008 (NDB2008) is het onderzoeksdomein dat wordt aangeduid als georganiseerde criminaliteit afgebakend tot: *'criminaliteitsverschijnselen die tot stand komen in (1) de structurele samenwerking tussen personen, die worden gepleegd met het oog op (2) het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin'*. Er moet sprake zijn van (de intentie tot) het herhaald plegen van een delict of misdrijf, maar ook van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. Dit domein omvat naast de traditionele georganiseerde criminaliteit ook de zogenaamde midden-criminaliteit en organisatie-criminaliteit. Ideologische-criminaliteit valt niet onder deze definitie. Voor de afbakening van het domein van het NDB2008 is een lijst samengesteld met criminele hoofdactiviteiten en werkwijzen die een zo compleet mogelijk beeld van het domein geeft:

- 1 mensenhandel (uitbuiting)
- 2 mensensmokkel (illegale migratie)
- 3 illegale handel en smokkel van wapens en explosieven
- 4 handel in en smokkel van cocaïne
- 5 handel in en smokkel van heroïne
- 6 productie, handel en smokkel van synthetische drugs
- 7 productie, handel en smokkel van cannabis
- 8 productie en distributie van kinderpornografie
- 9 productie en distributie van vals geld
- 10 milieucriminaliteit
- 11 fraude (zonder witwassen)
- 12 vermogensmisdrijven (door criminele samenwerkingsverbanden)
- 13 witwassen
- 14 corruptie
- 15 gebruik van geweld
- 16 gebruik van ICT.

De eerste zes delicten zijn het aandachtgebied van de Nationale Recherche, de uitvoering van onderzoeken op dit terrein is echter niet exclusief aan de NR voorbehouden. De bestrijding van de overige delicten in de lijst vindt op meerdere plaatsen in de politieorganisatie plaats en zijn niet per definitie het werkterrein van de afdelingen zware criminaliteit van de korpsen.

3.2.3 Ondernijnde criminaliteit

Dezer dagen wordt in plaats van 'georganiseerde criminaliteit' vaak de term 'ondernijnde criminaliteit' gebruikt². Dit sluit aan bij een zich ontwikkelende visie op de aanpak van criminaliteit zoals die bij de vorming van de Nationale Politie tot stand komt. In deze visie wordt gesproken over een driedeling in de criminaliteit: Veel Voorkomende Criminaliteit, High Impact (bijvoorbeeld moord, overvallen, huiselijk geweld, woninginbraken en andere misdrijven met een hoge impact) en Ondernijning. Bij ondernijning door georganiseerde criminaliteit gaat het om het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, waardoor haar sociaal-culturele, economische, politieke en democratische, technologische en ecologische fundamenteen, dan wel het stelsel dat haar beschermt, worden aangetast. Enerzijds komt dit doordat de georganiseerde misdaad de grens tussen bovenwereld en onderwereld doet vervagen: er wordt gebruik gemaakt van dienstverleners in de bovenwereld, illegale markten raken verweven met legale markten, illegale opbrengsten worden 'legaal' geïnvesteerd. Bovendien worden gevaarlijke en subordinerende machtsposities bereikt. Anderzijds schaadt de georganiseerde misdaad direct de economie, soms de infrastructuur, het milieu en de volksgezondheid. De zichtbaarheid en de kennelijke onaantastbaarheid van de georganiseerde misdaad leidt tot (inter)nationale verzwakking van de integriteit en het imago van ons land en het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat (als beschermer) en tot normvervaging in de samenleving³.

Voor deze rapportage is van de indeling VVC, High Impact en Ondernijning geen gebruik gemaakt omdat de rapportages waarop dit rapport mede is gebaseerd nog niet uitgaan van deze indeling.⁴ Registratie van de omvang van het aantal zwacri en micri onderzoeken vindt thans nog plaats op basis van de definitie en afbakening uit het NDB 2008.

² Strategie Aanpak Criminaliteit 2015, Centrum Versterking Opsporing, 2010

³ met dank aan dr. P.P.H.M. Klerks, raadsadviseur OM

⁴Zie bijvoorbeeld: Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010 (College van procureurs-generaal en Raad van Korpschefs)

3.3 Afbakening zwacriten behoefte van dit onderzoek

Voor de sturing op de aanpak van georganiseerde criminaliteit hanteren politie en OM het landelijk strategisch kader dat zorgt voor een afbakening van het begrip door het benoemen van speerpunten. Op deze speerpunten vindt rapportage aan de Minister plaats⁵. De speerpunten zijn:

- 1 smokkel van of grensoverschrijdende handel in cocaïne of heroïne
- 2 smokkel van of grensoverschrijdende handel in mensen
- 3 productie van of (nationale en internationale) handel in synthetische drugs
- 4 ideologisch gemotiveerde zware en georganiseerde misdaad, waaronder terrorisme en extreme vormen van activisme
- 5 witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen
- 6 grootschalige hennepcultuur.

Voor de afbakening is verder van belang dat het College van procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs in hun verantwoordingsdocument voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit ook ingaan op de handel in vuurwapens en explosieven, op de bestrijding van Hollands netwerken en andere zaken met een nationaal belang en op TGO's, die aan georganiseerde criminaliteit zijn gerelateerd (liquidaties in het criminele milieu, ontvoeringen, etcetera).

Tenslotte maakt het verantwoordingsdocument melding van de onderzoeken die door de bovenregionale recherche eenheden worden gedraaid. Dit betreft de zogenaamde bovenregionale midden-criminaliteit, waarvan een deel valt binnen de hierboven genoemde speerpunten.

In de volgende paragraaf zal op basis van het hier geschetste beeld een uitspraak worden gedaan over de omvang van de aanpak van zware criminaliteit.

3.4 Omvang van de ZwaCri

Over de werkelijke omvang van de zwacri bestaat – gezien ook het ontbreken van een eenduidige omschrijving – geen eenduidig beeld. In dit rapport wordt daarom uitgegaan van de gegevens die door het College van procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs jaarlijks worden gepresenteerd aan de Minister. Deze gegevens zijn zoveel mogelijk geverifieerd en aangevuld op basis van speciaal voor dit onderzoek aangereikte gegevens van de Nationale Recherche en van de dienst Ipol van het KLPD voor wat betreft de bovenregionale recherche.

In '*Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010*' wordt de aanpak van georganiseerde criminaliteit aan de hand van de genoemde speerpunten opgesplitst naar de aanpak daarvan door de Nationale Recherche (Landelijk Parket), de Bovenregionale recherche en de Regionale Recherche (Arrondissementsparketten). Daarbij moet worden opgemerkt dat onderzoeken die door bijzondere opsporingsdiensten en regionale recherchediensten zijn uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het Landelijk Parket zijn opgenomen in de kolom 2010 NR en voor dit onderzoek niet nader zijn uitgesplitst⁶.

⁵Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010 (College van procureurs-generaal en Raad van Korpschefs)

⁶In 2010 is nationaal veel opsporingscapaciteit benut voor een grootschalig onderzoekstraject naar aanleiding van een serie

Aandachtsgebied	2010 NR	2010 BR	2010 regio	totaal
Cocaïne & Heroïne	47		51	98
Mensenhandel & smokkel	32		82	114
Synthetische drugs	24		10	34
Witwassen	16	12	57	85
Ideologisch	18		1	19
Hennep	1	1	51	53
Vuurwapens en explosieven	6		4	10
Hollandse netwerken	10			10
TGO			56	56
Totaal	154	13	312	479

Zokomt het berekend aantal uitgevoerde zwacri-zaken in 2010 op 479 zaken. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit aantal een samengesteld getal is, tot stand gekomen op basis van meerdere bronnen. Dit aantal moet beschouwd worden als een bovengrens. Zo hebben bijvoorbeeld de onderzoeken in de kolom 2010 NR deels een overlap met de cijfers van 2009, dit wil zeggen dat een deel van de onderzoeken uit 2009 nog doorliepen in 2010.

Overigens blijkt er een aanzienlijke groei van zwacri-zaken in 2010 ten opzichte van 2009. Zo nam het aantal behandelde zaken bij de NR toe van 123 naar 154 en zijn er in de regio's 26% meer onderzoeken gedraaid dan in 2009. In de regio's is dat overigens voornamelijk te wijten aan een sterke toename van het aantal aan georganiseerde criminaliteit gerelateerde TGO's. Ook bij de bovenregionale recherche is sprake van een stijging ten opzichte van 2009.

3.5 Sterkte van de zwacri

Op basis van opgave van het Ministerie van Veiligheid en Justitie is niet een eenduidig beeld te verkrijgen van de het aantal politiemedewerkers, naar functie, werkzaam in de zwacri. Andersson Elffers Felix heeft in 2011 in opdracht van Politie & Wetenschap onderzoek verricht over poliesterkte (*'De sterkte van de arm. Nationale studie Politie & Wetenschap'*). Hiervoor zijn de formatieplannen van alle korpsen in Nederland geanalyseerd. Uit de formatieplannen blijkt dat er in 2009 ongeveer 5.130 FTE werkzaam waren in zwacri-teams of daaraan gerelateerde werkzaamheden. Hierin niet opgenomen zijn de 2.610 FTE rechercheurs op districtelijk niveau waarvan niet duidelijk is of (en in welke mate) zij zwacri-gerelateerde werkzaamheden uitvoeren (zie tabel).

geruchtmakende liquidaties in het criminele circuit. Hier is door het landelijk parket, de DNR en enkele regiokorpsen nauw samengewerkt.

Functie	Formatie 2009 (fte)
<i>Niet-zwacri</i>	
Rechercheurs - districtelijk	2.610
Totaal niet-zwacri	2.610
<i>Zwacri</i>	
Rechercheurs - regionaal	1.680
Rechercheurs - boven-regionaal	140
BFO/Fraude/Computercriminaliteit	480
Informatierechercheurs	730
Observatie & Technische Ondersteuning (TTI)	770
Technische Recherche	780
Leiding & overhead (in de teams)	550
Totaal zwacri	5.130

Voor deze getallen is geprobeerd zo ver mogelijk uit te gaan van de boven gehanteerde definitie van zwacri. Uit de geraadpleegde bronnen voor de berekening van de FTE's in de zwacri was het desondanks soms niet mogelijk te bepalen of alle FTE's aan de definitie voldoen. Daarom is het mogelijk dat een deel niet (of juist meer) daadwerkelijk in de zwacri zoals die in 3.3 is beschreven werken.

3.6 Onderzoeksopdracht: nulmeting administratieve werklust zwacri

Om het effect van de aanpak van administratieve lasten in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit inzichtelijk te kunnen maken, wil het ministerie van Veiligheid & Justitie kunnen beschikken over een nulmeting van de administratieve lastendruk in de opsporing.

De onderzoeksopdracht kan als volgt worden geformuleerd:

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1 Stel vast wat in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit als administratieve werklust wordt ervaren. 2 Stel vast wat de omvang is van de administratieve werklust in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit als percentage van het totaal en in capaciteit (uren en fte). 3 Benoem de aandachtspunten voor de vermindering van de administratieve werklust. |
|--|

Noot: Bij dit onderzoek is voor het in kaart brengen van de administratieve werklust met de politieprofessionals uitgegaan van een 'standaard zwacri-onderzoek': *een goedlopend zwacri-onderzoek met een doorlooptijd tussen de zes en negen maanden.*

3.6.1 Een duiding van de administratieve last

Op basis van het voorgaande zal duidelijk zijn dat een eenduidige vaststelling van de omvang van de administratieve lastendruk niet als resultaat van dit onderzoek is te verwachten. Op basis hiervan van ontstaat een duiding waar de administratieve werklust wordt ervaren en wordt een schatting van de omvang (in een bandbreedte) gegeven.

De beperkingen in de kwantificering ontstaan onder andere door:

- het ontbreekt aaneen landelijk gebruikte eenduidige omschrijving van zwacri
- het ontbreekt aan een zuivere telling van de omvang van het aantal zwacri-onderzoeken
- de vage begrenzing tussen administratieve werkzaamheden en opsporingshandelingen

- het langlopende karakter van zwacri-onderzoeken. Voor een exacte vaststelling van de administratieve werklast zou langlopend onderzoek zijn vereist. Deze tijd ontbreekt.

Door bovenstaande beperkingen is de gekozen onderzoeksmethode hierop afgestemd. In de volgende paragraaf wordt het operationaliseren van het onderzoek beschreven. Het gevolg van de gekozen onderzoeksmethode is dat toch de omvang van de administratieve lastendruk kan worden gemeten. Namelijk in een bandbreedte naar percentage van alle administratieve handelingen en naar omvang van de tijdbesteding.

Dit onderzoek maakt duidelijk waar in de opsporingsonderzoeken de grootste administratieve lastendruk wordt ervaren. Met de kwantificering van de administratieve lastendruk hebben we ons op die veroorzakers geconcentreerd die naar verwachting de grootste bijdrage leveren aan de administratieve lastendruk:

- de BOB-aanvragen
- de invoer van data in BVH en BVO
- sturing en voortgangsbewaking
- dossiervorming
- verwijderen van geheimhoudersgesprekken.

3.7 Administratieve lasten meten

Begripsbepaling administratieve lasten

Voor de meting van administratieve lasten is de in een eerder TNO-onderzoek gebruikte definitie gehanteerd (TNO, 2008). In bijlage hoofdstuk 7 wordt het begrip administratieve lasten uitvoerig toegelicht.

Administratieve werkzaamheden kunnen worden onderverdeeld in kwantitatieve lasten (in tijd uitgedrukt) en de door politiemedewerkers ervaren lasten (hoe men het uitvoeren van de administratieve handelingen beoordeelt). Dit is een belangrijk onderscheid: het eerste geeft de tijdsbesteding aan de administratieve handelingen weer, het andere hoe de uitvoerders van deze handelingen de uitvoering ervaren (en dus een meer kwalitatief oordeel).

Veroorzakers van administratieve lasten

Om de administratieve lasten diepgaander te analyseren, wordt niet alleen gekeken naar de aard en omvang van administratieve lasten, maar ook naar de veroorzakers ervan. Administratieve werkzaamheden vloeien voort uit:

- *wet- en regelgeving van de overheid* (inhoudelijke administratieve verplichtingen waaraan voldaan moet worden voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid)
- *administratie voor derden* (lasten uit administratieve zaken die niet wettelijk verplicht zijn, maar als onderdeel van de werkvloer worden gezien omdat ze zijn opgedragen/verplicht door derden – bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie)
- *interne administratie* (lasten uit administratieve zaken die niet wettelijk verplicht zijn, maar als onderdeel van de werkvloer worden gezien omdat ze zijn opgedragen/verplicht door eigen interne afspraken – bijvoorbeeld door toetsingsinstanties, kwaliteitsconventies, commissies etcetera)

Alhoewel deze driedeling voor het kwantitatieve meten van de administratieve lasten secundair is, is dit onderscheid voor het identificeren en interpreteren van patronen en het identificeren van oplossingsrichtingen belangrijk.

Onderscheid in administratieve werkzaamheden voor kwantitatief onderzoek

Zoals in hoofdstuk 3.1 beschreven, worden niet alle administratieve werkzaamheden door de politieprofessionals als onnodig gezien, maar soms als essentieel onderdeel van het politiewerk. Daarom hebben we voor het kwantitatieve deel van dit onderzoek de administratieve werkzaamheden onderscheiden naar:

- 1 administratief handelen (AH), dat zijn alle werkzaamheden die betrekking hebben op het vastleggen en administreren, waarvan een deel
- 2 Administratieve last (AL) en
- 3 Onnodige administratieve last (OAL).

Vage begrenzing tussen administratieve werkzaamheden en opsporingshandelingen

De grens tussen administratieve werkzaamheden en opsporingshandelingen is niet altijd eenduidig te trekken. De opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit is een specialisme binnen de politieorganisatie. Het administratief proces is daar een wezenlijk onderdeel van. Het gaat om werk dat niet zoals het werk in de basispolitiezorg getypeerd kan worden in termen van 'tijd besteed op straat' en 'tijd besteed achter het bureau'. Een onderzoeker die bureauwerk doet, kan daar met de essentie van het opsporingswerk bezig zijn. Dat is een wezenlijk verschil ten opzichte van een agent voor wie het bureauwerk het inkloppen van mutaties betreft.

Om inzicht te krijgen in de feitelijke tijdsbesteding van onderzoekers kunnen twee onderzoeksmethoden worden gehanteerd: zelfregistratie door onderzoekers of tijdsmetingen die door onderzoekers worden verricht. Beide methoden lenen zich echter niet bijzonder goed voor de specifieke context van het werk in de opsporing van de zware en georganiseerde criminaliteit, om de volgende redenen:

- zelfregistratie van de tijdsbesteding door onderzoekers is minder geschikt omdat zoals hiervoor beschreven de grens tussen opsporingshandelingen en administratieve verwerking in de opsporing niet altijd scherp getrokken kan worden
- tijdsstudies door onderzoekers die de feitelijke tijdsbesteding van onderzoekers meten ('klokken') is minder geschikt vanwege het longitudinale karakter van zwacri-onderzoeken en de diversiteit aan (specialistische) functies in de opsporing.

Het longitudinaal karakter van de zwacri-onderzoeken maakt dat gedurende een relatief lange periode metingen verricht zouden moeten worden. Daar komt nog bij dat binnen de opsporing sprake is van een scherper onderscheid in met name specialistische functies dan in ander uitvoerend politiewerk. Ook zijn er naast onderzoekers binnen de opsporingsteams specifieke administratieve medewerkers werkzaam. De 'ervaren tijd besteed aan administratieve afwerking van het werk' zal dus per functie sterker verschillen dan in het primair uitvoerend politiewerk. Om tot een goed beeld te komen zou de tijdsbesteding in de verschillende functies elk op een groot aantal momenten gemeten moeten worden. Dit is dermate arbeidsintensief en kostbaar dat dit voor het doel van dit onderzoek geen reële optie is.

Delphi-methode als alternatief voor monitoren feitelijke tijdsbesteding

Dit is reden om een onderzoeksmethode te hanteren die resulteert in een kwantitatieve duiding van de werklast in de opsporing van zware criminaliteit en het aandeel van de administratieve lasten daarin. Deze onderzoeksmethode, de Delphi-methode, leent zich bij uitstek om de feitelijke werklast op een generiek niveau te duiden. De methode is niet gericht op het monitoren van de tijdsbesteding van individuele onderzoekers, maar op het genereren van een gedetailleerd beeld van de tijdsbesteding op basis van

experts/professionals-bijeenkomsten met deskundigen uit het veld. Deze benadering resulteert daardoor in een kwantitatieve *duiding* van de tijdsbesteding van rechercheurs in de verschillende fasen in het onderzoeksproces. We spreken bewust van ‘kwantitatieve duiding’ omdat de Delphi-methode *niet* gebaseerd is op de feitelijke tijdsbesteding van individuele rechercheurs, maar op een inschatting van de tijdsbesteding door experts. De Delphi-methode biedt, mits deze zo wordt ingezet dat het onderzoek voldoende diepgang heeft, een adequaat alternatief voor het monitoren van feitelijke tijdsbesteding. In bijlage 8 wordt de onderzoeksmethode uitgebreider beschreven.

3.7.1 Aanvullend onderzoek

In aanvulling op de analyse van de werklust van rechercheurs door middel van de Delphi-methode worden ook twee andere onderzoeksmethoden ingezet:

- kwalitatief onderzoek (*focusgroepen*) naar de beleving van administratieve lastendruk onder rechercheurs
- meta-analyse over eerder onderzoek naar administratieve lasten in de opsporing.

Focusgroepen

Een tweede onderzoeksspoor betreft het uitvoeren van (vier) focusgroepen bijeenkomsten om rechercheurs te bevragen op de administratieve lastendruk zoals zij die in het opsporingswerk *ervaren*. De focusgroepen stellen de onderzoekers in staat de uitkomsten van de kwantitatieve analyse nader te duiden, doordat rechercheurs zich uitspreken over die onderdelen van het opsporingsproces waar zij de grootste knelpunten ervaren. De focusgroepen bieden ook de mogelijkheid om het draagvlak voor verbetermaatregelen in het veld te toetsen. Bij een eventuele vervolgmeting op een later moment kan de ontwikkeling in de beleving van de administratieve lastendruk en de waardering voor doorgevoerde verbetermaatregelen in beeld worden gebracht.

Meta-analyse

Een documentenanalyse is erop gericht de resultaten van eerder onderzoek (...) naar de omvang van administratieve lasten op specifieke onderdelen van het rechercheproces zichtbaar te maken. Deze metanalyse dient ter verdere verdieping en illustratie van de resultaten van het Delphi-onderzoek.

3.7.2 Nulmeting en vervolgmetingen

De Delphi-bijeenkomsten en de focusgroepen worden voor de nulmeting eenmalig uitgevoerd. Indien het ministerie van Veiligheid en Justitie besluit tot het herhalen van dit onderzoek, dan ligt het voor de hand dat de vervolgmeting dezelfde opbouw heeft als bij de nulmeting. Bij de vervolgmeting kan getoetst worden hoe reeds doorgevoerde verbetermaatregelen door het veld gepercipieerd worden. Leiden de interventies om de administratieve lasten terug te dringen ook daadwerkelijk tot een door het veld ervaren verminderde lastendruk? Onderkend moet worden dat de ervaren lastendruk niet alleen af kan nemen als gevolg van verbetermaatregelen, maar dat deze ook weer toe kan nemen als gevolg van nieuwe administratieve verplichtingen.

Door het herhalen van de onderzoeksopzet (nulmeting, 1-meting, eventuele volgende metingen) ontstaat een voortschrijdend kwantitatief en kwalitatief inzicht in de ontwikkeling van de ervaren lastendruk. Voor het ministerie van Veiligheid en Justitie is dit van belang om bij de verantwoording over het gevoerde beleid inzicht te hebben in de (ervaren) opbrengst van doorgevoerde verbetermaatregelen.

4 De beleefde administratieve lastendruk

4.1 Inleiding

Ter voorbereiding op het kwantitatief onderzoek naar de omvang en aard van administratieve lasten in de opsporing zijn vier focusgroep-gesprekken gevoerd met in totaal 29 professionals uit de opsporing. Het veldwerk vond plaats op 18, 19 en 20 oktober 2011 in Utrecht, Zwolle en Breda. Een overzicht van respondenten is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

Het doel van de focusgroepen was om een kwalitatief inzicht te krijgen in de omvang en aard van de administratieve lastendruk zoals opsporingsprofessionals die ervaren en om in de gesprekken met het veld te verkennen waar verbeteringen mogelijk zijn. Hieronder beschrijven wij de belangrijkste uitkomsten uit de focusgroepen. Als bijlage bij dit rapport is een frequentievragenlijst opgenomen met de onderliggende data waarop onderstaande bevindingen zijn gebaseerd.

4.2 Resultaten kwalitatief onderzoek

4.2.1 Hooggespannen verwachtingen over invoering nationale politie.

Elk van de vier focusgroepen ging van start met een algemene vraag naar de wijze waarop de politie zich in het geheel genomen ontwikkelt. Een overgrote meerderheid van de respondenten (83%) geeft aan dat de politie zich in de goede richting ontwikkelt. Deze positieve houding hangt nauw samen met de verwachtingen die respondenten hebben over de vorming van één nationaal politiekorps. De vorming van een nationale politie zou moeten leiden tot meer eenduidigheid in de aansturing en uitvoering van het politiewerk, ook in de opsporing:

- *‘Ik verwacht met name door de vorming van de nationale politie een betere afstemming, eenduidig beleid en wijze van werken.’ (tactisch rechercheur)*
- *‘De reorganisatie naar de nationale politie zie ik als een goede ontwikkeling. Veel dingen kunnen efficiënter georganiseerd worden.’ (financieel rechercheur)*
- *‘Ik heb het gevoel dat er daadwerkelijk stappen gezet worden om efficiënter en kwalitatief beter te gaan werken. Niet alleen praten en roepen, maar ook feitelijk stappen zetten, zoals de vorming van de nationale politie.’ (tactisch coördinator)*
- *‘Ik verwacht betere sturingsmogelijkheden door minder regio’s en minder koninkjes. En meer eenheid in het werk: meer standaardisatie en uitwisselbaarheid en minder vrijblijvendheid.’ (teamchef recherche)*
- *‘Ik vind de schaalvergroting een positieve ontwikkeling om gezamenlijke doelen na te streven en de eilandjescultuur te doorbreken. Eenduidige aansturing en eenduidige functies.’ (financieel rechercheur)*

4.2.2 Zorgen over bureaucratiesering.

De verwachtingen over de nationale politie zijn hooggespannen, maar moeten nog wel ingelost worden. Niet alle respondenten zijn er gerust op dat dat ook daadwerkelijk het geval zal zijn. De vorming van één nationaal korps kan immers ook leiden tot grotere afstand en meer bureaucratie:

- *‘We gaan landelijk. Meer eenheid zal een beter product op (kunnen) leveren. Een valkuil zal wel de bureaucratie zijn. Lange lijnen liggen in het verschiet.’ (tactisch coördinator)*
- *‘Zorg ervoor dat we profijt halen uit de nieuwe nationale politie en niet dat we onder gaan sneeuwen, omdat de korpsen te groot zijn geworden.’ (rechercheur)*
- *‘Eenheid, eenduidigheid, landelijke richtlijnen en uniformiteit zijn goede ontwikkelingen. Maar pas op: dring de bureaucratie terug en zorg dat afstand toch dichtbij voelt: centralisatie met een decentrale invloed en bereikbaarheid.’ (teamleider TGO)*

Deze zorgen sluiten aan bij een breder gedeeld gevoel dat de druk op het feitelijke opsporingswerk, steeds verder toeneemt. Voor 14% van de respondenten was dit de reden om aan te geven dat de politie zich in de verkeerde richting ontwikkelt:

- *‘De beheersmaatregelen nemen zienderogen toe, waardoor het vangen van boeven onder druk komt te staan. Er is geen evenwichtige verhouding.’ (teamleider)*
- *‘Een verkeerde ontwikkeling is dat wij steeds meer moeten verantwoorden: administratief komt er steeds meer bij.’ (senior tactische opsporing)*
- *‘Geen slagvaardigheid, toenemende lastendruk, toenemende procedures, geen innovatie.’ (coördinator dossiervorming)*
- *‘Het lijkt erop dat we er naar streven dat elke zaak een lopende band product wordt, waarbij alles is verankerd in afspraken. Volgens mij kan dat zo niet werken. We proberen een maakbare wereld te creëren, terwijl dat niet mogelijk is.’ (teamleider FIOD)*

4.2.3 Administratie in de opsporing vergt 70% werktijd, trend is stijgend.

Aan de respondenten is gevraagd een schatting te maken van het percentage van hun werktijd dat zij, alles bij elkaar, gemiddeld genomen besteden aan administratieve handelingen. Het gemiddelde van de schattingen van de 29 respondenten van de tijd die zij besteden aan de administratieve afhandeling van hun werk in de opsporing bedraagt 70% van de werktijd.⁷

Dit percentage verschilt echter per functie. Voor dossiervormers geldt dat zij vrijwel uitsluitend administratieve handelingen verrichten. Het aandeel administratief werk ligt voor deze groep boven de 90% van de werktijd. Rechercheurs geven aan dat zij de helft tot twee derde van hun werktijd besteden aan de administratieve afhandeling van het opsporingswerk. Bij leidinggevendenden ligt het percentage lager, op ongeveer een derde van de werktijd. Bovendien is voor leidinggevendenden het karakter van het administratieve werk anders, onder meer door hun verantwoordelijkheid voor personeelszorg. Alle respondenten op één na geven aan dat de tijd die zij besteden aan de administratieve afhandeling van hun werk in de opsporing de afgelopen vijf jaar is toegenomen. Bijna drie kwart geeft zelfs aan dat sprake is van een sterke toename.⁸

⁷ Zie verder bijlage 10, tabel 2.

⁸ Zie verder bijlage 10, tabel 3.

4.2.4 Administratieve lasten gepercipieerd als ‘onnodige handelingen’.

Met de respondenten is vervolgens gesproken over het verschil tussen administratieve handelingen en (onnodige) administratieve lasten. De respondenten zijn unaniem van mening dat administratieve handelingen die rechtstreeks verband houden met het inhoudelijke politiewerk, zoals het opmaken van een proces verbaal, er gewoon bij horen. Niet elke administratieve handeling is dan ook een administratieve last:

- *‘Administratieve lasten? Dat gaat over bijzaken die niet meer over de kern gaan. Als we iets in beslag nemen, moeten we dat in acht systemen invoeren. Dat moet toch ook in één systeem kunnen?’ (tactisch coördinator)*
- *‘Administratieve lasten, dat gaat over alles wat korter moet kunnen. Alle overbodige administratie In mijn werk heb ik veel administratieve handelingen. Maar ik vind de lasten ook erg groot. Het gaat wel om 80% van mijn werktijd! Ik zie vaak het PD niet eens, want ik kom er niet aan toe.’ (rechercheur)*
- *‘Persoonlijk ben ik 95% van de tijd met administratieve zaken bezig. De overige 5% is opleiding en eten. Het is een onwijze lastendruk geworden: de nieuwe regelgeving zorgt ervoor dat alles drie keer moet worden ingevuld op formulieren. De rechterlijke macht durft niets meer zonder dat alles is dichtgetimmerd.’ (dossiervormer)*
- *‘Het doen van een verhoor is geen administratieve zaak, maar nu moet alles audiovisueel opgenomen worden en 100% woordelijk worden uitgewerkt. Daardoor wordt het steeds meer een administratieve zaak.’ (tactisch coördinator)*
- *‘Op zich is het tappen van een verdachte gewoon opsporingswerk. Maar die geheimhouders vind ik een administratieve last om helemaal flauw van te worden.’ (tactisch rechercheur)*
- *‘Het vak van rechercheur is meer een administratieve functie geworden. Voor een deel hoort het er wel bij, maar we zijn echt doorgeslagen. Het kost te veel capaciteit.’ (hoofd recherche)*

4.2.5 Ervaren lastendruk is groot.

Op de vraag hoe groot de administratieve lastendruk is die de respondenten ervaren, geeft 45% van de respondenten aan dat deze groot is. 34% vindt deze redelijk groot; 14% zelf zeer groot.⁹ Onderstaande dialoog uit één van de focusgroepen illustreert de administratieve lastendruk die rechercheurs in hun dagelijks werk ervaren:

- *‘Soms is de last twee, drie of wel vier maal zo groot als het doel uiteindelijk is. Ik moet alles verantwoorden en alles moet toetsbaar op papier zijn.’ (teamchef)*
- *‘Ik schat dat de doorsnee rechercheur al snel 60% van de tijd besteedt aan administratieve handelingen. Voor de rest is hij op straat of in het hok. Als je het dode hout weghaalt, kun je die 60% bijna halveren.’ (projectleider)*
- *‘Maar het hok in, dat is toch ook administratief? Zeker door de audiovisuele registratie. Wij hadden laatst een overval met minderjarigen. Dan krijg je eerst Salduz in je nek,*

⁹ Zie verder bijlage 10, tabel 4.

vervolgens komt het verhoor met de AVR. Eén uur verhoor uitschrijven kort zeven à acht manuren.’ (teamchef)

Om meer inzicht te krijgen in de aard van de ervaren administratieve lasten, is aan de respondenten de open vraag voorgelegd te benoemen welke drie handelingen in hun werk de meeste administratieve werkzaamheden met zich meebrengen. De antwoorden van de respondenten zijn gecodeerd en vervolgens gesorteerd op frequentie. Tabel 1 toont die activiteiten die door de 29 respondenten het meest zijn genoemd.

Tabel 1: Activiteiten die veel administratieve handelingen met zich mee brengen

Veel genoemde activiteiten	N	%
BOB-aanvragen	19	66%
Invoer in BVH of BVO, inclusief PV's opmaken	13	45%
Opmaken dossiers	11	41%
Voortgangsrapportages	8	28%
Geheimhoudersgesprekken	4	14%

Vervolgens is aan de respondenten gevraagd aan te geven welke drie activiteiten in hun werk door hen het meest als ‘administratieve last’ ervaren wordt. De antwoorden van de respondenten zijn gecodeerd en vervolgens gesorteerd op frequentie. Tabel 2 toont die activiteiten die door de 29 respondenten het meest zijn genoemd:

Tabel 2: Activiteiten die als administratieve lasten ervaren worden

Veel genoemde activiteiten	N	%
BOB-aanvragen	18	62%
(waarvan aanvraag 3x24-uurs tap)	5	17%
Geheimhoudersgesprekken wissen	13	45%
Dubbele invoer van gegevens	8	28%
Slecht functionerende ICT	6	21%
Verantwoordings- en voortgangsrapportages	4	14%
Inbeslagname van goederen	4	14%

Naar aanleiding van deze vragen is met de respondenten in de focusgroepen verder gesproken over activiteiten die zij als last ervaren. Hieronder gaan wij nader in op die handelingen die als grootste knelpunt worden ervaren.

4.2.6 BOB-aanvragen: roep om generiek bevel.

De respondenten ervaren de administratieve verplichtingen die te maken hebben met bijzondere opsporingsbevoegdheden met stip als het grootste knelpunt in hun werk:

- *‘Administratief zijn we heel hard achteruit gegaan. Vroeger kon je met twee kleine mapjes een verdachte tot 18 jaar veroordelen. Tegenwoordig zijn het kofferbakken vol mappen. Het is bijna alleen maar BOB-dossier. Het zou toch met minder moeten kunnen. Ik vraag me ook wel af of het BOB-dossier niet bij het OM zou moeten liggen qua verantwoordelijkheid.’(senior tactisch rechercheur)*
- *‘Als je twintig taps hebt lopen, is het aanvragen van verlengingen een fulltime baan voor twee personen.’ (projectleider FIOD)*

Dat een aanvraag voor BOB-middelen onderbouwd moet worden en dat voorafgaand aan de toepassing van een BOB-middel toestemming moet worden verleend, staat voor de respondenten op zich niet ter discussie. Wat vooral steekt, is de beperkte ruimte die politiemensen in de opsporing ervaren om vanuit eigen professionaliteit en integriteit hun werk te doen. Telkens opnieuw toestemming moeten vragen voor het verlengen van een tap, of een toestemming vragen voor elke afzonderlijke bewakingscamera in een afgebakend gebied, dat stuit de respondenten tegen de borst. Meerdere malen komt dan ook de expliciete wens naar voren om via een generieke machtiging toestemming te verlenen voor de inzet van BOB-middelen:

- *‘Het zou goed zijn als we meer mandaat zouden krijgen van de OvJ. Het aanvragen van BOB-middelen zou in één formulier moeten kunnen voor strafrechtelijke financiële zaken krijg ik één machtiging en dan mag ik doen wat ik wil. Zo zou dat bij BOB ook moeten kunnen. Ik had laatst een zaak waarin ik 78 BOB-aanvragen had zitten. Eén aanvraag duurt ongeveer een dagdeel. Je moet uitgaan van de integriteit van de medewerker en de eerste toets dat je zeker weet dat je een verdachte hebt.’(financieel onderzoeker)*
- *‘Het is toch raar dat je alle beelden van één gebied niet in één keer aan kunt vragen, maar dat je daar allerlei formulieren tig keer voor in moet vullen. Duizend zaken per jaar gaan goed, en eentje gaat misschien mis en vervolgens slaan we helemaal door. Waarom moeten wij nu nog op de blaren van VanTraa zitten?’ (dossierbouwer)*
- *‘Er zijn in het verleden veel fouten gemaakt, maar die zijn vooral op te lossen door te beginnen bij de medewerker. Die moet op zijn fouten gewezen worden, maar moet ook vertrouwen behouden. Praten is hierin een heel belangrijke factor, niet in de vorm van concreet controleren dus.’ (teamleider FIOD)*
- *‘Volgens mij zou het best te doen moeten zijn om een generiek bevel te krijgen zodat je niet voor elk wisselwonder achter de pc moet kruipen.’ (tactisch coördinator)*

4.2.7 Geheimhoudersgesprekken

Ook het wissen van geheimhoudersgesprekken scoort hoog op de lijst van knelpunten. Niet alleen de administratieve handelingen die het wissen van geheimhoudersgesprekken met zich meebrengt wordt als last ervaren, maar ook de gebruiksonvriendelijke systemen waar de onderzoekers mee te maken hebben:

- *‘80% van de meldingen geheimhouders die ik binnen krijg kloppen niet in verband met de systemen. Dat kost heel veel tijd.’ (senior tactisch onderzoeker)*
- *‘Ook door verkeerde synchronisatie tussen verschillende systemen gaat het geregeld mis waardoor het een ramp is om het toch nog goed te krijgen.’ (dossierbouwer)*
- *‘Het automatiseren van de geheimhouders werkt ook niet echt en zorgt voor belachelijk veel mutaties in BVO.’ (dossiervormer)*

4.2.8 Dubbele data-entry en gebrekkige IT-architectuur

Klachten over de gebruiksonvriendelijkheid van de ICT-systemen beperken zich niet tot het wissen van geheimhoudersgesprekken. Het telkens opnieuw moeten invoeren van dezelfde gegevens in verschillende computersystemen is een dagelijks terugkerende ergernis. Bij gebruik van data uit verschillende systemen blijken deze bovendien niet compatibel, waardoor het combineren van data niet mogelijk blijkt.

- *‘Systemen zijn niet op elkaar aangesloten en het wordt een chaos als je dingen wilt combineren.’ (senior tactisch rechercheur)*
- *‘Bronnen uit BVH en BVO matchen niet met elkaar en kunnen dus ook niet gekoppeld worden.’ (coördinator dossiervorming)*

De verschillende politiesystemen blijken ook nog eens zodanig beveiligd en afgeschermd te zijn, dat het voor rechercheurs een hele opgave is om externe data te kunnen importeren. Een bestand van een USB-stick inlezen is er niet bij:

- *‘Het probleem zit ‘m ook in het dichtschroeven van digitale systemen. Het overzetten van een bestandje van een USB-stick naar een werkstation kost eindeloos veel tijd en procedures.’ (coördinator dossiervorming)*

Meerdere respondenten gaven te kennen dat zij deze beperkingen omzeilen door gebruik te maken van stand-alone computers, die ze zonder toestemming van de IT-afdeling geplaatst hebben. Deze ‘illegale’ computers bewijzen de rechercheurs goede diensten:

- *‘Wij gebruiken nog hele oude computers om ervoor te zorgen dat we bepaalde info kunnen inzien. Maar ze moeten er niet achter komen, want dan worden die computers weggehaald.’ (teamleider TGO)*

4.2.9 Verantwoordings- en voortgangsrapportages: te veel en te vaak.

Net als met het aanvragen van toestemming voor de inzet van BOB-middelen vinden de respondenten het geen bezwaar om verantwoording af te leggen over de onderzoeken waaraan zij werken. De ervaren administratieve lastendruk ontstaat echter doordat leidinggevend, stuur- en weegploegen te vaak en te veel om verantwoordings- en voortgangsrapportages vragen. Rapportages die bovendien lang niet altijd gelezen lijken te worden, omdat rechercheurs ook nog eens hun verhaal moeten presenteren. Meerdere respondenten pleiten voor een andere benadering, waarbij een serieus gesprek over de voortgang van het onderzoek centraal staat in plaats van de papieren verantwoordingsmolen:

- *‘Intern verantwoording afleggen vind ik echt een last. Ik snap dat m’n chefs op de hoogte moeten blijven, maar om nou twee keer per maand een voortgangsverslag te maken dat ik ook nog moet aanpassen.. en vervolgens moet het naar de stuur- en weegploeg waar ik ook nog eens een presentatie moet houden. Waarom kan het niet op basis van vertrouwen? Waarom moet alles weer op papier?’ (teamleider)*
- *‘Ik moet maar van alles rapporteren elke maand, ook in zaken die drie jaar lopen. Het is goed om te rapporteren als je iets zinnigs te melden hebt, maar niet altijd op standaardzaken. Het is de bedoeling dat de juiste mensen op de hoogte blijven. Dat doe je vooral door te praten. Zo’n sjabloon wordt een automatisme. Ik vind het een papieren tijger.’ (teamleider FIOD)*
- *‘Ik heb zelf te maken met bestuurlijke rapportages waar heel veel tijd in gaat zitten. Ik wil niet drie keer een beleggingsfraudezaak doen en dan ook nog eens drie maal een bestuurlijk dossier moeten maken, waar ook nog eens geen opvolging op komt. Ik word een beetje moe van het hele FinEc-project. Ze willen te snel een rapportage. En de voortgangsverslagen elke maand, dat is echt een crime.’ (financieel rechercheur)*

- *‘Ik heb ook een groot deel van de tijd het idee dat de rapportages niet eens echt gelezen worden, maar dat men gewoon face to face op de hoogte wordt gebracht. Er staat in die rapportages de helft van de tijd ook niets zinnigs meer in.’ (teamleider TGO)*

De respondenten onderkennen over het algemeen het nut van het systeem van weeg- en stuurploegen. Het is onvermijdelijk dat binnen de schaarse opsporingscapaciteit keuzes worden gemaakt over welke zaken wel en welke niet kunnen worden opgepakt. Toch levert dit ook gemengde gevoelens op:

- *‘Als doelstellingen niet meer overeenkomen met de feiten, dan gaat het onderzoek gewoon de vuilnisbak in. Als we een container coke vinden en het past niet in de doelstellingen, dan krijgen we geen tijd om een verdachte daarbij alsnog te pakken en dus hogere straf te laten krijgen.’ (dossiercoördinator)*

4.2.10 Overige knelpunten.

Bij de bespreking van de ervaren knelpunten kwamen nog enkele andere punten naar voren. Het kopiëren van dossiers voor inzending aan het OM is, zeker bij grotere zaken, geen sinecure. Respondenten vragen zich dan ook af waarom het nog niet mogelijk is om een dossier digitaal in te sturen, zeker omdat daar al pilots mee zijn uitgevoerd:

- *‘Ik schrik altijd weer van wat we moeten aanleveren bij het OM: dat is een vrachtwagen en €9.000,- aan kopieerkosten.’ (teamleider)*
- *‘Aan het eind van elk onderzoek staan mensen dagen te kopiëren, soms wel een week lang.’ (hoofd recherche)*
- *‘Ik snap echt niet waarom we niet naar digitale dossiers gaan.’ (tactisch coördinator)*

Een volgend knelpunt heeft niet zozeer betrekking op feitelijke administratieve lasten, als op de protocollen die voorschrijven dat bepaalde opsporingshandelingen alleen door gecertificeerde medewerkers mogen worden uitgevoerd. De respondenten tonen begrip voor de noodzaak dat handelingen door voldoende gekwalificeerde medewerkers moeten worden uitgevoerd, maar menen ook dat het certificeringbeleid te ver is doorgeslagen:

- *‘Ik denk dat we zijn doorgeslagen in certificeringen. 25% is constant aan het leren en certificeren, omdat dat zogenaamd nodig is. Certificering is op zich niet verkeerd, maar het zou meer maatwerk moeten zijn.’ (teamleider TGO)*
- *‘Je moet op papier kunnen verantwoorden wat je gedaan hebt en daarbij maakt het niet uit of je gecertificeerd bent. Certificering is een indekking van bovenaf waarbij angst de hoofdrol speelt.’ (coördinator TGO)*

4.3 Verbetermaatregelen

4.3.1 Betere systemen en sturen op vertrouwen

Bij navraag naar verbetermaatregelen die respondenten zelf zouden doorvoeren als zij het voor het zeggen hadden, komen respondenten uit op twee lijnen waarlangs het werk in de opsporing kan worden versterkt en waarmee de administratieve lasten terug kunnen worden gedrongen.

Als bijlage bij dit rapport is een overzicht opgenomen van alle verbetermaatregelen die door de respondenten zijn genoemd.¹⁰

De eerste lijn betreft het verbeteren van de ICT-systemen. Het ideaal is één systeem voor de opsporing, of beter nog: voor de hele politieorganisatie. Dat zou een einde moeten maken aan de dubbele invoer van gegevens, aan de slechte uitwisselbaarheid van gegevens tussen systemen en aan de noodzaak om dossiers op papier aan te leveren bij het OM.

Een tweede lijn waarlangs de respondenten mogelijkheden zien om tot reductie van de administratieve lasten te komen, komt in essentie neer op een overgang naar een ander sturingsconcept. Administratieve lasten kunnen teruggedrongen worden, als politie en justitie een omslag weten te realiseren van sturen op wantrouwen naar sturen op vertrouwen. Veel respondenten pleiten voor een vereenvoudiging van de BOB-aanvragen, bijvoorbeeld door te gaan werken met een generiek bevel. Net zo kan het grote aantal verantwoordingshandelingen beperkt worden, door te vertrouwen in de professionaliteit van de politiemensen in de opsporing. Sommige respondenten trachten hier in hun werk zelf al vorm aan te geven:

- *‘Wij proberen in een pilot het werk weer dicht bij de medewerker te brengen. Wat kunnen medewerkers zelf veranderen, zodat het sneller en efficiënter gaat? Heel veel collega’s zijn zo murv geslagen door alles en denken niet meer na over waarom ze politiemans zijn geworden. Ze denken niet meer na over hun dienstbaarheid en staan niet meer stil bij hun vak.’ (teamchef recherche)*
- *‘Ik probeer de verantwoordelijkheid zoveel mogelijk bij de teamleden te leggen. Ze zijn best vrij, maar daar staat het verantwoordelijkheidsgevoel tegenover. Ik denk dat dat motiveert. Daardoor krijg je vanzelf transparantie. Verantwoordelijkheid hoef je niet met papier af te dekken.’ (projectleider)*

4.3.2 Organisatorische ‘workarounds’ minder geloofwaardig.

De respondenten kregen tenslotte een lijst met fictieve verbetermaatregelen voorgelegd met het verzoek deze te scoren op een schaal van 1 tot 10. Tabel 3 toont een samenvatting van de scores voor enkele verbetermaatregelen.¹¹

¹⁰ Zie bijlage 10, tabel 7.

¹¹ Zie voor de volledige tabel bijlage 10, tabel 8.

Tabel 3: Waardering voor fictieve verbetermaatregelen (samenvatting)

Antwoord	Gemiddelde waardering (N = 29)
Het verbeteren van de ICT-systemen, zodat gegevens niet meer dubbel ingevoerd hoeven te worden	9,7
Waar mogelijk wettelijke verplichtingen schrappen die het opsporingsproces sterk belasten	8,3
Het schrappen van verantwoordings- en rapportageverplichtingen die bedoeld zijn voor de managementinformatie van het korps	7,4
Het uitbreiden van het mandaat in de opsporing, zodat rechercheurs niet voor elk stapje in het opsporingsproces toestemming moeten vragen bij het OM	7,3
Het uitbreiden van de ondersteuning van rechercheurs, zodat zij de administratieve afhandeling van hun werk over kunnen dragen aan een collega die daar specifiek voor wordt aangesteld	6,5
Puur administratieve werkzaamheden van het opsporingsproces afzonderen en beleggen bij een administratieve backoffice	5,7
Het uitbreiden van de beschikbare capaciteit in de opsporing, om meer zaken op te kunnen pakken	5,6
Verantwoordelijkheden lager in de organisatie, zodat de werkvloer zelf kan beslissen over de organisatie van het werk	5,5
Het schrappen van het (pre)weegstelsel	4,8

- Uit de resultaten blijkt dat de verbetermaatregelen die aansluiten bij het verbeteren van systemen of het bieden van ruimte voor professionele verantwoordelijkheid en sturen op vertrouwen het hoogst worden gewaardeerd. De lage scores voor de fictieve verbetermaatregelen om 'het (pre)weegstelsel te schrappen' en om 'verantwoordelijkheden lager in de organisatie te leggen' duiden erop dat het de respondenten niet zozeer te doen is om meer autonomie, maar om meer professionele ruimte, zodat zij voldoende invulling kunnen geven aan hun eigen professie. Maatregelen die gericht zijn op organisatorische aanpassingen om de administratieve lastendruk in de opsporing tegen te gaan, worden aanmerkelijk lager gewaardeerd. Hieruit kan worden afgeleid dat de respondenten meer waarde hechten aan maatregelen die de oorzaken van administratieve lastendruk aanpakken, dan aan maatregelen die de administratieve lastendruk afvangen of verplaatsen.

5 De administratieve lastendruk gekwantificeerd

5.1 Delphi-bijeenkomsten

De kern van het onderzoek betreft een kwantitatieve analyse van de werklust in de opsporing van zware criminaliteit en het aandeel van de administratieve lasten daarin. Als onderzoeksmethode wordt de Delphi-methode gehanteerd. Bij deze methode staat het analyseren van de feitelijke werklust in expertpanels met politieprofessionals uit het veld centraal. Dit deel van het onderzoek resulteert in kwantitatieve duiding van de feitelijke administratieve lastendruk in de opsporing van zware criminaliteit.

5.2 Referentiekader

Zoals ook in hoofdstuk 8 beschreven, is het voor de Delphi-bijeenkomst nodig om voor de deelnemers een gezamenlijk referentiekader te hanteren.

Op basis van de bevindingen uit de focusgroepen werd duidelijk waar in de opsporingsonderzoeken de grootste administratieve lastendruk wordt ervaren. Bij het kwantificeren van de administratieve lastendruk hebben we ons in de Delphi-aanpak op die veroorzakers geconcentreerd die naar verwachting de grootste bijdrage leveren aan de administratieve lastendruk. Dit zijn:

- de BOB-aanvragen
- de invoer van data in BVH en BVO
- het verwijderen van geheimhoudersgesprekken
- de sturing en voortgangsbewaking
- de dossiervorming.

De eerste twee onderwerpen konden in de Delphi-bijeenkomsten kwantitatief voldoende worden uitgewerkt. Voor het verwijderen van geheimhoudersgesprekken was dit maar beperkt mogelijk. Voor de sturing, voortgangsbewaking en dossiervorming bleken tijdschattingen uiteindelijk niet mogelijk. Dit werd vooral veroorzaakt doordat de werkzaamheden zodanig zijn vervlochten in het opsporingswerk dat het voor de deelnemers niet mogelijk was dit terug te brengen tot een concrete (netto) tijdsduur.

Doorlooptijdzwacri-onderzoek

Met de deelnemers van de Delphi-bijeenkomsten is een gemeenschappelijk beeld gevormd van een standaard zwacri-onderzoek. Bij dit onderzoek is voor het in kaart brengen van de administratieve werklust met de politieprofessionals uitgegaan van een 'standaard zwacri-onderzoek': *een goedlopend zwacri-onderzoek met een doorlooptijd tussen de zes en negen maanden (180-270 dagen).*

Later geanalyseerde bronnen gaven meer gespecificeerde informatie over de doorlooptijd van zwacri-onderzoeken. De dienst Ipol verstreekte cijfers voor dit onderzoek ten behoeve van de bovenregionale recherche waaruit blijkt dat onderzoeken daar een gemiddelde doorlooptijd hebben van 6,5 maand (194 dagen). Door de DNR is aan het onderzoeksteam cijfermateriaal beschikbaar gesteld waaruit blijkt dat in 2011 onderzoeken een gemiddelde doorlooptijd van 5,5 maand hadden (166 dagen). De bandbreedte die daarbij door Ipol en DNR wordt opgegeven is overigens groot.

Gemiddelden en minima/maxima

In de Delphi-bijeenkomsten werd gewerkt met minima en maxima, zowel voor frequenties (hoe vaak wordt een BOB-middel per gemiddeld zwacri-onderzoek ingezet?) als voor tijdsbesteding (hoe veel tijd wordt er gemiddeld aan een administratieve handeling besteed?). Het gebruik van een bandbreedte is omdat de gemiddelden per korps en per type onderzoek zullen verschillen.

Voor de interpretatie van de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens betekent dit dus het volgende:

Minima en maxima moeten als absolute minima/maxima geïnterpreteerd worden. Extreme uitschieters (bijzondere gevallen die het gemiddelde beeld vertekenen) zijn hierin expliciet niet opgenomen. *Gemiddelden* zijn berekend door minima en maxima op te tellen en door twee te delen. Hierbij wordt van een normaalverdeling uitgegaan. Of de getallen daadwerkelijk volgens een normaalverdeling opgebouwd zijn, is op basis van de beschikbare gegevens niet te verifiëren.

Door minima en maxima te gebruiken, wordt met *bandbreedtes* gewerkt (zie ook bijlage hoofdstuk 8). In gevallen waar de extremen met elkaar vermenigvuldigd zouden kunnen worden (zoals bij de berekening van de totale tijdsbesteding BOB-middelen per onderzoek) zouden zeer grote bandbreedtes kunnen ontstaan, die in deze extremen echter in de praktijk nooit zo zullen voorkomen. Daarom wordt in deze gevallen met gemiddelden gewerkt, die het beeld niet (of minder) vertekenen. Het daaruit voortvloeiende beeld zal dichter bij de feitelijke tijdsbesteding liggen.

Ondanks deze beperkingen kunnen kwantitatieve uitspraken gedaan worden over de administratieve lastendruk in de zwacri ten aanzien van:

- de bandbreedtes van de frequentie van inzet BOB-middelen
- het aandeel administratieve handelingen per processtap BOB-middel
- de bandbreedtes tijdsbesteding (totaal, administratief en onnodig administratief) per BOB-middel per keer inzet
- de bandbreedtes tijdsbesteding per BOB-middel per onderzoek.

Een betrouwbaar oordeel over de omvang van de totale administratieve last in de zwacri is op basis van dit onderzoek niet mogelijk, omdat daarvoor meer betrouwbare informatie over aantallen onderzoeken nodig is.

5.2.1 BOB-aanvragen: aandeel en tijdbelasting (inclusief registratie ICT)

In deze paragraaf wordt een kwantificering gegeven van de administratieve werklast van de BOB-middelen. De onderstaande BOB-middelen zijn gekwantificeerd:

- videobeelden opvragen
- bankgegevens opvragen
- printgegevens opvragen
- telefoonnummers opvragen
- foto's opvragen
- telefoon tappen en verlenging (excusiefgeheimhoudersgesprekken wissen)
- internet tappen en verlenging
- observeren

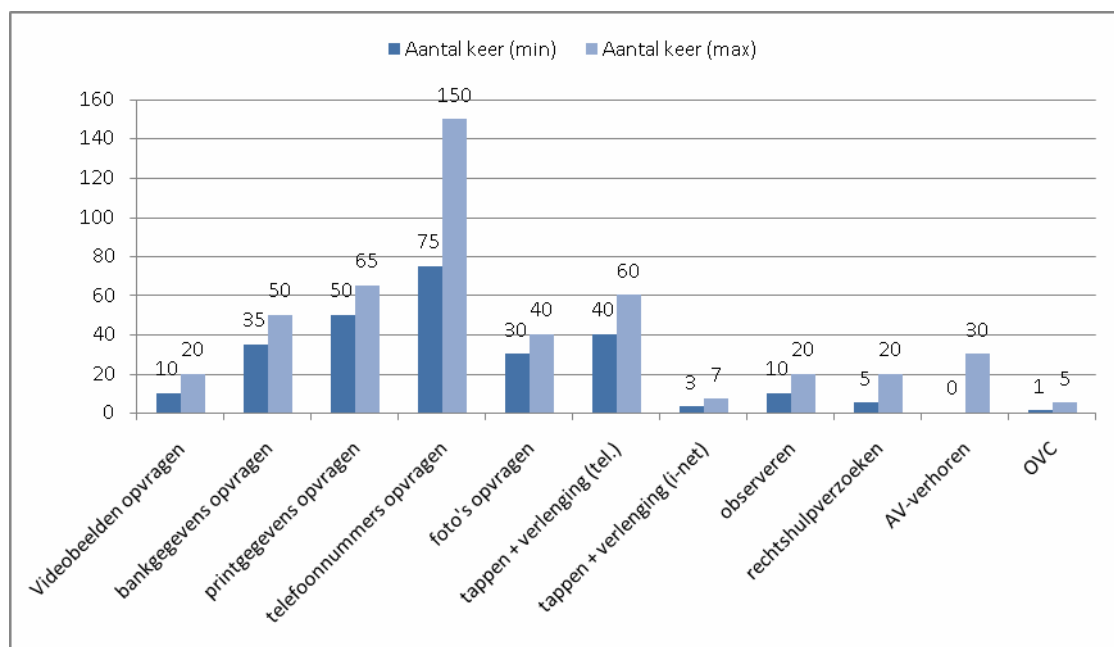
- rechtshulpverzoeken¹²,
- audio-visuele verhoren¹³,
- Opnamen Vertrouwelijke Informatie (OVC)

In de Bijlage in hoofdstuk 13 zijn alle BOB-middelen, hun wettelijke basis en wie daarvoor bevoegd overzichtelijk beschreven.

Frequenties inzet BOB-middelen

Onderstaande grafiek (Figuur 1) laat zien hoe vaak de verschillende BOB-middelen per gemiddeld zwacri-onderzoek worden ingezet. Op basis van de Delphi-bijeenkomsten is er een onderscheid gemaakt tussen minimale en maximale frequentie. Door vermenigvuldigen van deze frequenties met de tijd die de inzet van een BOB-middel *per keer* vergt, kunnen de totale aantallen uren worden berekend die de verschillende BOB-middelen de politie per zwacri-onderzoek kosten.

Figuur 1: Frequenties inzet BOB-middelen (min/max) per gemiddeld zwacri-onderzoek



Administratieve handelingen

De inzet van BOB-middelen is in dit onderzoek in verschillende processtappen opgesplitst: (1) voorbereiden, (2) aanvragen, (3) uit-/verwerken van gegevens en (4) vastleggen in proces-verbaal/IT-systeem.

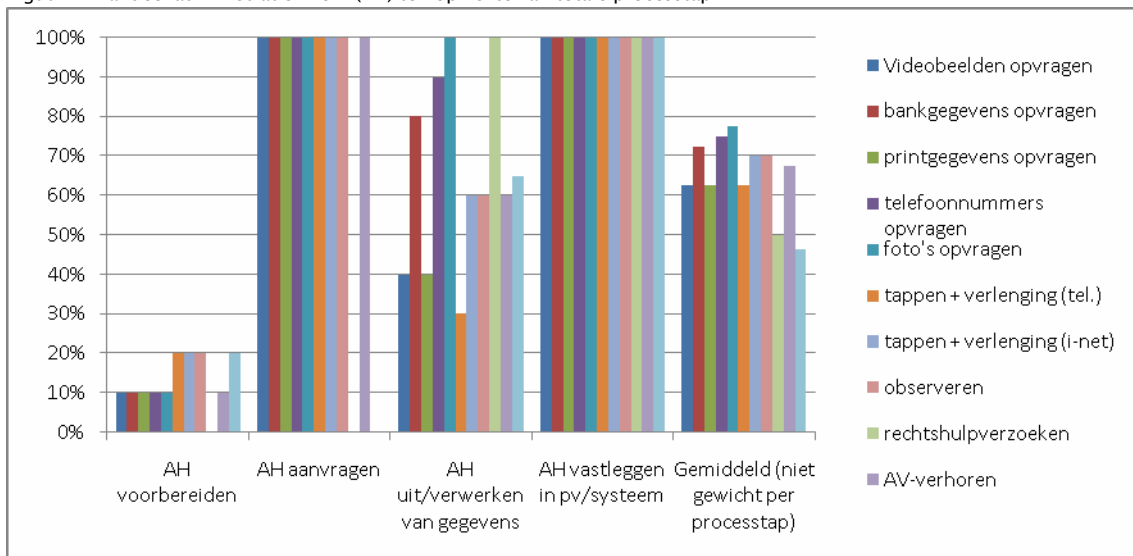
Figuur 2 laat per BOB-middel zien welke processtappen voor welk deel administratief zijn. De grafiek laat een duidelijk beeld zien: de processtappen die het meest administratief zijn,

¹² Rechtshulpverzoeken zijn streng genomen geen BOB-middelen, maar resulteren in de praktijk vaak in de inzet van deze middelen.

¹³ Ook AV-verhoren zij streng genomen geen BOB-middelen.

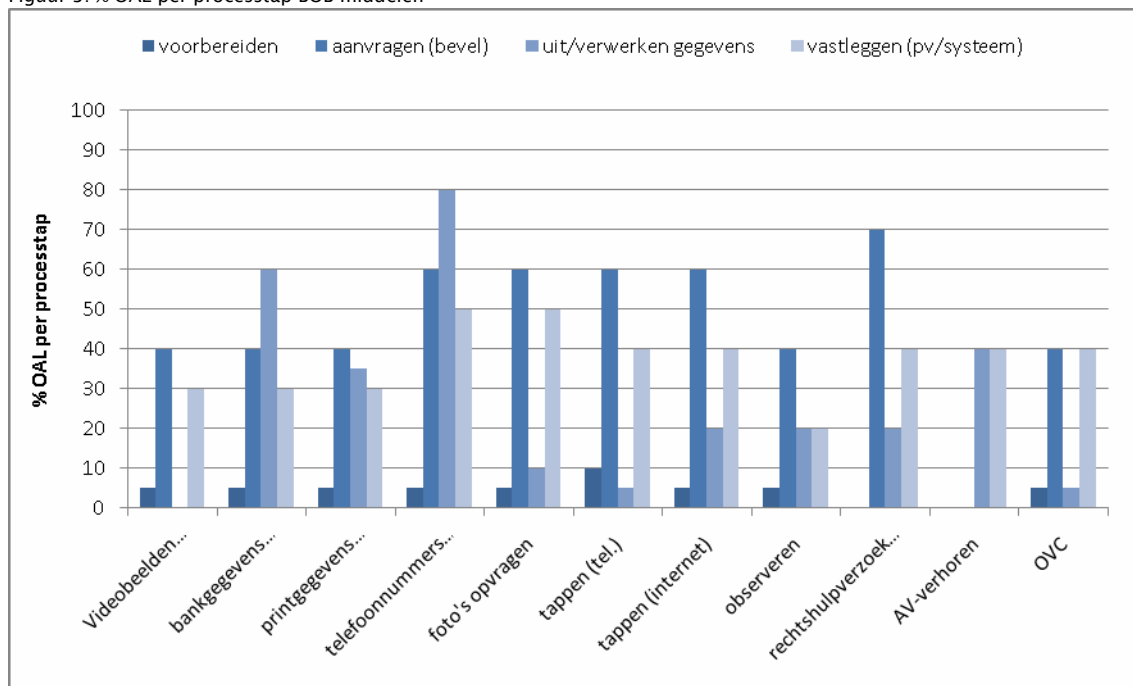
zijn aanvragen en vastleggen. De voorbereiding van de inzet van BOB-middelen wordt maar voor een gering deel als administratief werk gezien.

Figuur 2: Aandeel administratief werk (AH) ten opzichte van totale processtap



Gecorrigeerd naar het aandeel van de processtappen aan het totale proces ziet het beeld gemiddeld er als volgt uit (Figuur 3):

Figuur 3: % OAL per processtap BOB-middelen

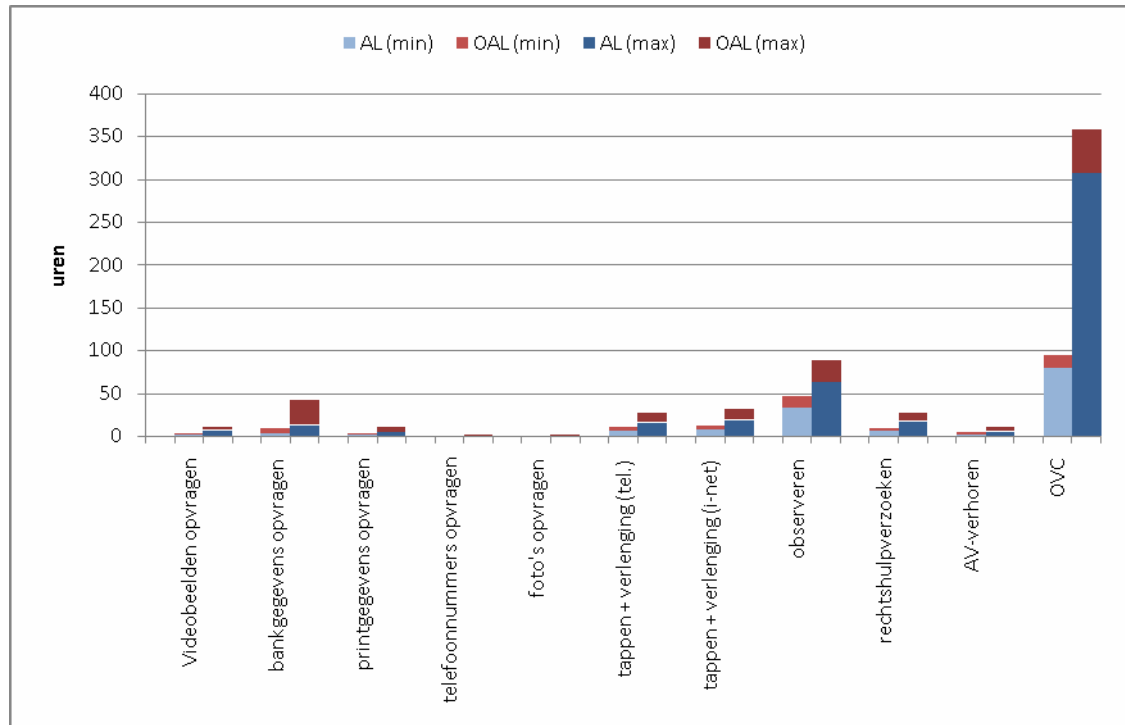


De administratieve handelingen kunnen (zoals in hoofdstuk 3.1 en 3.7 beschreven) verder uitgesplitst worden in administratieve lasten (AL) en onnodige administratieve lasten (OAL). In de grafiek boven wordt het aandeel administratieve werkzaamheden dat als onnodig ervaren wordt per BOB-middel en per processtap weergegeven.

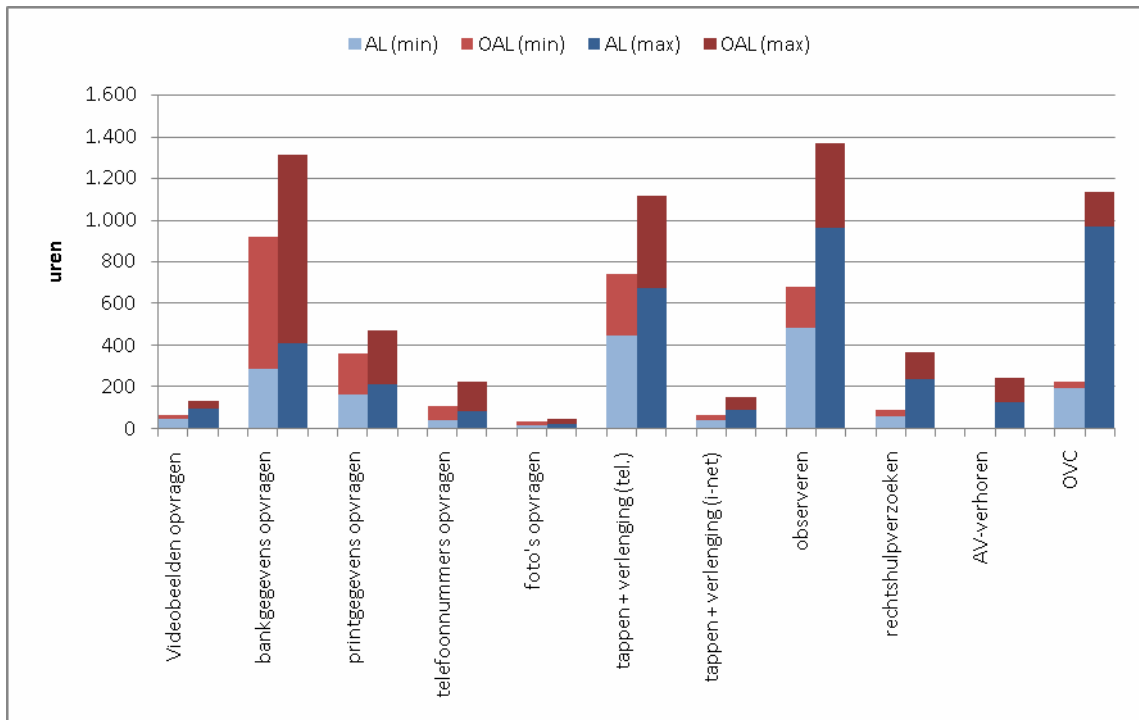
Tijdsbesteding BOB-aanvragen

De totale tijdsbesteding per BOB-middel is afhankelijk van de frequentie van inzet van het BOB-middel (zie Figuur 1). Om die reden is het verstandig om ook aandacht te besteden aan de tijd die de inzet van een BOB-middel per keer kost. Dit wordt in de grafiek hieronder weergegeven.

Figuur 4: Grafiek: tijdsbesteding (uren) aan administratieve werkzaamheden per keer inzet BOB-middel



De tijdsbesteding per 'standaard zwacri-onderzoek' kan methodisch correct alleen in bandbreedtes worden aangegeven, omdat vanuit de gebruikte onderzoeksmethodiek niet te verifiëren is of de spreiding volgens een normaalverdeling verloopt of niet. Omdat er echter geen aanwijzingen zijn, dat een normaalverdeling van de 'zaakduur' onjuist is, wordt voor de presentatie voor de gemiddelde waarde met een onder- en bovengrens gekozen. Per 'standaard zwacri-onderzoek' worden gemiddeld 4.939 uren (met een bandbreedte van +/- 1.632 uren) besteed aan administratieve handelingen gerelateerd aan de inzet van BOB-middelen. Het aandeel hiervan dat als onnodige administratieve lasten wordt ervaren is gemiddeld 2.097 uur (met een bandbreedte van +/- 576 uur). Dit betekent dat ongeveer 40% van de administratieve handelingen rondom BOB-middelen als onnodig ervaren wordt (dit is niet het aandeel handelingen van het totaal van een zwacri-onderzoek). Om te voorkomen dat nog grotere bandbreedtes ontstaan, zijn telkens de minima en maxima van frequenties inzet BOB-middelen met de gemiddelde tijdsbesteding per BOB-middel vermenigvuldigd. Figuur 5 geeft de bandbreedte van de tijdsbesteding per BOB-middel, per gemiddeld standaard zwacri-onderzoek weer.



Figuur 5: tijdbesteding (administratieve handelingen) per BOB-middel per gemiddeld zwacri-onderzoek

Uit de grafieken is te zien dat vooral bankgegevens opvragen, tappen (telefoon & internet), observeren en (indien ingezet) opname vertrouwelijke communicatie (OVC) veel tijd vergen. Het relatief groot aandeel 'bankgegevens opvragen' komt tot stand omdat in de Delphi-bijeenkomsten voor het maximum aan tijdbesteding per inzet ervan uitgegaan is, dat de gegevens niet digitaal worden aangeleverd en dus overgetypt moeten worden. OVC kost alleen in die gevallen veel tijd, als de OvJ een letterlijke uitwerking in plaats van een samenvatting eist.

5.2.2 Vertaling naar FTE

De tijdsbestedingen per standaardonderzoek kunnen vertaald worden naar FTE. Hiervoor wordt ervan uitgegaan dat één FTE equivalent is met 1.296 manuren per jaar.¹⁴ De tabel hieronder geeft een overzicht over de tijdsbestedingen aan administratieve handelingen gerelateerd aan BOB-middelen (per standaard zwacri-onderzoek).

	Uren minima	gemiddeld	Maxima	FTE minima	gemiddeld	maxima
Administratieve handelingen BOB per onderzoek (AH)	3.307	4.939	6.571	2,6	3,8	5,1
Waarvan als onnodig ervaren administratieve lasten (OAL)	1.521	2.097	2.673	1,2	1,6	2,1

¹⁴ Zie bijlage hoofdstuk 12, bruto-netto-uren-breakdown.

Uit deze tabel blijkt dat per standaard zwacri-onderzoek gemiddeld 3,8 FTE (bandbreedte +/- 1,3FTE) besteed wordt aan de administratieve handelingen met betrekking tot het gebruik van BOB-middelen. Hiervan worden gemiddeld 1,6 FTE (bandbreedte +/- 0,4 FTE) besteed aan als onnodig ervaren administratieve lasten.

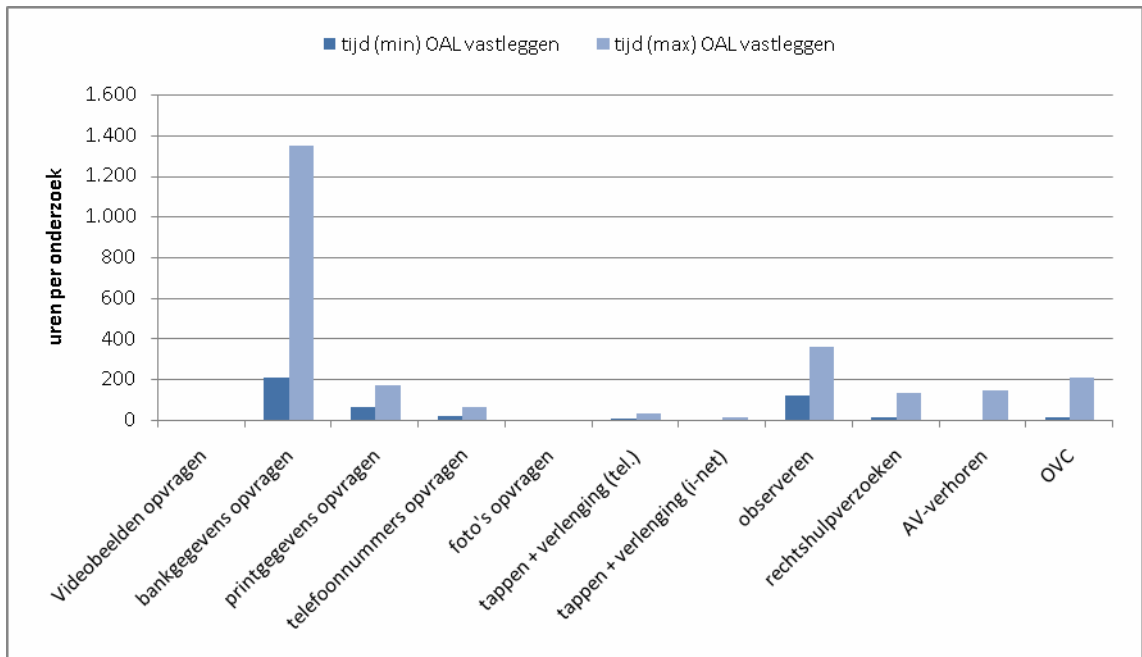
Afgezet tegen het aantal Zwacri onderzoeken (479, zie pagina 18) betekent dit dat een potentiële winst van afgerond 750 Fte's denkbaar is. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat het aantal van 479 waarschijnlijk een bovengrens vormt van het aantal Zwacri onderzoeken. Dit kan een neerwaarts effect op de potentiële winst hebben. Daar tegenover staat dat de effecten van de BOB administratie nog niet geheel doorgerekend zijn voor andere (niet Zwacri) onderzoeken die op het gebied van middencriminaliteit plaatsvinden. Dit zal naar verwachting een opwaarts effect hebben op de potentiële winst. De precieze effecten kunnen pas bij vervolgmetingen worden vastgesteld.

Een vertaling van tijdsbestedingen per onderzoek naar tijdsbesteding per jaar voor de hele zwacri is afhankelijk van een aantal factoren. Naast het toevoegen van de tijdsbestedingen die buiten de BOB-middelen vallen zijn dit het aantal zwacri-onderzoeken per jaar en de daadwerkelijke gemiddelde doorlooptijden van deze onderzoeken (de feitelijke doorlooptijd van onderzoeken loopt uiteen; op termijn is een scherper inzicht mogelijk als er specifiek per onderzoek informatie wordt vastgelegd over doorlooptijd en inzet). Deze vertaling is op basis van de beschikbare gegevens met onvoldoende zekerheid te maken en het is dan ook niet mogelijk om een gefundeerde uitspraak over de totale administratieve lasten voor de volle breedte van de zwacri (per jaar) te doen. Als de registratie van de hiervoor benoemde aspecten per onderzoek gaat plaats vinden, kan een dergelijke inschatting in de toekomst wel worden gemaakt.

5.2.3 Omvang (% en tijd) van registratie ICT per BOB-aanvraag per onderzoek

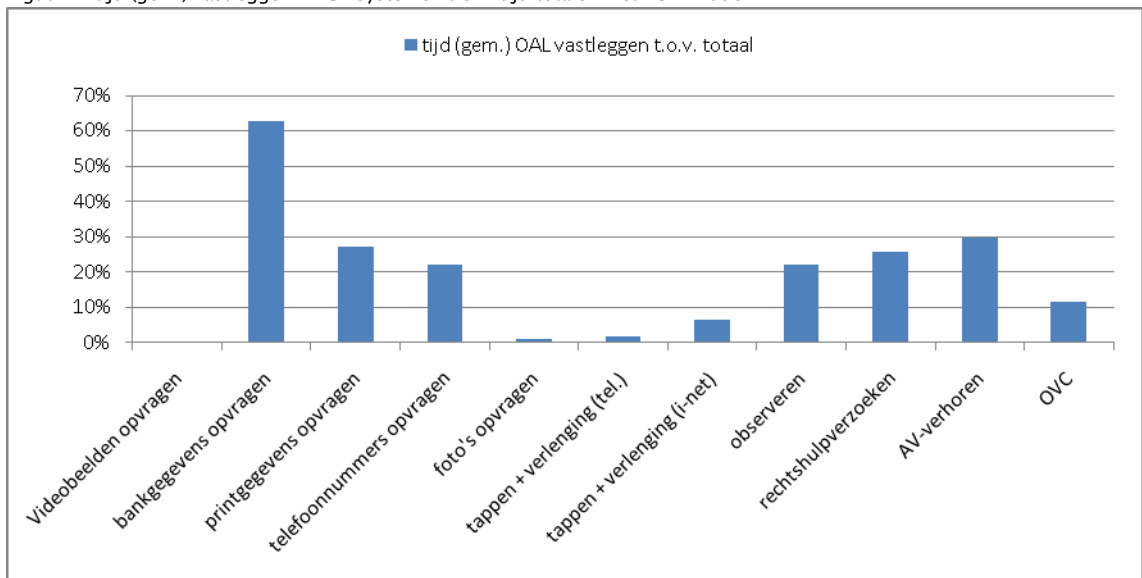
Zowel in de focusgroepen als in de Delphi-bijeenkomsten werd door de deelnemers aangegeven dat (meervoudige) registratie in (verschillende, niet met elkaar communicerende) ICT-systemen een ergernis is die veel tijd vergt. Onderstaande figuren geven een overzicht van de als onnodig ervaren administratieve lasten die door het vastleggen in systemen ontstaan. Hiervoor zijn zowel de totaaltijden als ook de percentages van de totale administratieve handeling per BOB-middel per standaardonderzoek aangegeven. Veronderstelling hierbij is dat de processtap 'vastleggen pv/systemen' volledig afhankelijk is van ICT. Hieruit blijkt dat gemiddeld per standaardonderzoek tussen de 0,3 en 1,4FTE (gemiddeld 0,8 FTE) bezig zijn met onnodige administratieve werklust als gevolg van de ICT-systemen¹⁵. Gerelateerd aan de totale tijd die aan administratieve handelingen voor BOB-middelen besteed wordt, is dit gemiddeld 26%.

¹⁵ De verschillen in minima/maxima komen vooral tot stand door wel of niet digitaal aanleveren van gegevens.



Figuur 6: Tijd (als onnodig ervaren tijd in uren) besteed aan vastleggen van gegevens in ICT-systemen per gem. zwacri-

Figuur 7: tijd (gem.) vastleggen in ICT-systemen t.o.v. tijd totale inzet BOB-middel



5.2.4 Verwijderen geheimhoudergesprekken

In de focusgroepen hebben de deelnemers aangegeven dat het verwijderen van geheimhoudergesprekken (GHG-en) een grote administratieve last betekent. De administratieve lastendruk voor GHG-en bestaat uit twee elementen: GHG-meldingen en daadwerkelijke GHG-en. GHG-meldingen worden getriggerd wanneer een afgeluisterd gesprek eventueel een GHG zou kunnen zijn. Rond de 10% van de GHG-meldingen zijn ook echt daadwerkelijk GHG-en. Deze gesprekken moeten volgens de wet verwijderd worden. Dit kunnen de korpsen niet zelf doen, maar zij moeten dit bij de ULI (Unit Landelijke Interceptie) aanvragen.

GHG-en zijn in de praktijk gekoppeld aan de BOB-middelen tappen (telefoons) en Opname Vertrouwelijke Communicatie (OVC). Echter zijn ze geen BOB-middel, maar een

randverschijnsel van tappen OVC. Voor het (moeten) verwijderen van GHG-en zijn andere processtappen nodig dan bij het inzetten van BOB-middelen. Daarom is het verwijderen van GHG-en hier apart opgenomen.

AEF heeft in een eerder onderzoek een impactanalyse voor de nieuwe instructies vernietigen van geheimhoudergesprekken uitgevoerd (*Meerkosten voor de Nederlandse politie door Instructie vernietigen Geheimhoudergesprekken in lopende onderzoeken*, in opdracht van CVO, 2011). Daaruit bleek dat per jaar (2010) gemiddeld 22.500 GHG-en door de ULI worden verwijderd. Dit getal is gebaseerd op die situatie vóór de invoering van de advocatenfilter. Het door AEF uitgevoerde onderzoek voorspelt een afname van 30% van de GHG-meldingen door de advocatenfilter.

Op basis van de Delphi-bijeenkomsten en het eerder uitgevoerde onderzoek is de gemiddelde tijdsbesteding aan het verwijderen van GHG-en berekend. Zowel in de Delphi-bijeenkomst als in het eerder uitgevoerde onderzoek is de tijd voor verwijderen van één GHG met circa 60 minuten aangegeven. Hier bovenop komt volgens de Delphi-deelnemers nog de tijd besteed aan GHG-meldingen, dit is twee minuten per melding. 80% van de GHG-gerelateerde administratieve handelingen worden door de Delphi-deelnemers onnodig geacht. Berekend per jaar is dit 22.500 uur voor het verwijderen GHG-en en 7.500 uur voor het verwerken GHG-meldingen, dus 30.000 uur (oftewel 23 FTE) per jaar voor alle GHG-en in Nederland.

Analoog met de redentatie in hoofdstuk 5.2.2 is het niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens een vertaling van GHG-en per jaar naar GHG-en per onderzoek te doen.

5.2.5 Vervolgmetingen

Zoals in hoofdstuk 3.7.2 vermeldt, dienen eventuele vervolgmetingen (T_1, T_2, T_n) dezelfde opbouw te hebben als de in dit onderzoek uitgevoerde nulmeting (T_0). Dit betekent dan ook dat vergelijkende uitspraken over de administratieve lastendruk alleen maar kunnen worden gemaakt over de onderdelen van de zwacri, die ook in de nulmeting zijn behandeld, namelijk de BOB-middelen.

Veranderingen in de administratieve lastendruk kunnen op de volgende manier in kaart gebracht worden: eerst dient een vervolgmeting plaats te vinden, die op dezelfde manier en op dezelfde onderdelen van de zwacri wordt uitgevoerd als de nulmeting. Vervolgens kunnen de respectieve bandbreedtes en gemiddelden met elkaar vergeleken worden. Zoals boven beschreven, kunnen in de nulmeting alleen maar uitspraken worden gemaakt over de administratieve lastendruk *per onderzoek*. Om conclusies te trekken over de administratieve lasten in de hele zwacri – althans, voor die administratieve lasten gerelateerd aan de inzet van BOB-middelen – is het dan ook zaak om een goed te onderbouwen getal voor het aantal onderzoeken in de zwacrite berekenen. Dit kan door te beginnen de gegevens over het aantal onderzoeken gestandaardiseerd bij te houden.

Door het aantal onderzoeken te vermenigvuldigen met de tijdsinzet per onderzoek kunnen dan de (onnodige) administratieve lasten (voor de inzet van BOB-middelen in de zwacri, per jaar) aangetoond worden. Indien men ervan uitgaat dat het aantal onderzoeken tussen T_0 en T_1 niet sterk is veranderd (of door voor verschil in omvang te corrigeren), kan de ontwikkeling in de tijd inzichtelijk worden gemaakt. Hierdoor is een vergelijking ook op het niveau van de hele zwacri mogelijk. De berekening van toe- of afname van administratieve lasten is dan als volgt:

aantal onderzoeken₀ x aantal FTE administratieve lasten₀ - aantal onderzoeken₁ x aantal FTE administratieve lasten₁

Als de maatregelen die op dit moment ontwikkeld worden om de (onnodige)administratieve lasten te verminderen bij de meting worden getoetst kan tevens inzicht ontstaan in de effecten van de verschillende maatregelen op de (onnodige)administratieve lasten.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies:

Op basis van de bevindingen uit bronnenonderzoek (de meta-analyse, zie hoofdstuk 2), de resultaten uit de gesprekken met de politieprofessionals (de focusgroepen, zie hoofdstuk 4 en de Delphi-groepen, zie hoofdstuk 5) kunnen een aantal conclusies worden getrokken:

- 1 het opsporingswerk is in de loop der tijd in toenemende mate ‘administratief’ geworden volgens de politieprofessionals
- 2 een belangrijke oorzaak voor een toegenomen administratieve werklast in de opsporing is de toegenomen (Europese) regeldruk
- 3 door politieprofessionals worden naast hooggespannen verwachtingen over de invoering van de Nationale Politie tegelijkertijd zorgen geuit over toenemende bureaucrativering
- 4 de politieprofessionals ervaren hun werktijd voor een groot deel als administratief (70%) en voelen de trend (nog steeds) als stijgend
- 5 de politieprofessionals ervaren de administratieve werklast als groot en voor een deel als onnodige administratieve werklast
- 6 de politieprofessionals noemen als belangrijkste veroorzakers van administratieve werklast:
 - a de BOB-aanvragen (met name telefoon tappen, internet tappen, bankgegevensopvragen, observeren)
 - b wissen geheimhoudersgesprekken
 - c dubbele data-entry en de gebrekkige IT-architectuur
- 7 de politieprofessionals zeggen dat er te veel en te vaak over besluiten en voortgang door middel van rapportages moet worden verantwoord
- 8 de administratieve werklast en met name de onnodige administratieve handelingen roepen veel ergernis op bij politieprofessionals
- 9 de politieprofessional is niet meegegroeid en toegelegd op deze toegenomen administratieve werklast. De politieprofessionals zijn in eerste instantie opgeleid om technisch en/of tactisch opsporingswerk te verrichten
- 10 per standaard zwacri-onderzoek wordt gemiddeld 3,8FTE (bandbreedte +/- 1,3 FTE) besteed aan de administratieve handelingen met betrekking tot het gebruik van BOB-middelen
- 11 per standaard zwacri-onderzoek wordt gemiddeld 1,6FTE (bandbreedte +/- 0,4 FTE) besteed aan als onnodig ervaren administratieve werklast. Dit is ongeveer 40% van de tijd die aan administratieve handelingen rondom BOB-middelen wordt besteed¹⁶
- 12 per standaard zwacri-onderzoek wordt gemiddeld 0,8FTE (bandbreedte +/- 0,6 FTE) besteed aan onnodige administratieve werklast als gevolg van de ICT-systemen. Dit is ongeveer 25% van de tijd die aan administratieve handelingen voor BOB-middelen wordt besteed.

¹⁶ Zoals in hoofdstuk 5.2.2 beschreven is een vertaling naar tijdsbesteding per jaar voor de hele zwacriniet mogelijk. Het is dan ook niet mogelijk om een gefundeerde uitspraak over de totale administratieve lasten voor alle zwacri-onderzoeken (per jaar) te doen.

6.2 Aanbevelingen:

- 1 om de administratieve werklast terug te dringen moet gebruik gemaakt worden van een hefboomwerking: dat wil zeggen daar waar de impact van de (onnodige) administratieve werklast het grootst is als eerste maatregelen treffen
- 2 maak bij de afweging van de aanpak van de (onnodige) administratieve werklast een onderscheid in:
 - a realistische op korte termijn te realiseren maatregelen (met beperkte impact): de quickwins
 - b radicale(re) maatregelen op midden-lange termijn te realiseren (met grotere impact)
 - c innovatieve op lange termijn te realiseren maatregelen
- 3 de aanpak van administratieve werklast is te realiseren door:
 - a aanpak van *wet- en regelgeving*, bijvoorbeeld reductie van regeldruk
 - b nemen van *beleidsmaatregelen* bijvoorbeeld toestaan van generiek BOB-vordering voor opvragen beeldmateriaal
 - c veranderingen in *werkproces/werkwijze*, bijvoorbeeld bevoegdheid voor BOB-aanvragen mandateren aan politieprofessionals
- 4 bij het terugdringen van de (onnodige) administratieve werklast de slagkracht vergroten door de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatregelen bij één instantie met (vergaande) bevoegdheden te leggen
- 5 de versnipperde recherche-informatiesystemen gefaseerd via uniformeren - zoveel mogelijk gebruikmaken van één applicatie - integreren naar één recherche informatiesysteem
- 6 als onderdeel van de sturing, beheersing en (voortgang)verantwoording zijn er veel producten ontwikkeld: pre-weegdocument, projectvoorstel, weegdocument, projectplan, (verschillende soorten) voortgangsverslagen, bestuurlijke rapportage et cetera. Het opstellen en (periodiek)bijhouden van deze documenten levert een administratieve werklast. Vereenvoudig van dit proces en producten(formats) kan veel administratieve werklast en irritatie wegnemen.

Tenslotte:

Uit deze rapportage blijkt dat het uitermate gecompliceerd is om betrouwbare metingen te doen ten aanzien van omvang van de bestrijding van zwacri en het toepassen van opsporingsmethoden en de administratieve lasten die daarmee gepaard gaan. Het is aan te bevelen voorzieningen te treffen waardoor in de nabije toekomst de mogelijkheid ontstaat tot het doen van gestandaardiseerd betrouwbaar en valide onderzoek. Op basis van deze 0-meting kunnen indicatoren en parameters voor nader onderzoek worden vastgesteld.

6.3 Doorwerking naar andere niveaus van criminaliteitsbestrijding

In hoofdstuk 3 is getracht het begrip zwacri af te bakenen en de omvang van de bestrijdingsinspanning op dit vlak te beschrijven. Het moge duidelijk zijn dat zowel afbakening als omvang moeilijk te bepalen zijn. Dat komt voor een deel doordat er regiokorpsen zijn die zich bij zwacri beperken tot Criminele Samenwerkingsverbanden (CSV's), maar er ook korpsen zijn die bijvoorbeeld ontvoeringen, Teams Grootchalig Optreden (TGO) en overvallen tot de zwacri rekenen. De onderzoeken naar zware en georganiseerde criminaliteit worden niet per definitie uitgevoerd door zwacri-teams bij de divisies recherche en de Nationale Recherche, maar deze vinden ook op districtsniveau en bij de bovenregionale recherche (BRT's) plaats. Het betreft hier onderzoeken waarbij eveneens sprake is van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden en dergelijke, maar die buiten de speerpunten vallen, de zogenaamde lokaal ernstige criminaliteit.

Daarbij is de notie relevant dat het OM en de politie weliswaar politiek worden 'afgerekend' op verdubbeling van het aantal aangepakte CSV's ten opzichte van 2009, maar dat

inmiddels het inzicht is gegroeid dat ook individuele facilitators, brokers en dergelijke van groot belang kunnen zijn in het effectief aanpakken van georganiseerde criminaliteit. Bij de bestrijding van CSV's zijn niet louter het toepassen van klassieke opsporingsstrategieën effectief, maar juist ook alternatieve strategieën zoals de bestuurlijke aanpak. Alternatieve strategieën kunnen een grote bijdrage leveren aan het bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit.

Voor het inzichtelijk maken van de omvang van zwacri is er daarom voor gekozen om gebruik te maken van de verantwoordingsrapportage die het College van procureurs-generaal en de Raad van Korpschefs heeft opgesteld. Deze is gebaseerd op de speerpunten in het beleid en samengesteld op basis van cijfers die van zowel de NR, de BR, de BOD-en als de regio's zijn verkregen. Lokaal ernstige criminaliteit en zogenaamde midden-criminaliteit (nu ook bekend als High Impact Crime) valt daarmee echter voor een groot deel buiten de scope van het onderzoek. Vanwege de afbakening is het onmogelijk om een exact beeld te genereren van het aantal onderzoeken, dat weliswaar buiten de speerpunten valt, maar dat opgepakt wordt op bovenregionaal en op districtsniveau en waar kort of langdurig (bijzondere) opsporingsmethoden worden toegepast en grote dossiers worden gevormd. De bovenregionale recherche draait jaarlijks meer dan honderd onderzoeken die buiten de genoemde speerpunten vallen, zoals fraude, zware overvallen, georganiseerde inbraken en kinderporno, met een gemiddelde doorlooptijd van 194 dagen.

Bovenstaande neemt niet weg dat er op basis van verkregen inzichten in ons onderzoek samenhangende uitspraken zijn te doen over de lokaal ernstige en midden-criminaliteit. Omdat de opsporingsprocessen in generieke zin bij alle vormen van criminaliteit overeenkomstig zijn wordt op deze plek aandacht besteed aan de doorwerking op alle niveaus van criminaliteitsbestrijding. Hoewel in omvang niet te duiden, kan worden gesteld dat waar het boven regent het beneden ongetwijfeld zal druppelen. Dat geldt in ieder geval voor de toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, immers, daar is het wettelijk regime gelijk voor iedere opsporingsambtenaar. Afhankelijk van de omvang van het toepassen van deze bevoegdheden zullen de lasten dus ook gevoeld worden bij de bestrijding van midden-criminaliteit en lokaal ernstige criminaliteit (overvallen, levensdelicten al dan niet in TGO-verband, zedendelicten, brandonderzoeken, woninginbraken, kinderporno en straatroven) en zelfs bij de bestrijding van veel voorkomende criminaliteit in groepsverband gepleegd (mobiel banditisme, jeugdbendes, et cetera).

Op deze niveaus ligt het aantal aanhoudingen en de afhandeling van verdachten echter dusdanig anders dat hier meer last zal worden ervaren van bijvoorbeeld de bepalingen met betrekking tot audiovisuele registratie van verhoren (AVR), het toepassen van de Salduz-bepalingen en het toepassen van de bepalingen met betrekking tot het behandelen van jeugdige verdachten.

Alhoewel het effect van Salduz op politiecapaciteit groot is (zie AEF-rapport *Meerkosten Rechtsbijstand Politieverhoor voor de Nederlandse politie*, 2010) is het effect op zwacri gering: in een zwacri-onderzoek zijn er weinig verdachten die aangehouden worden. Een vertraging van twee uur, die Salduz oplevert, is dan ook weinig ten opzichte van een onderzoeksdoorlooptijd van meerdere maanden.

6.4 Ervaringen op ander gebied ook van toepassing op zwacri?

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek worden in deze paragraaf enkele onderwerpen beschreven waarvan toepassing mogelijk ook doorwerking heeft op zwacri. Enerzijds komen deze oplossingen voort uit de meta analyse naar eerder gedaan

onderzoek, anderzijds zijn zij het min of meer logische gevolg van actuele ontwikkelingen in het kader van het aanvalsplan van de Minister voor het terugdringen van bureaucratie en het versterken van vakmanschap.¹⁷

6.4.1 Landelijke invoering FoBo

De invoering van het Frontoffice-Backoffice principe is in het korps Hollands-Midden een groot succes gebleken. Hier is veel winst te behalen qua effectiviteit en efficiëntie van het blauwe politiewerk in de frontlinie in relatie tot administratieve lasten (Straver et al., 2011). In de pilot die in het korps Hollands-Midden is uitgevoerd bleek dat door de invoering van FoBo de tijd die men nodig had om de administratie te doen met 20% afnam, waardoor agenten veel meer tijd op straat konden doorbrengen (Straver et al., 2011). Deze winst voor een deel veroorzaakt doordat het deel van het opsporingsproces dat zich in de blauwe teams afspeelt (opnemen aangiften en verklaringen) efficiënter verloopt. Het is de vraag of dit concept ook geschikt zou kunnen zijn om de administratieve lasten, in de opsporing van de zwacri of lokaal ernstige criminaliteit, terug te dringen. Dit moet in de doorontwikkeling van het FoBo concept nader onderzocht worden. Het uitbesteden van administratieve handelingen, die voor een groot deel overigens de kern van het recherchewerk bepalen, aan een back-office vergroot mogelijk de kans op fouten in het rechte proces, hetgeen een ongewenste situatie is. (Straver et al., 2011). Voor de administratieve handelingen die komen kijken bij een rechercheonderzoek, is het immers van belang dat de uitvoerder hiervan ook kennis van de zaak heeft en de eigen bevindingen correct kan verwoorden. Dit is van belang om er voor te zorgen dat feiten juist worden geïnterpreteerd en daarmee voldoende bijdragen aan vervolging. (USBO advies, 2011).

In het kader van het eerder genoemde aanvalsplan vinden op dit moment andere initiatieven plaats waar wellicht meer van te verwachten is voor de bestrijding van zware criminaliteit. Zo is er sprake van een herontwerp van de strafrecht keten waardoor niet alleen snelle afhandeling aan de voorzijde leidt tot minder lasten, maar dat in de gehele keten efficiënt en accuraat wordt doorgepakt op die snelle afhandeling. Dit concept is thans bedoeld voor de afhandeling van bulkzaken, maar het is goed denkbaar dat doorontwikkeling voor de bestrijding van zware criminaliteit tot efficiencywinst zou kunnen leiden.

Met betrekking tot die snelle afhandeling zijn initiatieven als ZSM mogelijk relevant voor de zwacri-bestrijding. Het zo snel, slim en simpel mogelijk afhandelen van zaken lijkt niet vanzelfsprekend voor zware criminaliteit, maar de vereenvoudiging van de afhandeling zou ook in dit geval tot efficiencywinst kunnen leiden. Hiernaar is echter geen onderzoek gedaan hetgeen wellicht wel de moeite waard zou kunnen zijn.

In dit onderzoek is niet gekeken naar hoe effectief de bestrijding van zware criminaliteit is, maar naar de administratieve lasten bij de bestrijding ervan. Toch is het nuttig om stil te staan bij het groeiende besef dat de bestrijding van zware criminaliteit niet louter gebaseerd kan zijn op het toepassen van (klassieke) opsporingsstrategieën, maar dat er veel winst te behalen valt in het toepassen van alternatieve strategieën. Door het opleggen

¹⁷Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Minder regels, meer op straat: Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

van de eis, door de Minister, dat een dubbele hoeveelheid CSV's dient te worden bestreden wordt de politie, samen met haar partners, gedwongen tot het ontwikkelen van innovatieve strategieën. De bestuurlijke aanpak is hiervan een goed voorbeeld. Samenwerking in en met de RIEC's leidt tot een effectieve bestrijding van de zwacri. Of hiermee de administratieve lastendruk wordt gereduceerd is echter niet duidelijk.

6.4.2 Gebruik van nieuwe techniek

De techniek maakt tegenwoordig grote sprongen. Een groot gedeelte van de Nederlandse bevolking beschikt over een smartphone of een laptop. De mogelijkheden van deze apparaten worden ook steeds verder uitgebreid, mede doordat er steeds meer plekken zijn waar toegang tot internet is. Ook voor de politie kunnen deze huidige technische mogelijkheden van grote betekenis zijn (USBO advies, 2011). Wanneer een agent bijvoorbeeld zijn waarnemingen direct kan invoeren in een laptop of smartphone en dit kan versturen naar het bureau, hoeven de waarnemingen niet meer digitaal te worden uitgewerkt, wat veel administratietijd zou kunnen schelen (Straver et al., 2011).

Een ander belangrijk punt met betrekking tot het optimaal gebruik maken van de techniek is het integreren van de systemen waarvan de ketenpartners op dit moment gebruik maken (Brummelkamp&Linssen, 2006). Op dit moment circuleren er bij de politie al meerdere systemen waarvan de verschillende onderdelen gebruik moeten maken. Dit komt er op neer dat bijvoorbeeld een team in de opsporing gegevens moet invullen in zowel BVH als BVO (USBO advies, 2011). Daarnaast zijn er ook de nodige verschillen waar te nemen tussen de korpsen onderling, ieder korps heeft zijn eigen manier van werken en wijze van invoeren van gegevens in systemen. Uit onderzoek is ook gebleken dat de systemen waar het Openbaar Ministerie mee werkt niet gekoppeld zijn aan de systemen van de politie, waardoor alle informatie op papier moet worden doorgegeven, in plaats van dat dit digitaal kan (USBO advies, 2011). Dit zorgt voor een extra administratieve lastendruk en veel extra kosten door het enorme aantal stukken dat dagelijks gekopieerd moet worden en wordt vervoerd naar het Openbaar Ministerie. Wanneer er sprake zou zijn van één geïntegreerd systeem, zouden de dossiers digitaal kunnen worden aangeleverd en kan men ook makkelijker informatie terugzoeken (USBO advies, 2011).

Tot slot valt er ook nog veel winst te behalen qua techniek op het uitwisselen van gegevens uit andere databanken, zoals de Gemeentelijke Basisadministratie (Straver et al., 2011). Wanneer deze ook op een veilige manier gekoppeld zouden worden aan de systemen van de politie, kan de invoer van gegevens in BVH/BVO ook een stuk eenvoudiger en gemakkelijker. Daarnaast zou het op die manier makkelijker moeten zijn om inzage in gegevens te kunnen krijgen, waar anders een complete BOB-aanvraag voor nodig is. (USBO advies, 2011). Wanneer men niet meer voor ieder gegeven een aparte aanvraag hoeft te doen, maar met generieke aanvragen (per zaak of per persoon) zou kunnen werken, zou dit veel tijd en kosten kunnen besparen.

7 Bijlage Definitie administratieve lastendruk

7.1 Lasten door administratieve werkzaamheden

Overheidsprofessionals – waaronder gebiedsgebonden agenten en rechercheurs – hebben te maken met administratieve werkzaamheden van verschillende aard. Er is een breed gedeelde maatschappelijke opinie dat professionals te veel en steeds meer last hebben van deze lasten. De algemene opvatting daarbij is, dat professionals worden gehinderd bij het doen van hun ‘eigenlijke’ werk door bureaucratie van allerlei aard.

Voor de definitie van het begrip ‘administratieve werkzaamheden’ is aansluiting gezocht bij een in eerder onderzoek van TNO gehanteerd begrip van administratieve lasten.¹⁸

Hieronder verstaan we:

- Het vastleggen van informatie op papier of in digitale systemen. Dit betreft:
 - het registreren van informatie in systemen en het invullen van formulieren
 - het registreren van gegevens op papier en tekstverwerken in Word of Powerpoint (zoals het maken van notities op straat, het schrijven van tekst in Word als voorbereiding op netwerkcontacten, verslagen van projectwerk)
 - het maken van notities tijdens (ver)horen van slachtoffers, getuigen of verdachten
- alle contact ten behoeve van het vastleggen van informatie op papier of in digitale systemen via e-mail/ brief, telefoon en facetoface
- het zoeken naar en het lezen van informatie ten behoeve van het vastleggen van informatie in digitale systemen of papieren documenten
- alle overige handelingen die nodig zijn in het kader van het vastleggen van informatie, zoals: printen, faxen, kopiëren, distribueren en archiveren.

Administratieve werkzaamheden kunnen worden onderverdeeld in *kwantitatieve* lasten en de door politiemedewerkers *ervaren* lasten. Dit is een belangrijk onderscheid: het eerste geeft de tijdsbesteding aan de administratieve handelingen weer, het tweede hoe de uitvoerders van deze handelingen de uitvoering beleven (zie ook hoofdstuk 7.2).

De administratieve lasten vallen op hun beurt uiteen in:

- 1 administratieve lasten voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid
- 2 lasten door administratie voor derden (bijvoorbeeld voor het OM)
- 3 lasten door interne administratie.

Alhoewel deze driedeling voor het kwantitatieve meten van de administratieve lasten secundair is, is dit onderscheid voor het identificeren en interpreteren van patronen en het aanpakken van oplossingen belangrijk.

7.2 Administratieve knelpunten bij de politie

Het thema administratieve lasten is een belangrijk item binnen het domein politie. Het Project Administratieve Vereenvoudiging – dat in 2006 haar eindrapport heeft afgerond¹⁹ –

¹⁸TNO: Tijdsbesteding en beleving administratieve lasten politie.

Nulmeting 2008: profielen agent en rechercheur.

concludeert dat administratieve lastenverlichting bij de politie gelegitimeerd is vanuit het oogpunt van zowel de politieprofessional, de regering, het ministerie van BZK en Justitie, het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO), de Tweede Kamer en de Wetenschap. Het project concludeert dat de frustratie en irritatie over de hoeveelheid administratieve en bureaucratische handelingen groot is waardoor administratieve lastenverlichting ook vanuit het oogpunt van de politieagent legitiem is.

Op basis van de resultaten van verschillende onderzoeken en gesprekken met politieprofessionals heeft het ministerie van BZK een top-5 van knelpunten opgesteld.

- *Gebruikersvriendelijkheid van de gebruikte systemen.* Vaak moeten gegevens dubbel worden ingevoerd. Ook het steeds wisselen van schermen en het gebruik van functietoetsen binnen het systeem worden als onhandig en tijdrovend ervaren.
- *Ingewikkelde formulieren.* Zoals voor aanrijding, winkeldiefstal en huiselijk geweld.
- *Informatieverstrekking aan OM.* Er moeten veel gegevens worden aangeleverd in papieren dossiers. Dit betekent veel ouderwets kopieer- en printwerk. Een deel van de aangeleverde informatie wordt vervolgens niet door officieren van justitie en rechters gebruikt.
- *Wildgroei partnerinformatie.* Verschillende instanties en overheden vragen met behulp van formulieren steeds dezelfde informatie op, bijvoorbeeld in het kader van het convenant huiselijk geweld.
- *Ongerichte adressering.* Politieprofessionals krijgen veel beleidsinformatie die eigenlijk niet voor hen is bedoeld of waarvan onduidelijk is wat zij er mee moeten.

Deze top-5 vormt een belangrijk kader voor het onderzoek. Het onderzoek zal duidelijk moeten maken, in hoeverre de kwaliteitstrajecten bijdragen aan de politiek-bestuurlijke opgave om deze lasten te verminderen.

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen ervaren lasten en kwantitatieve lasten. *Kwantitatieve lasten* betreffen de feitelijke hoeveelheid tijd die professionals besteden aan het uitvoeren van administratieve werkzaamheden, en de kosten die daaruit voortvloeien. De kwantitatieve lasten van administratieve werkzaamheden kunnen worden bepaald door de kosten van een administratieve handeling (voor bedrijven en instellingen uitgedrukt in (P) en voor burgers uitgedrukt in uren (T)) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen (Q) waarop deze van toepassing zijn. De kosten voor een handeling kunnen worden berekend als het product van de tijdsbesteding, het uurtarief (alleen bij bedrijven en instellingen) en de frequentie van de handeling (per jaar). Daarbij geldt voor de politie dat ook kleine verbeteringen – gezien de omvang van de professie – landelijk tot grote effecten kunnen leiden.

Als de resultaten van het praktijkonderzoek dat toelaten, zal AEF de objectieve lastenvermindering kwantificeren. Daarbij zullen wij gebruik maken van de meetmethodiek *Met en is Weten II* van het ministerie van Financiën. Hierdoor wordt de vergelijkbaarheid gewaarborgd met toekomstige onderzoeken en onderzoeken in andere domeinen. Ook zullen we indien mogelijk vergelijkingen maken met de resultaten van het tijdsonderzoek dat begin 2008 onder politieprofessionals is uitgevoerd. Dit onderzoek geeft voor de

¹⁹ K. Stuive en S. Grimmelikhuijsen (2006), *Eindrapport Administratieve Vereenvoudiging*. Houten: Project Administratieve Vereenvoudiging.

verplichte administratieve werkzaamheden inzicht in de wekelijkse tijdsbesteding van wijkgebonden agenten en rechercheurs.

Bij *ervaren lasten* gaat het om de wijze waarop professionals de uitvoering van administratieve werkzaamheden beleven. Wij stellen voor om bij het beschrijven van de ervaren lasten gebruik te maken van de belevingsfactoren die gebruikt zijn bij de profielen ('wijk')agent en rechercheur (2007). Daardoor wordt een vergelijking mogelijk met de uitkomsten van het profielonderzoek in 2007. Hieronder lichten we de belevingsfactoren kort toe.

Nr.	Belevingsfactor	Toelichting
1	Duidelijkheid	Is het voor professionals duidelijk (of kan duidelijk worden gemaakt) wat de aanleiding en/of het doel van de administratie is en de werkzaamheden die daarvoor moeten worden uitgevoerd?
2	Proportionaliteit en effectiviteit	Vinden professionals de administratieve werkzaamheden die zij moeten uitvoeren in verhouding staan tot het doel dat daarmee wordt gediend?
3	Doorlooptijd	Wat is de afhandelingstermijn waarbinnen de administratieve werkzaamheden worden uitgevoerd?.
4	Dienstverlening	Krijgen professionals voldoende ondersteuning bij het uitvoeren van de administratieve werkzaamheden? Het gaat zowel om ondersteuning vanuit de interne organisatie (het politiekorps) als externe ondersteuning (bijvoorbeeld vanuit het Openbaar Ministerie).
5	Toegankelijkheid	Is de relevante regelgeving of benodigde informatie om de administratieve werkzaamheden uit te voeren eenvoudig te vinden? Hoe toegankelijk zijn (overheids-)instanties die belast zijn met de uitvoering van regelgeving?

8 Bijlage Onderzoeksopzet

8.1 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van drie onderzoeksmethoden:

- een analyse van de werklast van politieprofessionals in de opsporing (rechercheurs) door middel van de *Delphi-methode*
- kwalitatief onderzoek (*focusgroepen*) naar de beleving van administratieve lastendruk onder rechercheurs
- *meta-analyse* over eerder onderzoek naar administratieve lasten in de opsporing.

Delphi-methode

De kern van het onderzoek betreft een kwantitatieve analyse van de werklast in de opsporing van zware criminaliteit en het aandeel van de administratieve lasten daarin. Als onderzoeksmethode wordt de Delphi-methode gehanteerd. Bij deze methode staat het analyseren van de feitelijke werklast in expertpanels met politieprofessionals uit het veld centraal. Dit deel van het onderzoek resulteert in kwantitatieve duiding van de feitelijke administratieve lastendruk in de opsporing van zware criminaliteit.

Focusgroepen

Een tweede onderzoeksspoor betreft het uitvoeren van (vier) focusgroepen bijeenkomsten om rechercheurs te bevragen op de administratieve lastendruk zoals zij die in het opsporingswerk *ervaren*. De focusgroepen stellen de onderzoekers in staat de uitkomsten van de kwantitatieve analyse nader te duiden, doordat rechercheurs zich uitspreken over die onderdelen van het opsporingsproces waar zij de grootste knelpunten ervaren. De focusgroepen bieden ook de mogelijkheid om het draagvlak voor verbetermaatregelen in het veld te toetsen. Bij een eventuele vervolgmeting op een later moment kan de ontwikkeling in de beleving van de administratieve lastendruk en de waardering voor doorgevoerde verbetermaatregelen in beeld worden gebracht.

Meta-analyse

Een documentenanalyse is erop gericht de resultaten van eerder onderzoek (...) naar de omvang van administratieve lasten op specifieke onderdelen van het rechercheproces zichtbaar te maken. Deze meta-analyse dient ter verdere verdieping op en illustratie van de resultaten van het Delphi-onderzoek.

8.2 Delphi-methode

Hieronder lichten wij allereerst de voorgestelde onderzoeksmethodiek nader toe. Daarna werken wij de methode operationeel uit.

8.2.1 De onderzoeksmethodiek

In beleidsonderzoek is de Delphi-methode een veel gebruikt instrument. Met de methode wordt op een relatief eenvoudige manier de kennis van experts ontsloten en geobjectiveerd. Kwantitatieve schattingen kunnen daar onderdeel van uitmaken. Doel van het toepassen van de methode is om te komen tot een *communis opinio* van de expertgroep. In het geval van dit onderzoek gaat het om rechercheurs die betrokken zijn bij de opsporing van zware criminaliteit.

De Delphi-methode is een onderzoeksmethodiek die zich goed leent voor het bepalen van de werklast in een werkproces of bij de totstandkoming van een bepaald product of dienst. In deze toepassing wordt de *tacitknowledge* van professionals aangeboord. De gedachte is dat niemand beter dan professionals weet hoe het werk wordt uitgevoerd. Door

professionals aan te spreken op hun kennis en beroepstrots kan het werkproces nauwkeurig worden ontleed en genormeerd. Het voordeel van deze aanpak is dat de uitkomsten door de professionals worden gedragen, waarmee de bedrijfsvoering een stevig fundament krijgt. De analyse richt zich dus niet op het identificeren van tijdsbesteding in een specifieke zaak of van een specifieke rechercheur, maar op de tijdsbesteding op *activiteitsniveau*, waarbij het gaat om activiteiten die in elk onderzoek opnieuw terugkeren.

8.2.2 Operationele uitwerking werklasteronderzoek

Bij het toepassen van de Delphi-methode bij werklasteronderzoeken onderscheidt AEF de volgende stappen:

- stap 1: definitie van de processtappen
- stap 2: bepalen van de mate van voorkomen
- stap 3: tijdsbepaling per processtap
- stap 4: berekening van normtijden
- stap 5: berekening van capaciteit
- stap 6: rapportage.

Tijdens de eerste drie stappen (1, 2 en 3) worden workshops georganiseerd met een geselecteerde groep experts/professionals. Deze experts/professionals krijgen per stap de resultaten teruggekoppeld. Het doorrekenen van de uitkomsten voor vaststellen van normtijden en capaciteit (stap 4 en 5) geschiedt in overleg met vertegenwoordiger(s) van de opdrachtgever bijvoorbeeld in de vorm van een klankbordgroepbijeenkomst.

Elk van deze stappen lichten wij hieronder kort nader toe.

Stap 1: Definitie van de processtappen

De eerste stap in een Delphi-analyse betreft het bepalen van de verschillende stappen in het te onderzoeken werkproces. In de context van dit onderzoek gaat het dus om het bepalen van de verschillende fasen en daarbij behorende processtappen in de opsporing van zware criminaliteit. Ook alle handelingen die ondersteunend zijn aan het proces worden omschreven. Hierbij worden aannamen gedaan over administratieve lasten in het werkproces (welke stappen kosten administratieve inzet) en inschattingen gemaakt over frequenties waarop het betreffende werkproces verricht wordt. Deze exercitie kan ook met deskundigen uit het veld worden uitgevoerd. Het is mogelijk de definitie van de processtappen in interactie met het onderzoeksveld te laten plaatsvinden. Wij stellen, omwille van de doorlooptijd van het onderzoek, voor om de definitie van de processtappen op basis van bureauonderzoek uit te voeren en de deelnemers aan het deskundigenpanel ter voorbereiding op de panelsessies de beschrijving van de processtappen ter toetsing en aanvulling voor te leggen.

Stap 2: Workshop met experts: mate van voorkomen

In de tweede fase van het onderzoek starten we met het definitief vaststellen van de processtappen. Dit doen we in een eerste workshop met deskundigen uit het opsporingsveld. Vervolgens bepalen we met de deskundigen de mate van voorkomen van de verschillende processtappen. Sommige processtappen zullen herhaaldelijk terugkeren voordat de desbetreffende fase in het onderzoek is afgerond. Denk bijvoorbeeld aan het tappen van verdachten, wat een omvangrijk onderdeel uit kan maken van de uitvoeringsfase van een onderzoek. Daarentegen zullen er ook processtappen zijn die niet in elk onderzoek voorkomen. Hierbij wordt ook besproken hoeveel mensen bij elke processtap betrokken zijn.

Stap 3: Workshop met experts: tijdsbepaling

De volgende stap in het onderzoek is de meest cruciale fase: het koppelen van tijden aan iedere processtap. In deze fase is het van belang dat alle medewerkers eerst zelf, onafhankelijk van elkaar, aangeven welke tijd zij voor de verschillende processtappen noodzakelijk achten. Op deze wijze wordt inzicht verkregen in de individuele verschillen. Het gaat om een gemiddelde tijdsbesteding: om het gemiddelde van de minimale tijd en de maximale tijd (de bandbreedte) die besteed wordt aan een processtap. Het is van belang om na te gaan of de minimale tijdsbesteding vaker voorkomt dan de maximale tijdsbeding (of andersom). Als dat het geval is dan is een (rekenkundig) gemiddelde niet de juiste keuze. Dan is het zaak om het gemiddelde te verlagen of te verhogen. Het gaat om de juiste inschatting van de tijdsbesteding. Deze inschatting komt beredeneerd tot stand tijdens de tweede workshop die we in het kader van dit onderzoek organiseren.

Stap 4: Berekening van normtijden

Door de mate van voorkomen van elke processtap te confronteren met de normtijden wordt vervolgens de benodigde tijd per product berekend. De normtijd wordt dus bepaald door de mate van voorkomen van elke processtap te vermenigvuldigen met de normtijd en de resultaten voor de verschillende processtappen vervolgens op te tellen.

Stap 5: Berekening capaciteit

Het doel van de berekening van de normtijden is om deze normtijden te vertalen in de noodzakelijke capaciteit bij een (gegeven) aantal producten. Om de benodigde capaciteit te vertalen naar fte's is het nodig om vast te stellen hoeveel uren een medewerker beschikbaar is voor primaire werkzaamheden: de productieve uren. Hiervoor worden op de bruto uren van een medewerker, onder andere, verlof, ziekte, opleiding et cetera in mindering gebracht. Toetsing van de uitkomsten aan de hand van de bestaande uitvoeringsnormen en capaciteit zal plaatsvinden. Tevens zullen ook gegevens uit benchmarks gebruikt worden.

Stap 6: Rapportage

AEF levert op basis van bovenstaande processtappen een rapportage op. Hierin is vanzelfsprekend een vergelijking gemaakt met eerdere normberekeningen. Tevens levert AEF een instrument op waarmee dynamisch de normtijden kunnen worden bijgehouden en aangepast aan gewijzigde omstandigheden.

8.2.3 Workshops/Expertpanels

Voor de expertpanels nodigen wij 6 tot 8 praktijkexperts uit met dagelijkse (leidinggevende) ervaring op het gebied van de opsporing van zware criminaliteit. Indicatief gaat de gedachte uit naar deskundigen op het niveau van inspecteur of hoofdinspecteur. Van belang is dat de deelnemers aan het onderzoek voldoende overzicht hebben op het gehele proces van de opsporing van zware criminaliteit en dat zij daar bovendien ook operationele kennis van hebben. Dit is een vereiste om tot zorgvuldige duiding van de werklust te kunnen komen. In het kader van dit onderzoek stellen wij voor om in eerste instantie twee maal een expertpanel van een dagdeel te organiseren. De expertpanels zullen worden georganiseerd op locatie bij hetzij de Politieacademie te Apeldoorn, hetzij bij AEF te Utrecht. De deelnemers aan het expertpanel worden geselecteerd vanuit verschillende politieregio's, om de ervaringen vanuit verschillende korpsen in het onderzoek te betrekken.

8.3 Focusgroepen

Het tweede onderzoeksspoor betreft kwalitatief onderzoek. Door middel van een serie focusgroepen willen wij de rechercheurs zelf aan het woord laten over de administratieve

lastendruk die zij in hun werk ervaren. Voor een voldoende diepgaand en betrouwbaar resultaat is het van belang minimaal vier focusgroepen te organiseren.

Focusgroeponderzoek is een onderzoeksmethode die zich bij uitstek leent om inzicht te krijgen in de redeneringen, motieven en percepties van een groep respondenten. Focusgroeponderzoek laat niet alleen zien of respondenten een bepaalde maatregel toejuichen of afkeuren, maar vooral ook waarom zij dat doen. Het is een onderzoeksmethode die beleidsmakers inzicht biedt in de perceptie van het veld. Focusgroepen zijn een krachtig hulpmiddel bij het ontwerpen en communiceren van beleid. Om die reden verdient het aanbeveling dat bij een aantal van de focusgroepen ook een vertegenwoordiger van het ministerie van Veiligheid en Justitie aanwezig is.

Een focusgroep is in essentie een groepsgesprek, met een duur van ongeveer twee uur, onder leiding van een moderator. De moderator maakt deel uit van de onderzoeksgroep en begeleidt het gesprek in de focusgroepen aan de hand van een vooraf opgestelde, gedetailleerde vraagpuntenlijst. Voorafgaand aan elke vraag wordt aan de respondenten gevraagd deze eerst kort schriftelijk te beantwoorden, waarna de vraag in de groep uitgebreid besproken wordt. Het schriftelijk noteren van antwoorden stelt de respondenten in staat hun mening te vormen over de vraag en biedt de onderzoekers de mogelijkheid om achteraf de mening van *alle* respondenten in te zien.

De opbouw van het gesprek is trechtervormig: het gesprek begint breed, om respondenten in staat te stellen in het gesprek te komen. Een veel gebruikte eerste vraag is de zogenaamde *swing question*, waarbij de respondenten wordt gevraagd of zij vinden dat (in dit geval) de politie zich in de juiste richting ontwikkelt, of juist niet. Deze eenvoudige vraag levert een breed scala aan antwoorden op en helpt de onderzoekers de algemene sfeer in het veld te duiden. Daarnaast bieden de antwoorden veelal een goede opstap naar het thema van het verdere gesprek: in dit geval de ervaren administratieve lasten in de opsporing. Het verdere gesprek zal zich richten op het bespreken van de administratieve lasten in het algemeen en vervolgens op de ervaren lasten op specifieke onderdelen van het onderzoeksproces.

8.3.1 Opbouw focusgroepen

In de focusgroepen zullen in totaal maximaal 32 rechercheurs bevestigd worden over hun perceptie van administratieve lasten. Hierbij hanteren we de volgende opbouw:

Stap 1: generieke duiding administratieve lasten

Het is van belang te onderkennen dat op basis van de focusgroepen geen kwantitatieve uitspraken kunnen worden gedaan over de exacte omvang van de tijd die rechercheurs besteden aan de administratieve afhandeling van hun werk. Wel is het mogelijk om de omvang van de administratieve lasten kwalitatief te duiden aan de hand van een vijf- of zevenpunts Likertschaal. Deze vraag staat centraal bij de start van de focusgroepen.

Stap 2: verkenning knelpunten

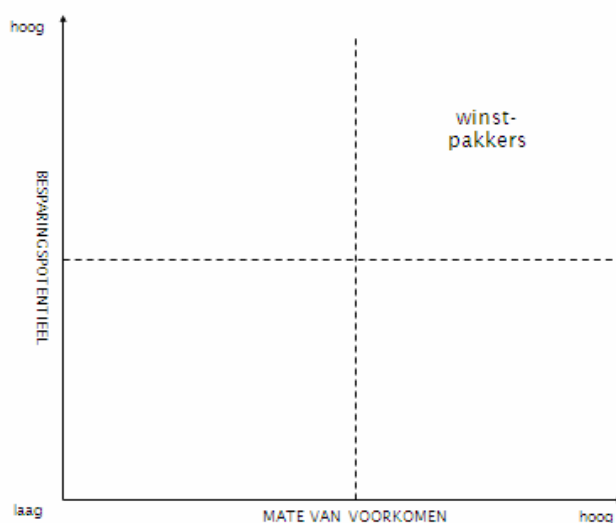
Daarnaast vragen we de rechercheurs aan te geven op welke specifieke onderdelen van het opsporingsproces zij in sterke mate administratieve lastendruk ervaren. Door deze vraag open bij de respondenten neer te leggen, genereren we een door het veld gedragen overzicht van de belangrijkste knelpunten rond administratieve lastendruk in de uitvoering van het opsporingswerk.

Stap 3: duiding administratieve lasten op specifieke onderdelen opsporingsproces

Vervolgens laten we de onderzoekers een lijst met verschillende onderdelen en handelingen in het opsporingsproces beoordelen. Opnieuw gaat het hierbij om de vraag in hoeverre sprake is van administratieve lastendruk. Hierbij hanteren we opnieuw een Likertschaal.

Stap 4: verkennen besparingspotentieel

Een volgende stap is het verkennen van het besparingspotentieel. Dit doen we door onderzoekers te vragen voor elk van de eerder besproken onderdelen van het opsporingsproces aan te geven of deze frequent voorkomen of niet en of zij veel of weinig mogelijkheden zien om de administratieve lasten terug te dringen. Met deze benadering worden de potentiële winstpakkers zichtbaar. Op basis van de antwoorden van de respondenten wordt het mogelijk een ordening aan te brengen in de lijst met ervaren knelpunten. Onderstaand figuur biedt een raamwerk voor een dergelijke ordening.



De essentie van bovenstaand figuur is dat de respondenten zelf bijdragen aan het formuleren van die onderdelen van het opsporingsproces waar het meeste effect mag worden verwacht van verbetermaatregelen. Daarmee draagt een dergelijke ordening bij aan een door het veld gelegitimeerde verbeteragenda van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Stap 5: verkennen potentiële verbetermaatregelen

Tenslotte bieden de focusgroepen een uitstekende mogelijkheid om potentiële maatregelen, om de administratieve lasten terug te dringen, bij het veld te toetsen.

8.3.2 Opbrengst focusgroepen

De opbrengst van de focusgroepen is onder andere:

- een kwalitatieve duiding van de totale door onderzoekers ervaren administratieve lastendruk
- een overzicht van knelpunten die onderzoekers ervaren met betrekking tot administratieve lastendruk in de uitvoering van hun werk
- een kwalitatieve duiding van de door onderzoekers ervaren administratieve lastendruk op specifieke onderdelen van het opsporingsproces
- een duiding van het besparingspotentieel op de verschillende onderdelen van het opsporingsproces, waardoor potentiële winstpakkers zichtbaar worden
- een verkenning van het draagvlak en de waardering voor potentiële verbetermaatregelen.

De focusgroepen bieden een waardevol inzicht in de administratieve lastendruk zoals het veld deze zelf ervaart. Wij benadrukken nogmaals dat de focusgroepmethodiek *niet* geschikt is om kwantitatieve uitspraken te doen over de totale (administratieve) tijdsbesteding van rechercheurs. Wel geeft de methodiek een dieper inzicht in de perceptie van het veld. Bovendien levert de hierboven geschetste aanpak een door het veld gedragen overzicht van knelpunten, én een duiding van potentiële winstpakkers op. Dit biedt het ministerie van Veiligheid en Justitie de mogelijkheid om bij het presenteren van verbetermaatregelen actief te refereren aan de ervaringen uit het veld.

8.4 Meta-analyse

Het derde spoor in het onderzoek betreft documentenonderzoek naar bestaande publicaties over de administratieve lasten binnen de opsporing van zware criminaliteit. Dit onderzoeksspoor is erop gericht de resultaten van recent onderzoek bij dit onderzoek te betrekken, voor zover deze inzicht geven in de feitelijke tijdsbesteding van rechercheurs en in het bijzonder de administratieve lastendruk in het opsporingswerk.

De Politieacademie en AEF hebben recent bijgedragen aan diverse studies die raakvlakken hebben met dit onderzoek. AEF heeft recent gerapporteerd over het wissen van geheimhoudersgesprekken, over het Europese Onderzoeksbevel en over het ID-protocol. In aanvulling op deze onderzoeksgegevens kan ook gebruik gemaakt worden van eerder onderzoek van TNO (2008) naar de tijdsbesteding van districtsrechercheurs.

Hierbij geldt dat gebruik van de onderzoeksgegevens alleen mogelijk is indien de opdrachtgevers voor de respectievelijke onderzoeken instemmen met het betrekken van de rapportages bij dit onderzoek, voor zover de data niet openbaar zijn. Onze inschatting is dat dit waarschijnlijk niet op bezwaren zal stuiten omdat de genoemde onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van onderdelen van de politieorganisatie en/of het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Na het inventariseren en opvragen van relevant eerder verricht onderzoek zal de onderzoeksgroep zich richten op het uitvoeren van een *quick scan* op de beschikbare rapportages en data. Dit resulteert in een samenvatting van de omvang van de administratieve tijdsbesteding van rechercheurs op die specifieke onderdelen van het opsporingsproces waar de desbetreffende onderzoeken betrekking hebben.

Wij stellen voor deze *quick scan* direct na start van het onderzoek in gang te zetten, zodat de resultaten kunnen worden betrokken bij de expertpanels voor het Delphi-onderzoek en bij de focusgroepen.

9 Bijlage Kwantitatieve resultaten

Ovezicht gemiddelden		Video-beelden opvragen	Bank-gegevens opvragen	Print-gegevens opvragen	Telefoon-nummers opvragen	foto's opvragen	tappen + verlenging (tel.)	tappen + verlenging (i-net)	Observeren	rechtshulp verzoeken	AV-verhoren	OVC
Frequentie	Aantal keer (min)	10	35	50	75	30	40	3	10	5	0	1
	Aantal keer (max)	20	50	65	150	40	60	7	20	20	30	5
Admin %	AH voorbereiden	10	10	10	10	10	20	20	20	10	20	20
	AH aanvragen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	0	100
	AH uit/verwerken van gegevens	40	80	40	90	100	30	60	60	60	65	40
	AH vastleggen in pv/systeem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Admin % AL/OAL	AL voorbereiden (%)	5	5	5	5	5	10	15	15	10	20	15
	OAL voorbereiden (%)	5	5	5	5	5	10	5	5	0	0	5
	AL aanvragen (bevel) (%)	60	60	60	40	40	40	40	60	30	0	60
	OAL aanvragen (bevel) (%)	40	40	40	60	60	60	60	40	70	0	40
	AL uit/verwerken gegevens (%)	40	20	5	10	90	25	40	40	40	25	35
	OAL uit/verwerken gegevens (%)	0	60	35	80	10	5	20	20	20	40	5
	AL vastleggen (pv/systeem) (%)	70	70	70	50	50	60	60	80	60	60	60
	OAL vastleggen (pv/systeem) (%)	30	30	30	50	50	40	40	20	40	40	40

Ovezicht gemiddelden		Video- beelden opvragen	Bank- gegevens opvragen	Print- gegevens opvragen	Telefoon- nummers opvragen	foto's opvragen	tappen + verlenging (tel.)	tappen + verlenging (i-net)	Obser- veren	rechtshulp verzoeken	AV- verhoren	OVC
Tijd voorbereiden (minuten)	tijd (min) AL voorbereiden	15	15	30	8	5	20	68	23	30	60	60
	tijd (max) AL voorbereiden	30	30	60	15	10	45	135	45	60	120	135
	tijd (min) OAL voorbereiden	15	15	30	8	5	20	23	8	0	0	20
	tijd (max) OAL voorbereiden	30	30	60	15	10	45	45	15	0	0	45
Tijd aanvragen (minuten)	tijd (min) AL aanvragen	36	36	36	6	12	24	24	36	0	0	72
	tijd (max) AL aanvragen	72	72	72	12	24	48	48	72	36	0	144
	tijd (min) OAL aanvragen	24	24	24	9	18	36	36	24	0	0	48
	tijd (max) OAL aanvragen	48	48	48	18	36	72	72	48	84	0	96
Tijd uit/verwerken (minuten)	tijd (min) AL uit/verwerken	30	120	11	2	5	60	95	1440	320	92	4410
	tijd (max) AL uit/verwerken	120	540	23	3	9	149	238	2160	800	185	17640
	tijd (min) OAL uit/verwerken	0	360	79	13	1	12	48	720	160	148	630
	tijd (max) OAL uit/verwerken	0	1620	158	27	1	30	119	1080	400	295	2520
Tijd vastleggen (minuten)	tijd (min) AL vastleggen	63	42	42	8	3	286	286	480	36	18	270
	tijd (max) AL vastleggen	210	126	126	15	5	715	715	1536	144	36	540
	tijd (min) OAL vastleggen	27	18	18	8	3	191	191	120	24	12	180
	tijd (max) OAL vastleggen	90	54	54	15	5	477	477	384	96	24	360

10

Bijlage Resultaten vragenlijst Focusgroep

Tabel 1

Ontwikkelt de politie zich in de goede of de verkeerde richting?

	N	%
Goede richting	24	83%
Verkeerde richting	4	14%
Neutraal	1	3%

Tabel 2

Hoeveel procent van je werktijd besteed je naar schatting gemiddeld aan de administratieve afhandeling van het opsporingswerk?

	N	%
0% - 20%	0	0%
20% - 40%	2	7%
40% - 60%	8	28%
60% - 80%	11	38%
80% - 100%	7	24%
Geen antwoord	1	3%

Gemiddelde van 28 respondenten: 70%

Tabel 3

Is de tijd die je besteed aan de administratieve afhandeling van jouw werk in de opsporing de afgelopen vijf jaar toe of afgenomen?

	N	%
Sterk toegenomen	21	72%
Enigszins toegenomen	7	24%
Ongeveer gelijk gebleven	1	3%
Enigszins afgenomen	0	0%
Sterk afgenomen	0	0%

Tabel 4

Hoe groot is de administratieve lastendruk die jij zelf in de uitvoering van jouw eigen werk in de opsporing ervaart?

	N	%
Heel groot	4	14%
Groot	13	45%
Redelijk groot	10	34%
Niet groot, niet klein	0	0%
Redelijk klein	0	0%
Klein	1	3%
Heel klein	0	0%
Geen antwoord	1	3%

Tabel 5

Als je kijkt naar je eigen werk in de opsporing, welke 3 werkzaamheden veroorzaken dan het meeste administratieve werk?

Veel genoemde activiteiten	N	%
BOB-aanvragen	19	66%
Invoer in BVH of BVO, inclusief PV's opmaken	13	45%
Opmaken dossiers	11	41%
Voortgangsrapportages	8	28%
Geheimhoudersgesprekken	4	14%

Tabel 6

Als je nadenkt over je eigen werk, wat zijn dan voor jou voorbeelden van administratieve handelingen die je als 'last' ervaart?

Veel genoemde activiteiten	N	%
BOB-aanvragen	18	62%
(waarvan aanvraag 3x24-uurs tap)	5	17%
Geheimhoudersgesprekken wissen	13	45%
Dubbele invoer van gegevens	8	28%
Slecht functionerende ICT	6	21%
Verantwoordings- en voortgangsrapportages	4	14%
Inbeslagname van goederen	4	14%

Tabel 7

Minister Opstelten heeft zich ten doel gesteld de administratieve lasten in het politiewerk terug te dringen. Ook in de opsporing. Welke maatregelen zou de Minister wat jullie betreft als eerste moeten nemen om de administratieve lasten in de opsporing terug te dringen?

Verbetermaatregelen per respondent

- Van controle naar vertrouwen. Maak mensen bewust van waarden, creëer van daaruit bewustzijn op voortgang, keuzes, etcetera.
 - Ga verbinding aan. Slinger niet alles van boven naar beneden en vraag vervolgens of 'beneden' rapporteert: trek samen op.
 - ICT is de basis, investeer daarin.
 - Zorgvuldigheid is van belang: de wetgever denkt die te bereiken door steeds meer regels. Denk na over uitvoerbaarheid.
-
- Een goed, duidelijk hanteerbaar systeem.
 - Protocollen afschaffen en daar adviezen van maken.
 - Niet te veel certificeren.
 - Korte, duidelijke formulieren voor de BOB.
 - Angst wegnemen om fouten te maken, door te grijpen naar protocollen.
-
- Verbeteren van de tools (gereedschap) ten behoeve van vastlegging, laptops, smartphones, I-pads, etcetera.
 - Software ten behoeve van de mutaties ontwikkelen die gebruiksvriendelijk is, eenduidig dus voor de nationale politie.
 - Administratieve handelingen en huidige structuren verbeteren, zowel politie als OM.
-
- Eenduidig systeem.
 - Bij fouten niet meteen procedures veranderen maar uitgaan van de integriteit van de medewerker.
 - Digitaal dossier.
 - Aanvragen BOB vereenvoudigen (middel, waarom en proportie zijn de 3 kernvragen).
 - Aantal formulieren terugbrengen.
-
- Eén samengevoegd systeem van BVH, BVO, Summ-it, Word, AVR, Blueview, CIOT, et cetera.
 - Alle methodieken vereenvoudigen dan wel schrappen. Alles wordt al mondeling besproken met de OvJ, dan hoeft daar ook geen heel document meer achteraan. De OvJ kan deze info aan de RC doorgeven indien nodig. Ook het methodiekendossier kan dan achterwege blijven.
-
- Administratieve werkzaamheden eenvoudiger maken. Daar waar je met één A4tje kan volstaan, geen 4 A4tjes vragen.
 - Administratieve kracht inzetten. Werk blijft hetzelfde maar de rechercheurs kunnen gaan opsporen.
 - Cursussen en opleidingen meer op maat, weg met de certificeringen.
-
- Een systeem dat goed werkt.
 - Alle procedures/protocollen nog eens doornemen op haalbaarheid, wenselijkheid en noodzakelijkheid. Wat heeft de rechtbank/openbaar bestuur nu echt nodig om tot een besluit/oordeel te komen.
 - Afschaffen overbodige certificering.
 - Eén machtiging voor het onderzoek, voor het opvragen van (historische) gegevens.
 - Digitaliseren van de dossiers (geen kopieerwerk meer).
 - Verantwoording achteraf, niet vooraf.
-

-
- Invoeren in één systeem (Summ-It).
 - Aanpassen wetgeving zoals BOB.
 - Politie: ondersteunende diensten weer ondersteunend laten zijn!
 - Minder stuur- en weegploegen. Niet alles hoeft 'op papier'.
 - Minder formats.
 - Justitie: spreek één lijn af zodat niet de persoonlijke wil van een OvJ doorslaggevend is. Maak (landelijke) afspraken over de aan te leveren stukken. Voorkom dat lopende zaken bekend gemaakt moeten worden.
-
- Digitaliseren van het dossier.
 - Eenduidig werksysteem binnen opsporingsland.
 - Versoepelen van de CIOT bevestigingen.
 - Afhandeling geheimhoudersgesprekken vereenvoudigen.
-
- Makkelijk hanteerbare/werkbare systemen.
 - Generieke bevelen door OvJ verstrekken.
 - Tweedelijnsvervolgning beter aansluiten op zaak in eerste aanleg, dus geen herhaling onderzoek, Invoeren digitaal dossier.
 - Stuur/weegploeg systeem weglaten, terug naar vertrouwen in kwaliteit medewerkers.
-
- Één systeem maken voor heel Nederland.
 - De digitale systemen volledig aanschaffen en niet de uitgeklede versie.
 - Alle info uit digitale systemen automatisch overzetten in het systeem waarin alle info wordt verzameld.
 - Digitaal dossier.
 - Niet overal formulieren voor gebruiken om iemand te autoriseren.
-
- Eén landelijk administratief systeem voor alle afdelingen.
 - Digitaal dossier.
 - Werken met generieke bevelen in plaats van ieder verzoek afzonderlijk aanvragen (BOB).
 - Verhoren niet meer woordelijk uittypen, alles staat digitaal.
 - AVR systeem afschaffen, instabiel en enorme last.
 - Interne aanvragen autorisaties vereenvoudigen.
-
- Eén systeem (gebruiksvriendelijk).
 - Digitaal aanleveren dossier.
 - Meer generieke bevelen BOB.
 - Autorisatieaanvraag vtsPN eenvoudiger.
 - Afhandeling geheimhouders eenvoudiger.
 - Aanvragen middelen eenvoudiger.
 - Ziekte melden met één mailtje in plaats van heel formulier.
 - Monitoren/voortgangsrapportages eenvoudiger.
 - OVC uitwerken eenvoudiger.
-
- Digitaal dossier.
 - Eén politiesysteem.
 - Uitwisselen info met partners.
 - Minder verantwoording intern
 - Procedure geheimhoudersgesprekken eenvoudiger.
 - BOB-aanvragen vereenvoudigen.
-
- Minder administratie met betrekking tot BOB-aanvragen.
 - Eenduidige administratie.
 - ICT geen dubbeling van de systemen (ook qua ketenpartners).
 - Aanvragen van gegevens.
-
- Eén systeem.
-

-
- Eén systeem voor opsporing.
 - Koppeling van overige systemen zoals GBA.
 - Koppeling systemen politie (opsporing) OM.
 - Digitalisering aanvragen.
-
- Eén ICT-systeem voor iedereen bevraagbaar.
 - Vereenvoudiging aanvragen BOB-middelen.
 - Vermindering aanvraag formulieren historische/opgeslagen gegevens.
 - Eén ICT-systeem met koppelingen ketenpartner.
-
- Nieuw systeem voor BVO/BVH.
 - Terugschreeven maatregelen Progis.
 - Herijken administratieve lasten op grond van WPG.
 - Verwerking van 'geeltjes'(bonnen): digitaal en direct naar CJIB.
 - Digitaal PV + uitwisseling met OM.
-
- Eén systeem voor de ICT.
 - Digitaal aanvragen.
 - Digitale dossiers.
-
- Andere wijze van ambtelijk verslag, een relaas pv is namelijk veelal een herhaling. Het is niet mogelijk om te 'stapelen' het zogenaamde 'Engels dossier' en niet aan elkaar schrijven.
 - Sepots en lagere feiten middels acceptgiro, vraagt toch om een uitwerking van een dossier. Dit zou korter moeten kunnen en meer middels digitale archivering.
 - In werking zetten van het digitaal dossier: is sneller, praktischer, minder tijdrovend en veilig/stabieler qua opslag en in zendtermijnen terughalen.
 - BOB-aanvragen en rechtshulpverzoeken: minder omvangrijk laten zijn middels een compactere format.
 - Laat systemen op elkaar aansluiten.
-
- Digitalisering vereenvoudigen: op elkaar afstemmen dan wel samenvoegen.
 - GHG procedure afschaffen/sterk vereenvoudigen.
 - BOB-wetgeving aanpassen/vereenvoudigen.
 - AVR uitwerking afschaffen.
-
- Een systeem, dus geen dubbele invoer.
 - Interne regels en procedures vereenvoudigen.
-
- Verantwoordings-pv terugdringen (aantal).
 - Dossier vereenvoudigen.
 - Verminderen aantal systemen.
-
- Het bouwen van één(!) landelijk opsporingssysteem, dat goed gekoppeld is aan het handhavingssysteem. Opsporingssysteem moet dus alle facetten bevatten (dus forensisch technisch, tactiek, digitale, zeden, etcetera).
-
- Zorgen voor een gebruiksvriendelijk en eenvoudig te bedienen verwerkingssysteem, dat 1 op 1 aansluit op het OM-systeem.
 - Vereenvoudiging verantwoording BOB-middelen.
-
- Terug naar basis wetboek Sv + Sr.
 - Vereenvoudig procedures omtrent BOB, GHG, In beslag name.
 - Opleidingen verzorgen gericht op rol/professionaliteit.
 - Verantwoordingsstukken die geschreven dienen te worden voor diverse gecreëerde lagen in de organisatie terugdringen.
-

Tabel 8

Hieronder volgt een lijstje met mogelijke maatregelen die de Minister en de politie zouden kunnen nemen om de administratieve lastendruk in de opsporing terug te dringen. Kun je met een rapportcijfer van 1 tot 10 aangeven welke maatregelen je aanspreken en welke niet? Een 1 betekent dat een maatregel je helemaal niet aanspreekt, een 10 betekent dat een doelstelling je heel erg aanspreekt.

Antwoord	Gemiddelde waardering (N = 29)
Het verbeteren van de ICT-systemen, zodat gegevens niet meer dubbel ingevoerd hoeven te worden	9,7
Beter gebruik maken van de mogelijkheden die ICT biedt, bijvoorbeeld door audiofiles in dossiers te gebruiken, naast schriftelijke documenten	8,5
Waar mogelijk wettelijke verplichtingen schrappen die het opsporingsproces sterk belasten	8,3
Criminaliteit niet alleen via het strafrecht aanpakken, maar ook via bestuurlijke weg of via verstoring, omdat dat methoden zijn die minder administratieve lasten met zich meebrengen	7,4
Facilitators van criminaliteit aanpakken, om daarmee een veel groter aantal criminele samenwerkingsverbanden te hinderen	7,4
Het schrappen van verantwoordings- en rapportageverplichtingen die bedoeld zijn voor de managementinformatie van het korps	7,4
Het uitbreiden van het mandaat in de opsporing, zodat rechercheurs niet voor elk stapje in het opsporingsproces toestemming moeten vragen bij het OM	7,3
Het organiseren van projectvoorbereiding in de tactische teams, waardoor de voorbereiding efficiënter plaats kan vinden	7,1
Niet kansrijke onderzoeken al in een vroeg stadium beëindigen	6,8
Het uitbreiden van de ondersteuning van rechercheurs, zodat zij de administratieve afhandeling van hun werk over kunnen dragen aan een collega die daar specifiek voor wordt aangesteld	6,5
In onderzoeken niet altijd alle zoekrichtingen uitlopen, zeker niet als deze niet kansrijk lijken te zijn	6,4
Van het OM vragen dat deze in een veel vroeger stadium van het opsporingsproces bekend maakt hoe het onderzoek ingericht moet worden	6,3

Antwoord	Gemiddelde waardering (N = 29)
Puur administratieve werkzaamheden van het opsporingsproces afzonderen en beleggen bij een administratieve backoffice	5,7
Het uitbreiden van de beschikbare capaciteit in de opsporing, om meer zaken op te kunnen pakken	5,6
Verantwoordelijkheden lager in de organisatie, zodat de werkvloer zelf kan beslissen over de organisatie van het werk	5,5
Stimuleren dat rechercheurs binnen zaken scherper gaan kiezen welke werkzaamheden ze wel oppakken en welke niet, bijvoorbeeld door niet altijd alle verdachten te tappen	5,1
Het schrappen van het (pre)weegstelsel	4,8
Particuliere opsporingsbureaus inhuren en het administratieve werk aan hen uitbesteden	1,7

11 Bijlage Reeds lopende initiatieven terugdringen administratieve lasten

In deze bijlage wordt een niet limitatieve opsomming weergegeven van initiatieven die reeds in gang zijn gezet om de administratieve lasten terug te dringen. Veel van die initiatieven vinden plaats in het kader van het aanvalsplan op de bureaucratie van de minister van Veiligheid en Justitie.

BOB-aanvragen

In het kader van het programma Verhogen Presterend Vermogen Politie (VPVP) wordt onder regie van het CVO een project ontwikkeld dat erop is gericht om de processen, organisatie en formulieren die te maken hebben met BOB-aanvragen te verbeteren. Dat saneringsprogramma leidt tot een zogenaamde BOB-kamer waar politiemensen en Om-ers elkaar fysiek ontmoeten teneinde overbodige rompslomp te voorkomen en de processen eenvoudiger te laten verlopen. Dit wordt bottom-up georganiseerd en ontwikkeld en er draaien thans reeds enkele, veelbelovende, pilots.

BVH/BVO

Onder regie van de Minister is middels het aanvalsplan ICT een begin gemaakt met het verbeteren van de ICT voorzieningen. De klachten met betrekking tot BVH/BVO worden hierin meegenomen.

Sturing en voortgangsbewaking

Vanuit het landelijk programma Intelligence en door het CVO wordt middels BOSZ gewerkt aan een zogenaamd 'zicht op zaken' systeem dat de gehele keten beslaat.

Dossiervorming

In samenwerking met het OM wordt thans een start gemaakt met het ontwikkelen van het digitale procesdossier. Dit is onderdeel van het aanvalsplan van de Minister om bureaucratie terug te dringen.

Geheimhouders

Onder regie van het KLPD wordt met betrekking tot geheimhouders, op basis van de audit van AEF op dit punt, een verbeteringsproces gestuurd dat moet leiden tot vergaande vereenvoudiging en reductie van de lasten.

Certificering

Onder regie van het programma VPVP is een beweging in gang gezet om de administratieve lasten met betrekking tot certificering terug te dringen. Hierbij worden nieuwe kaders geschapen voor het vaststellen van zogenaamde voorbehouden handelingen en functiegerichte applicaties. Tevens worden eisen gesteld aan het eenduidig registreren hetgeen tevens moet leiden tot beperken van de lasten.

12

Bijlage Bruto-netto breakdown²⁰

Onderdelen	deelt. factor	dagen	uren	7,2 ²¹
beschikbare uren op jaarbasis		365,0	2.628	
-/- weekeinden		104,0	749	
-/- feestdagen		7,0	50	
berekeningsgrondslag		254,0	1.847	100,0%
-/- verlofuren (incl. leeftijdsuren)		25,3	182	9,8%
Subtotaal		228,7	1.665	90,2%
-/- ziekte (excl. zwangerschapsverlof)		14,9	108	5,8%
Subtotaal		213,8	1.558	84,3%
-/- opleiding / vorming / IBT	100%	25,7	185	10,0%
-/- bijzonder verlof	100%	1,4	10	0,5%
-/- zwangerschaps/ouderschapsverlof	100%	4,4	32	1,7%
-/- medezeggenschap (OR/OC)	100%	2,8	20	1,1%
-/- werkoverleg	100%			
-/- overig	100%	2,0	14	0,8%
Totaal beschikbaar		177,5	1.296	70,2%
Briefing				
Eind totaal			1.296	

²⁰ Gebaseerd op informatie van Politie Amsterdam-Amstelland

²¹ Uren per dag

13 Bijlage Overzicht vorderingen in het kader van BOB

Vorderen	Bevoegdheid	Opmerking
Videobeelden opvragen	Art. 96 A SV De opsporingsambtenaar (O.A.)	96 A Sv is bevoegdheid tot uitlevering bij een houder. Tegenwoordig zijn er bijna geen video's meer. Dus 126 ND Sv ligt meer in de rede voor overig beeldmateriaal vanaf computers. Bevoegdheid Officier van Justitie (Ovj).
Bankgegevens opvragen	Art. 126 NC Sv O.A. Art. 126 ND Sv de OvJ	126 NC Sv, alleen voor de identificerende gegevens. 126 ND Sv als er meer bedoeld wordt dan alleen dit. Bijv. gegevens over saldo, betalingen e.d. In gevallen 126 NC is het t.g.v. afspraken met de banken de Hulp OvJ (HOvJ) en niet de O.A. Bijvangst kan zijn gegevens over lidmaatschappen van bijvoorbeeld een kerkgenootschap.
Printgegevens (telefoon) opvragen	126 N Sv OvJ	Opvragen historische verkeersgegevens. A en B-Analyse. Met wie inkomend en uitgaand is gebeld.
Telefoonnummers opvragen	Art. 126 NA SV de O.A.	Opvragen NAW gegevens incl. nummer dat bij een naam hoort.
Foto's opvragen rijbewijs	Art. 126 NF SvOvj /RC Art. 126 ND Sv de OvJ	Bestaat een instructie voor Rechtercommissaris (RC). I.v.m. gevoelige gegevens.
Foto's opvragen (paspoort)	Art. 73 Paspoort-uitvoeringsregeling binnenland	Of evt. via art. 126 ND Sv
Tappen en verlengen	Art. 126 M Sv OvJ	Met machtiging RC (126 M lid 5 Sv) . Verlenging ook via RC.
Geheimhoudersgesprekken verwijderen	Art. 126 AA Sv OvJ	Voor voeging machtiging RC nodig. Zie verder: Besluit bewaren en vernietigen niet gevoegde stukken. Waarin

		de plicht tot vernietiging van de OvJ is opgenomen. Praktisch: 'Instructie vernietiging geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders' (College van Procureurs Generaal - PG)
Observeren	Art 2PW (O.A.) 126 G Sv (OvJ)	Afhankelijk van de verwachting of dit wel of niet stelselmatig zal zijn. Zie hiervoor de standaard jurisprudentie en de aanwijzing opsporingsbevoegdheden.
Opnemen vertrouwelijke communicatie	126 L Sv de OvJ	Met machtiging RC (126 L lid4 Sv) verder beslist het college van PG's na advies van de Centrale Toetsing Commissie - CTC

Naam	Organisatie	Functie
Beneken Kolmer, Ester	FIOD	Teamleider Bijzondere Zaken
Boegborn, Eef	BRNON	Projectleider BRNON
Burgering, Michel	Haaglanden	Teamleider TGO
Deijkers, Petula	Midden-West-Brabant	Teamleider TGO
Dekker, Herman	Zeeland	Teamchef recherche
Dijs, Andre	Nationale Recherche	Plaatsvervangend teamleider
Genechten, Paul van	Midden-West-Brabant	Brigadier/Senior tactische recherche
Halimi, Jaafar	BRNON	Financieel rechercheur B/Tactisch coördinator
Joosten, Ralph	Brabant-Noord-Oost	Senior tactisch rechercheur
Kamp, Fridus van de	Rotterdam-Rijnmond	Chef B (Projectleider EGC)
Kamst, John	Flevoland	Hoofd centrale recherche
Kersten, Hein	Nationale Recherche	Professioneel dossiervormer DNR
Koenjer, Monique	BRNON	Financieel rechercheur
Kolenbrander, Peter	Twente	Professional tactische recherche/ Teamleider
Koning, Nellie de	Rotterdam-Rijnmond	Tactisch coördinator/ Recherchekundige
Kooijman, Gert	Utrecht	Tactisch coördinator
Koolhof, Willie	Koninklijke Marechaussee	Teamleider recherche
Koort, Harold	Gelderland-Zuid	Coördinator dossier/tap
Laarman, Henk	IJsselland	Tactische coördinator
Lootsma, Bianca	Zaanstreek-Waterland	Hoofdagent/rechercheur/(deel-) coördinator lopende zaken
Regterschot, Roy	Koninklijke Marechaussee	Teamleider zwaCri Schiphol
Roebroek, Peter	Nationale Recherche	Dossiervormer DNR FinEc.
Sintemaartendijk, Geert Jan van	Utrecht	Tactisch coördinator TGO
Spaan, Andre	Koninklijke Marechaussee	Administratief coördinator zwaCri Schiphol
Tuyt, Jan	Gelderland-Midden	Senior tactisch rechercheur
Veenstra, Wessel	Friesland	Teamchef recherche regio Friesland
Vollenberg, Henk	FIOD	Projectleider FIOD BZT Eindhoven
Volmerink, Rob	IJsselland	Senior tactische opsporing
Woud, Astrid	Amsterdam-Amstelland	Dossiervormer zwacri
Zwinkels, Peter	Haaglanden	Dossierbouwer BRT/Senior project rechercheur

15 Bijlage Lijst met afkortingen

A	
ABRIO	Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding
B	
BOB	Bijzondere Opsporingsbevoegdheden
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BR	Bovenregionale recherche
BRNON	Bovenregionale recherche Noord Oost Nederland
BRO	Bovenregionaal Recherche Overleg
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing
C	
CBA	Criminaliteitsbeeldanalyse
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
College van PG	College van Procureurs-Generaal
CSV	Criminele Samenwerkingsverbanden
CVO	Centrum Versterking Opsporing
D	
DIK	Districtelijk Informatie Knooppunt
F	
FinEC	Financieel economische (criminaliteit)
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
I	
ICT	Informatie- en computertechnologie
IGP	Intelligencegestuurd Politiewerk
IRT	Interregionaal Recherche Team
K	
KLPD	Korps Landelijke Politie Diensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
L	
LEC	Lokaal Ernstige Criminaliteit
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
M	
MICRI	Midden-Criminaliteit

N	
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NIA	Nationale Intelligence Agenda
NIM	Nationaal Intelligence Model
NR	Nationale Recherche
O	
OM	Openbaar Ministerie
OVC	Opnemen van Vertrouwelijke Communicatie
OvJ	Officier van Justitie
P	
PEC	Parlementaire Enquête Commissie
PV	Proces Verbaal
PVOV	Programma Versterking Opsporing en Vervolg
PW	Politiewet
R	
RBP	Referentiekader Bedrijfsprocessen Politie
REKU	Recherchekundige
RIEC	Regionale Informatie- en Expertise Centrum
RIK	Regionaal Informatie Knooppunt
RIO	Regionale Informatie Organisatie
RSO	Regionale Stuurgroep Opsporing
RWOV	Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolg
S	
Sr	Strafrecht
Sv	Strafvordering
T	
TGO	Team Grootschalig Onderzoek
V	
VPVP	Verhogen presterend vermogen politie
VVC	Veel Voorkomende Criminaliteit
W	
WPG	Wet Politiegegevens
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Z	
ZwaCri	Zware Criminaliteit

16 Bijlage Geraadpleegde literatuur

Andersson Elffers Felix (2010a). *Gevolgen bedrijfsvoering politie van invoering Wet Identiteitsvaststelling van Verdachten, Veroordeelden en Getuigen*. Utrecht: AEF.

Andersson Elffers Felix (2010b). *Impactanalyse Europees Onderzoeksbevel (EOB) voor de Nederlandse Politie*. Utrecht: AEF.

Andersson Elffers Felix (2011). *Meerkosten voor de Nederlandse politie door Instructie vernietigen geheimhoudsgesprekken in lopende onderzoeken: Rapportage*. Utrecht: AEF.

Bochove, M. Van (2011). *Notitie lastenverzwaring*. De Bilt: Werkgroep VPVP.

Brummelkamp, G., & Linssen, M. (2006). *Inventarisatie administratieve belasting van de politie: Vooronderzoek ter identificatie van de knelpunten*. Zoetermeer: EIM.

Busker, A.L.J., Cramer, B., Eijk, A.M.G. van, Leertouwer, E.C., & Temürhan, M. (2011a). *Doorlooptijden in de strafrechtsketen: Ketenlange doorlooptijden van complexe strafzaken voor volwassenen*. Unpublished manuscript.

Busker, A.L.J., Cramer, B., Eijk, A.M.G. van, Leertouwer, E.C., & Temürhan, M. (2011b). *Doorlooptijden in de strafrechtsketen: Ketenlange doorlooptijden van standaardzaken voor volwassenen*. Unpublished manuscript.

Centrum versterking Opsporing (2010) *Strategie Aanpak Criminaliteit 2015*. De Bilt, CVO.

Enquête Commissie Opsporingsmethoden. (1996). *Inzake opsporing*. Den Haag: Van Traa et al.

Huyzer, L., Heijnsman, S. en Heeres, F. (2011) *Houtskoolschets inrichting opsporing Nationale Politie*. (Unpublished document).

Korps Landelijke Politiediensten (2008) *Nationaal Dreigingsbeeld 2008 Georganiseerde Criminaliteit*. Zoetermeer: Boerman et al.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Minder regels, meer op straat: Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Openbaar Ministerie en Politie (2011) *Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2010*. College procureurs-generaal en Raad van Korpschefs.

Posthumus, F. (2005). *Evaluatie van de Schiedammer Parkmoord*. Amsterdam: Openbaar Ministerie.

Programma Versterking Opsporing (2008) *Halverwege*. Raad van Hoofdcommissarissen.

Programma Versterking Opsporing (2010). *Over opsporing gesproken: Terugwinnen van vertrouwen*. De Bilt: PVO.

Spapens, T., Siesling, M., & Feijter, E. de (2011). *Brandstof voor de opsporing: Evaluatie Wet bevoegdheden vorderen gegevens*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Straver, M.A. Meesters, P.M.A., I. van Duijneveldt, (2011). *Informatiegestuurde politie van en met blauw: Het Frontoffice/Backoffice concept in regio Hollands Midden*. Apeldoorn: Politieacademie/AEF.

Stuive, K. en Grimmelikhuijsen, S.(2006).*Eindrapport Administratieve Vereenvoudiging*. Houten: Project Administratieve Vereenvoudiging.

TNO (2008). *Tijdsbesteding en beleving administratieve lasten politie. Nulmeting 2008: profielen agent en rechercheur*. Hoofddorp: TNO.

USBO advies (2011). *Verantwoord informeren: Achtergrond en aanpak van informatieverplichtingen van politieprofessionals*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

VPVP (2011). *Actielijst VPVP 21 januari 2011*. Unpublished manuscript.