



Evaluatie Politiewet 2012

Doorontwikkelen en verbeteren



Commissie Evaluatie Politiewet 2012
november 2017

Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Colofon

Uitgave

Commissie Evaluatie Politiewet 2012
November 2017

Vormgeving

Richard Sluijs Ontwerpen, Den Haag

Druk

Xerox OBT, Den Haag

Evaluatie Politiewet 2012

Doorontwikkelen en verbeteren

Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het werk dat de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 de afgelopen vier jaar heeft verricht. Op 1 januari 2013 trad de Politiewet 2012 in werking. Artikel 74 van de wet bepaalt dat de Minister van Justitie en Veiligheid binnen vijf jaar na inwerkingtreding een evaluatie van die wet aan de Staten-Generaal moet sturen over doeltreffendheid en effecten van de wet in de praktijk.

De voorzitter en de leden van de commissie hebben in de afgelopen vier jaar diverse gesprekken gevoerd en werkbezoeken afgelegd aan alle eenheden van de nationale politie. Tijdens die werkbezoeken is met politiemensen en met de gezagsdragers van de politie gesproken over hun ervaringen met het nieuwe politiebestedel.

In opdracht van de commissie hebben onderzoekers van universiteiten en onderzoeksbureaus wetenschappelijk onderzoek verricht naar diverse aspecten van de Politiewet 2012. De resultaten van die wetenschappelijke onderzoeken zijn tegelijk met dit rapport digitaal beschikbaar. Deze komen voor rekening van de onderzoekers. Voor de uitvoering van de evaluatie is tevens een breed samengestelde klankbordgroep ingericht. De klankbordgroep is actief betrokken geweest bij de evaluatie. Periodiek werd overleg gepleegd tussen de commissie en de klankbordgroep.

De verschillende betrokken partijen zijn door de commissie tussentijds geïnformeerd over de voortgang en de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie.

De bevindingen uit alle deelonderzoeken leest u in deel 2 van dit rapport. In deel 1, Conclusies en Aanbevelingen, leest u welke conclusies de commissie daaraan verbindt en welke aanbevelingen voor de toekomst zij geeft. De commissie bedankt degenen die zij in het kader van dit rapport heeft gesproken alsmede de onderzoekers voor het door hen geleverde werk. Speciale dank gaat uit naar de secretaris en de methodologisch adviseur van de commissie voor de uitstekende ondersteuning.

Den Haag, november 2017

Drs. W.J. Kuijken, Voorzitter

Mr. P.J. Gortzak

Prof. dr. P. 't Hart

Prof. dr. F.L. Leeuw

Mw. mr. W. Sorgdrager

Mw. prof. dr. S. van Thiel

Generaal b.d. P.J.M. van Uhm



Van links naar rechts: Willemien de Jongste, Paul t Hart, Winnie Sorgdrager, Peter van Uhm, Sandra van Thiel, Wim Kuijken, Frans Leeuw, Peter Gortzak, Frank Willemsen.

Inhoudsopgave

Deel 1: Conclusies en Aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Inleiding en verantwoording	8
Conclusies	11
Aanbevelingen	14

DEEL 2: Eindrapport van de commissie: Bevindingen

H1	Inleiding en verantwoording	18
1.1	Een ambitieuze operatie	18
1.2	Deze evaluatie	18
1.3	Leeswijzer	21
H2	De Politiewet 2012	22
2.1	Waarom en waarom toen?	22
2.2	De beleidslogica van de wet	23
2.2.1	Strategische- en hoofddoelen	24
2.2.2	Centrale sturing op beheer	24
2.2.3	Betere lokale inbedding	25
2.3	Een haalbare kaart? De beleidslogica en de echte wereld	27
H3	De juridische status en formele sturing van de nationale politie	29
3.1	Rechtspersoon politie en de positie van de korpschef	29
3.2	Rolverdeling minister, korpschef en lokaal gezag	30
3.3	Vergelijking met andere vormen van rechtspersonen	30
3.4	Aanwijzingsbevoegdheid	31
3.5	Commissie van toezicht op het beheer politie	32
3.6	Van papier naar praktijk	32
3.7	Conclusies	33
H4	Bedrijfsvoering; organisatie in verbouwing, organisatie op koers?	34
4.1	Personele reorganisatie	34
4.2	Bedrijfsvoering/PDC	35
4.2.1	HRM/personeel	35
4.2.2	Financiën	36
4.2.3	Facilitair: huisvesting	37
4.2.4	Facilitair: centrale inkoop	37
4.3	ICT en informatievoorziening (ICT/IV)	38
4.4	Conclusies	39

H5	Governance	42
5.1	Overlegstructuren	42
5.2	Beleidsdoelstellingen	43
5.3	Rol van de regioburgermeester	44
5.4	Oriëntatie op lokaal gezag	44
5.5	Sturing	44
5.6	Democratisch toezicht, samenwerking en maatschappelijke inbedding	45
5.7	Klachtenregeling	46
5.8	Conclusies	47
H6	Prestaties	50
6.1	Problemen met prestatiemeting politie	50
6.2	Besparing van 230 miljoen	51
6.3	Professionelere organisatie	51
6.4	Betere prestaties	51
6.5	De burger over de politie	52
6.6	Conclusies	53

BIJLAGEN

Bijlage 1. Samenstelling klankbordgroep	56
Bijlage 2. Gesprekkenreeks commissie	57
Bijlage 3. Over de commissie	58
Bijlage 4. Afkortingen	59



DEEL 1

Conclusies en aanbevelingen van
de commissie Evaluatie Politiewet 2012

Inleiding en verantwoording

Doorontwikkelen en verbeteren

Conclusies en aanbevelingen van de commissie Evaluatie Politiewet 2012

Thorbecke merkte ooit op dat hij graag een politie wenste waarvan zo weinig mogelijk werd gezien en zo weinig mogelijk werd gehoord. Wat hij vermoedelijk bedoelde was: een gedegen, goed georganiseerde en bestuurde ‘sterke arm’ van de overheid, die geen bron was van onvrede, conflicten, incidenten, ontsporingen, publiciteitsgolven en politiek-bestuurlijk geharrewar. Zijn wens – die gelet op de aard van het werk en de daarvoor aan de politie ter beschikking staande dwangmiddelen de lat wel erg hoog legde – is maar in beperkte mate uitgekomen. Als we de afgelopen honderd jaar bezien, waren er ondanks aanzienlijke perioden van relatieve rust en solide maatschappelijke waardering met enige regelmaat ook publieke zorg en soms ook publicitaire en politieke ophef over het functioneren van de politie, respectievelijk wat later ‘de strafrechtketen’ is gaan heten. Dat is nagenoeg onvermijdelijk: criminaliteit en onveiligheid zijn beladen onderwerpen, en opsporing, aanhouding, wapenstocken, pistolen en tralies zijn onmisbare maar delicate verschijningsvormen van de staatsmacht. Tegen wie en hoe die worden ingezet, luistert nauw. Ook in Nederland ging dat weleens grondig mis, of werkte het politietoedreden polariserend in plaats van pacificerend. Toch is de maatschappelijke waardering voor de politie in Nederland over het algemeen hoog geweest en gebleven.

Het waren vooral de organisatie, sturing, en democratische inbedding van de politie die vrijwel onophoudelijk onderwerp van debat, en volgens vele onderzoekers en commentatoren, permanente strijd in bestuurlijke, ambtelijke en soms ook politieke kringen opleverden. Pogingen om deze besteldiscussies eens en voor altijd goed te regelen, leden schipbreuk of vergden decennia. De politiewetten van 1957 en 1993 brachten niet de door Thorbecke gewenste rust. De Politiewet 2012 (Pw2012) is te zien als een nieuwe poging, in het licht van weer een nieuwe *Zeitgeist*, om richting en balans in het politiebestedel te brengen. Zal het ditmaal wel lukken om het politiebestedel tot een rustig(er) bezit te laten uitgroeien, waarin de besturing, de operatie en de verantwoording op soepele en breed gewaardeerde manieren op elkaar aansluiten?

De commissie Evaluatie Politiewet heeft in de afgelopen vier jaar het proces van inwerkingtreding van de nieuwe wet intensief gevolgd. Daarin was natuurlijk een hoofdrol weggelegd voor de vorming van het nationale politiekorps

dat door de wet in het leven is geroepen. Dat was en is een enorme opgave, op alle niveaus en in de vele facetten die in het werk van deze organisatie van meer dan 60.000 mensen met een breed palet aan taken en activiteiten zijn te onderkennen. Niets bleef onaangeraakt door de veranderingen die door de nieuwe Politiewet in gang werden gezet: van de formele hiërarchie tot de informele cultuur, van uniform en logistiek tot informatievoorziening, van grootschalig optreden tot *local presence* in buurten en dorpen, van preventie tot opsporing – de omvang en complexiteit van de veranderingen zijn in de Nederlandse publieke sector ongekend.

Het is belangrijk te beseffen dat we hier niet ‘slechts’ met een majeure reorganisatie van een overheidsorgaan te maken hebben, maar met een institutionele hervorming van het hele politiebestedel. Behalve de politieorganisatie zelf is immers ook de politiek-bestuurlijke governance ervan – sturing, toezicht, verantwoording – veranderd. Datzelfde geldt voor de verschillende samenwerkingsverbanden die de politie onderhoudt, variërend van de strafrechtketen (waar parallel aan de inwerkingtreding van de Pw2012 de Herziening van de gerechtelijke kaart zijn invloed deed gelden) tot de regionale expertise en informatiecentra (RIEC's), en van buurt-netwerken tot internationale politietsamenwerking.

Van al die andere partijen in en aan de randen van het politiebestedel worden ook veranderingen gevraagd. De wet bedeeft enkelen een andere rol of taak toe dan zij in het oude politiebestedel hadden, en alle partijen krijgen te maken met de nieuwe territoriale indeling en de nieuwe commando- en communicatielijnen van de politieorganisatie. Partners merken in operationele of bestuurlijke overleggen dat de hazen bij de politie – personen, informatiestromen, besluitvormingsprocessen, protocollen – anders zijn gaan lopen. Zij moeten zich tot die veranderingen verhouden en daaruit consequenties voor hun eigen beleid en werkwijze trekken.

Gegeven haar taakopdracht heeft de commissie zich in de eerste plaats gericht op het beoordelen van de werking van de wet, de *architectuur* van het bestel. Zij heeft geen omvattende analyse gemaakt van het reorganisatieproces als zodanig en de effecten daarvan op het moreel, de verhoudingen en de cult(ur)ur(en) binnen de politie. Wel heeft zij daar tijdens veldbezoeken en vraaggesprekken het nodige over kunnen

waarnemen, en heeft zij kennisgenomen van publicaties en (onderzoeks)rapporten die daarover tijdens de looptijd van het evaluatieonderzoek naar buiten zijn gekomen. Het is op basis daarvan voor de commissie evident dat de politieorganisatie op het gebied van de cultuur en wijze van samenwerken nog flink zal moeten verbeteren. En dat dit een niet te onderschatten factor is in zowel de stuurbaarheid als de slagkracht van de politie.

Deze kenschets leert dat een evaluatie van de wet niet los gezien kan worden van de institutionele en organisatorische dynamiek die door de wet op gang is gebracht. De taak van de evaluatiecommissie is primair om te beoordelen of de wet in zijn huidige vorm werkt zoals bedoeld. Een evenwichtig oordeel daarover is vanzelfsprekend pas mogelijk als de veranderingsprocessen die door de wetwijziging op gang zijn gebracht zich hebben ‘gezet’ en effecten ervan duidelijk zichtbaar zijn geworden. Dat is anno oktober 2017, vierenhalf jaar na de inwerkingtreding, op zijn best slechts voor een deel het geval. Institutionele veranderingen en ingrijpende reorganisaties (zoals fusies) van complexe organisaties zijn zelden binnen vijf jaar voltooid, ook al is wellicht de formele reorganisatieperiode voor beëindigd verklaard. Uit verkundig onderzoek blijkt dat het tempo waarin de *feitelijke* verhoudingen, verwachtingen, rolopvattingen en werkpatronen - de ‘onderstroom’ - zich ontwikkelen veel lager ligt. Bovendien worden oorspronkelijke veranderplannen vrijwel altijd tussentijds bijgesteld. De institutionele en de operationele werkelijkheid blijken telkens taaier en stroperiger dan in het wensdenken van de oorspronkelijke veranderplannen is onderkend.

De implementatie van de Politiewet 2012 is hiervan een goed voorbeeld. De oorspronkelijke uitrol van de plannen moest al snel worden ‘herijkt’ – een verandering van teneur, toon en tempo bleek tussentijds noodzakelijk. Ontwikkelingen in de context – een hoog werkaanbod onder invloed van onder meer de nucleaire veiligheidstop, de MH17-crisis, de vluchtelingen crisis en de grootschalige terroristische aanslagen in buurlanden – legden een onvoorzienbaar hoge werkdruk op aan de politieorganisatie. Het innovatietempo in de informatietechnologie, de opkomst van drones, biomedische ontwikkelingen, cybercrime en globalisering: ze vroegen de afgelopen vijf jaar veel van de politie, zowel in de vorm van veranderingen in haar werkaanbod en de daarmee gepaard gaande modus operandi als in nieuwe verwachtingen ten aanzien van haar functioneren.

De implementatie van de wet is op dit moment – november 2017 - dus onaf. Bovendien is het oorspronkelijke model waarnaar wordt gestreefd op punten aangepast onder invloed van de herijking. Dat betekent dat de commissie onmogelijk nu al een eindoordeel kan vellen over ‘de effecten van de wet’, zoals haar taakopdracht luidde. Nu evalueren komt immers neer op schieten op een nog volop bewegend

en van vorm veranderend doel. Wel kan de commissie een onderbouwd oordeel geven over de voortgang van de uitvoering van de wet en over tendensen in het werken binnen de nieuwe verhoudingen die zijn geschapen, zowel binnen als rond de politieorganisatie. Op basis van dat oordeel kunnen aanbevelingen worden geformuleerd over de letter en de geest van de wet als zodanig, maar zeker ook ten behoeve van het verdere verloop van deze institutionele hervorming.

Dat is wat wij in dit document (deel 1) doen – kort en krachtig, op de hoofdlijnen. De gedetailleerde onderbouwing van deze oordelen en adviezen is te vinden in het Eindrapport van de commissie (deel 2) en de daaraan ten grondslag liggende deelonderzoeken die in opdracht van de commissie zijn uitgevoerd. Deze deelrapporten zijn als bijlage bij het Eindrapport gevoegd. In het Eindrapport en in de verschillende deelstudies zijn ook methodische verantwoordingen opgenomen. Dat is meer dan een ritueel: het schieten op een volop bewegend en onderwijl van vorm veranderend doel is wetenschappelijk gezien ingewikkeld. Bovendien zijn de voor de vraag naar de effecten van de wet belangrijke ‘prestaties’ van de politie inherent lastig te meten. De centrale doelstelling van de wet – een ‘veiliger Nederland’, dat doorgaans wordt afgemeten aan ontwikkelingen in de geregistreerde criminaliteit en het veiligheidsgevoel van burgers – is zelf al niet eenduidig meetbaar. En het is moeilijk wetenschappelijk vast te stellen in hoeverre variaties in ‘de veiligheid van Nederland’ kunnen worden toegeschreven aan het doen en laten van de politieorganisatie, laat staan aan de verhoudingen in het politiebestel.

Met welke ‘bril’ heeft de commissie naar de ontwikkelingen gekeken en met welke maat heeft zij gemeten? Het ligt in de aard van haar opdracht – wetsevaluatie - besloten dat zij allereerst reconstrueert wat de wetgever heeft beoogd en in welke mate die ambities zijn of worden waargemaakt. Ruwweg gaat het daarbij om de vraag of het in het nieuwe politiebestel qua governance werkt zoals de wet beoogt, of de nu nationaal georganiseerde politie slagvaardiger, doeltreffender en doelmatiger is dan voor 2012 het geval was, en of dat doorwerkt in toegenomen veiligheid in Nederland. Daartoe heeft de commissie (zie ook de Tussenrapportage) in 2015 de zogenoemde beleidslogica van de Pw2012 gereconstrueerd: het geheel van doel-middel redeneringen die ten grondslag hebben gelegen aan de veranderingen die vanaf 2013 in gang zijn gezet (zie figuur 1, par. 2.2). In de deelstudies is zo nauwgezet mogelijk nagegaan wat er van die beleidslogica in de praktijk terecht is gekomen, respectievelijk in welke mate er sprake is van bewegingen in de richting van de realisatie van die beleidslogica. Ook is gekeken in welke mate er sprake is van onbedoelde ontwikkelingen.

De commissie meent echter dat er bij de beoordeling van zoiets complex en vitaals als een politiebestel niet kan worden volstaan met een exclusief instrumentele blik.

We hebben het immers over het geweldsmonopolie van de staat. Het is van groot belang dat dat op prudente wijze wordt bestuurd en gecontroleerd en goed is ingebed in de samenleving waarin het die macht namens de staat uitoefent. De commissie heeft daarom niet alleen met een instrumentele maar ook met een ‘goed bestuur-bril’ gekeken en beoordeeld. Daarbij gaat het om vragen als: zijn rechtstatelijke waarden geborgd; zijn bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoording in evenwicht; is er sprake van *checks and balances* tussen de verschillende legitieme belangen en partijen in het bestel?

Tot slot van deze inleiding nog een reflectie. De commissie is zich in de afgelopen vier jaar in de vele veldbezoeken die zij heeft afgelegd en de vele diepgaande gesprekken die zij met alle geledingen heeft gevoerd indringend bewust geworden van het ingrijpende karakter van de veranderingen en de diepgaande en langdurige onzekerheid die daarmee gepaard is gegaan. Vele politiemensen voelen dagelijks de ambivalentie van het wachten op de beloofde en ook door hen vaak gekoesterde voordelen van de beoogde nieuwe situatie, terwijl in het hier en nu van hun dagelijks werk vooralsnog de fricties van het veranderproces de boventoon voeren. De nieuwe politiewet is niet perfect – en wat is perfect in een bestel dat noodzakelijkerwijs complex is en zo veel verschillende waarden en belangen combineert? De wijze waarop de reorganisatie vanuit het departement en de korpsleiding gestalte is gegeven, is dat evenmin. De vorming van de nationale politie is fors onderschat. Teveel veranderingen werden

tegelijkertijd ingezet en moesten bovendien binnen krappe termijnen worden doorgevoerd. Politiemensen, partners van de politie, bestuurlijk verantwoordelijken voor de politie: iedereen moet met deze ‘valse start’ en overigens ook met de aan dit nieuwe bestel inherente spanningen leren leven en daar een goed antwoord op geven. Kritiek op de politie is van alle tijden, en ook in de afgelopen vijf jaar was er regelmatig zulke kritiek. Maar die kritiek hing volgens de commissie niet per sé samen met de nieuwe wet als zodanig, bijvoorbeeld als het gaat om het te krappe budget, de cultuur, integriteitsproblemen en effectiviteitsvragen. Misschien komen dergelijke zaken in de nationale transparantie- en verantwoordingscontext makkelijker naar boven.

De commissie is getroffen door de grote loyaliteit die in alle geledingen van de organisatie tentoon wordt gespreid, gegeven de ambivalenties, spanningen en de soms heftige emoties waarmee de door de wetswijziging in gang gezette veranderingen gepaard zijn gegaan. Al was het soms evident of impliciet tandenknarsend, de politiemensen – al dan niet ‘blauw’, al dan niet operationeel – hebben ervoor gezorgd dat, zoals het cliché zegt, ‘tijdens de verbouwing de winkel open kon blijven’. Dit heeft veel van hen gevraagd. Dat in de roerige periode die achter ons ligt de waardering van de burger voor de politie blijkens de cijfers geen terugslag heeft vertoond [Veiligheidsmonitor 2016], is voor een niet-meetbaar maar ongetwijfeld belangrijk deel op het conto te schrijven van de loyaliteit en het adaptief vermogen van politiemensen.

Conclusies

Bestel in wording: totstandkoming en implementatie

Het *window of opportunity* voor de vorming van een nationale politie die in de aanloop naar de vorming van het kabinet Rutte-1 ontstond werd benut door het voortvarende publieke ondernemerschap van de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie. De politieke besluitvorming over de nieuwe Politiewet kreeg een voor de Nederlandse verhoudingen opmerkelijke vaart. Het straffe tempo werd ook aan de implementatie van hervorming opgelegd. De nadruk op 'doorpakken' in zowel het wetgevings- als het implementatietraject blijkt nu een tweesnijdend zwaard te zijn geweest. Er werd een doorbraak geforceerd op een dossier dat in het verleden al meerdere malen tot jaren- en zelfs decennialange patstellingen had geleid. Daarvoor is ook een flinke prijs betaald.

Het wettelijk kader dat uiteindelijk na een ronde vol amendementen door de Eerste Kamer werd aanvaard, kent een aantal zwakke plekken. Bezuinigings- en verbeteringsambities – in de beleidslogica moeiteloos in elkaars verlengde gebracht – bleken in de praktijk te schuren. De gewilde beweging 'weg van regionale koninkrijkes' – met al hun historisch gegroeide eigenaardigheden, grote onderlinge verschillen in de aard en soliditeit van hun bedrijfsvoering en chronische afstemmings- en samenwerkingsproblemen – voerde in de maastroom van het verkregen momentum in de richting van een mate van centralisatie in de governance en aansturing van het veranderproces die al snel tegenkanting opriep. De sterk top-down ingezette implementatie van de reorganisatie hield bovendien te weinig rekening met de uiteenlopende startposities en complexiteiten (denk aan de simultane integratie en modernisering van tientallen IT-systemen); onzekerheden ('heb ik straks nog mijn werk en waar kom ik dan te werken?'); delicate symboliek (bijvoorbeeld de sluiting van bureaus); en de emoties (rouw om gevoeld verlies van vertrouwde rollen en verworvenheden), die inherent zijn aan dergelijke trajecten. Daarenboven werd tegelijkertijd het functiehuis aangepakt en leverden de discussies over de arbeidsvoorwaarden veel en langdurige onzekerheid op. Dat alles heeft grote impact gehad op mensen en verhoudingen binnen en rond de nieuwe organisatie.

Daar staan ook positieve gegevenheden tegenover. Er was en bleef brede steun voor de analyse dat het 'zo niet langer kon' met het regionale politiebestel van de Pw1993. Er waren al relatief snel zichtbare en voelbare voordelen van schaalvergroting en vernieuwing, zoals bij de opschaling en bijstandsverlening. Dankzij *beyond the call of duty* inzet en improvisatievermogen in alle geledingen van het korps bleven ondanks alle interne turbulentie de operaties en de voor de burger direct zichtbare dienstverlening goeddeels doordraaien. Stapje voor stapje – en soms met 'vallen en opstaan' – verdwijnen dubbelingen, worden nieuwe systemen operationeel, gaat informatie beter stromen en vormen zich aldus nieuwe, potentieel effectievere en efficiëntere politietijden.

De herijking die in de zomer van 2015 werd ingezet, was een broodnodige interventie. Ze erkende dat er op onderdelen een koerscorrectie nodig was, en dat het in 2012 gehoopte tempo, centralisme en financiële kader niet realistisch waren geweest. In combinatie met een aantal belangrijke personele wisselingen hielp zij de gemoederen enigszins te bedaren. De opgerekte tijdshorizon, het inbrengen van meer decentrale oriëntatie en het ten langen leste voltooiën van de (her)plaatsingsprocedures schiepen de randvoorwaarden voor een meer gestage en beter gedragen doorontwikkeling van het nieuwe korps en de nieuwe verhoudingen in het bestel.

Het papieren bestel: rechtsvorm, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De Pw2012 heeft geleid tot een hybride structuur waarbij meerdere rollen in één hand liggen, voornamelijk in die van de minister van JenV. De minister is 'eigenaar', op diverse momenten opdrachtgever en opdrachtnemer en heeft een beperkte gezagsrol. De minister bepaalt de landelijke prioriteiten, zit het landelijk overleg voor en is voor een beperkt aantal taken van de landelijke eenheid het bevoegd gezag. Daar komt op beheersmatig vlak nog het nodige bij. De minister kan opdrachten geven op grond van de brede aanwijzingsbevoegdheid, stelt bijvoorbeeld de politiebegroting en jaarrekening op en stelt haar uiteindelijk ook vast, onderhandelt over de cao, en benoemt de diverse toezichthouders (Commissie van toezicht op het beheer politie, Inspectie VenJ, en diverse andere commissies onder andere voor review op de ICT-ontwikkeling alsmede de accountant).

Deze combinatie van rollen past niet goed in hedendaagse inzichten over goede *corporate governance* en vereist derhalve aanpassing. De herijking voorzag daar niet in. Daarom doet de commissie hieronder daartoe een aantal aanbevelingen. Opvolging van deze aanbevelingen moet de korpschef in staat stellen te opereren op een manier die past bij de leiding van een zelfstandige rechtspersoon en dwingt alle partijen tot meer rolvastheid. Dat maakt een betere aansturing van en toezicht op de politie mogelijk.

Het levende bestel: besturing en verantwoording

De in de wet gemaakte keuzes moesten landen in een vandoordichtbevolkt en complex institutioneel landschap. Op papier zijn er in het nieuwe bestel, plat gezegd, 'winnaars' met nieuwe of versterkte bevoegdheden (bijvoorbeeld de minister en dus ook het ministerie van JenV, de Tweede Kamer); 'verliezers' wier positie in het bestel was geëcarteerd of verzwakt (minister en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de voormalige regionale korpsbeheerders, de voormalige regionale korpschefs); en 'toeschouwers' wier gezags- of controlerende rol niet noemenswaardig veranderde (het openbaar ministerie, 'kleine' burgemeesters en gemeenteraden). De verschillende partijen in het nieuwe bestel zullen met elkaar nieuwe verhoudingen en werkwijzen moeten ontwikkelen. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Sommige van

de 'verliezers' vonden de nieuwe verhoudingen onwerkbaar en zetten druk op minister, departement en korpsleiding. In de herijking vond in reactie daarop reparatiewerk plaats, waardoor het samenspel rond gezag en beheer en -binnen de politie- de beleidsbepaling en bedrijfsvoering opnieuw moest worden ingeregeld.

De commissie observeert dat het zich (her)zetten van de politiek-bestuurlijke en organisatie-interne verhoudingen in het nieuwe bestel nog in volle gang is. Ook hier zijn positieve en minder positieve ontwikkelingen zichtbaar. Positief is dat 'Den Haag' langzaam maar zeker is gaan inzien dat de nationale politie niet kan worden gestuurd en gecontroleerd als ware zij een 'rijks(overheids)politie'. Zowel JenV als Kamer hebben zich gerealiseerd dat de verleiding tot microsturing van de politie moet worden weerstaan, al was het maar omdat dan ook alle blaam voor de ervaren tekortkomingen van de politie als een boemerang op en rond de Haagse vierkante kilometer terugkomt. Het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP, art 19 Pw2012) nieuwe stijl is een verstandige, zij het nog prille en sterk van persoonlijkheden, rolopvattingen en informele verhoudingen afhankelijke poging om meer balans in het bestel te brengen. Zo'n balans is wel nadrukkelijk gewenst: het bestuurlijke gesprek over de politie wordt er uiteindelijk rijker van en de sturingsprikkel die eruit voortkomen doen beter recht aan de baaiert aan perspectieven, verantwoordelijkheden en waarden die in het geding zijn.

Minder positief is dat ook in het nieuwe bestel onverminderd sprake is van bestuurlijke drukte. Dat hoeft niemand te verwonderen. In een land dat verdeelde macht en collegiaal bestuur in haar genen heeft, is het op *lean*e wijze willen sturen van de politie niet meer dan een romantisch verlangen. En een gevaarlijk verlangen: in landen waar gezag en beheer over de zwaarmacht van de staat in een luttel aantal handen rust, wil geen Nederlander wonen. Wie alle bestuurlijke drukte wil vermijden kan zich beter niet met de publieke zaak in Nederland bezighouden. Dat geldt ook voor de besturing van de politie. In plaats van te denken dat concentratie van bevoegdheden en 'top-down doorzettingsmacht' tot betere sturing en resultaten leiden, heeft het meer zin om van geval tot geval te kijken naar de meerwaarde van de diverse – formele en de nog veel talrijker informele – gremia en de schijnbare overlap en redundantie die daartussen bestaat te heroverwegen.

Nog belangrijker is het om zich ervan te blijven vergewissen of centrale en decentrale, en bestuurlijke en justitiële verantwoordelijkheden en waarden met elkaar in evenwicht worden gebracht. Wat dat betreft gaat het sinds de herijking met het nieuwe bestel weer enigszins de goede kant op, al zijn blijkens het governance-deelonderzoek voor de commissie de meningen daarover vooralsnog verdeeld. Tegelijkertijd stelt de commissie vast dat sommige partijen en belangen die er voor 2012 al bekaaid afkwamen, met het nieuwe bestel

weinig tot niets zijn opgeschoten. Dat geldt voor burgemeesters van kleine gemeenten, die wel met 'gezag' zijn bekleed maar op afstand van de voor de invulling daarvan vitale beheersbesluitvorming staan. Het geldt ook voor de gemeenteraden die geacht worden burgemeesters voor die gezagsuitoefening verantwoordelijk te houden. Deze lokale actoren zijn mede afhankelijk van de bestuurlijke souplesse van andere partijen – de regioburgemeesters, het LOVP, districtsoverleggen, eenheidschefs – om hun rol inhoud te kunnen geven.

Organisatie in ontwikkeling: bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen

Juist op het vlak van de bedrijfsvoering en de ondersteunende processen ging het in het vorige politiebestedel fors mis. De komst van de Pw2012 en het tot stand brengen van de nationale politie waren in belangrijke mate het gevolg van het steeds prangender gevoel dat de regionale korpsen bedrijfsmatig gezien teveel eilanden waren geworden, dat de (gezamenlijke) informatiehuishouding ronduit problematisch was, en dat de transactiekosten om tot gezamenlijk en grootschalig optreden te komen hoog waren. Fusie van 26 korpsen naar 1 leverde zo gezien grote mogelijkheden voor backoffice integratie en grotere slagvaardigheid in de operatie op. Er moest onderwijl ook een forse kostenbesparing worden gerealiseerd. En er was haast bij. Binnen vier jaar moest de klus zo ongeveer wel zijn geklaard.

Vijf jaar later is er leergeld betaald. Het proces van eenwording bleek juist in de bedrijfsvoering ongemeen taai. De boedels die men erfde bleken niet zelden in slechtere staat dan gehoopt. De enorme complexiteit van het integreren en tegelijkertijd moderniseren van de letterlijk talloze bedrijfsprocessen deed zich voelen. Op veel terreinen – het functiehuis, de personele reorganisatie, personeel met post-traumatische stress, de ICT, de huisvesting, eigenlijk overal – worstelde men met erfenissen, drastische schaalvergroting, oude structuren, praktijken en identiteiten. Het bleek niet alleen een 'technische' opgave – systemen 'omkatten' –, maar eerst en vooral een adaptieve opgave, – loslaten van het bekende, omgaan met onzekerheid, willen werken binnen nieuwe kaders. Juist deze adaptieve opgave kreeg onvoldoende gewicht in de aanvankelijke veranderaanpak, die achteraf gezien te sterk top-down, te eenzijdig technisch werd ingezet en inhoudelijk uitging van het principe 'we regelen het centraal en uniform, tenzij het echt niet anders kan'. Daarmee sloop er rigiditeit in de benadering, die op weerstand stuitte en onbedoelde effecten opriep.

De veranderoperatie kostte allemaal meer herontwerp, meer overleg, meer tijd en meer geld dan gedacht. Op onderdelen werd wel voelbare vooruitgang geboekt. Het nieuwe uniform werd bijvoorbeeld goed ontvangen. Opschaling kon sneller en eenvoudiger worden gerealiseerd. Inkoopvoordelen konden worden ingeboekt. Maar daartegenover stonden

tegenvallers, impasses en vertragingen die de gemoederen beroerden, de kranten haalden en toezichthouders veront-rustten. De herijking en nadere besluitvorming over het (te) krappe budget zorgde voor een broodnodige *reset*, ook van het tijdspad en de financiële randvoorwaarden. Progressie in de personele reorganisatie haalde vervolgens een belangrijke angel uit de soms heftig opgelopen interne discussies. Her en der begint inmiddels ook de IT-mist op te trekken, maar het geplande tijdschema wordt niet gehaald. Op onderdelen worden het gehoopte integrale overzicht, slimmere en sneller beschikbaar komende applicaties en groter gebruikers-gemak langzaam gerealiseerd.

In de herfst van 2017 is de ontwikkeling van de nieuwe bedrijfsvoering evenwel nog volop een *work in progress* dat onmiskenbaar tal van uitdagingen, spanningen en risico's in zich bergt. Het streven is om tot een betere balans te komen tussen centraal en decentraal, uniformiteit en flexibiliteit, systeemlogica en menselijke maat. Het is te hopen dat alle betrokkenen dit willen en kunnen volhouden, ook als in de komende jaren opnieuw – en vrijwel onvermijdelijk – niet alles van een leien dakje zal blijken te gaan. Dit ontslaat hen echter niet van hun verantwoordelijkheid en de mogelijkheid zelf het initiatief te nemen.

Organisatie in actie: optreden en effecten

De commissie heeft van alle facetten van haar onderzoek het meeste moeite gehad om greep te krijgen op de vraag naar het effect van de nieuwe verhoudingen op de prestaties van de politie en de maatschappelijke doorwerking daarvan. De uitvoerende onderzoekers betraden een moeilijk doordringbaar woud van impressies, opinies, indicatoren, data, monitoren, *pars pro toto* claims en oorzaak-gevolgredeneringen. Eens te meer werd duidelijk dat er over de effectiviteit van het politieoptreden in Nederland op dit moment geen valide en betrouwbare algemene uitspraken zijn te doen. De realiteit is dat 'veiligheid' veel lagen en verschijningsvormen kent, en bovendien geconfronteerd wordt met het taaie vraagstuk van het *dark number*. En er is de tragiek van de onzichtbare successen: de effectiviteit van preventief politieoptreden is veel minder eenduidig vast te stellen dan van repressief optreden. En er komen nieuwe bedreigingen als cybercriminaliteit waar nog te weinig en onvoldoende operationeel te hanteren indicatoren voor zijn.

Als veiligheid al een 'product' genoemd kan worden, is zij bovendien een uitkomst van het doen en laten van een baaiend aan organisaties, binnen en buiten de strafrechtsketen. De politie is daarvan uiteraard een wezenlijk en voor publiek, media en politiek zeer zichtbaar onderdeel, maar slechts een onderdeel. Als de politie zijn doeltreffendheid weet te vergroten in bijvoorbeeld het optreden tegen huiselijk geweld of kinderporno, neemt daarmee de veiligheid nog niet automatisch toe. Andere partijen moet immers daaraan gevolg geven; en het publiek moet het kunnen en

willen 'inboeken' in zijn of haar percepties.

Ook over andere beoogde prestatie-effecten van de vorming van de nationale politie is het lastig gebleken conclusies te trekken. In de diverse deelonderzoeken zijn zeker voorbeelden te vinden waar de nieuwe structuren en werkwijzen 'winst' hebben opgeleverd, bijvoorbeeld bij opschaling rond grootschalige evenementen, ernstige incidenten en complexe onderzoeken (bijvoorbeeld cold cases). Maar er zijn ook voorbeelden van succesvol functioneren, zoals de aanpak van voetbalgeweld, die niet aantoonbaar het gevolg zijn van de nieuwe structuren. De beoogde en opgelegde bezuiniging op de niet-operationele sterkte is weliswaar deels behaald (- 19%), maar of dit ook is gedaan op de meest gewenste of meest efficiënte manier en met welke onbedoelde effecten is niet eenduidig vast te stellen. Het totale politiebudget is gegroeid. Al met al kan de commissie alleen de ietwat zuinige conclusie trekken dat het vertrouwen in en het functioneren van de politie in de onderzochte periode er in de ogen van de burger niet op achteruit zijn gegaan, ondanks alle veranderingen waaraan men onderhevig was. Minstens zo belangrijk is een andere les uit deze deelstudie: noch de korpsleiding, noch het ministerie, noch het bonte geheel van gezagsdragers en toezichthouders beschikken over een methodisch stevig en door rijke en gebundelde data ondersteund strategisch beeld van het presterend vermogen van de politieorganisatie. Dat moet beter.

Doorontwikkelen en verbeteren

Een volkomen rustig bezit zal de Nederlandse politie nooit worden. Dat is tot op zekere hoogte maar goed ook. Over de sturing, organisatie en werkwijze van een dienst die het geweldsmonopolie van de staat uitoefent, mag en moet in een democratische rechtsstaat publiekelijk worden gediscussieerd. De maat der dingen moet dan ook niet zijn of de Pw2012 een einde daaraan weet te maken. De kernvraag moet zijn of het bestel dat zij in het leven geroepen heeft richting, samenhang en evenwicht geeft aan de manier waarop de politie haar kerntaken opvat en uitvoert, in overeenstemming met rechtsstatelijke en maatschappelijke waarden. De commissie meent dat een weloverwogen en in gezamenlijkheid vorm te geven *doorontwikkeling en verbetering* van het huidige bestel daarop alleszins redelijke vooruitzichten biedt. Daarbij is het van essentieel belang dat alle betrokken partijen onderkennen dat er in ieder politiebestedel en dus ook in dat van de Pw2012 altijd institutionele keuzes worden gemaakt die niet iedereen plezieren en niet vrij van risico's en onbedoelde effecten zijn. Dit ongemakkelijke feit kan niet worden weggemasseerd door welke wetswijziging of bezweringsformule dan ook. Het succes van het nieuwe politiebestedel hangt uiteindelijk af van de prudentie en souplesse waarmee alle betrokkenen samen arrangementen en verhoudingen ontwikkelen die de ingebouwde breuklijnen en rafelranden van het bestel draaglijk maken. Nederland heeft dit nodig en de diender verdient het.

Aanbevelingen

Er is nog een lange weg te gaan om alle aspiraties van de wet voor de kwaliteit van de politieorganisatie ook echt tot gelding te brengen. De Pw2012 beoogde een slagvaardige, effectieve en doelmatige politieorganisatie tot stand te brengen. Om realisatie van dat breed gedeelde doel dichterbij te brengen, moet de nationale politie zich verder kunnen ontwikkelen en verbeteren. De politiek-bestuurlijke en justitiële gezagsdragers en de korpsleiding moeten de organisatie de daarvoor benodigde *richting, ruimte, en responsiviteit* verschaffen. De Pw2012 biedt in beginsel een spelregelkader dat dit mogelijk maakt. De Pw2012 kan daarom in grote lijnen worden gehandhaafd, maar op onderdelen is bijstelling raadzaam.

De nationale politie is evenwel nog allesbehalve een goed geoliede machine. Het is een jonge post-fusieorganisatie, voortgekomen uit een zwaar reorganisatieproces, behept met een complexe gezags- en beheersstructuur en opererend in het brandpunt van samenleving, media en politiek die altijd meer of andere dingen van haar vragen dan ze aan kan. Dat mag allemaal zo zijn, maar dat maakt het nog belangrijker om, zoals de herijkingsnota het stelde, de basis goed op orde te krijgen. Eerst dan kan trefzeker doorontwikkeld en verbeterd worden naar een volwassen en meer gebalanceerde organisatie met ruimte voor professionaliteit. De politie-leiding moet de daarvoor essentiële balans tussen centrale en decentrale niveaus van sturing, planning en controle vinden. Impulsen en initiatieven op team- en eenheidsniveau moeten meer ruimte krijgen dan in de eerste jaren van de nationale politie het geval is geweest. Dat is meer dan alleen een kwestie van bevoegdheden en procedures. Het is een kwestie van communicatie en vertrouwen, een korps waarin de menselijke maat, professionaliteit en collegialiteit centraal staan – en niet de structuren en de systemen. Daarin kunnen ook de politiebonden een constructieve rol vervullen. De korpschef heeft hierbij hoogwaardige ondersteuning nodig, en alle betrokkenen moeten actief mee willen en kunnen doen, waarbij het nodig kan zijn om elementen uit de oude cultuur ter discussie te stellen en in te grijpen.

Wij geloven niet in lange lijsten van gedetailleerde en overmatig operationele aanbevelingen. Dat moet niet de uitkomst van een wetsevaluatie zijn. Het leidt bovendien maar al te vaak tot een tamelijk platte en verbrokkelde vorm van 'leren via afvinken'. De commissie meent dat het kabinet, de Kamer, korpsleiding, het ministerie, de gezagen en andere partijen in het politiestelsel, niet in de laatste plaats de werknemers, meer gebaat zijn bij een beperkt aantal strategische en onderling samenhangende aanbevelingen. Die luiden daarom als volgt:

Aan de minister van Justitie en Veiligheid

1. *Verbeter de balans in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en tussen sturing en controle in het bestel.* Ontvlecht daartoe de huidige verknoping van de rollen van opdrachtgever, eigenaar en toezichhouder die de minister vervult. Dat kan in de goede handen goed gaan, maar als die er even niet zijn, kan het snel verkeerd gaan. De wet moet dat verhinderen.
2. *Geef de korpschef meer ruimte om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie.* Onderneem daartoe in elk geval de volgende drie acties: (a) beleg de verantwoordelijkheid voor het gehele begrotingsproces bij de korpschef zoals dat bij zelfstandige rechtspersonen gebruikelijk is; (b) maak een einde aan het 'dubbele slot'¹ op het beheer dat de afgelopen jaren een weinig behulpzame rol heeft vervuld en geef flexibiliteit voor een beter resultaat; (c) specificeer het bereik en de vorm van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.
3. *Handhaaf het LOVP in zijn huidige vorm, maar stel het onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter en zorg voor een eigenstandige positie van de korpschef.* Dit draagt bij aan een beter onderscheid tussen politieke verantwoordelijkheid en de professionele ontwikkeling van de politie onder het duale gezag. Een onafhankelijk, deskundig en faciliterend voorzitterschap kan bevorderen dat de gezagen en het beheer samen tot een passende visie op het functioneren van de politieorganisatie komen. Daarmee ontstaat ook het commitment om deze visie gezamenlijk te implementeren. Het ministerie moet onverkort bij LOVP aanwezig blijven in zijn onderscheiden rollen; het overleg van het LOVP met de minister kan enkele keren per jaar plaatsvinden.
4. *Stippel in overleg met korpschef en bonden een 'routekaart' uit voor de overdracht aan de korpschef van de bevoegdheid tot het voeren van het cao-overleg.* Deze overdracht kan wellicht binnen een paar jaar zijn gerealiseerd. Daarmee kan de korpschef (immers de werkgever) beter in positie komen. Zo'n routekaart moet mogelijk zijn als onderdeel en resultaat van een nauwere betrokkenheid van de politiebonden bij de geschetste doorontwikkeling van de politie. De minister moet daarop aansturen, maar het is natuurlijk ook de verantwoordelijkheid van de korpsleiding en de bonden om 'aan boord' te komen en elkaars partner te worden in de verbetering van de organisatie en de prestaties van de politie.
5. *Ontwerp een effectiever en efficiënter toezichtsregime.* De politie kampt met verantwoordingsoverlast. Dat kost niet alleen veel tijd en energie, het kan gemakkelijk leiden tot

1. Vaststaand budget (financieel kader) en vaststaande operationele sterkte

een defensief gedrag en onverschilligheid, in plaats van een reflectieve en lerende houding. Richtlijn moet zijn: beperk het aantal verantwoordings- en toezichtsprocessen en breng er structuur en ritmiek in aan. Concreet:

- a. *Beëindig* de Commissie van toezicht op het beheer politie. Deze heeft zijn functie gehad. Dat geldt ook voor de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie;
 - b. Richt een *robuust auditcomité* met externe leden in dat over de volle breedte van het beheer kritisch meekijkt en adviseert, gekoppeld aan een systematisch en gelaagd intern auditregime;
 - c. Reduceer het aantal ad-hoc onderzoeken en werk voor *evaluatie, toetsing en leerimpulsen* zo veel mogelijk via de lijnen van (een tot stand te brengen) gedegen interne Monitoring en Evaluatie-eenheid (zie ook punt 9), de hierboven bedoelde auditcommissie, de Inspectie VenJ en de Algemene Rekenkamer. Breng lijn aan in wie wat wanneer en in welke vorm onderzoekt. Zoek daarnaast actief de dialoog met de Nationale Ombudsman.
 - d. Bevorder dat de politie haar *publieke verantwoording* zo veel mogelijk via de relevante politiek-bestuurlijke (Tweede Kamer, gemeenteraden), juridische (klachten-regeling, rechter), en professionele (debriefings basisteams en specialistische eenheden, Nationale Briefing gremia laat lopen.
6. *Voorkom dat er sluipenderwijs een nieuwe lokale politielaaag ontstaat.* Het bestaan van lokale toezichthouders en handhavers/BOA's en particuliere terreinbeheerders is een feit en draagt bij aan veiligheid. Maar de politie moet de regie blijven houden op het toezicht in de openbare ruimte en moet de verbindingen tussen de verschillende vormen van veiligheidszorg organiseren. Actieve en georganiseerde betrokkenheid op elkaars werk is een noodzakelijke voorwaarde om te voorkomen dat er al te diverse en dus voor de burger onduidelijke praktijken ontstaan.

Aan de korpsleiding

7. *Licht de (territoriale) structuren van het politiekorps door.* De werking van de huidige lagen structuur (team, district, eenheid, landelijk) moet grondiger worden doorgelicht dan in het onderzoek van de commissie mogelijk was. Aandachtspunten in zo'n doorlichting moeten in elk geval zijn: (a) de betekenis van het eenheidsniveau in de sturing van de operationele capaciteit; (b) de omvang van de basisteams, die vaak groot zijn en daardoor niet altijd goed maatschappelijk ingebed maar ook niet optimaal toegesneden op het realiseren van effectieve opsporing; (c) het 'oude' districts niveau, waar op sommige plekken in het land veel – vaak informele – afstemming plaatsvindt; (d) erkenning van hen die daadwerkelijk (tactisch en operationeel) leiding geven, te beginnen bij toedeling van de daartoe benodigde middelen en mogelijkheden.

8. *Schep ruimte voor flexibiliteit en 'maatwerk' binnen de nationale kaders.* Velen zijn het erover eens dat in de eerste fase de balans op de assen centraal-decentraal en uniformiteit-differentiatie was doorgeslagen. Er is te veel top-down en teveel op veronderstelde uniformiteitsvoordelen gestuurd. Dat tijdperk lijkt nu officieel voorbij verklaard, maar met name in de bedrijfsvoering liggen er op dit punt nog onopgeloste spanningen. Sturing en verantwoordelijkheid moeten meer ontkokerd en dichter bij elkaar worden gebracht. Juist in een nationaal georganiseerde politie die inmiddels een voor alle partijen heldere hiërarchische *bottom line* kent en waarin er middels het Politiediensten-centrum (PDC) een onmisbare bundeling van beheers capaciteit tot stand aan het komen is, moet de korpsleiding ruimte scheppen, niet alleen in de operatie maar ook in het beheer, voor het professionele oordeel van eenheids- en teamchefs en hun niet-operationele equivalenten.

9. *Richt in en positioneer op het hoogste niveau een Monitoring en Evaluatie-eenheid.* Het is voor zowel de interne bedrijfsvoering, de strategiebepaling als de publieke verantwoording essentieel dat de politie beschikt over meer kennis van de effecten van de politie-inzet. Hoeveel veiligheid krijgt de samenleving voor het geïnvesteerde geld? Dat is momenteel niet goed bekend, zo bleek tijdens deze evaluatie. Dit vereist ten eerste de systematische verzameling en analyse van gegevens over de ontwikkeling van de criminaliteit, resp. veiligheid, met oog voor de dark number problematiek. Ten tweede is aandacht nodig voor de (al dan niet causale) relaties tussen politie-optreden en deze ontwikkelingen. En ten derde dient er meer toegewerkt te worden naar evidence-based politie-optreden. Zoek voor de opbouw van deze voorziening nauwe samenwerking met relevante kennispartijen om tot gedegen kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren, meet- en analysemethoden, rapportage- en besprekingsformats te komen. Dit is ook nodig om deze inzichten te gebruiken bij sturingsvraagstukken. Leer daarbij van voorbeelden en ervaringen bij buitenlandse politiekorpsen, maar ook van inzichten die bij andere maatschappelijke organisaties in binnen – en buitenland beschikbaar zijn (zoals gezondheid en onderwijs).

Aan alle bij het politiebestel betrokken partijen

10. *Maak van de Nationale Politie in de komende jaren ook echt een 'nationale' institutie.* De politie moet niet van het rijk of het ministerie, niet van het OM, niet van de gemeenten of de burgemeester, niet van de korpschef of van de bonden zijn, maar van en voor de gezamenlijkheid. Het moet een gezamenlijk bestuurde, maatschappelijk responsieve nationale publieke institutie worden, een organisatie waarmee zowel operationele als niet-operationele politiemensen zich kunnen identificeren en waardoor zij zich gefaciliteerd en beschermd voelen.

11. *Articuleer en accepteer gedeelde basisprincipes voor sturing en ontwikkeling.* In een bestel dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden verdeelt, kan een operationeel slagvaardige nationale politie alleen tot stand komen als alle bij gezag en beheer van de politie betrokken partijen zich in woord en daad achter een heldere set van uitgangspunten en spelregels scharen (en daarop worden aangesproken door de relevante toezichthouders en verantwoordingsfora):
 - a. *Gezamenlijke regie en koersbepaling* - De hoofdrolspelers nemen hun verantwoordelijkheid voor samenhangend en evenwichtig politiebeleid, met uiteindelijk de politiek verantwoordelijke minister als eigenaar en toezichthouder.
 - b. *Bestuurlijk-justitieel in evenwicht* - Een openbaar bestuur en een openbaar ministerie die ieder en in gelijkwaardigheid hun instrumenten vakkundig en doelgericht inzetten ten bate van gezamenlijke nationale – landelijke én lokale – ambities.
 - c. *Centraal-decentraal in evenwicht* - Beleids- en beheerskaders die voldoende ruimte geven voor lokaal en regionaal maatwerk en differentiatie en die consequent en op alle niveaus worden aangevuld met gezamenlijk geformuleerde regionale en lokale veiligheidsdoelen.
 - d. *Politie en andere toezichthouders en beveiligers in evenwicht* - Voorkomen moet worden dat er lokaal of in het privé-domein nieuwe soorten ‘politie’ ontstaan, die in de praktijk nagenoeg geheel los van de nationale politie opereren. Dat schept niet alleen voor burgers verwarring, het kan leiden tot vormen van *local justice* en *private justice* die op gespannen voet staan met rechtsbeginselen en kernwaarden van de politie.
 - e. *Professionele ruimte* - Politieleiders die professionele ruimte krijgen om hun leiderschap tot gelding te brengen, die niet worden gemicromanaged via dwingende gezagslijnen, strakke beheerskoorden en overladen controlesystematiek.
 - f. *Transparantie* - Politieleiders die hun bevoegd gezag vertrouwen geven door consequent proactieve, transparante en zinvolle informatievoorziening, ook wanneer het potentieel ‘lastige’ kwesties in het politieoptreden of de organisatie betreft.
 - g. *Actieve verantwoording* - Politieleiders die op alle niveaus de gelegenheid krijgen en nemen om in samenspraak met het bevoegd gezag regelmatig zelfstandig hun beleid toe te lichten in en feedback te zoeken van democratische en publieke verantwoordingsfora.
12. *Voer over vijf jaar opnieuw een systeemevaluatie uit.* Wij beschouwen het bovenstaande als een wenkend perspectief, en dus ook als een richtsnoer voor de volgende strategische evaluatie van het ‘werk in uitvoering’ dat de Pw2012 en het nieuwe politiebestel noodzakelijkerwijs op dit moment nog zijn. Die commissie beveelt aan om het bestel over vijf jaar langs de bovengeschetste meetlat opnieuw te evalueren en dan ook meer definitieve conclusies te trekken over de effecten van de Pw2012 op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de politieorganisatie.



DEEL 2

Eindrapport van de commissie:

Bevindingen

1. Inleiding en verantwoording

1.1 Een ambitieuze operatie

Per 1 januari 2013 is in Nederland de nieuwe politiewet in werking getreden. Met de Politiewet 2012 (Pw2012) is gekozen voor een nationale politie. De met deze wet gerealiseerde stelselwijziging heeft vooral betrekking op het beheer en de organisatie van de politie. In plaats van de 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (vtsPN), is er één nationale politieorganisatie gekomen. De korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie en de minister van Veiligheid en Justitie draagt de politieke verantwoordelijkheid daarvoor².

De invoering van de Pw2012 was een grote verandering met veel impact voor het politiepersoneel. De in december 2012 gepubliceerde plannen voorzagen in het tegelijkertijd doorvoeren van zeer grote veranderingen in een relatief kort tijdsbestek. Het *Inrichtingsplan* beschreef de ambitie, organisatiestructuur en sturing van de nationale politie terwijl het *Realisatieplan* beschreef wat er wanneer en hoe zou moeten gebeuren om de gewenste situatie eind 2017 te realiseren. Belangrijke elementen van het Inrichtingsplan waren:

- een grootschalige personele reorganisatie (ca. 65.000 politiemedewerkers);
- een centralisatie, harmonisatie en efficiencyvergroting van de bedrijfsvoering;
- een nieuwe organisatiestructuur met als speerpunt de 'robuuste basisteams' (60-200 fte).

Daarnaast werd gewerkt aan:

- een aanvalsprogramma Informatievoorziening (IV);
- een financiële taakstelling waarbij een bedrag oplopend tot € 230 miljoen vanaf 2015 bezuinigd moest worden;
- invoering van een nieuw Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) waarmee van 7.200 naar ongeveer 90 functies werd gegaan.

De implementatie van de Pw2012 vond plaats terwijl het normale politiewerk onverminderd moest kunnen doorgaan. Een veelgebruikte frase in het NP-reorganisatiejargon was dan ook: 'tijdens de verbouwing blijft de winkel open'. Verder werd de reorganisatie voorzien van een 'dubbel slot': een vaststaand budget en een vaststaande operationele sterkte. Op die manier werd de operationele sterkte van de politie beschermd, waardoor de beoogde bezuinigingsdoel-

stellingen geheel vanuit de niet-operationele sterkte moesten komen³. Tot slot kreeg de reorganisatie haar beslag in een tijd waarin een aanzienlijke bijdrage van de politie aan de beveiliging van de Nuclear Security Summit in Den Haag (2014) werd gevraagd, de MH17-crisis capaciteit vroeg, het gewelddadig jihadisme sterk toenam, de vluchtelingencrisis zich manifesteerde én cybercriminaliteit zich steeds prominenter voordeed.

De implementatie van de vorming van de nationale politie heeft, zeker in het begin van het traject, veel gevraagd van medewerkers. Er moest veel tegelijkertijd, het gewone werk moest doorgaan, en er was veel operationele drukte terwijl er nauwelijks geld, tijd en ruimte beschikbaar waren gemaakt om de reorganisatie zelf haar beslag te laten krijgen. Gedurende de rit vonden bovendien belangrijke wisselingen in de bestuurlijke en ambtelijke top plaats. Tegelijkertijd vond een wisseling plaats in de leiding van het korps: in oktober 2015 vertrok (de inmiddels overleden) mr. G.L. Bouman als korpschef van de politie. Hij werd opgevolgd in maart 2016 door drs. E.S.M. Akerboom. Ook vond een wisseling van bewindspersonen plaats. De politieke architect van de Pw2012, minister van Veiligheid en Justitie mr. I.W. Opstelten en diens opvolger mr. G.A. van der Steur traden beiden voortijdig af. In diezelfde periode vonden er ook belangrijke wisselingen in de samenstelling van de korpsleiding plaats.

In de periode 2013-2016 groeide allengs de spanning tussen de ambitieuze doelstellingen en de optimistische toonzetting van de operatie door de toenmalige bewindspersonen en korpschef en de taaie realiteiten van een veranderproces van een dergelijke omvang en complexiteit. Een tussentijdse 'Herijking' van de reorganisatieplannen (zie par. 2.3) moest deze spanning – die zich onder meer openbaarde in een hoog ziekteverzuim, confrontaties met de politiebonden en onvrede onder met name burgemeesters – beter draaglijk maken. Dat deed zij ook – in combinatie met eerdergenoemde leiderswisselingen, die voor een andere stijl zorgde, en de afronding van de lang slepende personele reorganisatie. Hoewel feitelijk nog lang niet afgerond, was de reorganisatie in de zomer van 2017 inmiddels een 'lopende kwestie' geworden, die minder aandacht kreeg in de media.

1.2 Deze evaluatie

De Pw2012 bepaalt⁴ dat de minister van Veiligheid en Justitie

2. In de laatste fase van dit evaluatietraject heeft er een naamswijziging plaatsgevonden. Het ministerie van Veiligheid en Justitie heet voortaan het ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat in alle deelrapporten wordt gesproken van het ministerie van VenJ, hebben wij deze wijziging niet doorgevoerd in dit rapport.

3. De operationele sterkte van de politie is gefixeerd op circa 49.800; inclusief aspiranten. De daadwerkelijke inzetbare sterkte is lager omdat aspiranten niet volledig inzetbare agenten in opleiding zijn (maximaal 40% inzetbaar). Daar komt bij dat het aandeel oudere collega's die nachtdienstonthefing hebben en minder gaan werken op basis de Regeling Partiele Uittreding (RPU) toeneemt.

4. Zie artikel 74.1 van Politiewet 2012.

binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag dient te sturen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Voor de regionale eenheid Oost Nederland diende binnen drie jaar een dergelijk verslag aan de Staten-Generaal te worden gestuurd⁵.

Ter uitvoering van deze evaluatiebepaling is de commissie Evaluatie Politiewet 2012 (hierna de commissie) ingesteld. De commissie bestaat uit de volgende personen.

Voorzitter:

- Drs. W.J. Kuijken, deltacommissaris (voorzitter vanaf 1 oktober 2015);
- Prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan; hoogleraar Universiteit van Amsterdam (voorzitter tot 1 oktober 2015).

Leden:

- Drs. W.J. Kuijken; deltacommissaris (lid tot 1 oktober 2015);
- Mw mr. W. Sorgdrager, lid van de Raad van State (lid vanaf 1 oktober 2015);
- Generaal b.d. P.J.M. van Uhm;
- Prof. dr. P. 't Hart; hoogleraar Universiteit Utrecht;
- Mw. Prof. dr. S. van Thiel; hoogleraar Radboud Universiteit;
- Mr. P.J. Gortzak; Algemene Pensioen Groep (APG) – directie Strategie en Beleid;
- Prof. dr. F.L. Leeuw; directeur Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) en hoogleraar Universiteit Maastricht.

De commissie is ondersteund door mw. mr. W.M. de Jongste (secretaris van de commissie) en drs. F. Willemsen (methodologisch adviseur).

Dit rapport beschrijft de bevindingen van de onafhankelijke evaluatiecommissie, en verschijnt dus krachtens de wettelijke taakopdracht vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet. De implementatie van alle veranderingen die voortvloeien uit de Pw2012 en de daaropvolgende herijking van de invoeringsplannen is op dit moment echter nog in volle gang. Dat is op zichzelf niet uitzonderlijk: de vorige bestelwijziging rondom de politie (1993) nam circa acht jaar beslag voordat de implementatie was afgerond. Het betekent wel dat om aan de wettelijk voorziene evaluatietermijn – vijf jaar – te kunnen voldoen, het onderzoek van de commissie noodzakelijkerwijs een momentopname vormt van een 'bewegend doel'. Er kan dus *geen* sprake zijn van een omvattende en afrondende evaluatie waarin een finaal oordeel achteraf wordt uitgesproken (een zogeheten *summatieve* evaluatie). De com-

missie heeft van deze nood een deugd proberen te maken door in plaats daarvan een *formatieve* evaluatie aan te bieden: een tussentijdse reflectie die expliciet gericht is op verdere ontwikkeling en bijsturing van de lopende invoerings- en veranderprocessen.

De commissie is als volgt te werk gegaan.

Reconstructie beleidslogica - In de eerste plaats zijn de ambities van de wetgever en de architecten van de reorganisatie gereconstrueerd tot een beleidslogica (zie figuur 1, par. 2.2)⁶, een systematische weergave van de doel-middel relaties die worden onderscheiden in de wet (en in de Memorie van Toelichting en de parlementaire behandeling van de wet) en de daaruit voortgevloeide reorganisatieplannen.

Deelstudies - Op basis van de beleidslogica heeft de commissie vervolgens onderzoeksvragen geformuleerd die de grondslag vormen voor een vijftal deelonderzoeken die zich toespitsen op centrale onderdelen van het politiebestedel. Daarbij moet worden bedacht dat de Pw2012 primair een organisatiewet is. Aan de uitvoering van de politietaak worden maar enkele artikelen gewijd. De wet beoogt een nieuwe verhouding tot stand te brengen in het geheel van (rechts)betrekkingen tussen de bestuursorganen en functionarissen die een verantwoordelijkheid hebben in het gezag over, het beheer van en de uitvoering van de politietaak. De nieuwe inrichting van het bestel moet de condities scheppen voor een efficiënte en doelmatig opererende politie, die vervolgens ertoe kan bijdragen dat Nederland veiliger wordt. Dat is immers het ultieme doel van de hele exercitie.

In de eerste plaats is een deelstudie verricht over de *juridische status van de politie*. Het doel en functioneren van het instrument van de rechtspersoon is geanalyseerd en er wordt aandacht besteed aan de positie van de korpschef en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie.

Een tweede deelstudie gaat over de (maatschappelijke) *prestaties van de politie*. Gelet op het uitgangspunt dat 'de winkel open bleef tijdens de verbouwing' is de vraag aan de orde geweest of nagegaan kan worden wat over de prestaties van de politie over een langere periode (tussen circa 2009 en 2016) kan worden gezegd. Doet de politie het ook aantoonbaar beter nu het nieuwe bestel zich aan het zetten is?

5. Op 28 september 2015 bood de commissie het rapport 'Evaluatie van de Politiewet 2012 in de Eenheid Oost Nederland en landelijke thema's' aan de minister van Venj aan (TK 29 628 nr. 580).

6. Voor de uitgebreide beschrijving van de beleidslogica, zie het rapport Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (2014). G. Jacobs, Erasmus University Rotterdam - Rotterdam School of Management (RSM). <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/voorbereiden-nulmeting-invoering-nationale-politie.aspx>.

De derde deelstudie betreft de ‘machinekamer’⁷ van de nieuwe organisatie: de bedrijfsvoering waaronder onder meer het financieel beheer, opleidingen, vervoer, en ICT vallen.

De vierde deelstudie gaat over de politiek-bestuurlijke aansturing van de politie. Worden de in de nieuwe wet onderscheiden gezags- en beheersverantwoordelijkheden waargemaakt? Is er sprake van meer eenduidigheid en minder ‘bestuurlijke drukte’ in de sturing van de politie? En hoe is het gesteld met de democratische inbedding van het nieuwe politiebestedel? In de deelstudie over de governance wordt ook aandacht besteed aan lokale, regionale en landelijke bestuursorganen alsmede aan de samenwerkingsverbanden die daarin een rol spelen.

De vijfde deelstudie plaatst de actuele hervorming van het politiebestedel in een breder perspectief. Zij omvat een overzicht van wat bestaand onderzoek heeft aangetoond over de laatste 25 jaar in de ontwikkeling van het politiebestedel. Die termijn is niet toevallig gekozen: zij omvat de periode vanaf de vorige grote hervorming (de invoering van regiopolitie, in 1993) tot en met de eerste jaren van het nieuwe generationele politiebestedel.

Tenslotte verrichtten twee teams van studenten van prof. dr. P. ’t Hart (UU) onderzoek naar evaluaties van politiehervormingen in een aantal Europese landen respectievelijk naar de ontwikkeling van de publieke waardering voor de

politie tijdens en na, met de Pw2012 vergelijkbare, op centralisatie van het bestel gerichte politiehervormingen (centralisaties) in een aantal ons omringende landen.

Methodologie samengevat

In de rapporten van de bovenstaande deelstudies wordt uitgebreid ingegaan op de onderzoeksmethoden en technieken die zijn gebruikt. Tezamen omvatten ze een rijk palet aan methoden. Literatuur- en documentenstudie neemt een belangrijke plaats in. Er is onder andere gebruik gemaakt van beschikbare wetenschappelijke publicaties, (inspectie)rapporten, jaarverslagen, beleidsdocumenten, reorganisatie-evaluatiedocumenten e.d. De literatuurlijst omvat meer dan 300 titels. Daarnaast zijn talloze interviews afgenomen, soms individueel (open of semi gestructureerd) en in andere gevallen middels expertmeetings, focusgroepen of GDR sessies. Er zijn bijna 350 personen bevraagd, zowel binnen als buiten de politieorganisatie. Verder zijn analyses uitgevoerd op beschikbare kwantitatieve bronnen zoals registers, grootschalige surveys en op data uit de bedrijfsvoeringssystemen. Tot slot zijn er enkele (specifiek voor deze evaluatie ontworpen) surveyonderzoeken uitgevoerd en is daar in de betreffende deelstudies over gerapporteerd.

Werkbezoeken - De commissie heeft sinds haar instelling met grote regelmaat werkbezoeken afgelegd, om zo ook in directe observaties en in gesprekken met politiemensen, bestuurders en magistraten zich een beeld te kunnen vormen van de ontwikkeling van het nieuwe politiebestedel. Van deze

Deelstudies op een rij:

- Deelstudie Juridische Status: *Een evenwichtig bestuurde politie? Onderzoek naar de juridische status van de nationale politie*, dr. J.A.M. de Kruijff (RUN), mw. dr. S.L. Resodihardjo (RUN), prof.dr. H.B. Winter (RUG/Pro Facto)
- Deelstudie Prestaties: *De prestaties van de nationale politie*, ing. P. van Zanten en mw. A. de Boer (Bureau Berenschot) en dr. T. Hoppe (TU Delft)
- Deelstudie Bedrijfsvoering: *De bedrijfsvoering van de nationale politie*, mw. dr. I. Niessen en drs. A. van Veldhuisen (Bureau Andersson, Elffers, en Felix)
- Deelstudie Governance: *De bestuurlijke governance van de politie*, prof. dr. V.J.M. Bekkers, dr. A. van Sluis (EUR) en mw. dr. R.S. Prins (Universiteit Leiden)
- Deelstudie Historie: *Politiebestedel in ontwikkeling. Institutionele verandering en onderzoek (1989-2016)*, dr. D. Schaap, prof. dr. J.B. Terpstra en dr. B.A.M. van Stokkom (Radboud Universiteit)

Studies van student-onderzoeksteams:

- *Politiehervorming in vergelijkend perspectief: een analyse van internationale politie-evaluaties*, J.Y.M. van Berg, S.M. Blok, D.C.L. Schelfhout, (Universiteit Utrecht, juli 2016) en
- *Nationale politie, centralisatie en publieke waardering*, B. Meijer, F. de Krijger, J. Li, L. Brummel, Universiteit Utrecht, juli 2017).

7. Met machinekamer bedoelen we hier de werkzame bestanddelen uit de beleidslogica die moeten zorgen voor het behalen van de doelen. De machinekamer van de politieorganisatie wordt gevormd door de agenten in de operatie.

werkbezoeken zijn impressiesverslagen gemaakt, die bij de totstandkoming van deze eindrapportage zijn benut.

Klankbordgroep - Tot slot heeft de commissie in de afgelopen vier jaar regelmatig van gedachten gewisseld met een divers samengestelde Klankbordgroep (zie bijlage 1). Ook van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt en bij de totstandkoming van dit rapport betrokken.

Uitspraken van de commissie

De commissie meent dat er bij de beoordeling van zoiets complex en vitaals als een politiebesteding niet kan worden volstaan met een puur instrumentele beschouwingwijze ('werkt het?'). Het is van groot belang dat het bestel op prudente wijze wordt bestuurd en gecontroleerd en goed is ingebed in de samenleving waarin zij die macht namens de staat uitoefent. De commissie heeft daarom niet alleen met een instrumentele maar ook met een goed bestuur-bril gekeken en beoordeeld. Daarbij gaat het om vragen als: zijn rechtstatelijke waarden geborgd; zijn bevoegdheden, verantwoordelijkheden en verantwoording in evenwicht; is er sprake van *checks and balances* tussen de verschillende legitieme belangen en partijen in het bestel? Niet alles 'wat werkt' is immers alleen daarom maatschappelijk wenselijk.

De implementatie van de wet is anno medio 2017 onaf en gedurende de implementatiefase op punten aangepast. Dat betekent dat de commissie onmogelijk nu al een eindoordeel kan vellen over 'de effecten van de wet', zoals haar taakopdracht luidde. Wel geeft de commissie een onderbouwd oordeel over de voortgang van de uitvoering van de wet en over de tendensen in het werken binnen de nieuwe verhoudingen die zijn geschapen, zowel binnen als rond de politieorganisatie. Dit oordeel is tot stand gekomen door de conclusies van de deelonderzoeken door te nemen, te ordenen en te synthetiseren en deze te combineren met uitkomsten van de werkbezoeken en de klankbordgroep sessies. Op basis hiervan doet de commissie aanbevelingen⁸ over de letter en de geest van de wet als zodanig, maar zeker ook ten behoeve van het verdere verloop van deze institutionele hervorming. Het onderbouwde oordeel en de aanbevelingen zijn opgenomen in deel 1 van deze publicatie.

1.3 Leeswijzer

Dit deel (deel 2) van deze publicatie bevat een vijftal inhoudelijke hoofdstukken waarin de belangrijkste opbrengsten van de deelstudies aan de orde komen. Hoofdstuk 2 gaat over de totstandkoming van de Pw2012. Ook wordt de gereconstrueerde beleidslogica van de wet gepresenteerd. Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op de deelstudie Historie. Hoofdstuk 3 beschrijft de belangrijkste bevindingen uit de deelstudie Juridische Status terwijl hoofdstuk 4 gaat over de bedrijfsvoering van de politie (deelstudie Bedrijfsvoering). Hoofdstuk 5 gaat over de governance van de politie en de deelstudie Governance ligt daaraan ten grondslag. Hoofdstuk 6 tenslotte geeft de belangrijkste resultaten uit de deelstudie Prestaties weer.

Alle deelstudies worden tegelijk met het verschijnen van dit rapport openbaar gemaakt. Waar mogelijk wordt er in dit rapport verwezen naar de plekken waar relevante tekstdelen in de deelstudies teruggevonden kunnen worden. In de deelstudies wordt veel dieper ingegaan op de materie dan mogelijk is in dit rapport. Verwijzingen zijn als volgt weergegeven:

Deelstudie Juridische Status:	[DJS, paginanummer]
Deelstudie Prestaties:	[DP, paginanummer]
Deelstudie Bedrijfsvoering:	[DB, paginanummer]
Deelstudie Governance:	[DG, paginanummer]
Deelstudie Historie:	[DH, paginanummer]

8. Sommige deelstudies bevatten eigen aanbevelingen die voor rekening van de betrokken onderzoekers komen en niet noodzakelijkerwijs door de commissie worden overgenomen. De aanbevelingen van de commissie zijn samengebracht in Deel I van dit rapport.

2. De Politiewet 2012

2.1 Waarom en waarom toen⁹?

Het was lange tijd ondenkbaar dat er in Nederland een nationale politie zou komen. Aan het begin van de 21e eeuw waren burgemeesters, leidinggevers van de politie, maar ook van officieren van justitie in meerderheid tegen nationalisering van het politieapparaat. De argumenten waren dat lokale inbedding en aansturing van de politie belangrijk waren om afdoende te kunnen inspelen op lokale problematiek en samen te werken met andere regionale en lokale actoren in de veiligheidssector. Daarnaast werd bepleit dat de dreiging van terreur en georganiseerde misdaad juist lokaal aangepakt moesten worden onder meer met behulp van wijkagenten.

Toch kwam in 2010 het voorstel tot nationale politie niet geheel uit de lucht vallen. Het credo ‘decentraal, tenzij’, ging in feite al vanaf eind jaren negentig meer en meer samen met een sluipende centralisatie bij de politie. Na eerdere pogingen de Politiewet 1993 aan te passen, nam de commissie Leemhuis-Stout op verzoek van het kabinet het bestel onder de loep. Zij kwam in 2005 met het plan voor een (nationaal) politieconcern, om groeiende onduidelijkheid over competenties en verantwoordelijkheden, gebrekkige samenwerking tussen de regiokorpsen en gebrek aan eenheid in leiding, sturing en operaties het hoofd te bieden. Hoewel de regering dit plan in 2006 overnam, kwam het niet tot een wetswijziging, onder meer vanwege de val van het toenmalige kabinet. Het kabinet Balkenende IV besloot in 2007 de politiekorpsen nog een laatste kans te geven om vrijwillig hun onderlinge samenwerking te verbeteren. Op dat moment leek een meerderheid van interne en externe stakeholders zoals burgemeesters en gemeenteraadsleden nog steeds tegen nationalisering. Vanaf 2008 nam de druk echter toe, niet in de laatste plaats omdat de rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (2010) en de Algemene Rekenkamer (2011) lieten zien dat er van de beloofde samenwerking tussen de korpsen onvoldoende terecht was gekomen. De concrete aanleiding voor een omslag in het denken ontstond door een crisis in de ICT, waarin de Basisvoorziening Handhaving (BVH) vastliep, met als gevolg dat politiecomputers in een groot deel van Noord- en Oost-Nederland nauwelijks nog werkten [DH, p. 40]. Eind 2010 bleek in het nieuwe regeerakkoord het plan voor nationale politie te zijn opgenomen [DH, p. 43].

Vanaf dat moment ging de besluitvorming snel en acht maanden na het aantreden van het kabinet Rutte I, gaat er een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer. In december 2011 stemde de Tweede Kamer unaniem voor de nieuwe Politie-

wet, waarin het nationale politiebestel wordt vastgelegd. Slechts op enkele punten kwam de Tweede Kamer met wijzigingen. Daarna stokte de besluitvorming enigszins, omdat er in aanvulling op het kritische advies van de Raad van State (2011) enkele kritische analyses verschenen over het wetsvoorstel en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan. Dit zorgde er mede voor dat de Eerste Kamer een aanzienlijk kritischer houding aannam dan de Tweede Kamer had gedaan. Daardoor trad niet alleen de Pw2012 later in werking dan de regering had gehoopt, maar werden in het laatste stadium van de parlementaire behandeling ook nog uiteenlopende wijzigingen aangebracht, onder meer over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen minister en korpschef. Desondanks is de snelheid waarmee de nationalisering van de Nederlandse politie vanaf 2010 tot stand is gebracht opmerkelijk te noemen. [DH, p. 43].

Verskillende factoren droegen bij aan deze snel verlopende besluitvorming en omslag in denken over het politiebestel in Nederland.

- Een belangrijke verandering betrof de dominante definities van de problemen waarmee de Nederlandse politie te maken had. Al veel langer bestaande problemen bij de politie werden nu gezien als inherent aan een decentraal bestel.
- Belangrijke veranderingen in de betrokkenheid van partijen en in de relaties tussen hen speelden eveneens een rol. Door de centrale rol van de minister van Veiligheid en Justitie en het verdwijnen van de minister van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties uit de besluitvormingsarena, verloren lokale gezagsdragers een ‘pleitbezorger’ op landelijk niveau.
- Een belangrijke rol was ook weggelegd voor de wijze waarop de minister van VenJ Opstelten in deze periode opereerde. Hij maakte gebruik van een markante retorische stijl, straalde urgentie en daadkracht uit en wuifde mogelijke problemen weg. Tegelijk wist hij onder potentiële tegenstanders steun te verwerven voor zijn plannen met ambitieuze beloften, zoals de reductie van bureaucratie binnen de politieorganisatie met 25 procent binnen vier jaar. Op deze wijze slaagde hij er in het window of opportunity voor radicale verandering in het politiebestel te benutten voordat het zich weer zou sluiten. [DH, p. 44].

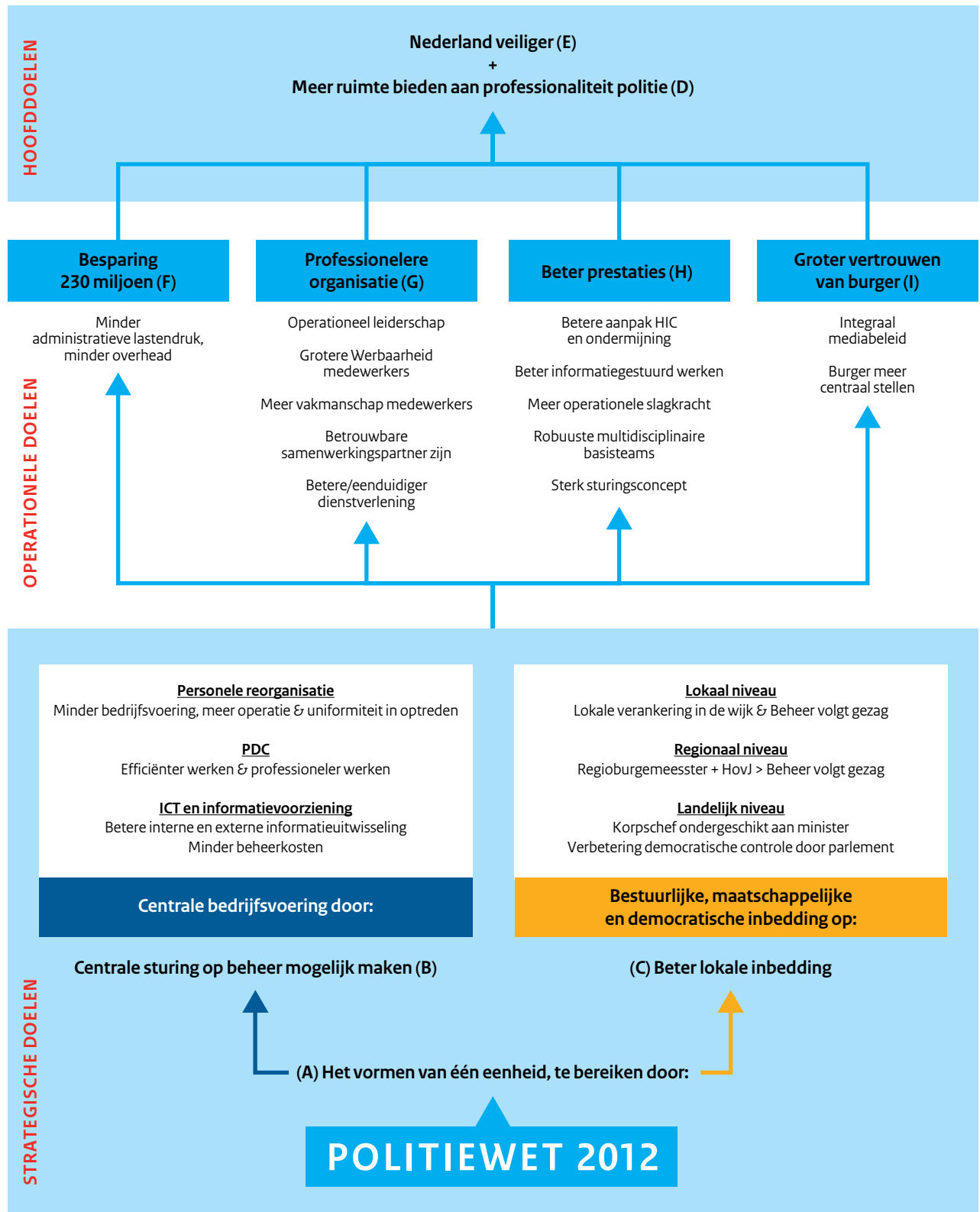
2.2 De beleidslogica van de wet

Zoals eerder gememoreerd heeft de commissie vijf thematische deelonderzoeken¹⁰ uit laten voeren die elk een on-

9. Het rapport Politiebestel In Ontwikkeling - institutionele verandering en onderzoek (1989-2016) – van Schaap, Terpstra en Van Stokkom geeft een uitgebreide beschrijving van drie decennia ontwikkelingen in het politiebestel. Verwijzingen naar relevante pagina's in dit rapport staan tussen vierkante haken in de tekst vermeld [DH, paginanummer].

10. Omdat de verschijnselen die met de invoering van de Politiewet 2012 verscherpt zichtbaar zijn geworden of in ieder geval te herleiden zijn tot reeds langer lopende ontwikkelingen in de Nederlandse politie, is een vijfde onderzoek uitbesteed om de uitkomsten van de deelonderzoeken in hun historische context te kunnen plaatsen.

Figuur 1. De Beleidslogica die aan de Wet ten grondslag ligt



derdeel van de (werking van de) wet belichten. Voorafgaand aan de uitbesteding van bovengenoemde onderzoeken is de beleidslogica die aan de Pw2012¹¹ ten grondslag ligt, gereconstrueerd. Deze diende als kapstok voor de afbakening en explicitering van de onderzoeksvragen voor de deelstudies. De beleidslogica geeft inzicht in de formele argumenten die naar verwachting leiden naar de doelen van de nationale politie. Ze beschrijft de veronderstellingen in relaties tussen de invoering van de nationale politie en de beoogde resultaten. Lang niet altijd worden deze veronderstellingen expliciet gemaakt en daarom is een reconstructie opgesteld. Voor de reconstructie is geput uit de wet zelf, het inrichtingsplan en realisatieplan van de nationale politie en andere relevante documenten. De veronderstellingen uit deze documenten zijn aangevuld en gevalideerd met informatie uit interviews met personen binnen de politie en met stakeholders buiten de politie. In de onderstaande figuur presenteren we een vereenvoudigde versie van de beleidslogica van de Pw2012¹².

De stelselwijziging is uiteraard omvattender en complexer dan voorgesteld in de gepresenteerde beleidslogica. Zij omvat namelijk niet alleen wijzigingen in de organisatorische structuur, maar ook de dieperliggende veranderingen in de gevestigde opvattingen, normen, regels en taal die zorgen voor een min of meer gedeeld en vanzelfsprekend kader voor de sturing, inrichting en werking van de politie. Veel van de veranderingen die worden geplaatst onder de brede noemer van bestelwijziging zijn dus slechts gedeeltelijk te begrijpen als doelgerichte, directe effecten van een van tevoren opgezet plan respectievelijk van de wet.

De beleidslogica is te kenschetsen als de bouwtekening inclusief veronderstelde randvoorwaarden en processen met behulp waarvan de doelen van de Pw2012 (in de afgesproken periode van vijf jaar) bereikt dienen te worden. We schetsen hieronder stap voor stap de in figuur 1 benoemde centrale processen en mechanismen.

2.2.1 Strategische- en hoofddoelen

Het uitgangspunt van de Pw2012 is de inrichting van één centraal beheerd politiekorps dat als eenheid kan opereren. Tegelijkertijd moet de politie snel, adequaat en flexibel kunnen inspelen op lokale en actuele omstandigheden, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen tussen en binnen eenheden als gevolg van specifieke kenmerken van een werkgebied. Verder moet er ruimte zijn om zowel met landelijk als lokaal georganiseerde partners samenwerkingsrelaties

aan te gaan over de aanpak van veiligheidsproblemen.

De *hoofddoelen* van de nationale politie zijn het veiliger maken (E) van Nederland en meer ruimte bieden voor de professionaliteit van de politie (D) (zie figuur 1). In het verlengde daarvan zijn *drie strategische doelen* benoemd die moeten leiden tot realisatie van deze twee hoofddoelen (onderaan figuur 1):

- > (A) Het vormen van één eenheid, te bereiken door:
- > Centrale sturing op beheer mogelijk maken (B)
- > Betere lokale inbedding (C)

Deze veranderingen zijn noodzakelijk om te komen tot een professionelere organisatie (G) die betere politieprestaties (H) kan leveren en het vertrouwen van de burger (I) kan vergroten.

De politie is een publiekrechtelijke rechtspersoon waarvoor de Pw2012 de taak en inrichting bepaalt (rechtspersoon sui generis). Met deze inrichtingsvorm heeft de wetgever beoogd om verschillende belangen te dienen. Enerzijds om van het korps een centraal aangestuurde beheersorganisatie te maken die anderzijds op bestuurlijke afstand van het ministerie van VenJ staat en onder het gezag van burgemeester en officier van justitie opereert en lokaal is ingebed.

2.2.2 Centrale sturing op beheer (B)

Er worden vier inspanningclusters onderscheiden die belangrijk zijn om de inrichting van de nieuwe organisatie in werking te brengen en geprioriteerde doelen te verwezenlijken:

1. Uitvoering van de personele reorganisatie

- > meer operationele capaciteit
- > grotere uniformiteit in optreden

In de nationale politie vallen alle medewerkers onder één eindverantwoordelijke korpschef, waarbij eenieder dezelfde rechten en plichten heeft. Door de samenvoeging van de onderdelen uit het regionale bestel tot een nationale politie met tien regionale eenheden, een landelijke eenheid en een Politie Diensten centrum (PDC), vindt er herstructurering van de organisatie plaats en een herordening van taken. Dit komt, zo wordt verwacht, ten goede aan de concentratie van taken in de bedrijfsvoering waardoor er meer medewerkers beschikbaar komen voor de operatie. De personele reorganisatie zorgt ook voor meer uniformiteit in de personele organisatie¹³.

11. Zie pagina 25-29 van het rapport Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (2014). G. Jacobs, Erasmus University Rotterdam - Rotterdam School of Management (RSM).

12. Om de figuur overzichtelijk te houden zijn de onderlinge relaties tussen de getoonde elementen weggelaten. Deze zijn wel geëxpliciteerd in het bovenstaande rapport en waar nodig in de tekst onder figuur 1.

13. De inrichting van de nationale politie vindt plaats op basis van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP). De matching van de bestaande functies op de nieuwe LFNP-functies is randvoorwaardelijk voor de start van de formele fase van de personele reorganisatie.

II. Vorming van het PDC

- > betere dienstverlening
- > efficiëntere inkoop
- > minder bedrijfsvoering & meer operatie
- > besparing

Centrale bedrijfsvoering betekent schaalvergroting die moet leiden tot grotere efficiëntie en professionaliteit. Door centralisatie van de bedrijfsvoering gaat de dienstverlening vooruit, komen er meer mensen en middelen beschikbaar voor de operatie en kan er efficiënter worden ingekocht.

De structurele besparing van € 230 miljoen (F) moet voornamelijk worden gerealiseerd via het verminderen van de administratieve lastendruk en het verminderen van de overhead. De overhead vermindert door het inrichten van het PDC. Door centralisatie van de bedrijfsvoering worden standaardisatie van processen en daarmee besparingen mogelijk.

III. Betere informatievoorziening en ICT

- > slagvaardiger criminaliteitsbestrijding
- > NL veilig(er)

Een landelijke uniforme informatiehuishouding (LUIH) vereenvoudigt het beheer en maakt de weg vrij voor nieuwe investeringen en innovaties. Doordat informatie-uitwisseling zowel intern als extern eenvoudiger wordt als gevolg van centraal opgeslagen gegevens, kan er slagvaardiger worden opgetreden in criminaliteitsbestrijding. Dat draagt dan uiteindelijk bij aan een veiliger Nederland.

Het realiseren van de gestelde doelen uit deze drie inspanningsclusters (I, II en III) is een noodzakelijke randvoorwaarde voor het realiseren van de overige doelen van de vorming van de nationale politie.

IV. Werken aan geselecteerde operationele doelen

- > meer eenheid
- > meer professionele ruimte
- > verstevigen operationeel leiderschap

Het gaat om de volgende operationele doelen:

- Robuuste multidisciplinaire basisteams;
- Operationeel leiderschap;
- Beter informatiegestuurd werken;
- Betere aanpak high impact crime en ondermijning;
- Een betrouwbare samenwerkingspartner zijn;
- Vermindering administratieve lastendruk;
- Meer vakmanschap en grotere weerbaarheid medewerkers;
- Scherp sturingsconcept;
- Eenduidige dienstverlening;
- Integraal mediabeleid.

Deze doelen zijn geselecteerd omdat de Pw2012 er vanuit gaat dat zij het meeste gewicht in de schaal leggen bij de

ontwikkeling van eenheid (in denken en doen) van de politieorganisatie, het vergroten van de professionele ruimte van de medewerkers en het verstevigen van operationeel leiderschap van leidinggevend.

Tot zover de veronderstelde randvoorwaarden uit de linker kolom van de beleidslogica. We zullen in de loop van dit rapport beschrijven in hoeverre de implementatie van bovengenoemde initiatieven is geslaagd. Maar eerst bespreken we de veronderstellingen uit de rechter kolom van de beleidslogica.

2.2.3 Betere lokale inbedding (C)

De Nederlandse politie is van oudsher sterk lokaal gericht. Een belangrijke overweging in achtereenvolgende reorganisaties is steeds geweest dat de politie geen staat binnen de staat mocht worden. Een decentrale organisatie en sterke lokale inbedding moesten dit voorkomen. De zeggenschap over de politie werd gedeeld en verdeeld; spreiding van macht. Een belangrijk voorbeeld van deze spreiding is het gezagsdualisme met betrekking tot de taakuitvoering: de burgemeester is gezagsdrager voor zover het de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening betreft en de officier van justitie oefent het gezag over de politie uit in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Een ander belangrijk voorbeeld van spreiding van macht is het onderscheid tussen gezag en beheer.

Met de inwerkingtreding van de Pw 2012 is het gezag over de politie ongewijzigd gebleven. Het beheer berust niet langer bij de regionale korpsbeheerder maar bij de korpschef van de nationale politie, die ondergeschikt is aan de minister van VenJ. Voor deze nieuwe situatie bepaalt de wet de rollen en bevoegdheden in relatie tot gezag, beheer, verantwoording en toezicht op landelijk, regionaal en lokaal niveau.

Rollen en bevoegdheden: gezag

Zowel de burgemeesters als de officieren van justitie moeten hun stem op bovenlokaal en landelijk niveau kunnen doen gelden. Voor de officieren van justitie is daarin door het landelijke georganiseerde Openbaar Ministerie voorzien; zij worden in het artikel 19-overleg (later Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) genoemd) vertegenwoordigd door de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Omdat de burgemeesters niet landelijk zijn georganiseerd is de rol van de regioburgemeester, gegeven de landelijke organisatie van zowel politie als Openbaar Ministerie van cruciaal belang. De regioburgemeester heeft geen zeggenschap over de inzet van de politie in de gemeenten die binnen het grondgebied van de regionale eenheid vallen. Zeggenschap over de inzet van de politie is uitdrukkelijk voorbehouden aan het lokale gezag, dus de burgemeesters (ieder ten aanzien van het grondgebied van hun eigen gemeente) en de officieren van justitie. Maar bij beheersmatige en capaciteitsdiscussies tussen verschillende lokale gezagsdragers kan de

regioburgemeester een bemiddelende rol spelen middels het informele gezag dat hij onder zijn collega's geniet.

De *regioburgemeesters*¹⁴ vervullen op landelijk niveau, als vertolker van de stem van de burgemeesters, een belangrijke rol in het huidige politiebestedel. Zij vormen mede een waarborg tegen een eenzijdige justitiële oriëntatie van de politie. Het Openbaar Ministerie en het openbaar bestuur hebben ieder ten aanzien van de politie hun eigen, maar wel samenhangende, rol te vervullen en zowel landelijk, regionaal als lokaal moeten zij goed in evenwicht zijn. De functie van regioburgemeester is cruciaal voor de *checks and balances* tussen het lokale en nationale niveau.

De regioburgemeester is het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister VenJ als voor de burgemeesters. De regioburgemeester spreekt mede namens de andere burgemeesters in het LOVP, met de minister over onder andere de landelijke doelstellingen en het beheer. Ook voor het OM is de regioburgemeester aanspreekpunt (waar het regionale zaken betreft). De regioburgemeester heeft bevoegdheden, vastgelegd in artikel 39 (vaststellen jaarplan en jaarverslag) en artikel 56 (zienswijze geven bij verzoek tot bijstand), maar er wordt ook van hem verwacht dat hij op basis van natuurlijk gezag bestuurlijk kan acteren en knopen kan doorhakken.

De *burgemeester* heeft het gezag over de openbare orde en hulpverlening. In de huidige wet blijft dit 'cruciale en onomstreden uitgangspunt' ongewijzigd. Gezag kan worden gedefinieerd als 'de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie'. De positie van de burgemeester wordt, aldus de Memorie van Toelichting, versterkt door de medeverantwoordelijkheid voor het beheer weg te nemen bij de burgemeester. Hij moet ten volle verantwoording afleggen over de uitoefening van zijn gezag aan de gemeenteraad.

De *officier van justitie* behoudt het gezag over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en, tenzij in enige wet anders is bepaald, met betrekking tot de taken verricht ten dienste van justitie.

De wet legt ook de functie van de *lokale gezagsdriehoek* vast. In de driehoeken bepalen de burgemeester en de officier van justitie de inzet en beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. De wet stelt dat het lokale gezag bepaalt wat de politie lokaal doet. Politiechefs en chefs basisteams verantwoorden zich voor de uitvoering van de door het gezag opgedragen taken tegenover het gezag. In de lokale driehoek worden op basis van het door de gemeenteraad vastgesteld

integraal veiligheidsplan van de gemeente en de OM-doelstellingen, afspraken gemaakt over de inzet van de politie alsook over het lokale beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. De gemeenteraad stelt het integraal veiligheidsplan vast, dat de basis is voor de lokale aansturing van de politie.

Rollen en bevoegdheden: beheer

De wetgever heeft met de huidige wet de *minister van VenJ* en de *korpschef* een centrale rol in het beheer toegekend. De minister stelt vanuit diens politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid de beheerkaders op en de korpschef is belast met de leiding en het beheer van het korps (art. 27).

De minister van VenJ stuurt op het beheer van de nationale politie. Hij stelt de landelijke sterkte vast, schept randvoorwaarden waarbinnen de politie de taak uit kan voeren en stuurt op de landelijke beleidsdoelstellingen. De minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel en heeft verder een toezichthoudende rol. Hij stuurt niet op de invulling van de lokale gezagsverantwoordelijkheid. De minister van VenJ legt verantwoording af aan het parlement over het beheer van de politie, zijn sturing op de landelijke beleidsdoelstellingen en over de werking van het systeem als geheel, maar niet over het lokale gezag.

Rollen en bevoegdheden: verantwoording

In het regionale politiebestedel was er vanaf de oprichting zorg over het zogeheten democratische gat ten aanzien van het beheer. De regionale korpsbeheerder legde verantwoording af over het beheer aan het regionaal college (burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van justitie) maar was niet gehouden verantwoording af te leggen aan een democratisch gekozen orgaan over zijn beleid. De Pw2012 moet ervoor zorgen dat op nationaal niveau de democratische controle (door het parlement) ten aanzien van het beheer substantieel wordt versterkt. De Tweede Kamer kan de minister van VenJ direct op zijn beheersverantwoordelijkheid voor de politie aanspreken.

Rollen en bevoegdheden: toezicht

In reactie op zorgen die in het parlement werden geuit, besloot de minister tot de instelling van een Commissie van toezicht op het beheer (CvT). De CvT vormt een aanvulling op de reeds bestaande vaste toezichthouders: de Inspectie VenJ, de Algemene Rekenkamer, en de sinds 2012 in het leven geroepen Review Board Aanvalsprogramma ICT. De CvT kan worden gezien als een vierde vorm van onafhankelijk toezicht. De CvT heeft als taak 'het beoordelen van de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan het door de minister

14. De regioburgemeester wordt voor vier jaar benoemd door de MVenJ op basis van een aanbeveling van de gezamenlijke burgemeesters in de regionale politie-eenheid (art. 38c).

vastgestelde beleid en de kaders inzake het beheer van de politie en de minister hieromtrent gevraagd en ongevraagd te adviseren’.

We vatten bovenstaande rollen en bevoegdheden samen in figuur 2 voor Pw2012 en Pw1993.

Figuur 2. Rollen en bevoegdheden Pw2012 – Pw1993

	POLITIEWET 2012	POLITIEWET 1993
	Eén nationaal politiekorps bestuurd door de MVenJ	25 regionale politiekorpsen, KLPD en vtsPN bestuurd door regionale colleges
Gezag (ongewijzigd) De beslisbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie	Burgemeester ► Gezag over de handhaving van de openbare orde en de hulverlening OvJ ► Gezag over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en overige ten dienste van de justitie MVenJ ► Gezag over een beperkt aantal taken van de politie	
Beheer De zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat en de bevoegdheden tot het geven van aanwijzingen, opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert	Korpschef - Heeft het beheer en de leiding van de politie. - Legt over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan MVenJ. MVenJ Heeft verschillende taken op het terrein van het beheer zoals het vaststellen van begroting, meerjaren ramingen, beheersplan en jaarrekening.	25 Korpsbeheerders (in de regel de burgemeester van de grootste gemeente binnen de politieregio) - Maken jaarlijks in overeenstemming met HOvJ regionaal ontwerp voor organisatie, formatie, begroting en jaarrekening die door de regionale colleges worden vastgesteld. MBZK + MVenJ Hebben taken op afstand MBZK Beheerder KLPD
Verantwoording	MVenJ Legt verantwoording af over beheer aan Tweede Kamer	Korpsbeheerder (Burgemeester uit de regio) Legt verantwoording af over beheer aan regionaal college
Toezicht	- Commissie van Toezicht beheer - IT Review Board - Accountant aangewezen door MVenJ - Inspectie VenJ	- CdK's en PG's - Accountant aangewezen door gemeente - Inspectie OOV (later IVenJ) voor taakuitvoering

Tot zover de reconstructie van de beleidslogica en de daarin opgestelde ambities, verwachtingen en beloften. In de door de commissie geformuleerde en uitbestede deelonderzoeken is onderzocht hoe het nu staat met de realisatie van deze doelstellingen en het functioneren van alle randvoorwaarden en arrangementen die daaraan dienstbaar zijn.

2.3 Een haalbare kaart? De beleidslogica en de echte wereld

De in de vorige paragraaf gepresenteerde beleidslogica beschrijft de door de wetgever gehoopte werking van de wet. Het zou de realiteit geweld aan doen als de commissie haar oordeel zou geven door *alleen* te kijken in hoeverre de beloofde doelen medio 2017 zijn behaald. De vorming en ontwikkeling van de nationale politie kan worden beschouwd

als een ‘groot infrastructureel werk’ dat – de voortvarendheid en het optimisme van haar belangrijkste architecten ten spijt – zeker nog niet is voltooid. Veel ontwikkelingen in de nieuwe politieorganisatie en in het bredere politiebestedel zijn nog niet uitgekristalliseerd. Dat is ook niet verwonderlijk. De vorming van de nationale politie is niet zomaar een reorganisatie, het is een institutionele hervorming met alle complexiteit van dien. Hervormingen moeten zich zetten en dat kost eerder tien dan vijf jaar, zo leert de ervaring. Ook wordt het functioneren van de politie beïnvloed door tal van andere zaken die spelen binnen en buiten het politieapparaat, zoals bezuinigingsrondes, nieuwe vormen van criminaliteit en nieuwe veiligheidsvraagstukken. De commissie wil recht doen aan deze complexiteit. Daarom benoemen we hieronder eerst belangrijke bijstellingen die een rol spelen bij het realiseren van de doelen van de Pw2012 kort.

Tussentijdse bijstellingen

Op 31 augustus 2015, tweeëneenhalf jaar na de invoering van de wet, stuurde de minister van VenJ de herijkingsnota¹⁵ naar de Tweede Kamer. De eerste twee jaren waren volgens de planning ingeruimd voor de organisatorische en personele fusie naar één korps. Deze planning bleek te optimistisch. Dat was (deels) verklaarbaar vanwege het aantal grote veranderingen dat in zeer kort tijdsbestek parallel doorgevoerd moest worden (waaronder de grootschalige personele reorganisatie en de invoering van het Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie (LFNP), het Aanvalsprogramma Informatievoorziening en een financiële taakstelling). In de herijkingsnota werd duidelijk gemaakt dat er meer tijd nodig is om de basis op orde te krijgen.

De voorziene – maar in het originele realisatieplan groten-deels niet geoperationaliseerde – verbeter- en optimalisatieslag werd uitgesteld tot na eind 2017. Daarnaast moest de personele reorganisatie met spoed worden afgerond en er werd gepleit voor versterking in kennis en kunde, met name in de opsporing. Verder moest er meer evenwicht in sturing komen en was er meer ruimte nodig voor lokaal maatwerk. Dit betekende dat de korpsleiding meer kaderstellend en strategisch te werk zou moeten gaan en de operationele verantwoordelijkheid voor de resultaten en de kwaliteit bij de eenheids- en teamchefs moest komen te liggen. Een groter (financieel en personeel) mandaat van de politiechefs zou eraan bij moeten dragen dat deze een volwaardiger gesprekspartner voor het gezag wordt. Tenslotte moesten de leden het LOVP worden betrokken bij beheer- en beleidsvraagstukken die raken aan de verantwoordelijkheden van het gezag bij belangrijke beheervraagstukken.

In de loop van 2015 werd bepaald dat de korpsleiding uit vijf leden bestaat, en dat de korpschef eindverantwoordelijk is. De korpsleiding functioneert als een collegiaal bestuur waarin specifieke portefeuilles zijn ondergebracht bij de individuele leden. Het uitgangspunt daarbij was dat de korpsleiding optreedt als één geheel. Verder kregen politiechefs via het Korpsmanagementteam overleg (KMT) en hun (landelijke) portefeuilles meer invloed op de bedrijfsvoering en het beleid en werd het financiële en personele mandaat zo ingevuld dat zij beter kunnen inspelen op regionale en lokale vraag van het gezag.

In september 2016 stelde het kabinet Rutte II bij de miljoenennota ruim € 200 miljoen beschikbaar waarmee werd geanticipeerd op de additionele financieringsbehoeften van de nationale politie. De extra middelen zouden onder meer worden aangewend om de basis verder op orde te krijgen, voor opsporing en voor wijkagenten. Een onderzoek naar de

omvang van het personele en materiële budget van de politie (PWC, 2016) leidde tot de conclusie dat de lasten in 2020 € 292 miljoen hoger zouden liggen dan waar de meerjarenraming van 2016 van uitging (zie ook par. 4.2.2).

In de voortgangsbrief van juni 2017 werd de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de stand van zaken over de voortgang van de realisatie van de nationale politie, in het bijzonder voor wat betreft doelen uit de herijking van 2015: de basis op orde, personele reorganisatie afronden, versterking sturing, meer ruimte voor lokaal maatwerk, versterking kennis en kunde en in aanvulling daarop de voortgang informatievoorziening en capaciteitsmanagement. De meeste doelen in de categorie ‘basis op orde’ lagen volgens de minister van VenJ op schema.

In de voortgangsbrief werd echter ook melding gemaakt van knelpunten. De Algemene Rekenkamer had gewezen op de stappen die nog moeten worden gezet met betrekking tot capaciteitsmanagement¹⁶. Naast het ziekteverzuim dat in de ogen van de korpsleiding onacceptabel hoog is, bleef het in evenwicht brengen van bezetting en formatie op functie-niveau – fase II van de personele reorganisatie – een complexe uitdaging. Ook achtte de minister van VenJ aanvullende maatregelen nodig op de (administratieve) rechtmatigheid van de inkoop.

15. Kamerstukken II 2014/15, 29 628, nr. 554.

16. Algemene Rekenkamer. Resultaten verantwoordingsonderzoek 2016 Ministerie Veiligheid en Justitie (VI). Rapport bij het jaarverslag. Pag. 34 ev.

3. De juridische status en formele sturing van de nationale politie [DEELSTUDIE JURIDISCHE STATUS (DJS)]

De politie is een publiekrechtelijke rechtspersoon waarvoor de Pw2012 de taak en inrichting bepaalt (rechtspersoon *sui generis*). Ter uitvoering van een toezegging aan de minister en aan het parlement heeft de commissie onderzoek laten verrichten naar het functioneren van de constructie van de rechtspersoon (Deelstudie Juridische Status). De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Draagt de toezichts- en besturingsstructuur van de rechtspersoon politie bij aan de eenduidige aansturing van de korpsleiding, in het bijzonder de korpschef, op het terrein van de beheertaken van de politie? [DJS, p.2]

Onderzoeksmethode

Dit deelonderzoek raakt vooral de bestuurlijke verhoudingen op landelijk niveau. Informatie over het hanteren van bevoegdheden en de rolinvulling is verkregen vanuit documentstudies en gesprekken met betrokkenen.

In de eerste fase van dit deelonderzoek is een literatuurstudie verricht. In de tweede fase zijn hoofdrolspelers gevraagd hun inzichten te delen en in te gaan op de feitelijke gang van zaken rond de politie. De derde fase bestond uit een vergelijkende landenstudie, waarbij de positionering van de politie in een drietal jurisdicties is bestudeerd (Engeland, Schotland en Denemarken). [DJS, p.7]

3.1 Rechtspersoon politie en de positie van de korpschef

Bij de keuze voor de rechtspersoon *sui generis* speelden verschillende overwegingen een rol. De belangrijkste daarvan waren dat het korps een centraal aangestuurde beheersorganisatie moest worden waarbij tegelijkertijd ‘het zwaartepunt van de taakuitvoering door de politie op lokaal niveau ligt’¹⁷. Verondersteld werd dat het hebben van rechtspersoonlijkheid de beste waarborg zou vormen om deze gecombineerde doelstelling te realiseren¹⁸. Dit motief is discutabel. Al tijdens de parlementaire behandeling van de Politiewet, vooral in de Eerste Kamer, is meermaals gesteld dat rechtspersoonlijkheid niet per se nodig was. De onderzoekers van de deelstudie Juridische Status noemen het motief dan ook niet overtuigend. Zij laten bovendien zien dat de zelfstandigheid van de rechtspersoon op diverse punten ernstig beperkt is – meer dan bij andere organen met een vergelijkbare juridische positie. [DJS, p.32-34].

De rechtspersoon politie heeft bijvoorbeeld wel een eigen begroting, maar de zeggenschap van de minister over de totstandkoming van de begroting is zeer groot. De begroting is terug te vinden als één post in de begroting van VenJ genaamd ‘bijdragen voor de politie’. Dat wil zeggen dat er één bedrag wordt genoemd dat aan de politie wordt toegekend zonder uitsplitsing naar bestedingsdoeleinden. [DJS, p.3, 18]

De korpschef is het enige orgaan van de rechtspersoon en is belast met de leiding en het beheer van het korps. De minister van VenJ draagt de korpschef voor benoeming bij koninklijk besluit voor, hij stelt middelen beschikbaar, en oefent toezicht uit op het beheer door de politie. Hij laat zich daarin bijstaan door de (ad hoc) Commissie van toezicht op het beheer politie (CvT).

De rechtspersoon wordt in en buiten rechte vertegenwoordigd door de korpschef. Dat wil niet zeggen dat de korpschef vrij is in het nemen van beheersbeslissingen. Voor het aangaan van verplichtingen die een door de minister van VenJ vast te stellen bedrag te boven gaan heeft de korpschef de toestemming van de minister nodig (art. 29). Verder heeft de korpschef tot taak de organisatie in te richten en is hij de werkgever van de bij de politieorganisatie werkzame personen (art. 27). Maar de korpschef is niet degene die de formatie bepaalt, noch degene die de cao-onderhandelingen voert.

Deze beperkingen van de zelfstandigheid van de nationale politie zijn het gevolg van de discussie die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer plaatsvond. Bij die behandeling werden zorgen geuit over een politie die teveel ‘losgezongen’ zou raken.¹⁹ De minister kwam aan die zorgen tegemoet door een aantal aanpassingen in het wetsvoorstel, samengevat:

- De minister stelt de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheerplan en het jaarverslag op;
- De minister verdeelt de operationele sterkte, de niet-operationele sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie (bij of krachtens AMvB gegeven verdeelregels, zo is uitgesloten dat deze bevoegdheid aan de korpschef kan worden gedelegeerd);
- De minister voert het zogenoemde artikel 19-overleg. Dit is het overleg van de minister met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering en het beheer. De korpschef is daarbij wel aanwezig maar is geen deelnemer aan dat debat. Bovendien wordt het artikel 19-overleg aangevuld met twee

17. Andere argumenten betroffen aansprakelijkheid en vermogensrecht. [DJS, p. 12 e.v.].

18. TK 2010/11, 30 880 nr. 11, p. 29; TK 2010/11, 30 880 nr. 14, p. 18.

19. Eerste Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 30 880, Fp. 21.

burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners om aldus het geluid van de kleinere gemeenten te vertolken; in de wet worden de onderwerpen die aan de orde moeten komen vastgelegd;

- De minister legt de conceptbegroting aan het parlement voor;
- De minister zorgt dat de regelingen over het (financieel) beheer (o.a. inrichting van de eenheden, nadere regels jaaraanschrijving, jaarplan, managementrapportages, jaarverslag, managementrapportages, jaarrekening) bij of krachtens AMvB aan het parlement worden voorgehangen voordat advies gevraagd wordt aan de Raad van State;
- De korpschef legt over uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording af aan de minister.

3.2 Rolverdeling minister, korpschef en lokaal gezag

Volgens het model van corporate governance in de rijksdienst wordt in de regel onderscheid gemaakt tussen de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. [DJS, p.10, 11] Toegepast op de nationale politie ontstaat het volgende beeld:

Gelet op de uitgangspunten van de governance structuur is de minister te beschouwen als *eigenaar* van de politie. Het (lokale) gezag is de *opdrachtgever* en de politie vervult de *opdrachtnemersrol*. De rol van de minister in de huidige wettelijke constellatie als eigenaar gaat echter verder dan de gebruikelijke goedkeuring van de begroting, want de minister stelt ook de begroting vast. Dat geldt evenzo voor de meerjarenraming en de jaarrekening (art. 33-36). Dat zijn in vergelijkbare gevallen de rollen van de opdrachtnemer (i.c. de korpschef).

De rol van opdrachtgever van de politie ligt bij het gezag. Vanuit de taakopdracht en de regionale beleidsplannen (art. 39, 40) kunnen burgemeesters en officieren van justitie als opdrachtgever de politiechef en uiteindelijk de korpschef aanspreken op de taakuitvoering (opdrachtnemer). Maar ook de minister vervult een opdrachtgevers- annex gezagsrol: hij bepaalt de landelijke beleidsdoelstellingen en hij is de opdrachtgever (gezag) voor een beperkt aantal taken²⁰ die de landelijke eenheid uitvoert en voor zover ze niet vallen onder het gezag van de burgemeester en de officier van justitie [DJS, p.40]. Verder stelt minister aanvullende (beleids)-regels op. De opdrachtnemer moet dus aan de eisen van meerdere opdrachtgevers voldoen. Daar kunnen conflicten tussen ontstaan. Die zullen in het LOVP (art. 19) moeten worden besproken; immers, de opdrachtnemer kan niet zelfstandig over beheerszaken beslissen vanwege de hierboven genoemde beperkingen.

Samengevat is vastgesteld dat de minister van VenJ meerdere rollen tegelijkertijd vervult. Ten eerste, de rol van eigenaar: de minister stelt het sturingsmodel vast en benoemt de bestuurder (althans draagt voor, voor benoeming bij koninklijk besluit). Tevens vervult de minister op diverse momenten de rol van opdrachtnemer: begroting, beheerplan, jaarverslag, meerjarenraming en sterkteverdeling worden allemaal door de minister vastgesteld. Tenslotte heeft hij ook een opdrachtgevers- annex gezagsrol. Hij oefent immers het gezag over (een beperkt aantal taken van) de landelijke eenheid uit, bepaalt de landelijke beleidsdoelstellingen en stelt beleidsregels op. Een dergelijke rolvermenging past niet goed bij het model van corporate governance.

3.3 Vergelijking met andere vormen van rechtspersonen

Onderzocht is hoe het stelsel van bevoegdheden en verantwoordelijkheden zich verhoudt tot wat bij andere publiekrechtelijke rechtspersonen gebruikelijk is, bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen (zbo) en agentschappen. Uit deze analyse blijken enkele evidente verschillen.

Het meest expliciete verschil betreft de totstandkoming van de cao voor het politiepersoneel. De cao-onderhandelingen worden door de minister en niet door de korpschef gevoerd, terwijl de korpschef de werkgever is van het personeel dat bij het korps is aangesteld (art. 27), en niet de minister die immers geen deel uit maakt van de rechtspersoon politie. Minder zichtbaar maar anders dan in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is geregeld, maakt artikel 29 Pw2012 instemming van de minister over voorgenomen besluiten inzake activa en financiering noodzakelijk. Rechtshandelingen die aanzienlijke financiële consequenties kunnen hebben, zoals investeringen die een door de minister vast te stellen plafondbedrag te boven gaan, behoeven eveneens de instemming van de minister.

De sturing op beheer (de rol van de eigenaar) vindt plaats via de ministerieel-hiërarchische lijn terwijl niet altijd sprake is van het 'voorhangen'²¹ van concept regelingen bij de Staten-Generaal.

De aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het beheer (zie par. 3.4) behoort bij de rol van de eigenaar en is noch bij agentschappen noch bij zbo's expliciet aanwezig of blijft impliciet. Alleen de politie kent expliciet zo'n aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot het beheer, zonder dat overtuigend is beredeneerd waarom deze uitzonderingspositie noodzakelijk is.

20. Bewaken en beveiligen in het centrale domein, executie en vreemdelingentaak.

21. De AMvB sterkteverdeling wordt wel voorgehangen. Een voorhangprocedure houdt in dat een besluit van de regering naar de Tweede of Eerste Kamer gaat na instemming van de ministerraad maar vóór advisering door de Raad van State.

Het opdrachtgeverschap inzake het beheer betreft de rol van de eigenaar en wordt in de onderzochte vormen bij de minister of bij het hoofd van dienst belegd. In het geval van de politie ligt het opdrachtgeverschap bij de korpschef maar onder verantwoordelijkheid van de minister.

Bepalend voor de ruimte in het beheer is het 'dubbele slot' op begroting en operationele sterkte. Doordat de formatie zowel in geld (budget) als in operationele sterkte (fte's) is vastgelegd, bestaat er weinig tot geen flexibiliteit en die heeft de korpschef wel nodig om aan wisselende en zich snel ontwikkelende veiligheidsvragen te voldoen. Daarmee beperkt het dubbele slot de ruimte van de korpschef om invulling te geven aan de opdrachtnemersrol.

Bekostiging van de taakuitvoering betreft de rol van de opdrachtgever en ligt bij de opdrachtgevende departementen of belanghebbenden. In het geval van de politie is de bekostiging onderdeel van de begroting VenJ en dus gekoppeld aan de eigenaar en voor een klein deel aan opdrachtgever: het gezag over enkele taken van de landelijke eenheid. De opdrachtgever (OM en (regio)-burgemeesters) wordt alleen in het kader van het LOVP gehoord. De wensen van de gezagsdragers zijn uitgangspunt bij het opstellen van het ontwerpbeleidsplan voor de landelijke eenheid. De politiechef zorgt dat het ontwerpbeleidsplan voldoet aan de door de minister en de korpschef vastgestelde beheersmatige kaders en de door de minister vastgestelde doelstellingen voor de landelijke eenheid. Het ontwerpbeleidsplan wordt ter instemming voorgelegd aan de meest direct betrokken gezagsdragers van de landelijke eenheid: hoofdofficier van justitie (HOvJ) van het Landelijk Parket en de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding en Veiligheid (NCTV, gezagsdrager op het terrein van bewaken en beveiligen).

Controle/audit (taak van de eigenaar) ligt voor agentschappen bij de auditdienst Rijk of in geval van een zbo bij de accountant die door het zbo is geselecteerd. In het geval van de politie betreft het een accountant die door de minister wordt benoemd. Daarenboven heeft de minister de (ad hoc) Commissie van toezicht op het beheer politie ingesteld.

De beoordeling van de taakuitvoering ligt bij de opdrachtgever. Dat is in het geval van de politie een taak van het gezag. De Inspectie VenJ voert deze taak uit. Daarnaast vinden voor uiteenlopende onderwerpen evaluaties ad hoc plaats.

Verder heeft de korpschef geen zelfstandige positie in het LOVP (art. 19). Het gesprek tussen de minister en het gezag wordt gevoerd 'in aanwezigheid van' de korpschef. Indien, als voorbeeld, vragen van de opdrachtgever (het gezag) over herallocatie van middelen aan de orde zijn, betreft dit de verantwoordelijkheid van de eigenaar (minister). De korpschef staat tot het gezag in een opdrachtnemersrelatie (art.

38-41), maar in de besluitvorming speelt de minister vaak een doorslaggevende rol.

Uit de vergelijking met andere vormen van rechtspersonen blijkt kortom dat de positie van de korpschef sterk is ingeperkt. Dat betreft het begrotingsproces, de cao-onderhandelingen, de instemming met voorgenomen besluiten inzake activa, de aanwijzingsbevoegdheid beheer, en de audit en control functie die door de minister worden uitgevoerd. Ook in het LOVP heeft de korpschef een ondergeschikte rol. Het gezag is weliswaar opdrachtgever maar kan zich niet direct met de opdrachtnemer verstaan als er verdergaande beslissingen moeten worden genomen. Tot slot maakt het dubbele slot op de personeelsformatie het bijna onmogelijk voor de korpsleiding en de minister om besluiten over de formatie te nemen.

De rechtspersoon sui generis kan worden beschouwd als een hybride vorm die gelet op de grote hoeveelheid bevoegdheden van de minister in de praktijk meer op een agentschap lijkt.

3.4 Aanwijzingsbevoegdheid [DJS, p.35-38]

Artikel 31 Pw2012 regelt de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de minister voor het beheer in de richting van de korpschef. Het gaat om een vormvrije maar bindende vorm van aanwijzingen voor de korpschef op het terrein van de *leiding en het beheer* van de politie. Deze vorm onderscheidt zich van aanwijzingen in een juridische context die slechts in het uiterste geval worden gebruikt, en schriftelijk worden gegeven (bijvoorbeeld de aanwijzing van de minister aan het OM hoe te handelen in een strafzaak, die schriftelijk moet worden gedaan en waarvan het parlement op de hoogte moet worden gesteld).

Ook onderscheidt de aanwijzing van artikel 31 zich van de aanwijzing die een burgemeester aan de politie in het kader van handhaving van de openbare orde (art. 11,12, 15) kan geven. Tenslotte onderscheidt deze vorm zich van de aanwijzing gericht tot een regioburgemeester als de minister van mening is dat het regionale beleidsplan onvoldoende verzekert dat de landelijke doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt (art. 40). Deze vormen blijven hier verder buiten beschouwing.

De aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 31 is volgens de onderzoekers een exclusief recht van de minister. In de praktijk heeft het begrip 'aanwijzing' gelet op de toelichting van de minister in het parlement en de terughoudendheid van de ambtelijke organisatie om het begrip 'aanwijzing' te gebruiken het karakter van een opdrachtverlening in eigendomsverhoudingen. Er is in het onderzoek slechts één geval naar voren gekomen waarin, blijkens een brief aan de Tweede Kamer over de herijkingsnota, de minister meldt dat hij een aanwijzing heeft gegeven zonder toelichting of motivering

waarom daarvan in dit geval juist sprake zou moeten zijn van een formele aanwijzing c.q. waarom een verzoek aan de korpschef niet zou hebben voldaan. [DJS, p.37]

Verder blijkt dat het begrip ‘aanwijzing’ in het overleg tussen politie en ministerie/minister niet expliciet gebruikt wordt. De onderlinge overleggen leiden tot afspraken over elementen van de bedrijfsvoering die daarna zo goed mogelijk worden geïmplementeerd. Daarover wordt ook verantwoording afgelegd. Of en wie een bepaalde afspraak heeft geïnitieerd is daarbij feitelijk van ondergeschikt belang.

3.5 Commissie van toezicht op het beheer politie

De minister stelde de Commissie van toezicht op het beheer politie (CvT) op 1 april 2014 in, met als taak: ‘het beoordelen van de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan het door de minister vastgestelde beleid en de kaders inzake het beheer van de politie en de minister hieromtrent gevraagd en ongevraagd te adviseren’(art. 2 Instellingsbesluit).

De CvT bestaat uit vijf onafhankelijke leden en een secretaris. De voorzitter en de leden worden benoemd voor de duur van vier jaar en kunnen eenmaal worden herbenoemd voor ten hoogste vier jaar. De minister en de korpschef stellen de documenten beschikbaar die de CvT redelijkerwijze in de uitoefening van haar taak nodig heeft. Om informatie in te winnen kan de CvT zich wenden tot ambtenaren van politie en tot andere organisaties. De CvT kan de minister ook adviseren om aanvullend onderzoek te doen (art. 7 lid 4 Instellingsbesluit). Ten behoeve van haar werkzaamheden in een kalenderjaar stelt de CvT in het jaar daaraan voorafgaand een jaarplan vast. Voordat de CvT het jaarplan vaststelt worden de minister, de korpschef, de inspectie, bedoeld in artikel 65, eerste lid van de PW2012, en de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie gehoord. De CvT biedt de minister jaarlijks een verslag aan van de werkzaamheden die in het kader van artikel 2, tweede lid, zijn uitgevoerd. De minister zendt het verslag aan de Staten-Generaal (art. 6 Instellingsbesluit).

In de periode van april 2014 tot oktober 2016 heeft de CvT diverse korte brieven aan de minister gestuurd. Daaruit blijkt dat de commissie vooral probeert te toetsen of de politie de opgestelde ontwikkelingsplannen adequaat implementeert. Daar waar nodig probeert de commissie ook agenderend op te treden, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de algemene kwaliteit van de bedrijfsvoering bij de politie. Diverse malen is gewezen op de relatief zwak ontwikkelde financiële functie bij de politie. De belangrijkste opmerking op dit punt staat in een brief van 26 augustus 2015 waarin wordt gesteld dat sprake is van een mismatch tussen de samenstelling van de korpsleiding en het belang van goede bedrijfsvoering [DJS, p.30].

Voor het jaar 2017 is op 18 oktober 2016 voor het eerst een jaarplan van werkzaamheden ingediend. Dat jaarplan

kenmerkt zich door veel procesmatige elementen, waarbij de CvT toetst of wordt voldaan aan de door de commissie geformuleerde uitgangspunten voor goed bestuur en de bijbehorende werking van het herijkte sturingsmodel en de sturingsrelatie tussen korpschef en minister [DJS, p.30].

Het jaarplan spreekt van drie vergadermomenten waarin opgenomen de voltallige planning en control cyclus van de politieorganisatie. Daarnaast zouden diverse gesprekken moeten volgen met de korpsleiding over bedrijfsvoeringsthema's, wil de CvT samenwerken met de Review Board en steunen op rapporten van de Inspectie VenJ. Verder zou de CvT ook kennis willen nemen van de verplichte kwartaal-rapportages aan de minister en de afzonderlijke rapportages over de transitie. Het was de bedoeling dat de CvT uiteindelijk vier keer per jaar met de korpsleiding en vier keer per jaar met een breder managementgremium (Korpsberaad) van de politie de gang van zaken bespreekt. Gegeven de beschikbare capaciteit van de betrokkenen, is het de vraag of hiermee een reële invulling aan de auditfunctie wordt gegeven [DJS, p.30].

Voor de lopende periode (plan loopt tot einde 2017) wil de CvT op basis van het beheerplan 2017 in afstemming met de korpsleiding en de minister komen tot aantal capita selecta waarop zij zich in de komende periode zal richten. In ieder geval maken governance en financieel beheer daarvan deel uit. Nu de herijking bijna is afgerond en een aangepaste structuur van de korpsleiding is gerealiseerd, is het een natuurlijk moment om toezicht op het beheer inhoudelijk te versterken. De definitieve invulling van het extern toezicht zal pas aan de orde zijn nadat de nationale politie zijn eigen interne audit en controlfunctie heeft vormgegeven. [DJS, p.30]

3.6 Van papier naar praktijk

In het deelonderzoek is niet alleen de *law in the books* in kaart gebracht, maar ook hoe daar in de realiteit van alledag mee wordt omgegaan. Hier komt naar voren dat alhoewel de minister op papier de politie op strakke wijze aanstuurt, de praktijk genuanceerder is.

Dat geldt in de eerste plaats voor de gang van zaken rond de begroting van de nationale politie. Deze wordt op papier door minister vastgesteld. De feitelijke opstelling van het begrotingsvoorstel vindt echter binnen de politieorganisatie plaats, in plaats van op het ministerie. [DJS, p.41]

In de tweede plaats is er de kwestie van de arbeidsvoorwaarden. Er zijn historisch gegroeide verschillen in de arbeidsvoorwaarden op regionaal niveau. In de nieuwe situatie is er uiteindelijk sprake van één set arbeidsvoorwaarden. Dat kan ertoe leiden dat, gegeven de budgettaire ruimte die de minister heeft, er meer ruimte komt voor de korpsleiding om inbreng te hebben bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden. Uit de interviews is naar voren gekomen dat er

wordt nagedacht of de korpschef en de korpsleiding in de toekomst het cao-overleg kan voeren. [DJS, p.41]

Ten derde is er de aanwijzingsbevoegdheid. In de praktijk maakt de politie (korpsleiding) zich nooit zorgen over de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid. Er is vooral begrip getoond voor de plaats van het instrument aanwijzing in de wet. Wel is naar voren gebracht dat op het moment dat de politieorganisatie verder is uitgekristalliseerd er wellicht ook ruimte is om meer vrijheidsgraden op het terrein van bedrijfsvoering aan de korpschef te laten zonder dat dit de ministeriële verantwoordelijkheid als eigenaar aantast.

[DJS, p.37]

3.7 Conclusies

Rechtspersoon politie en positie korpschef

De invulling van de sui generis constructie kenmerkt zich door ruime bevoegdheden voor de minister en bepalingen die de korpschef vrijwel net zo ondergeschikt maken aan de minister als bij een agentschap het geval is.

In de verhouding van het gezag (opdrachtgever) ten opzichte van de minister (eigenaar) lopen de rollen door elkaar: de minister heeft veel beheertaken (eigenaar), maar heeft tevens gezag over een beperkt aantal taken van de politie en stelt de landelijke beleidsdoelstellingen vast (opdrachtgeversrol). Hier dreigt het gevaar dat nationale prioriteiten boven lokale prioriteiten gaan. De cumulatie van bevoegdheden zet voor de minister de deur open om ook operationeel met de politie bezig te zijn. Dat is een bedreiging voor de eenduidige en professionele aansturing die de politie in de operatie immers vanuit het lokale gezag dient te krijgen.

In de verhouding tussen de minister (eigenaar) en de korpschef (opdrachtnemer) lopen de rollen door elkaar. De minister heeft vergaande beheersbevoegdheden en vervult ook de rol van toezichthouder op het beheer (aanstellen accountant voor de controle op de begroting, adviezen van de commissie toezicht op het beheer). Op het terrein van het beheer kunnen de ruime bevoegdheden voor de minister de positie en ruimte van de korpschef in het gedrang brengen. Het hangt sterk af van de persoonlijke verhoudingen tussen de minister en de Tweede Kamer respectievelijk tussen minister en korpschef of de korpschef ruimte krijgt voor eigen beheersbeleid.

Aanwijzingsbevoegdheid

De algemene aanwijzingsbevoegdheid van artikel 31 is het exclusieve recht van de minister en kan gelet op de beschreven verhoudingen als taakopdracht of een dienstbevel worden gezien. Tegelijkertijd is het begrip 'aanwijzing' in relatie tot de beheertaken van de politie wellicht een te zwaar beladen begrip. De politie is geen buitendienst van het departement, noch een zbo. De aanwijzingsbevoegdheid vloeit voort uit de door de politiek gewenste integrale ministeriële verantwoordelijkheid voor de politie, ook waar het gaat om

de bedrijfsvoering van de politie. Ook hiervoor geldt dat de onderlinge verhoudingen bepalen op welke wijze dit instrument wordt toegepast. De aanwijzingsbevoegdheid vormt een versterking van de bepalingen over (financieel) beheer uit artikel 30.

Toezicht

Gelet op de eigen (interne) auditfunctie van de politie (korpsleiding) en de voornemens van de nieuwe korpsleiding voor een eigen auditcommissie zal het in de toekomst de vraag zijn wat de toegevoegde waarde is van de door de minister ingestelde CvT op het beheer. Het bestaan van een door de korpsleiding ingestelde auditcommissie en een door de minister ingesteld vergelijkbaar orgaan, naast de reguliere accountantscontrole (financieel toezicht), de controle door de Inspectie VenJ (taakuitvoering) en de controle door de Algemene Rekenkamer (doelmatigheid en rechtmatigheid), lijkt teveel van het goede. Het instellingsbesluit maximeert de termijn van benoeming van de leden van de CvT tot twee periodes van vier jaar. Dat betekent dat de CvT is ingericht als een commissie ad hoc. Deze commissie helpt in een tijdelijke rol bij de opbouw naar een taakvolwassen auditfunctie voor de nationale politie. Datzelfde geldt voor de Reviewboard ICT.

4. Bedrijfsvoering; organisatie in verbouwing, organisatie op koers?

[DEELSTUDIE BEDRIJFSVOERING (DB)]

Een van de belangrijkste kenmerken van de Pw2012 is dat er één centraal beheerd politiekorps ingericht wordt dat als eenheid kan opereren en ondersteunend is aan het lokale gezag. In dit hoofdstuk bespreken we de deelstudie Bedrijfsvoering. Deze deelstudie beschrijft de bedrijfsvoering van de nieuwe politieorganisatie zoals geregeld op basis van de Politiewet en de stand van de implementatie. De volgende vragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer eenduidigheid en efficiëntie?
- Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer effectiviteit en kwaliteit?
- Is de informatievoorziening/ICT intern en extern ondersteunend aan samenwerking?
- Is er sprake van integrale afstemming tussen de kolommen?
- Is er ruimte voor maatwerk richting de eenheden?
- Blijft het beheer het lokale gezag volgen?
- Is de bedrijfsvoering ondersteunend aan de operatie?

In de beleidslogica hoort dit onderdeel in de linker kolom van de figuur 1 thuis (centrale bedrijfsvoering). Een gedetailleerde beschrijving van dit onderwerp staat in de deelstudie Bedrijfsvoering.

Onderzoeksmethode

Naast het bestuderen van beschikbare rapporten en andere documenten over de stand van zaken van de implementatie, zijn kwantitatieve analyses uitgevoerd op beschikbare politieregistraties. Semigestructureerde interviews en groepsgesprekken zijn gevoerd voor het ophalen en toetsen van feitelijke informatie over de inrichting van de praktijk, en voor het ophalen, toetsen en nuanceren van meer subjectieve ervaringen. Omdat de bedrijfsvoering vele onderwerpen omvat, zijn ten slotte drie case studies uitgevoerd. Drie onderwerpen (Youforce, huisvesting van basisteams en inkoop van uniformen en uitrusting) zijn verder uitgediept.

[DB, P. 31-33]

De beleidslogica toont drie belangrijke activiteiten die de inrichting van de nieuwe politieorganisatie mogelijk maken:

- de uitvoering van de personele reorganisatie (inclusief de invoering van een Landelijk Functiehuis Nederlandse Politie, LFNP);
- de centralisatie van de bedrijfsvoering door de vorming van het PDC en;
- het verbeteren van de informatievoorziening en ICT (Aanvalsprogramma IV)²².

Veel van de operationele doelen die de wet beoogt te bereiken, zijn direct of indirect afhankelijk van de implementatie van deze activiteiten en kunnen worden beschouwd als essentieel voor een goed functionerende politie.

Tijdens het implementatieproces werd duidelijk dat de start-situatie ongunstiger en complexer was dan aangenomen. De startsituatie vooral op het terrein van ICT viel tegen. De personele reorganisatie en de inrichting van het PDC moest plaatsvinden binnen het 'dubbele slot'. Dat wil zeggen dat de opgelegde bezuiniging uit de niet-operationele sterkte moest komen omdat er geen wijzigingen in de formatie (fte's) en middelen (euro's) doorgevoerd mochten worden.

[DB, P. 11]

In dit hoofdstuk geven we voor de onderdelen 'personele reorganisatie', 'bedrijfsvoering/PDC' en 'ICT' een globaal overzicht van de stand van zaken van de implementatie op hoofdlijnen inclusief de ervaren knelpunten.

4.1 Personele reorganisatie [DB, P. 48-49]

De personele reorganisatie was een enorme operatie. Volgens het inrichtingsplan moest meer dan 6000 fte niet operationele sterkte worden ondergebracht in het PDC. Ook de operatie moest anders georganiseerd worden, namelijk in 167 basisteams verdeeld over tien eenheden.

Voorafgaand aan de personele reorganisatie, heeft de politie de functiehuisen vereenvoudigd. Dit traject was al ingezet voor de invoering van het nieuwe bestel. Het nieuwe functiehuis (LFNP) bevat minder functies, namelijk 92 ten opzichte van 7.200 in het voorgaande bestel. De reden om hiervoor te kiezen was de wens om het politiewerk korps breed op een eenduidige manier te beschrijven en waarderen. Het LFNP was bij de start van de reorganisatie nog niet op orde. Om de personele reorganisatie niet te belasten met de implementatie van het LFNP, is de reorganisatie anderhalf jaar later gestart dan gepland. In verband met de praktische uitvoer-

22. Niet alle activiteiten komen overigens direct voort uit de invoering van de Pw2012. Het plan voor het LFNP stamt al uit 2005 en het Aanvalsprogramma IV ging in 2011 van start. Het nieuwe functiehuis bevat minder functies: 92 ten opzichte van 7.200 in de voorgaande situatie. De invoering van het LFNP en de verbetering van de IV werden wel gezien als voorwaarde voor een goed functionerende politie en zijn daarom gelijktijdig opgepakt.

baarheid is ervoor gekozen om de aandacht eerst te richten op herplaatsing en pas in tweede instantie de resulterende kwantitatieve en kwalitatieve onder- en overbezetting op te lossen.

Voorlopige resultaten en knelpunten

De voortgangsbrief²³ van juni 2017 vermeldt dat ca. 95% van de mensen is geplaatst. In de volgende fase (tot eind 2017) is de bedoeling dat alle mensen die onder de reorganisatie vallen, zijn verplaatst in overeenstemming met hun definitieve plaatsingsbesluit. In 2021 moet de bezetting van de teams, zowel kwantitatief als kwalitatief volledig in overeenstemming met het transformatieplan zijn.

Het voornaamste knelpunt is realisatie van de sterk gegroeide behoefte aan hoger opgeleiden in de bedrijfsvoering. De veranderende schaalgrootte vraagt om andere expertises die de organisatie nu niet in voldoende mate in huis heeft. Dit kan consequenties hebben voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en het behalen van de mijlpalen. Ook heeft de onderbezetting invloed op het in werking brengen van het PDC. Overigens heeft de schaalvergroting het mogelijk gemaakt om medewerkers met een hoger werk- en denk-niveau in de formatie op te nemen, waardoor meer expertise ontwikkeld kan worden. Deze expertise is echter nog niet overal ingevuld.

4.2 Bedrijfsvoering/PDC [DB, P.49-50]

De bedrijfsvoering van de politie (financiën, facilitaire zaken, informatiemanagement, ICT, communicatie en personeels-zaken) is landelijk georganiseerd in het PDC. Voor de inrichting van de nationale politie waren enkele diensten al in meer of mindere mate gecentraliseerd maar in de nieuwe situatie geldt dat voor een groot deel van de bedrijfsvoeringstaken. Bedrijfsvoeringsprocessen vinden centraal maar ook decentraal (binnen de eenheden) plaats, zoals planning- en capaciteitsmanagement.

De bedrijfsvoeringsfunctie voor beleid en control is in het inrichtingsplan belegd bij stafdirecties en voor de uitvoering in het PDC. Op 1 januari 2013 is de bedrijfsvoering (zowel beleid als uitvoering) van de voormalige korpsen (tijdelijk) onder aansturing gebracht van de stafdirecteuren. Kort daarna heeft de politie besloten om de zogeheten 'knip' tussen beleid en uitvoering te realiseren. Oorspronkelijk hield dit in dat de korpsleiding beleid inzake de bedrijfsvoering vaststelde. De korpsleiding was de formele opdrachtgever van het PDC en de stafdirecteuren. De beleidsvoorstellen werden opgesteld door de stafdirecteuren. Zij voerden

de controle, monitoring en de toets op de uitvoering van het bedrijfsvoeringsbeleid uit. De directeur PDC accepteerde de opdracht aan het PDC en was verantwoordelijk voor de afspraken en kwaliteit van dienstverlening aan de eenheden. Voor de ICT/IV werd een tijdelijke uitzondering gemaakt; daar is geen knip tussen beleid en uitvoering tot stand gebracht. De diensten Informatiemanagement (IM) en ICT vallen qua aansturing dus niet onder de directeur PDC, maar onder de Chief Information Officer (CIO). Voor deze uitzondering is gekozen vanwege het grote operationele belang van ICT/IV voor de politie en vanwege de noodzaak het eerder ingezette Aanvalsprogramma ICT zo ongestoord mogelijk voortgang te laten maken.

Naar aanleiding van de herijkingsnota is de governance op de bedrijfsvoering veranderd. Zo is de korpsleiding niet meer verantwoordelijk voor het beleid rondom de bedrijfsvoering, maar heeft ook het KorpsManagementTeam hier een rol in. Deze governance is vastgesteld in januari 2017.

Voorlopige resultaten en knelpunten

Betrokkenen op alle niveaus in de organisatie geven aan dat de knip tussen beleid en uitvoering zorgt voor een extra schot in de organisatie, die het denken in afzonderlijke bedrijfsvoeringkolommen versterkt en de afstand tussen beleid en operatie vergroot. Door de knip zijn immers twee organisatieonderdelen kolomgewijs ingericht. Deze organisatieonderdelen moeten onderling (verticaal) afstemmen, maar ook tussen kolommen (horizontaal). Iedere knip levert een risico op onvolledige afstemming en gebrek aan integraliteit op. De knip vertraagt daardoor het aanpassingsvermogen, integraliteit en snelheid van handelen. Ook is het moeilijker om aandacht te organiseren voor het goed uitvoeren van de implementatie en uitvoeringstoetsen bij het ontwikkelen van beleid.

4.2.1 HRM/personeel [DB, P.50-54]

Er komen in dit deelonderzoek twee belangrijke thema's naar voren binnen het onderdeel HRM/personeel: de inrichting van processen via het principe *click-call-face* en *selfservice*²⁴, en de (grotere) HR-verantwoordelijkheid van teamchefs. Op het eerste thema heeft het PDC drie mijlpalen behaald:

- de oprichting van de servicedesk HRM en de optimalisatie van de servicedesk;
- de implementatie van IV systemen als basis voor HRM;
- de inrichting van de verzuimadministratie.

Dit is bereikt door 26 verschillende systemen van de regio's te harmoniseren. De doorontwikkeling en optimalisatie van de

23. Vergaderjaar 2016-2017, Kamerstuk 29628 nr. 717.

24. Self service houdt in dat de medewerkers zelf wijzigingen en aanvragen doorgeeft. Click-call-face is de manier van contact in de nieuwe politieorganisatie die de medewerker kan doorlopen bij vragen. Antwoorden op vragen kunnen eerst zelf opgezocht worden (click). Als het antwoord niet of niet voldoende aanwezig is, volgt digitaal of telefonisch contact (call). De laatste stap in het traject is fysiek contact (face).

HRM-systemen en het opzetten van een basisadministratie opleidingen staan voor 2018 op het programma.

Medewerkers in de operatie zien zowel verbeteringen als knelpunten in de nieuwe situatie. Belangrijkste positieve punten zijn de harmonisatie en toegankelijkheid. Tegelijkertijd is er behoefte aan verbeteringen in de toegankelijkheid van managementinformatie ten behoeve van sturing. Hoewel medewerkers over het algemeen positief zijn over de toegenomen eenduidigheid, is er wel behoefte aan meer flexibiliteit (als wordt afgeweken van de standaard) en minder afstand. De nieuwe manier van werken wordt nogal eens als onpersoonlijk ervaren.

De teams in de operatie staan onder leiding van de teamchefs. Een belangrijk deel van hun dagelijkse werk is HR-gericht. De HR-belasting is hoog. Teamchefs dreigen te worden overbelast door de combinatie van hun operationele verantwoordelijkheden en hun beheersmatige taken die voortvloeien uit hun LFNP-functie. Een deel van deze belasting is anno 2017 verminderd, doordat systemen stabiel en bekender zijn en door de mogelijkheid om anderen te autoriseren. Vooralsnog ervaren teamchefs weliswaar dat zij verantwoordelijk zijn voor HR-zaken betreffende hun team, maar worden de relevante beslissingen vaak elders genomen. Het voornemen uit de herijtingsnota om het personeelsmandaat bij de eenheden te vergroten, is nog niet gerealiseerd.

4.2.2 Financiën [DB, P.58-64]

Hogere efficiency en een besparing van € 230 miljoen per jaar na 2015 behoorden tot de strategische doelen van de Pw2012. De besparingen waren volgens het realisatieplan mogelijk door onder andere het terugdringen van overhead, efficiënter werken, vergroting van het kostenbewustzijn, bundeling van automatisering, standaardisatie van bedrijfsvoeringsprocessen en vermindering van administratieve lasten.

Naast bezuinigingen waren er wel extra middelen beschikbaar voor de reorganisatie van de politie, in eerste instantie € 230 miljoen. In 2015 is dit budget opgehoogd naar incidenteel € 460 miljoen. Veel bezuinigingen zijn opgevangen binnen de niet-operationele sterkte terwijl de investeringen vooral ten goede van de operationele sterkte zijn gekomen. De niet-operationele sterkte is tussen 2012 en 2016 afgenomen met 19 procent terwijl de exploitatiekosten voor de normale bedrijfsvoering in dezelfde periode zijn toegenomen met 6 procent.

Het PWC-onderzoek²⁵ uit 2016 naar de omvang van het personele en materiële budget van de nationale politie gaf

inzicht in de haalbaarheid van de efficiencydoelstellingen. De hoofdvraag die werd beantwoord is “of de thans voorziene omvang van het budget voor de materiële lasten en de thans bekende ambities ten aanzien van prestaties, dienstverlening, kwaliteit personeel, huisvesting, ICT, etc. duurzaam gerealiseerd kunnen worden”. Het rapport toonde dat de realisatie voorlopig nog achterblijft op de begrote taakstellingen en dat het negatieve exploitatieresultaat van 2015 deels ten laste is gekomen van de bestemmingsreserve ICT. Het rapport concludeerde verder dat in 2016 de lasten van de politie circa € 292 miljoen hoger zouden liggen dan de € 4.771 miljoen die in de meerjarenbegroting van 2016 is genoemd. De belangrijkste oorzaken hiervan waren de hogere personeelslasten (vooral operationele sterkte), de kosten voor verbindingen en automatisering als gevolg van vertraging van het Aanvalsprogramma IV en de hogere kosten door de nieuwe cao.

Vooruitblik

In de opeenvolgende meerjarenbegrotingen tussen 2013 en 2016 zijn de exploitatiekosten van de politie telkens licht omhoog bijgesteld. Naar aanleiding van het PWC-rapport en de hogere kosten van de nieuwe cao zijn de begrote uitgaven vanaf 2017 fors naar boven bijgesteld. Door de prognose voor 2020 af te zetten tegen de realisatie van 2015, is op macroniveau een inschatting gemaakt van de te verwachten besparing. Wanneer de kostenprognose voor 2020 € 5.063 miljoen wordt afgezet tegen de exploitatiekosten van 2015 (€ 5.338 miljoen volgens jaarrekening), wordt duidelijk dat gestreefd wordt naar een daling van ongeveer 5%. Wanneer de autonome ontwikkeling van hogere kosten door een nieuw cao voor de politie wordt meegenomen in de kostenprognose voor 2020 (€ 5.308 miljoen incl. cao-effect), blijven de kosten ongeveer gelijk aan de exploitatiekosten van 2015.

Voorlopige resultaten en knelpunten

Op dit moment is de politie financieel zeker nog niet *in control*. Er is bijvoorbeeld nog geen verplichtingenadministratie waardoor er weinig zicht is op over- en onderuitputting. In 2018 wil de politie in control zijn en de verwachting van de politie is dat dit haalbaar is.

Bij de inwerkingtreden van de Pw2012 is behalve de overgang naar één budget voor de gehele Nederlandse Politie²⁶ ook de verantwoordelijkheid voor budgetten gecentraliseerd. Er heeft bovendien een herverdeling van middelen tussen eenheden plaatsgevonden, waardoor sommige eenheden sinds de invoering van de nationale politie meer te besteden hebben dan voorheen, en andere eenheden juist minder. Parallel aan de omvorming van de organisatie is per bedrijfsvoeringskolom naar bezuinigingen gezocht. Beheersing

25. PWC (2016). *Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget Nationale Politie 2016-2020*.

26. Korps Politie Caribisch Nederland ingesteld op 10-10-2010 valt niet onder de Politiewet 2012 maar onder de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

van het desbetreffende proces werd het belangrijkste doel. In de praktijk betekende dit dat er voornamelijk per kolom is gewerkt. Binnen de kolommen is op een aantal dossiers keuzemogelijkheden geïntroduceerd (door te werken met een puntensysteem of een budget), maar was het niet mogelijk om tussen de kolommen (bijvoorbeeld tussen huisvesting en ICT) te schuiven.

Omdat de sturingsinformatie op eenheidsniveau niet direct aansluit bij de behoefte van de eenheden, is het nog lastig om besteding van budget binnen de eenheid te realiseren. Teamchefs hebben geen inzicht in de verplichtingen, maar voelen wel de verantwoordelijkheden voor de inzet van hun team binnen de financiële kaders. Aan de andere kant beschikt het PDC als budgethouder zelf ook slechts over beperkte sturingsmogelijkheden. Het PDC kan overbestedingen constateren, maar kan die niet zelf ongedaan maken.

De bezuinigingen op de niet-operationele sterkte worden binnen de politie als probleem ervaren. Vooral de capaciteitsreductie van het PDC heeft gedurende de reorganisatie tot knelpunten geleid. Daarnaast ervaart de operatie dat door de besparingen op de niet-operationele sterkte er meer beheers- en bedrijfsvoeringswerk bij de operatie (in het bijzonder teamchefs) wordt neergelegd.

De invloed die het lokale gezag kan uitoefenen op de operatie wordt begrensd door de beperkte beheersinvloed en door de vaste centraal bepaalde allocatiekaders. Een teamchef of politiechef wordt beperkt in het volgen van het lokale gezag doordat middelen vastzitten binnen kolommen. Het gebrek aan lokale sturingsmogelijkheden en afwegingsruimte heeft dan ook gevolgen voor de mate waarin op lokaal niveau het politieke beheer (en in het verlengde daarvan operatie) de preferenties van het bestuurlijk-justitiële gezag kan volgen.

4.2.3 Facilitair: huisvesting [DB, P.75-83]

Het Strategisch Huisvestingsplan (SHP) is gebaseerd op de kaders van de minister van VenJ en moest passen bij de gerechtelijke kaart van Nederland:

- één hoofdlocatie voor de (staf) korpsleiding;
- drie PDC locaties voor geconcentreerde bedrijfsvoering;
- tien hoofdlocaties voor de regionale eenheden en;
- 167 teambureaus, één per basisteam.

Het SHP is in een vroeg stadium opgesteld en is begin 2013 opgeleverd. Eenheden hebben in het najaar van 2013 aangegeven behoefte te hebben aan 210 teambureaus en 295 steunpunten voor lokale aanwezigheid (behoeftestelling). Ook het lokale gezag speelde bij die besluitvorming een rol, zij streefden naar een herkenbaar punt van de politie in elke gemeente. Behalve operationele slagkracht wogen psychologische (tastbare *local presence* stelt burgers gerust) en regionale werkgelegenheidsoverwegingen mee in deze opstelling.

(Regio)burgemeesters hebben begin 2013 aan de bel getrokken omdat zij vonden dat het gezag nauw betrokken moest worden bij de locatiekeuzes. Zij benadrukten dat het van belang is om niet primair vanuit financieel perspectief te kijken naar huisvesting, maar juist het niveau van dienstverlening centraal te stellen. Na het consultatieproces is er in december 2014 in het LOVP ingestemd met circa 575 politie-locaties (teambureaus, tweede teambureaus, steunpunten groot en klein). Verder is afgesproken dat de politie en het gezag doorlopend lokaal de werking bezien van de dienstverlening, bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie in relatie tot het huisvestingsplan en dit zo nodig bijstellen. Ten slotte is afgesproken dat de gemeenten de huur verzorgen van steunpunten die specifiek voor de burgemeester worden ingericht.

De implementatie van de eerste fase van het SHP betreft het op orde brengen van de huisvesting zodat alle medewerkers binnen twee jaar na hun plaatsingsbesluit kunnen werken op de plek waar ze zijn geplaatst. De streefdatum van eind 2017 zal niet worden gehaald. Voor de implementatie van de tweede fase (huisvesting conform het strategische huisvestingsplan, einddatum 2025) is de landelijke besluitvorming afgerond en zijn er simulaties uitgevoerd, maar er worden op onderdelen nog *business cases* uitgewerkt en er starten huisvestingsprojecten.

4.2.4 Facilitair: centrale inkoop [DB, P.65-68]

Het proces rondom inkoop is ondergebracht bij twee afdelingen in het PDC: Producten- en Dienstenmanagement (PDM) en Inkoopmanagement (IKM). Binnen de eenheden is geen inkoopcapaciteit of -expertise aanwezig. Het is de taak van de afdeling PDM om te organiseren dat de eenheden hun behoefte, materiedeskundigheid en praktijkkennis op een goede manier in kunnen brengen in de inkoopprocedures. Ook hier wordt net als bij HRM gewerkt met het click-call-face systeem.

Bij veelvoorkomende producten wordt gewerkt met vooraf vastgestelde budgettering. Dit geldt bijvoorbeeld voor het operationele uniform. Voor de inkoop van voertuigen is een proces ingericht waarbij een voertuig een vastgesteld aantal punten waard is en iedere eenheid een aantal punten krijgt toegewezen waarmee zij voertuigen van hun keuze kunnen aanschaffen. Het gaat dan om geormerkte puntenaantallen: eenheden kunnen bijvoorbeeld geen punten voor auto's inzetten voor computers of huisvesting. Voor kleinere onderdelen bestaat een dergelijke budgettering niet. Deze kunnen via het interne inkoopstelsel Planon en met toestemming van de teamchef worden aangeschaft. De inrichting van Planon is gereed, maar er is nog niet voor alle producten en diensten een contract resp. een bestelcatalogus beschikbaar. In de meeste standaardvragen kan worden voorzien, maar de inrichting van het proces rondom de inkoop en levering van uitzonderingen is nog in volle gang.

Voorlopige resultaten en knelpunten

In beginsel is men positief over de centralisering van de inkoop. Er is sprake van efficiëntievoordelen door de toegenomen professionaliteit en uniformiteit. Dit komt vooral tot uiting bij grote aankopen zoals auto's, kleding en meubilair. Daarmee is niet gezegd dat de doelmatigheid optimaal is. Door een gebrek aan inzicht in budgetuitputting kan er lokaal (eenheden, basisteams) geen (goede) afweging worden gemaakt tussen verschillende prioriteiten en wordt in sommige gevallen meer besteld dan nodig. Eenheden ervaren dat het aanbod voornamelijk wordt gestuurd vanuit het PDC, terwijl het PDC moeite heeft om binnen eenheden capaciteit te vinden om de vraagarticulatie kwalitatief goed vorm te geven. Het gezamenlijk oppakken van dit proces komt inmiddels wel op gang. Centrale inkoop gaat ook gepaard met een grotere logheid, waardoor minder snel ingekocht kan worden dan dat de korpsen voorheen zelf konden. En er zijn de alledaagse ergernissen van gebak en bloemen die worden aanbesteed en niet meer spontaan in de wijk kunnen worden gekocht. De zorg daarbij is ook dat dit ook gevolgen heeft voor de binding met de wijk, wat daarmee direct het operationele werk raakt. Dit wordt ook als knelpunt benoemd door burgemeesters. Het gebrek aan mogelijkheden om lokaal losse artikelen te kopen, hangt samen met de keuze om van de politie één rechtspersoon te maken. Het gevolg is dat vrijwel alle aankopen boven de drempelwaarde uitkomen waarbij de verplichting tot Europees aanbesteden geldt. Waar dat kan, wordt in aanbestedingen inmiddels beter rekening gehouden met het inrichten van regionale percelen waar ook lokale ondernemers op kunnen inschrijven.

4.3 ICT en informatievoorziening (ICT/IV) [DB, p.55-58]

De ICT van de politie is al langere tijd een bron van zorg en een belangrijke reden om het beheer van de politie te centraliseren. Zo kampten verschillende korpsen met verouderde software en slechte beschikbaarheid van systemen. Er werd ook nog eens gewerkt met verschillende systemen waardoor informatie-uitwisseling moeilijk was. Daar kwam bovenop dat de beheerskosten veel te hoog waren. Vanaf 2006 werd de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) van kracht, waardoor samenwerking op het gebied van ontwikkeling, exploitatie en beheer van ICT-voorzieningen op gang kwam.

In 2011 presenteerde de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de staat van de ICT van de politie. Zij concludeerde dat er in tien jaar weinig vooruitgang was geboekt bij het structureel oplossen van knelpunten in de ICT. In reactie op dit rapport besloot de minister van VenJ tot het Aanvalsprogramma Informatievoorziening dat in 2011 van start ging. In 2012 is er een bijgesteld Aanvalsprogramma gepresenteerd, omdat het eerdere Aanvalsprogramma te ambitieus en complex werd bevonden. In 2013 werd het volgende Bijgestelde Aanvalsprogramma 2013-2017 (BAVP) gepresenteerd, waarin

een aanpak werd gepresenteerd voor structurele vervanging en vernieuwing van de infrastructuur en het applicatieportfolio. Dit programma beoogde de informatievoorziening en ICT van de politie op het juiste niveau te brengen. De ICT/IV-situatie bleek echter slechter dan voorzien waardoor dit programma forse vertraging opliep. Ook bleek de grens aan de hoeveelheid veranderingen die de organisatie aankon eerder bereikt dan in het Aanvalsprogramma werd verondersteld. De nadruk is vervolgens komen te liggen op het op orde brengen van de basisregistratie. Inhoudelijke verbeteringen zoals vernieuwing van operationele systemen zijn uitgesteld.

Voorlopige resultaten en knelpunten

Uit dit deelonderzoek blijkt dat betrokkenen het erover eens zijn dat ICT een bedrijfsvoeringsonderdeel is dat zich goed leent voor centralisatie. Teruggaan naar een situatie waarin het ICT-landschap per korps wordt bepaald, vindt niemand wenselijk. Er is waardering voor het feit dat door het harmoniseren van het ICT-landschap veel minder applicaties nodig zijn, waardoor efficiënter gewerkt kan worden. Ook de Algemene Rekenkamer concludeerde in 2016 dat de politie sinds 2011 op ICT-gebied vooruitgang heeft geboekt in sturing en beheersing maar dat de ICT-strategie wel duidelijker gekoppeld zou moeten worden aan de strategische doelen van de politie.

Verder komt naar voren dat ICT-systemen beter beschikbaar zijn; systemen vallen minder vaak uit dan 2-3 jaar geleden. Een aantal systemen wordt expliciet positief gewaardeerd door medewerkers. Vooral MEOS (Mobiel Effectiever op Straat) draagt bij aan sneller bevragen en het afrekenen van boetes op straat, maar ook SummIT, Youforce en Basisvoorziening Handhaving (BVH) worden genoemd. Vooral binnen de centrale onderdelen van de politie ervaart men de meerwaarde van een landelijke gegevensset (Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging, BVI-IB). Aandachtspunt daarbij is wel dat de centralisatie als gevolg heeft dat ICT-medewerkers vaak niet meer lokaal in de eenheden aanwezig zijn. Dat belemmert snelheid en maatwerk in hun dienstverlening.

Er zijn onvoldoende middelen beschikbaar om de vastgestelde ICT-ambities waar te maken. Er is nog weinig ruimte voor verdere vernieuwing omdat er vooral is geïnvesteerd in het stabiel maken van de basisinfrastructuur. Daarnaast merken eenheden een beperktere ruimte voor het lokaal ontwikkelen van applicaties. Sommige lokale ideeën voor applicaties sorteren landelijk gezien beperkte meerwaarde en krijgen daarom niet de prioriteit van het PDC.

Wat betreft de managementinformatiesystemen is het inzicht op landelijk niveau sterk verbeterd. In plaats van overzichten uit 26 registratiesystemen is nu een integraal overzicht mogelijk. Op het niveau van de eenheid zijn over-

zichten vooralsnog echter beperkt of laat beschikbaar en de systemen geven (nog) geen overzichten op het niveau van het team. Op het niveau van het individu zijn met name de HR-overzichten completer dan voorheen.

OM, ZM en andere partners in de keten maken veel gebruik van de informatie van de politie. De Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging (BVI-IB) wordt jaarlijks meer dan twee miljoen keer bevestigd door ketenpartijen. Dat spoort met de doelstelling. Ook binnen de centrale onderdelen van de politie wordt de meerwaarde van een landelijke gegevensset (BVI-IB) gezien. Een andere positieve ontwikkeling in de samenwerking is de aansluiting van de politie op digitaal werken in de strafrechtketen.

4.4 Conclusies

Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer eenduidigheid en efficiëntie? [\[DB, P.14-16\]](#)

De politieorganisatie is eenduidiger geworden als gevolg van de centralisatie. Daarvoor zijn diverse aanwijzingen te vinden in de ontwikkeling van de afzonderlijke bedrijfsvoeringskolommen. Op een aantal vlakken zijn grote stappen gezet:

- op steeds meer onderdelen geldt een landelijke standaard voor processen;
- politiefunctionarissen in het hele land worden vaker op vergelijkbare manier gefaciliteerd;
- er wordt geïnvesteerd in een eenduidige registratie van managementinformatie, waardoor een totaalbeeld ontstaat van de politieorganisatie;
- het beschikbare budget in verschillende eenheden is voor een groot deel gelijkgetrokken.

De verwachting was dat centralisatie tot schaalvoordelen zou leiden en dat daarmee een bezuiniging van € 230 miljoen op de nationale politie kon worden gerealiseerd. Door het dubbele slot moest deze bezuiniging uit de niet-operationele sterkte komen. Hoewel de niet-operationele sterkte tussen 2012 en 2016 met 19% is afgenomen, zijn de exploitatiekosten voor de normale bedrijfsvoering in dezelfde periode toegenomen met 6 procent. In de huidige verantwoordelijkheidsverdeling is de organisatie bovendien kwetsbaar voor budgetoverschrijdingen omdat sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden niet in één hand liggen.

Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer effectiviteit en kwaliteit? [\[DB, P.16-18\]](#)

Op een aantal dossiers heeft de nationale politie meer expertise dan voorheen. De schaa sprong is op onderdelen benut om tot betere kwaliteit te komen (specialistische functies en strategische functies met een hoger werk- en denkniveau).

Hoewel verschillende korpsen voorheen al samenwerkten (VtsPN), was deze constructie in de praktijk te vrijblijvend om verandering te kunnen bewerkstelligen. Op dit moment is

deze situatie niet meer aan de orde. Er is nu sprake van meer doorzettingsmacht en dat zorgt voor meer snelheid.

In de huidige organisatieopzet heeft de bedrijfsvoering meer afstand tot de operatie. Een positief effect hiervan is dat afwegingen meer geobjectiveerd worden en eenheden door de vergelijking met andere eenheden soms een spiegel krijgen voorgehouden, op basis waarvan zij andere besluiten nemen. Een keerzijde is dat de dienstverlening door de grotere afstand het risico loopt minder goed aan te sluiten bij de operatie. Knelpunten ontstaan verder vooral als in de bedrijfsvoering moet worden afgeweken van de standaard of als snelheid geboden is. In het zoeken naar de balans tussen eenduidigheid en flexibiliteit zorgen de bezuinigingen op de niet-operationele sterkte voor een extra accent op eenduidigheid.

Is de informatievoorziening/ICT intern en extern ondersteunend aan samenwerking? [\[DB, P.18-19\]](#)

De ICT-portefeuille heeft forse veranderingen en tegenvallers gekend. Dit heeft voor een groot deel te maken met de tegenvallende startpositie, de systemen bleken slechter op orde dan verwacht. Daarnaast bleek de grens aan de hoeveelheid veranderingen die de organisatie aankon eerder bereikt dan in het Aanvalsprogramma werd gehoopt. De nadruk is daarmee komen te liggen op het op orde brengen van de basisregistratie. Inhoudelijke verbeteringen zijn naar achteren geschoven. Er is echter wel verbetering zichtbaar.

ICT wordt expliciet als positief voorbeeld genoemd als wordt gevraagd naar de effecten van de centralisatie. Dit hangt vooral samen met de toegenomen stabiliteit van de systemen, die grote impact heeft op de dagelijkse werkzaamheden in de eenheden, en daarmee hoog wordt gewaardeerd. Wel is de organisatie kwetsbaar op het ICT/IV-dossier. Een groot deel van de kwetsbaarheid wordt veroorzaakt doordat er op korte termijn nog veel moet gebeuren. De eerste uitdaging is dan ook om de systemen echt op orde te krijgen. Op lange termijn zal de organisatie een manier moeten vinden om lokale behoeften om te zetten in innovaties op ICT/IV-gebied. De uitdaging is hoe innovatie in de organisatie wordt gestimuleerd en gefaciliteerd. De commissie zag wel enkele ontwikkelingen in die richting (zie kader).

Werkbezoek commissie aan productlijn Cloud, Big data, Internet (Driebergen)

De productlijn Cloud, Big data, Internet is een nieuw, jong onderdeel van de Dienst ICT van de nationale politie. De productlijn is 2 jaar geleden ontstaan uit een aantal zelfstandige projecten binnen de politie (waaronder internet Research Network (iRN) maar ook Hansken van het Nederlands Forensisch Instituut) die alle gebaseerd zijn op vernieuwende (big data) techno-

logie, open source software en ‘agile’ (snelle, wendbare) vorm van IT. De productlijn werkt met kleine, hoogwaardige en zelfstandige zogenaamde ‘devops’ teams. Het ontwikkelt moderne, nieuwe IT producten voor de nationale politie in directe samenwerking met de politie werkvloer maar ook samen met andere organisaties binnen het VenJ-domein. Nieuwe producten en diensten voor alle soorten werkzaamheden bij de politie worden in twee wekelijkse sprints ontwikkeld in een eigen private cloud omgeving in het datacenter van de nationale politie. Door minimale externe afhankelijkheden (b.v. geen licentie kosten voor software of ‘vendor lock-in’) kunnen in hoog tempo vernieuwende IT en innovaties worden neergezet en blijvend doorontwikkeld. In de ontwikkeling van producten is toetsbaarheid en transparantie van alle data leidend, zodat inzichtelijk blijft hoe informatie tot stand komt en onafhankelijk (door b.v. rechters) getoetst kan worden.

Is er sprake van integrale afstemming tussen de kolommen? [\[DB, P.19-20\]](#)

Op dit moment wordt sterk per bedrijfsvoeringskolom gestuurd. Door de schotten tussen de budgetten voor verschillende kolommen hebben eenheden en basisteams beperkte mogelijkheden om integraal te sturen op hun bedrijfsvoering. Sturing op integraliteit tussen kolommen is belegd bij het PDC en de staf korpsleiding, die het beleid vaststelt. Deze organisatieonderdelen zijn zelf echter per bedrijfsvoeringskolom georganiseerd, waardoor de sturing op integraliteit niet in het organisatie-model geborgd is. Hoewel de politieorganisatie werkt aan meer integraliteit, moet dit in het huidige organisatie-model ver van de operatie vorm krijgen. Het is de vraag of er voldoende mechanismen voorhanden zijn om tegenwicht te bieden aan verkokering.

Is er ruimte voor maatwerk richting de eenheden? [\[DB, P.20-22\]](#)

De roep om ‘lokaal maatwerk’ is een signaal van een onderliggend probleem, namelijk een tekort aan (lokale) regelruimte. De belangrijkste behoeften liggen juist daar waar zich knelpunten voordoen: meer ruimte om noodzakelijke uitzonderingen te maken, meer mogelijkheden zelf afwegingen te maken en snellere oplossingen voor wensen waar nog geen beleid voor aanwezig is. Met betrekking tot lokale regelruimte zijn wel stappen gezet, maar het is niet duidelijk of deze voldoende effect hebben.

Blijft het beheer het lokale gezag volgen? [\[DB, P.22-23\]](#)

Het adagium ‘beheer volgt gezag’ wordt verschillend geïnterpreteerd. Binnen de politie wordt het uitgangspunt vertaald in ‘de minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet’. In de praktijk komt het erop neer dat centraal wordt besloten hoeveel agenten, huisvesting en materieel een eenheid heeft, en dat die vervolgens conform de wensen van het lokale gezag ingezet kunnen worden. Een aantal gezagsdragers (met name regioburgemeesters) stelt dit uitgangspunt ter discussie en wijst erop dat deze benadering niet voldoet. Zij geven aan dat zij als lokaal gezag geen afwegingen kunnen maken als ze helemaal niet kunnen overzien welke keuzes er mogelijk zijn.

De Memorie van Toelichting bij de Pw2012²⁷ stelt dat het beheer organisatorische maatregelen moet treffen zodat het lokale gezag aan zijn verantwoordelijkheid kan voldoen, en dat de gezagsdragers bepalend zijn voor de allocatie van middelen binnen de grenzen van beschikbaarheid. Dit is een bredere invulling van het adagium: ‘beheer volgt gezag’ dan in de praktijk gehanteerd wordt door de politie. Als de wet op deze manier wordt uitgelegd, zouden gezagsdragers bijvoorbeeld meer middelen in kunnen zetten op huisvesting ten koste van materieel. Door de manier waarop het beheer nu wordt vormgegeven, is dat niet mogelijk.

De huisvestingscasus laat zien dat hoewel de teamchef operationeel de natuurlijke gesprekspartner van de burgemeester is, hij op huisvestingsgebied niet het mandaat heeft om afspraken met een burgemeester te maken. Ook de politiechef kan niet zelfstandig afspraken maken, maar bemiddelt tussen de wensen van het lokaal gezag en de korpsleiding. De politiechef kan via de lijn invloed uitoefenen in het korpsmanagementteam overleg (KMTO) over de begroting en beheersplannen. Het lokaal gezag kan op die manier indirect invloed uitoefenen, maar op hoofdlijnen ook via de Regioburgemeester in het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) en in het LOVP. De ervaring is dat er in de lijn veel bereikt kan worden (zoals de locatiekeuze (gemeente) en de precieze aantallen teambureaus, steunpunten, werkplekken per steunpunt), aangezien huisvesting veelal over de lange termijn gaat. Daarbij neemt de politiechef aandachtspunten vanuit het lokale gezag ook mee in de lijn richting het KMTO.

[\[DB, P.82\]](#)

Op dit moment moet de conclusie luiden dat de manier waarop de nationale politie invulling geeft aan het adagium ‘beheer volgt gezag’ te beperkt is in vergelijking met de betekenis die hieraan in de wet wordt toegekend. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het gebrek aan lokale regelruimte en lokaal inzicht in bedrijfsvoeringsinformatie. [\[DB, P.23\]](#)

Is de bedrijfsvoering ondersteunend aan de operatie?

[DB, P.68-69]

Het herijkingsplan van de politie stelt dat de bedrijfsvoering van de politie ondersteunend is aan de taakuitvoering die deels landelijk, deels regionaal maar vooral lokaal vorm gegeven wordt onder verantwoordelijkheid van het gezag. De politie stelde eerder zelf vast dat gezien de grote en nog niet afgeronde transformatieopgave in de bedrijfsvoering, haar werkwijze nog niet dienstbaar genoeg is. Dit beeld is nog steeds actueel. Politiechefs, teamchefs en hoofden bedrijfsvoering vinden het PDC eerder kaderstellend dan ondersteunend. Zij identificeren een aantal tijdelijke oorzaken: voor veel vragen is nog geen beleid ontwikkeld, het PDC moest bezuinigen op de niet-operationele sterkte en er werd gewerkt met veel tijdelijke werknemers. Er zijn ook meer structurele oorzaken te noemen. Zo heeft het PDC te weinig menskracht. De knip tussen beleid en uitvoering laat te weinig ruimte voor de uitvoering bij het PDC, en dat kan weer zorgen voor meer afstand tot de operatie. Dit verschilt wel per kolom: het doet zich meer voor bij het personeelsbeleid dan bij het financieel management. Bovendien is er een spanning tussen verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden (mandaat van het PDC en politiechefs/teamchefs). Waar de operatie ervaart dat de bedrijfsvoering niet ondersteunend is aan de operatie, ontstaan *workarounds* (creatieve omwegen). Op die manier lossen medewerkers hun problemen op, maar deze werkwijze sluit niet aan bij de bedoeling van de systemen zoals ze zijn ingericht. Ze vormen daarmee een risico voor de mate waarin de politie beheersmatig *in control* is.

5. Governance [DEELSTUDIE GOVERNANCE (DG)]

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de Pw 2012 in de praktijk is geïmplementeerd en welke consequenties zich voordoen voor de politieorganisatie en voor de verschillende externe partijen die bij het politiewerk betrokken zijn. De hoofdvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt:

Hoe kan de werking van de Pw2012 inzake de thema's (1) politiek bestuurlijke sturing en politiek-democratische verantwoording, (2) samenwerking en (3) maatschappelijke inbedding, worden geëvalueerd?

[DG, P.15]

In de beleidslogica hoort dit onderdeel in de rechter kolom van de figuur 1 thuis (Bestuurlijke, maatschappelijke en democratische inbedding op landelijk, regionaal en lokaal niveau). Een gedetailleerde beschrijving van dit onderwerp staat in de deelstudie Governance.

Onderzoeksmethode

Dit onderzoek combineert een breedte- en dieptestudie. Het breedteonderzoek omvat een evaluatie met een landelijke reikwijdte op basis van literatuuronderzoek, een internet-enquête, inhoudsanalyse van vak- en dagbladen en focusgroepen. Binnen het diepte-onderzoek is een vergelijkend casusonderzoek verricht binnen twee eenheden van de nationale politie – de eenheid Den Haag en de eenheid Zeeland – West-Brabant. [DG, P.15-20]

5.1 Overlegstructuren

Landelijk niveau [DG, P.25-27]

In artikel 19 van de Pw2012 is bepaald dat de Regioburgemeesters, de voorzitter van het College van procureurs-generaal en de minister van VenJ periodiek in aanwezigheid van de korpschef van de nationale politie spreken over het beheer van en de taakuitvoering door de nationale politie. Dit wordt het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) genoemd.

Het LOVP functioneerde oorspronkelijk allerm minst probleemloos, maar het lijkt zich inmiddels een belangrijke plaats te verwerven als interface tussen gezag en beheer en tussen sleutelfiguren en beleidsdoelstellingen op landelijk, eenheids- en lokaal niveau. Op het punt van beheer, zoals de belangrijkste financiële stukken, leveren tegenwoordig de ambtelijke ondersteuning en het strategisch vooroverleg tussen alle betrokken partijen over de agenda een nuttige bijdrage aan het realiseren van meer gezamenlijkheid. Er is daardoor in het LOVP meer ruimte voor inhoudelijke discussie met de minister.

Op landelijk niveau kunnen regioburgemeesters invloed uitoefenen in het LOVP, maar de mate van invloed die zij kunnen ontplooien hangt af van het onderwerp.

Regioburgemeesters hebben naar eigen zeggen meer invloed op de landelijke beleidsdoelstellingen en de verdeling daarvan over de eenheden dan bijvoorbeeld op de verdeling van de sterkte over de eenheden en het ontwerp van de begroting.

In de feitelijke werking van het LOVP is er een verschil in gewicht tussen de burgemeesters van de G4, de grootste steden, en de 'rest'. Hoewel dat niet door iedereen in gelijke mate wordt erkend en onderkend, is er wel degelijk sprake van (sporadisch) afzonderlijk overleg tussen de minister en de grootste steden. De positie van de burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners, wordt regelmatig als zwak gezien.

Een grote meerderheid van de burgemeesters geeft aan vooraf te worden geconsulteerd. Daarmee wordt de 'officiële' route voor decentrale afstemming inzake landelijke prioriteiten gevolgd. Toch wordt de uitkomst van het LOVP door lokale gezagsdragers overwegend ervaren als een top-down voorgekookte uitwerking van prioriteitenstelling en beheer in eenheids- en lokale veiligheidsplannen. Landelijke prioriteiten en -beheer zijn volgens veel betrokkenen op decentraal niveau een onwrikbaar gegeven waarop zij weinig invloed hebben.

Eenheidsniveau [DG, P.27-28]

De Pw2012 stelt dat alle burgemeesters binnen de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie (HOvJ) ten minste eenmaal in de vier jaar bijeenkomen om het regionale beleidsplan inclusief sterkteverdeling en het jaarverslag van de eenheid vast te stellen (art. 39). Er is sprake van een grote variëteit over de eenheden in zowel naamgeving van dit overleg, de periodiciteit, alsmede de invulling ervan en de wijze van beleving en waardering.

Vrijwel alle betrokkenen ervaren *weinig sturende werking* van dit overleg op het lokale politiewerk. Verschillende redenen worden genoemd, variërend van de lage frequentie van overleg tot het gebrek aan beslissingsbevoegdheid over het beheer. Naast het artikel 39 overleg, schrijft de Pw2012 voor dat de regioburgemeester en hoofdofficier van justitie regelmatig overleg voeren met de politiechef van een regionale eenheid (art. 41). Dit afstemmingsoverleg tussen regioburgemeester, HOvJ en eenheidschef wordt over het algemeen als goed of voldoende functionerend gewaardeerd.

Districtsniveau [DG, P.28-29]

Hoewel de Pw2012 niet voorziet in formele overlegfora op districtsniveau, bestaan allerlei informele maar wel geïnstitutionaliseerde afstemmingsgremia, waaronder districtscolleges en stuurploegen. Districtscolleges vormen een schakelpunt tussen eenheid, districten en gemeenten. Hier bespreken burgemeesters, de gebiedsofficier(en) van justitie, districtchefs en soms basisteamchefs allerhande

zaken, waaronder actuele operationele thematiek²⁸, politie- en criminaliteitscijfers. Ook maken zij er afspraken over handhaving, worden capaciteitsvraagstukken besproken en praktijkervaringen uitgewisseld. Districtscolleges ontwikkelen zich dus meer en meer tot platforms voor afstemming en kennisdeling tussen bestuur, OM en politie. In sommige gevallen is sprake van continuïteit van overlegvormen die al bestonden in het vorige, regionale bestel. Veel eenheden gaan uit van de grenzen van de voormalige regio's en districten als onderverdeling in nieuwe districten.

Naast districtscolleges bestaan in sommige eenheden stuurgroepen waar justitie en politie gezamenlijk keuzen maken over de te vervolgen cases. In deze stuurgroepen wegen partijen de te behandelen cases op basis van casescreening waar ook bestuurlijke en justitiële aspecten worden meegewogen, dat is althans het streven.

Lokaal niveau [DG, P.29-31]

De Pw2012 voorziet in lokaal driehoeksoverleg op gemeentelijk niveau (art. 13). In de praktijk is sprake van verschillende vormen van driehoeksoverleg:

- driehoeksoverleg op het niveau van één gemeente;
- driehoeksoverleg met meerdere gemeenten voor één basisteam;
- driehoeksoverleg voor meerdere basisteams;
- districtelijk driehoeksoverleg.

Burgemeesters, (hoofd-)officiëren van justitie en politieflefs geven aan soms deel te nemen aan meerdere vormen van driehoeksoverleg. Burgemeesters van kleinere gemeenten voeren relatief vaker driehoeksoverleg gezamenlijk met meerdere gemeenten voor één basisteam.

In de praktijk is lokaal driehoeksoverleg zoals in de wet omschreven voornamelijk alleen frequente (vaak wekelijkse) praktijk in de grotere steden. In kleinere gemeenten is er dat hooguit enkele keren per jaar. Wel heeft volgens het *right to call* principe de burgemeester de mogelijkheid de driehoek bijeen te roepen. Dat gebeurt voornamelijk naar aanleiding van incidenten. Het formele driehoeksoverleg wordt in kleinere gemeenten min of meer vervangen door frequent overleg tussen burgemeester en teamchef basisteam, het zogenoemde 'politieoverleg' of 'afstemmingsoverleg'.

In alle gemeenten gaan lokale driehoeken in toenemende mate over de inhoud van veiligheidsproblematiek en veiligheidsbeleid. Die trend wordt breed gewaardeerd. Tegelijkertijd ervaren burgemeesters en politieflefs dat het OM niet consistent genoeg aanwezig is in lokale driehoeken.

5.2 Beleidsdoelstellingen [DG, P.32-34]

De Pw2012 schrijft voor dat de minister, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, iedere vier jaar de *landelijke* beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vaststelt (art. 18). Er is een landelijke veiligheidsagenda vastgesteld die in gezamenlijkheid tussen Minister, OM en regioburgemeesters tot stand komt. De regioburgemeesters en een meerderheid van de burgemeesters zijn van mening dat de landelijke veiligheidsagenda alleen prioriteiten behoort te bevatten die ook echt landelijk opgepakt moeten worden. De landelijke prioriteiten moeten volgens hen zoveel mogelijk beperkt worden tot alleen die zaken die echt een landelijke aanpak vergen. Landelijke prioriteiten lijken nu echter de boventoon te zijn gaan voeren doordat er binnen de politie een stevige top-down sturingslijn is gecreëerd op die afspraken uit de veiligheidsagenda, die mede wordt versterkt door de sturing door de minister en beïnvloeding vanuit de Tweede Kamer. Wel wordt gesignaleerd dat landelijke beleidsstukken meer en meer gezamenlijk worden voorbereid.

De Pw2012 stipuleert dat de *eenheid* een regionaal beleidsplan opstelt waarin prioriteiten en sterkteverdeling worden opgenomen (art. 39). De totstandkoming van dit plan vindt in de praktijk voornamelijk in ambtelijke en beleidsondersteunende kringen plaats. Het wordt vastgesteld in het overleg tussen alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie op eenheidsniveau. De totstandkoming van het regionale beleidsplan gebeurt in een proces waarin de gemene deler van de verschillende integrale veiligheidsplannen wordt gezocht en gecombineerd met landelijke prioriteiten. Volgens een meerderheid van de betrokkenen vormen de regionale beleidsplannen een goede basis voor het politiewerk binnen de gemeente, en doen ze daar in ieder geval geen afbreuk aan. Wel worden de plannen regelmatig omschreven als een papieren werkelijkheid waarvan weinig sturing in de dagelijkse praktijk uitgaat.

Hoewel de Pw2012 dit niet vereist, hebben *districten* soms eigen districtsbeleidsplannen. Veelal zijn deze een optelsom van ambities in de plannen van basisteams, waar vervolgens enkele specifieke lokale aandachtspunten bij worden gevoegd op basis van consultatie van de burgemeesters. Tevens bevatten deze plannen specificaties van het aandeel dat op districtsniveau moet worden geleverd in de realisatie van de landelijke prioriteiten. Op de achtergrond spelen lokale integrale beleidsplannen een rol.

Het algemene beeld dat naar voren komt is dat men op vrijwel alle niveaus geen grote discrepanties tussen landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten voor politiewerk ervaart. Bovenlokale prioriteiten worden overgenomen en, indien

28. Zoals bijvoorbeeld jihadisme en terrorisme, woninginbraken, ondermijning, hennep e.d.

nodig en mogelijk, worden er lokale prioriteiten aan toegevoegd. Bij aanvang van het nieuwe bestel hadden de beleidsplannen in de eenheid een hoog ritueel karakter en waren teamplannen een verplicht nummer zonder veel betekenis voor het werk en de sturing van het werk. Dat lijkt nu te veranderen. Er is meer samenspraak met bestuur, OM en andere partners in de totstandkoming van teamplannen. Ook is er meer sprake van een bottom-up element, mede door het voorzichtig betrekken van derden bij maken van de plannen, die overigens nog steeds eerst en vooral het product van het samenspel tussen staffunctionarissen zijn.

5.3 Rol regioburgemeester [DG, p.35-36]

De functie van regioburgemeester is nog in ontwikkeling en wordt vooralsnog niet als problematisch ervaren. Het blijft wel een zoektocht naar houvast, balans en maatvoering. Regioburgemeesters verzamelen daardoor in toenemende mate staf om zich heen (adviseurs regioburgemeester, regionaal veiligheidsbureau). Met behulp van het landelijke bureau regioburgemeesters worden netwerken gevormd met ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (OOV) op lokaal en regionaal niveau om de communicatie en de snelheid van informatie-uitwisseling te verbeteren. Binnen de eenheden zijn allerlei uiteenlopende informele arrangementen aan het ontstaan om te zorgen voor voldoende onderlinge binding en communicatie tussen de regioburgemeester en andere gezagsdragers, en tussen de verschillende sturingsgremia die in alle eenheden zijn ingericht onder verschillende benamingen zoals verbrede driehoek of dagelijks bestuur.

Op eenheidsniveau wordt de functie van regioburgemeester weinig sturingskracht toegedicht. Het ontbreken van formele beheersbevoegdheden is daar debet aan. Dit wordt deels gecompenseerd door het persoonlijk gezag dat een regioburgemeester onder diens collega's geniet en de loyaliteit van de politie in de richting van de gezagsdragers. Hierdoor kunnen regioburgemeesters desgewenst een dominantere rol spelen in de governance van een eenheid dan op grond van louter formele bevoegdheden mag worden verwacht.

5.4 Oriëntatie op lokaal gezag [DG, p.36-39]

Op landelijk niveau is de minister van Veiligheid en Justitie naast beheerder ook inhoudelijk verantwoordelijk voor de landelijke beleidsprioriteiten en is hij gezagsdrager voor enkele taken van de landelijke eenheid. Kamerleden geven aan dat er zorgen bestaan over deze combinatie van rollen en bevoegdheden. Waar de nationale politie in eerste instantie nogal eenzijdig was georiënteerd op de minister en het departement, is na de herijking en met de komst van een nieuwe korpschef een toegenomen oriëntatie van de politie op de (regio)burgemeesters. Er is een groter besef van de noodzaak van regionale en lokale differentiatie en het toelaten van verschillen.

Eenheidschefs zijn over het algemeen redelijk tevreden over de mate waarin en wijze waarop de politie kan voldoen aan de wensen van het gezag. Er wordt volgens hen voldoende recht gedaan aan wensen van zowel gemeenten als van het Openbaar Ministerie. Zij ervaren daarnaast voldoende ruimte om te kunnen werken aan specifiek lokale problemen.

Op lokaal niveau voeren de burgemeester en officier van justitie gezag over de politie. Burgemeesters zijn op grotere afstand van het beheer komen te staan. Dit geldt vooral voor de voormalige korpsbeheerders. Bijna de helft van de burgemeesters geeft aan dat de landelijke prioriteiten ten koste gaan van het werken aan lokale prioriteiten. De korpsleiding stuurt volgens hen op de landelijke prioriteiten waardoor de capaciteit voor lokale problemen in het gedrang komt. Een andere reden waarom (vooraf vastgestelde) lokale prioriteiten in de knel komen is de zuigkracht van acute problemen (inzet voor vluchtelingen crisis, bewaking vanwege de toegenomen dreigingssituatie, grote evenementen).

Driekwart van de chefs van basisteams geeft aan dat zij onvoldoende financiële speelruimte hebben om tegemoet te komen aan wensen van gemeenten en OM. Zij noemen als oorzaken daarvoor: gebrek aan personele capaciteit; te weinig vrijheid inzake bedrijfsvoering; personeelsverloop door de personele reorganisatie; het ontbreken van of te beperkt zijn van operationele beleidsvrije ruimte; inperking van de ruimte door de prioriteit die moet worden gegeven aan landelijke doelen. In kleine gemeenten in landelijke gebieden schiet de politiecapaciteit regelmatig tekort voor alle voorkomende werkzaamheden. Dit komt in de eerste plaats omdat de formatie op krapte is georganiseerd. Daarnaast waren veel teams lange tijd niet op volle sterkte als gevolg van de personele reorganisatie. In de buitengebieden worden de aanrijtijden niet altijd gehaald vanwege de grote afstanden. Daarnaast moeten teams capaciteit leveren aan andere onderdelen.

5.5 Sturing [DG, p.39-43]

In de beginperiode van het nationale bestel lag de nadruk van de korpsleiding op de voordelen van centralisering van het beheer. De centrale organisatiestructuur van de politie zou van meerwaarde zijn voor de bedrijfsvoering, de operationele samenwerking en de informatiedeling. Later werd de nadruk op centrale sturing genuanceerd en erkende de nieuw aangetreden korpschef dat regionale eenheden/chefs meer beheersruimte moest worden gegund. Deze korpschef streeft naar een intern sturingsmodel waarin politiechefs via het KMTO en hun (landelijke) portefeuilles invloed op de bedrijfsvoering en het beleid krijgen. Hij wil (meer) ruimte voor de politiechefs creëren zodat zij hun individuele verantwoordelijkheden beter kunnen waarmaken.

Beleidsvorming en sturing op eenheidsniveau is niet sterk. Dat komt voornamelijk tot uiting in de praktijkinvulling

van het overleg tussen alle burgemeesters en de hoofd-officier van justitie (art. 39). Doordat er weinig animo was voor dit overleg in de onderzochte eenheden, heeft het een aangepaste invulling gekregen. De frequentie van de bijeenkomsten is teruggebracht en discussies over beleid zijn vervangen door thematische bijeenkomsten rond actuele veiligheidsvraagstukken. Alle betrokkenen geven aan dat van dit overleg geen sturing op de politie uitgaat wegens gebrek aan beslissingsbevoegdheid over beheer, lage frequentie bijeenkomsten en papieren beleidsplannen. Het regionale beleidsplan is vooral een papieren exercitie waarin landelijke, eenheids- en lokale prioriteiten worden samengevoegd. Volgens velen is de bestuurlijke drukte in de eenheden toegenomen. Van minder overlegvormen of een sneller besluitvormingsproces is evenmin sprake.

Districtscolleges of districts driehoeken ontwikkelen zich meer en meer tot platforms voor afstemming en kennisdeling tussen bestuur, OM en politie. Waar de districtschef in eerste aanleg alleen een interne, coördinerende functie had ten opzichte van de chefs van basisteams ontstaan hier *niet* in de Pw2012 genoemde districtsoverleggen die veiligheids-thema's en ervaren best practices bespreken. Hoewel het districts niveau door velen wordt benut vanwege de 'behaapbare' en vertrouwde schaal voor overleg tussen politie, bestuur en justitie (erfenis regionaal bestel), lijkt hier vooralsnog geen sterke sturende/besluitvormend werking vanuit te gaan voor politiebeleid en activiteit.

De aansturing van politiewerk op lokaal niveau verloopt voornamelijk via bilaterale contacten tussen burgemeester enerzijds en teamchef, districtchef of eenheidschef anderzijds en wordt volgens betrokkenen voornamelijk gedreven door de actualiteit.

5.6 Democratisch toezicht, samenwerking en maatschappelijke inbedding

Democratisch toezicht [DG, P.43-45]

Op landelijk niveau controleert het parlement de minister als landelijke gezagsdrager en eindverantwoordelijke voor het politiebeheer. Over hun eigen, controlerende rol zijn de Kamerleden soms kritisch. Men spreekt over te veel nadruk op incidenten en te weinig terughoudendheid ten opzichte van wat lokaal is en zou moeten blijven. Verantwoording door de minister van VenJ jegens het parlement heeft volgens Kamerleden zowel positieve als negatieve kanten. Positief is dat de minister niet meer kan 'duiken' als er

vragen zijn of kritiek wordt geuit. Ten aanzien van het politiebeleid en beheer kan de minister nu niet meer stellen dat hij er niet over gaat. Negatief is de sterke neiging tot incidentalisme in de manier waarop het parlement de minister aanspreekt. Zowel de minister als het parlement bemoeien zich vaak met lokale aangelegenheden die aandacht van de media krijgen.

De *gemeenteraad* oefent onder het landelijke politiebestedel op gebruikelijke wijze verantwoording uit, namelijk door het stellen van vragen en goedkeuren van integrale veiligheidsplannen die bijna alle gemeenten tegenwoordig hebben. Zowel burgemeesters, officieren van justitie en politiemensen als raadsleden zijn kritisch over het verloop van democratische controle op lokaal niveau. De beoogde verbeteringen van de democratische verantwoording op lokaal niveau wordt in de Pw2012 geregeld met de verplichting voor burgemeester om de raad te horen over het ontwerp beleidsplan voor de regionale eenheid (art. 38b). Binnen eenheden blijkt dat dit geen sterk beleefde praktijk is²⁹.

Samenwerking [DG, P.45-48]

De operationele samenwerking tussen de politie en (uitvoerende) partners³⁰ wordt allereerst gewaardeerd. Op strategisch niveau verloopt dat moeizamer. Dit heeft echter niet zozeer met het nieuwe bestel te maken als wel met de mobiliteit die de nieuwe nationale politie in het leven riep, en de schaalvergroting waardoor oude contacten en netwerken verdwenen en men dus de nieuwe politiemensen moest leren kennen.

Alhoewel samenwerking in de regel als positief wordt ervaren, geldt dat niet voor informatiedeling. De oorzaak wordt gelegd bij de privacy wetgeving en niet zozeer bij bestelveranderingen. Om de operationele samenwerking te bevorderen wordt gebruikt gemaakt van convenanten tussen de samenwerkingspartners, politie en gemeente die worden voorgelegd aan alle bestuurlijke gremia. Deze convenanten kennen bepalingen op basis waarvan persoonsgegevens kunnen worden uitgewisseld.

Samenwerking buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA)

Veel burgemeesters en raadsleden geven aan dat er BOA's werkzaam zijn binnen hun gemeente. Deze ontwikkeling dateert echter van voor de komst van Nationale Politie. Bij een kwart van de Nederlandse gemeenten is sinds de

29. Hoewel niet wettelijk verplicht, spreken gemeenten wel over hun lokale veiligheidsplannen. Het voorstel tot wijziging van de Gemeentewet, dat strekte tot het verplichten van gemeenteraden om ten minste eenmaal in de vier jaar een integraal veiligheidsplan vast te stellen, werd bij brief van 1 juli 2013 ingetrokken. Gebleken was dat 90% van de gemeenten al een dergelijk plan had (TK 2012-2013, 32459 nr. 14).

30. Sinds 2016 voert de KMar hoogrisicobeveiliging uit bij bijvoorbeeld ministeries en de Tweede Kamer. De KMar draagt hiervoor zorg in bijstand aan de politie. Gelet op het feit dat het gaat om een structurele activiteit is het denkbaar dat deze hoogrisicobeveiliging als zelfstandige taak van de KMar in artikel 4 van de PW 2012 wordt opgenomen. Op dit moment (oktober 2017) is de discussie tussen betrokkenen hierover nog niet afgerond.

invoering van de Nationale Politie het aantal BOA's op straat toegenomen. Ondanks de bezuinigingen in die jaren zijn er vrijwel geen gemeenten in Nederland die in die periode het aantal BOA's in het publieke domein hebben vermindert. Opmerkelijk is ook de groei van de inzet van private beveiligers als BOA in het publieke domein³¹ (overigens als 'onbezoldigd ambtenaar'). [ZIE: DEELSTUDIE HISTORIE, P50-51]

Burgemeesters hebben het idee dat zij minder prioriteiten kunnen stellen als het gaat om de politieke handhaving van de kleine norm, die zij belangrijk vinden op straat. Deze bekommernissen staan immers ver af van de landelijke prioriteitenstelling, die zich alleen richt op de grote fenomenen. Om die reden wordt vanuit het eigen gemeentelijke apparaat een BOA-team opgezet, eenvoudig stuurbaar door de gemeente.

Vragen blijven bestaan over de aansturing van de BOA's. De operationele regie ligt formeel in handen van de politie, maar dit wordt in de praktijk niet altijd opgepakt. De zichtbaarheid op straat van de politie verkleint – ten voordele van de BOA's – doch zonder dat er convenanten worden opgemaakt over rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.

Maatschappelijke inbedding [DG, P.49-52]

De maatschappelijke inbedding van het politiestel wordt gevormd door de lokale verankering en de maatschappelijke legitimering van de politieorganisatie in de samenleving. Deze lokale verankering manifesteert zich in *local presence* (zie ook par. 4.2.3): de plaatselijk beschikbare mensen en middelen en het vermogen van de politie om alert en kundig in te spelen op wensen en behoeften die binnen de samenleving leven. Er is gekeken naar de betrokkenheid van burgers bij de politie en de aanpak van (on)veiligheid, de vormgeving van lokaal maatwerk, de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van wijkagenten, en het functioneren van de klachtenregeling bestudeerd om de maatschappelijke inbedding van het politiestel te kunnen beoordelen.

Iets meer dan de helft van de politiefunctionarissen en stakeholders vindt dat de zichtbaarheid en nabijheid (aanzienlijk) zijn afgenomen door de komst van de nationale politie. Alhoewel een grote meerderheid van de burgemeesters niet positief oordeelt over de politiecapaciteit binnen hun gemeente beoordelen zij het functioneren van de basisteams in hun gemeente als voldoende. Ook gemeenteraadsleden zijn over het algemeen positief over het functioneren van de basisteams.

Op de vraag of voldaan wordt aan de norm van één wijkagent per 5.000 inwoners antwoordt twee derde deel van de

burgemeesters dat in zijn of haar gemeente aan de norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners wordt voldaan, een derde deel denkt van niet. De norm van 1 wijkagent per 5.000 inwoners wordt gehaald op het niveau van de eenheid. Maar dan zijn 'themawijkagenten' en 'expertwijkagenten' hier wel bij inbegrepen. Binnen eenheden zijn er aanzienlijke verschillen per gemeente wat betreft de dekkingsgraad van wijkagenten.

De (voorgenomen) sluiting van politiekantoren is en blijft een gevoelig punt omdat het een onveiligheidsgevoel bij de burger zou creëren. Of dit ook als zodanig wordt beleefd door de burger komt in hoofdstuk 6 aan de orde.

5.7 Klachtenregeling [DG, P.52-54]

In elke eenheid van politie bestaat een team Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) waar de coördinatie van de behandeling van integriteitsonderzoeken en klachten is ondergebracht. De VIK adviseert de eenheids- of de korpschef over de afhandeling van de klacht. Dat gebeurt in de ene eenheid door formeel aangewezen klachtbehandelaars binnen staf/afdeling VIK en in de andere binnen de 'lijnorganisatie' (districten/divisies). Soms is dit proces nog niet opnieuw ingericht en is er niemand specifiek aangewezen of vrijgemaakt. Waar op eenheidsniveau coördinatie en afhandeling van klachten plaatsvindt, ervaren basisteams dat als ontlastend.

Is de klager niet tevreden over de persoonlijke benadering, dan wordt deze formeel afgehandeld door een klachtencommissie. Klachtencommissies bestaan uit onafhankelijke leden (art. 67a) die sinds 1 december 2014 worden benoemd door de minister op gezamenlijke voordracht van de regio-burgemeester en de hoofdofficier van justitie. De regio-burgemeester hoort voor de aanbeveling de burgemeesters van zijn eenheid. Klachtencommissies publiceren jaarlijks een overzicht van de geregistreerde klachten en van de beslissingen die door de korpschef of namens hem door de eenheidschef zijn genomen. Daarbij wordt ook ingegaan op de vraag in hoeverre bepaalde klachten wijzen op mogelijke structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie.

Er is een landelijk systeem in gebruik genomen voor registratie en monitoring van klachten en er is geïnvesteerd in de communicatie over klachtenprocedures aan burgers en medewerkers. Er is nog een zoektocht gaande naar ruimte voor lokale invulling in de uitvoering van de klachtenafhandeling. Hier spelen praktische verschillen in formatieruimte en werkwijze (bijvoorbeeld hoe mensen te benaderen die slecht bereikbaar zijn), maar ook verschillen in professionele

31. Boa's in dienst van particuliere eigenaren van natuurgebieden beogen op vergelijkbare wijze als de gemeentelijke boa's bij te dragen aan veiligheid en leefbaarheid. De politie maakt met de werkgevers van deze groene boa's afspraken over wederzijdse inzet en samenwerking in het buitengebied.

afweging. De vraag wanneer een klager een bos bloemen krijgt is niet in een protocol te vatten.

De winst voor de nationale politie is dat procedures en protocollen betreffende klachtbehandeling gestandaardiseerd worden, maar de implementatie loopt achter. Er worden nog te weinig systematisch lessen uit klachten getrokken. Er bestaat geen systematische categorisering van klachten, dus is er ook geen overzicht van de soorten klachten die worden ontvangen. Leren van klachten vindt (daarom) hooguit plaats op individueel niveau.

Binnen het justitieel en maatschappelijk domein is men kritisch over de klachtenafhandeling. De kritiek is dat de eenheden erg op zichzelf zijn gericht en niet over hun grenzen heen kijken. Er bestaat scepsis over de toezegging van de nationale politie om de behandeling van klachten te verbeteren wanneer de reorganisatie achter de rug is. Burgemeesters geven aan onvoldoende zicht te hebben op klachten die in hun gemeente over het politieoptreden binnenkomen en wat er vervolgens mee gebeurt. De ervaringen verschillen evenwel sterk per politie-eenheid: van nauwelijks betrokken en geen inzicht tot passend en volledig geïnformeerd over de afdoening. Burgemeesters maken nauwelijks gebruik van hun wettelijk toegekende mogelijkheden om advies uit te brengen naar aanleiding van een formele klacht.

5.8 Conclusies

Het gezag over de politie en de democratische controle op de politie vinden plaats op meerdere niveaus en moeten recht doen aan zowel nationale als regionale en (boven) lokale belangen en gezichtspunten ten aanzien van de politie en zowel aan bestuurlijke als aan justitiële belangen en gezichtspunten. Op horizontaal niveau (binnen hetzelfde bestuurniveau; lokaal, eenheid, landelijk) is gekeken naar de balans in bestuurlijke afstemming tussen bestuurlijke en justitiële belangen, met name in allerlei vormen van formeel of informeel overleg. Verder is gekeken naar mechanismen voor verticale integratie tussen de verschillende lagen.

Landelijk, eenheids- en lokale sturing [DG, p.55-56]

De eenheid is tot nu toe een weinig relevant niveau voor de governance van de politie gebleken. De eenheden zijn bestuurlijke artefacten in plaats van relevante grootheden. De eenheidsgrenzen zijn ingegeven door de arrondissementale verdeling binnen de gerechtelijke kaart en niet door voor politie en bestuur relevante criteria. In de praktijk lijken het landelijk niveau (beheer, prioriteiten) en het (boven-) lokale niveau (district, driehoek, politieoverleg) het meest sturend voor politiewerk, en zijn er op districtsniveau allerlei informele overlegstructuren blijven bestaan die sturing faciliteren.

Landelijke en lokale targets [DG, p.56-57]

Landelijke prioriteiten lijken verenigbaar met lokale prioriteiten op eenheids- en lokaal niveau en er zijn op dit

moment geen aanwijzingen dat nationale prioriteiten ernstig conflicteren met lokale en regionale prioriteiten. Maar de aandacht voor specifieke lokale noden staat onder druk, iets dat vooral burgemeesters van veel kleinere gemeenten al vreesden. Spanning zit in ieder geval eerder in beperkt beschikbare politiecapaciteit die in de hand werkt dat burgers (en hun bestuurders) voor kleinere en alledaagse zorgen en problemen in veel gevallen niet of slechts mondjesmaat bediend worden door de politie. Naast onvrede en onbehagen over de lokale zichtbaarheid, bereikbaarheid en responsiviteit van de politie, heeft dit ook geleid tot de inzet van (ook particuliere) BOA's op lokaal niveau.

Bij vaststelling van de basisteams, vooral de grote, zijn het geografische gebied en de daarin aanwezige fenomenen te weinig als uitgangspunt gehanteerd. Niet alleen de lokale verankering was de basis voor de organisatievorm en fysieke aanwezigheid, maar argumenten ontleend aan de bedrijfsvoering domineerden (zoals de schaalgrootte van teams en concentratie in een beperkt aantal gebouwen). Met de maatschappelijke inbedding - zoals zichtbaarheid, bereikbaarheid en burgerbetrokkenheid - is veel minder rekening gehouden bij de inrichting van de teams. De teams worden ook door politiemensen zelf als te groot, anoniem en moeilijk stuurbaar ervaren.

In de huidige situatie dreigt zowel een intern isolement als onvoldoende externe betrokkenheid die leidt tot een gebrek aan betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de politie als partner in wijken en buurten. Ook de oneigenlijke inzet voor het vullen van gaten in de teambedrijfsvoering zonder directe feeling met de eigen wijk, komt vaak voor. De eis dat de wijkagent in het nieuwe bestel 80% van zijn tijd aan en in de wijk moet besteden bleek in praktijk tot dusver op zeer weinig plaatsen realistisch en haalbaar.

Betrokkenheid van burgers komt (verder) onder druk te staan als er geen sprake is van actieve wederkerigheid. In die zijn er zorgelijke ontwikkelingen, zoals (de voorgenomen) sluiting van bureaus, servicepunten met een beperkte taakstelling (niet persoonlijke aangifte kunnen doen), basisteams en wijkagenten die in en voor hun wijk of buurt weinig zichtbaar zijn. Dit alles zal de bereidheid van burgers om zich betrokken te voelen bij de politie en de zorg voor rust, orde en veiligheid er niet groter op maken. Dat hier nu nog geen sprake van is, blijkt uit de manier waarop de politie wordt beoordeeld door burgers (zie par. 6.5).

Burgemeesters worden kwetsbaarder omdat ze in beperkte mate in staat zijn de politie in te zetten voor het realiseren van lokaal gewenst veiligheidsbeleid. De deelname van twee 'kleinere' burgemeesters aan het LOVP blijkt in de praktijk geen effectief middel om gevoelens van onmacht weg te nemen. 'Grote' burgemeesters hebben dat minder. Ze hebben meer greep op 'hun' politie gehouden en beschikken over-

gens over meer mogelijkheden om desgewenst aanvullend toezicht- en handhaving te organiseren. Het uitoefenen van invloed door de tien regioburgemeesters zou op den duur onder druk kunnen komen te staan, omdat de grootste gemeenten (G4) de neiging hebben om als viertal, los van het LOVP, met de minister van VenJ te overleggen.

Balans tussen bestuur en OM [DG, P.57-58]

Over het algemeen zijn de verhoudingen tussen bestuur, OM en politie goed gebleven, mede door continuïteit in overleg- en afstemmingsvormen. In het driehoeksoverleg is het bestuur meer leidend geworden. Een open vraag is in hoeverre het OM in staat is zijn gezagsrol waar te maken. Het OM is qua gezagsrol bezig met een (nog niet voltooide) inhaalslag. Onder meer via afdelingen Strategie en Beleid is er meer aandacht voor gezag en beleid naast 'zaken doen'. Toch ontbreekt het OM nog vaak in driehoek-achtige overleg situaties.

Uniformiteit en variëteit [DG, P.58]

Van uniformiteit in overleg binnen de eenheden lijkt niet veel terecht te zijn gekomen. Met de komst van het landelijke bestel zien we variëteit aan formele en informele sturingsfora die per eenheid weer van vorm en inhoud kunnen verschillen. De bestuurlijke drukte lijkt anders maar niet wezenlijk minder te zijn geworden. Er zijn allerlei nieuwe min of meer informele (niet direct tot de Pw2012 te herleiden) arrangementen ontstaan die overigens een nuttige rol spelen.

Landelijk beheer en beleid en lokaal gezag; het LOVP

[DG, P.58]

De verhouding nationaal-lokaal lijkt in het LOVP nog niet helemaal uitgekristalliseerd maar is wel aan het verschuiven. In de eerste fase van de nationale politie had de minister de neiging de landelijke doelstellingen van bovenaf vast te stellen. De balans in sturing tussen enerzijds departement en politie en anderzijds de gezagen is gaandeweg aan het herstellen, onder meer door verbeterde 'zelforganisatie' van de regioburgemeesters.

Regioburgemeester [DG, P.58]

De functie van regioburgemeester past slecht in het binnenlands bestuur, is nog niet erg uitgekristalliseerd maar vooralsnog ook niet erg problematisch. Binnen de eenheden zijn allerlei uiteenlopende informele arrangementen aan het ontstaan om te zorgen voor voldoende onderlinge binding en communicatie tussen regioburgemeester en andere gezagsdragers en tussen sturingsniveaus. Van de beoogde uniformiteit binnen het bestel komt ook op dit punt weinig terecht.

Bottom-up en top-down [DG, P.58-59]

Een oorspronkelijke ambitie, die ook nog niet of nauwelijks van de grond is gekomen, is de beleidsvorming van onderop. Van de beoogde *bottom-up* beleidsvorming is vooralsnog

(te) weinig terechtgekomen, hoewel hier met de tweede vierjaarlijkse cyclus iets van verbetering in zichtbaar wordt. De beleidscyclus die landelijke en lokale prioriteiten zou moeten vervlechten komt tot uitvoering maar slaat in de praktijk door naar top down. Beleidsprioriteiten op eenheids- en lokaal niveau zijn bovendien in meer of mindere mate een papieren werkelijkheid. Dagelijkse politie-inzet wordt toch nog steeds veelal gedreven door reactieve logica (reageren op signalen en aangiftes), de waan van de dag (ad-hoc preoccupaties van gezagsdragers en leidinggevend, al dan niet onder invloed van mediaberichten) en (op-schaling voor) incidenten. Het feit dat gemeenten hun lokale veiligheidsbeleid steeds beter vorm geven, werkt kennelijk op bovenlokaal niveau nog weinig door.

Politiek-bestuurlijke sturing en democratisch toezicht

[DG, P.59]

Democratische verantwoording over beheer, gezag en uitvoering van politiewerk op landelijk en lokaal niveau blijft ook onder nationale politie een aandachtspunt. Ook de democratische controle op politie, gezag en beheer blijft zwak. Dat was in het verleden zo en het is onder nationale politie nog niet beter geworden. Lokale checks and balances komen niet tot volwaardige uiting. Hoewel de minister op landelijk niveau meer gedwongen wordt expliciete verantwoording af te leggen, dreigt (ook) op dit niveau hier een tendens tot incidentalisme en politisering in de invulling van die verantwoording. Dat is geen effect van de wet maar van houding en gedrag van politieke partijen en Kamerleden.

Landelijk en lokaal democratisch toezicht [DG, P.59]

De balans lijkt hier scheef getrokken. Het parlement spreekt zich herhaaldelijk uit over incidenten die formeel onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag vallen; vooral als er sprake is van veel media-aandacht. Anderzijds geeft het parlement summier invulling aan de controle op de eindverantwoordelijkheid van de minister van VenJ voor het beheer van de politie. Veel meer aandacht dan in het jaarlijkse begrotingsdebat wordt er niet aan gegeven.

Intern en extern [DG, P.59-60]

De gemeenten sturen door het vormgeven van lokaal of regionaal veiligheidsbeleid meer (en beter onderbouwd) dan in het verleden. De regierol van het lokaal bestuur inzake de aanpak van de lokale veiligheid is verder versterkt en daarmee de doorwerking van integrale lokale veiligheidsplannen op de lokale politiezorg. De politie lijkt niet minder te zijn georiënteerd op externe samenwerking dan voorheen, maar was door reorganisatieperikelen wel meer op zichzelf gericht volgens een aantal externe partijen. Partners hadden en hebben (nog steeds) last van de personele reorganisatie en de onduidelijkheid die dit met zich brengt voor aanspreekbaarheid en bereikbaarheid. Ook merken partners op dat de politie zich enigszins terugtrekt op kerntaken en minder zichtbaar is in het maatschappelijke domein.

Van centralist mode naar multi-level governance mode?

[DG, p.60]

In de beginperiode was er sprake van doorgeslagen centrale sturing op beleid en beheer. Deze disbalans is erkend en men zoekt naar aanpassingen. Die worden momenteel niet via wetswijzingen en formele arrangementen, maar vooral in de informele, dagelijkse werking van politiebesteding gezocht.

Gebrek aan financiële en beheersruimte wordt binnen eenheden als knellend ervaren. Het mandaat voor zowel de eenheidschefs als de teamchefs schiet in de huidige context nadrukkelijk tekort. In de basisteams zijn vooral bedrijfsvoeringsmogelijkheden om zelfstandig beslissingen te kunnen nemen, ontoereikend. Gedoeld wordt op beslissingen die direct relevant zijn voor het operationele proces en waar een onmiddellijk besluit voor noodzakelijk is. Het ontbreekt eenheids- en teamchefs tot dusver aan substantiële lokale regelruimte.

6. Prestaties [DEELSTUDIE PRESTATIES (DP)]

De centrale vraag van de deelstudie ‘Prestaties’ is of de keuze voor één politie met één beheerder tot betere prestaties van de politie heeft geleid. Met de invoering van de Pw2012 wilde de minister van VenJ zorgen voor een efficiënte, effectieve en maatschappelijk gewaardeerde politieorganisatie. De hoofdvraag die in dit hoofdstuk wordt beantwoord luidt:

Wat is de bijdrage van de Pw2012 aan het doelmatiger en slagvaardiger werken en beter presteren van de nationale politie? [DP, p.1]

In de beleidslogica hoort dit onderdeel aan de bovenzijde van de figuur 1 thuis (operationele doelen en hoofddoelen). Een gedetailleerde beschrijving van dit onderwerp staat in de deelstudie Prestaties.

Onderzoeksmethode

Het onderzoek naar de prestaties van de politie bestaat uit drie onderdelen: een breedteonderzoek, een diepteonderzoek, en een synthese- en interpretatiedeel. Het breedteonderzoek bestaat uit de selectie van prestatie-indicatoren en een analyse van tijdreeksen van prestatie-indicatoren. Om zicht te krijgen of de mate waarin de invoering van de Pw2012 heeft bijgedragen aan de prestaties is het diepteonderzoek uitgevoerd. Dit bestaat uit een literatuurstudie, een drietal verdiepende case studies en focusgroep bijeenkomsten. Voor de case studies zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden met diverse respondenten van binnen en buiten de politie. Het synthese- en interpretatie-deel bestaat uit een contributie-analyse, waarbij vooral in de vorm van group decision room sessies de vraag wordt beantwoord in welke mate het aannemelijk is dat de invoering van de Pw2012 de prestaties van de politie heeft beïnvloed. [DP, p.7-9]

6.1 Problemen met prestatiemeting politie [DP, p.1-3]

De Pw2012 is pas sinds 2013 van kracht. De implementatie is nog in volle gang en lang niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd. Dat werd ook al duidelijk gemaakt in de herijdingsnota in 2015³². De voorziene – maar in het originele realisatieplan grotendeels niet geoperationaliseerde – verbeter- en optimalisatieslag werd volgens deze nota uitgesteld tot na eind 2017. Eerst moest de basis op orde worden gebracht. De personele reorganisatie, verbeterde ICT en informatievoorziening en een goed functionerend PDC, zijn (ook volgens de beleidslogica) randvoorwaardelijk voor het realiseren van betere prestaties. In de voorgaande hoofdstuk-

ken is duidelijk geworden dat hieraan slechts in beperkte mate is voldaan. Het is dus te vroeg om vast te stellen welke prestaties zijn toe te schrijven aan de Pw2012. De werkzame bestanddelen van de wet zijn nog niet tot wasdom gekomen en hebben aldus hun werk nog niet, of in beperkte mate kunnen doen.

Een ander probleem bij de prestatiemeting betreft de beschikbaarheid van indicatoren. Veel van de gestelde doelen zijn geformuleerd als beleidsmatige richtingen en niet als meetbare eenheden. Gesproken wordt onder meer over: operationeel leiderschap, vakmanschap, weerbaarheid, eenduidige dienstverlening, operationele slagkracht, robuuste multidisciplinaire basisteams, informatie gestuurd werken, en de burger centraal stellen. In veel gevallen is niet duidelijk wat daar precies mee wordt bedoeld. In de beleidsdocumenten zijn deze begrippen niet of slechts beperkt gedefinieerd en binnen de politie worden ze niet eenduidig gebruikt. Er bestaat onduidelijkheid over de betekenis en invulling van begrippen. Dat maakt het zoeken naar en gebruiken van geschikte indicatoren uitermate lastig. Dit is niet een typisch Nederlands probleem. Ook in andere landen bleek het problematisch om na een bestelwijziging na te gaan of de prestaties van de politie waren verbeterd³³.

Daar komt de beperkte beschikbaarheid van goede trendgegevens over politieprestaties uit de registratiesystemen van de politie nog bovenop. Alhoewel de informatievoorziening in de afgelopen vijf jaar is verbeterd en het inmiddels mogelijk is om landelijke overzichten op te stellen, is het vaak niet mogelijk om landelijke trends te genereren die terug gaan naar de periode vóór de vorming van de nationale politie. Er zijn wel enkele externe bronnen beschikbaar die langjarige trends leveren, vooral op het terrein van burgerwaardering en vertrouwen in de politie (zie par. 6.5).

Tenslotte speelt het attributieprobleem: het is in het algemeen in effectevaluaties en zeker als het grote institutionele processen betreft, lastig om veranderingen van relevante indicatoren exclusief toe te wijzen aan de nieuwe wet. We hebben met de invoering van de Pw2012 te maken met een unieke situatie, waardoor er geen vergelijking mogelijk is met de situatie ‘wat als de nationale politie niet was opgericht’ (de zgn. counterfactual). Ook is er geen nulmeting verricht voorafgaand aan de reorganisatie. Hierbij zij aangetekend dat een nulmeting ingewikkeld zou zijn gelet op het feit dat het huidige politiestel niet vanaf nul is opgebouwd maar gebaseerd is op een eerdere institutionele voorziening. Tenslotte hebben er zich in de evaluatieperiode veel andere (maatschappelijke, economische, internatio-

32. Zie ook paragraaf 2.3.

33. Politiehervorming in vergelijkend perspectief: een analyse van internationale politie-evaluaties, J.Y.M. van Berg, S.M. Blok, D.C.L. Schelfhout, Universiteit Utrecht, juli 2016, pag. 3.

nale) ontwikkelingen voorgedaan die ook van invloed zijn op de prestaties van de politie, onafhankelijk van de operationele veranderingen. Daarom wordt in dit hoofdstuk hooguit gesproken van plausibiliteit of aannemelijkheid dat de Pw2012 heeft bijgedragen aan bepaalde veranderingen in de prestaties van de politie, maar kunnen geen (gedrags)effecten worden vastgesteld.

Het is belangrijk om in de toekomst een set indicatoren (niet alleen kwantitatieve) te ontwikkelen waarmee prestaties van de politie kunnen worden gevolgd. Een volwassen monitoring en evaluatie systematiek is essentieel voor een goed functionerend en aanstuurbaar bestel. Het onderzoek naar de prestaties kan hiervoor mede worden gebruikt omdat daarin zichtbaar wordt op welke punten er indicatoren beschikbaar zijn, en op welke punten niet.³⁴

6.2 Besparing van 230 miljoen

In paragraaf 4.2.2. kwamen de financiën van de nationale politie al aan de orde. Hoewel de niet-operationele sterkte tussen 2012 en 2016 met 19 procent is afgenomen, zijn de exploitatiekosten voor de normale bedrijfsvoering in dezelfde periode toegenomen met 6 procent.

De administratieve lastendruk is niet afgenomen. Integendeel, het is aannemelijk dat de invoering van Pw2012 heeft bijgedragen aan een toename in (gepercipieerde) administratieve lasten. Schaalvergroting heeft in de ogen van politie-medewerkers geleid tot meer administratieve procedures en een minder eenvoudige interne afstemming. Dit heeft bijgedragen aan toegenomen transactiekosten en een grotere informatiebehoefte.

6.3 Professionelere organisatie [DP, p.16-24]

De Pw2012 had tot doel om te komen tot een professionelere organisatie. Dat moest tot uiting komen op drie onderdelen: het operationeel leiderschap, meer vakmanschap en grotere weerbaarheid, en eenduidigere dienstverlening. We bespreken de bevindingen voor deze onderdelen één voor één.

Operationeel leiderschap

Het is niet duidelijk of de Pw2012 heeft bijgedragen aan meer operationeel leiderschap. Omdat de beheerstaken meer geconcentreerd zouden worden, was de verwachting dat de wet zou leiden tot meer ruimte voor operationeel leiderschap. Of zich dat ook daadwerkelijk heeft vertaald in meer aandacht voor leiding geven aan de praktische uitvoering van de politietaken en de ondersteuning daarvan, is niet zeker. Inderdaad staat in briefings zowel op nationaal als op lokaal niveau de operatie centraal. Tegelijkertijd heeft de reorganisatie van de politie voor veel onduidelijkheid en onzekerheid

onder medewerkers en leidinggevendenden gezorgd, waardoor meer aandacht voor operationeel leiderschap mogelijk nog niet manifest is geworden. Het is bij velen nog niet precies duidelijk wat 'operationeel leiderschap' inhoudt, ook omdat het in de beleidsplannen niet echt nader is omschreven. Het risico bestaat zelfs dat de scheiding tussen operatie en beheer de indruk geeft dat leidinggevendenden minder invloedrijk zijn: operationeel leidinggevendenden kunnen minder voor elkaar krijgen dan was beoogd doordat ze geen eigen budget (meer) hebben.

Vakmanschap

Er zijn zeker aanwijzingen dat met de invoering van Pw2012 het vakmanschap meer aandacht heeft gekregen. Er is meer op vakmanschap ingezet via opleidingen, informatiesystemen en het aantrekken van hoogopgeleiden, maar de veranderingen op deze gebieden zijn nog maar deels geïmplementeerd. Het is niet mogelijk om hier een eenduidige conclusie over te trekken.

Weerbaarheid

Hoewel het begrip 'weerbaarheid' volop in de belangstelling staat, is voor weerbaarheid geen duidelijke indicator beschikbaar. Als we alleen kijken naar ziekteverzuim, dan zien we dat er meer verzuim was. De veranderingen in de organisatie vallen samen met een duidelijke toename in vooral langdurig ziekteverzuim. Het is niet ongebruikelijk dat een reorganisatie voor veel onduidelijkheid en onzekerheid zorgt.

Een mogelijk positief effect is te zien bij de verbetering van de Integratie Beroepsvaardigheid Training (IBT), waarin meer aandacht is voor weerbaarheid. Of dit ook gevolgen heeft gehad in de dagelijkse praktijk is niet vast te stellen.

Eenduidiger dienstverlening

De Pw2012 heeft op diverse onderdelen bijgedragen aan een eenduidiger dienstverlening. Het landelijk dienstverleningsconcept zorgt voor landelijke normen, bijvoorbeeld over terugmeldingen na aangifte en over de wijze waarop intake-medewerkers burgers tegemoet treden. Ook heeft de multi-channel-strategie geleid tot een identieke wijze waarop aangiften worden gedaan en klachten worden ingediend. Of de dienstverlening door de eenduidigheid ook is verbeterd is echter niet duidelijk.

6.4 Beter prestaties [DP, p.25-38]

De geregistreerde criminaliteit neemt af. Ook de output van de politie, op te vatten als prestaties van de politie (uitgedrukt in productiviteitscijfers), neemt af. Het verband tussen beide is niet eenduidig. Zo is er een daling in het aantal aangiften, wat opgevat zou kunnen worden als een daling van de crimi-

34. Zie ook Blauwdruk evaluatie wet nationale politie (2014). G. Jacobs, Erasmus University Rotterdam - Rotterdam School of Management (RSM). In de bijlage is een uitgebreid overzicht met indicatoren opgenomen.

naliteit maar het zou ook veroorzaakt kunnen worden door een daling in de aangiftebereidheid. Het is dus lastig om hier eenduidige conclusies te trekken, laat staan de vraag te beantwoorden in hoeverre dergelijke trends toe te wijzen zijn aan de invoering van de Pw2012. Er is geen sprake van een één op één relatie tussen criminaliteitscijfers en politieprestaties. Er kunnen immers tal van andere (maatschappelijke, economische, internationale) ontwikkelingen debet zijn aan de daling van de geregistreerde criminaliteit.

Informatie gestuurd werken

De Pw2012 heeft bijgedragen aan de invoering van uniforme informatiesystemen. Daardoor is het informatie gestuurd werken door de politie verbeterd, al moeten er nog veel slagen worden gemaakt. Ook is het aannemelijk dat de Pw2012 heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen politie-eenheden omdat ze nu eenzelfde organisatie-opbouw kennen. Ook de samenwerking en informatie-uitwisseling met ketenpartners lijkt verbeterd te zijn, bijvoorbeeld blijkens het gestegen aantal bevestigingen (verzoeken aan de politie om informatie) en de mobiele raadpleging van het politie-systeem BVI-IB.

Operationele slagkracht

De Pw2012 heeft de operationele slagkracht van de politie vergroot. In de andere deelonderzoeken worden hiervan diverse voorbeelden genoemd. Zo is een bovenregionale aanpak bij de aangepakte problematiek van de Criminele Samenwerkingsverbanden (CSV) en de 'Voetbal & Veiligheid' eenvoudiger te organiseren. Opschalen is door de nieuwe inrichting veel eenvoudiger geworden dan in het oude bestel.

Robuuste multidisciplinaire basisteams

Met de invoering van robuuste multidisciplinaire basisteams diende de lokale verankering van het politiewerk gestalte te krijgen. De vorming van deze teams heeft lang geduurd doordat plaatsing van personeel geruime tijd op zich liet wachten. De Pw2012 heeft bijgedragen aan een toename van het aantal wijkagenten, zij het nog niet het beoogde aantal. Met de invoering van de Pw2012 is mogelijk een te ambitieuze verwachting van de wijkagent geschapen. Wijkagenten vormen vaak het gezicht van de politie in de buurt maar de afstemming op het werkaanbod is niet goed; wijkagenten krijgen veel taken en worden overvraagd. Vooral in grootstedelijke basisteams leeft bij veel wijkagenten het gevoel dat ze te weinig in de wijk aanwezig kunnen zijn.

Het is aannemelijk dat Pw2012 heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking binnen de politie, tussen eenheden en teams, omdat grenzen tussen voormalige regio's zijn geslecht. Echter, de geografische schaal van basisteams is in sommige delen van het land erg groot geworden om effectief samen te werken en lokale verankering te behouden. Het besluit om per robuuste multidisciplinaire basisteam één bureau te hebben, heeft met zich meegebracht dat er politiebureaus werden (en nog steeds worden) gesloten. Het totaal aantal van 400 bureaus in 2014 wordt verminderd naar 167 tot 2025. Daardoor neemt de geografische bereikbaarheid van de politie af. Het is aannemelijk dat de verminderde geografische bereikbaarheid te maken heeft met de Pw2012, tegelijk is echter de digitale bereikbaarheid vergroot.

Enkele taken van de politie worden in mindere mate uitgevoerd dan voorheen, als naar productiviteitscijfers van de politie wordt gekeken (aantal aangehouden en gehoorde verdachten, aantal alcohol controles). Of de invoering van de Pw2012 daar aan heeft bijgedragen, is onduidelijk.

6.5 De burger over de politie [DP, p.39-41]

Doel van de Pw2012 volgens de beleidslogica is het vergroten van het vertrouwen van de burger in de politie. De Veiligheidsmonitor³⁵ (VM) geeft een aantal uitkomsten die hier relevant zijn.

Ten eerste, de meest recente VM (2016) wijst uit dat het percentage burgers dat (zeer) tevreden is over het totale functioneren van de politie, licht stijgt van 29% in 2012 tot 32% in 2016, terwijl het percentage ontevreden burgers licht daalt (van 10% in 2012 naar 8% in 2016). Ook het oordeel van burgers over het functioneren van de politie in de buurt is licht verbeterd.

Ten tweede, het vertrouwen van burgers in de politie blijft in de periode 2009-2016 op een min of meer constant niveau. In 2012 en 2013 daalde deze score iets, maar vanaf 2014 zijn weer hogere beoordelingen gemeten. Wat opvalt als ook naar het vertrouwen in andere instituties wordt gekeken (zoals in het parlement, politieke partijen)³⁶, het burgervertrouwen daarin wel is gedaald. Bovendien scoren deze ook lager in absolute zin. Het vertrouwen van burgers in het rechtssysteem, volksvertegenwoordiging en politici is stabiel door de tijd heen, maar lager dan het vertrouwen in de politie.

35. De Veiligheidsmonitor is een jaarlijkse grootschalige CBS-enquête onder de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder. In 2016 hebben meer dan 80 duizend personen de uitgebreide vragenlijst ingevuld. Dit grote aantal respondenten maakt het mogelijk om tot op een gedetailleerd niveau betrouwbare uitspraken te doen over de objectieve en subjectieve veiligheid en ervaren slachtofferschap in Nederland.

36. Deze gegevens zijn gebaseerd op het European Social Survey (ESS).

En ten derde, de onveiligheidsgevoelens in de periode 2009-2016. Een verband dat wel werd genoemd door stakeholders van de politie is dat tussen de zichtbaarheid van de politie aan de ene kant en het onveiligheidsgevoel van burgers aan de andere kant. De cijfers uit de VM2016 laten op het punt van onveiligheidsgevoelens *in het algemeen* in de periode 2009-2016 een vrij gelijkmatig dalende trend zien. Maar de trend in onveiligheidsgevoelens van burgers in *hun eigen buurt* is over de periode 2009-2016 constant. Van een toename van het onveiligheidsgevoel is dus geen sprake, burgers zijn zich *niet* onveiliger gaan voelen in bovengenoemde periode. De cijfers geven echter geen uitsluitsel of dit ook daadwerkelijk met zichtbaarheid te maken heeft.

Een ander vaak genoemd verband tenslotte is dat tussen de fysieke bereikbaarheid van de politie en de melding- en aangifte bereidheid van de burger. Er is inderdaad sprake van een verminderde aangiftebereidheid [DP, p.27]. Uit de VM2016 blijkt bijvoorbeeld dat in 2016 van alle gewelds- vermogens- en vandalismedelicten samen, er 34 procent bij de politie is gemeld. Dit is minder dan in 2015 (36 procent) en in 2012 (38 procent). In 25 procent van de ondervonden delicten werd daadwerkelijk aangifte gedaan; dit is eveneens minder dan in 2015 en 2012 toen dit 27 respectievelijk 29 procent was. In 2016 is 15 procent aangegeven via een proces-verbaal; 10 procent via internet. Het aandeel aangiften via een proces-verbaal is de afgelopen jaren teruggelopen; het aandeel via internet is niet wezenlijk veranderd. De tevredenheidsscores over de meldingen en aangiften zijn stabiel gebleven.

De conclusie is dat sinds de invoering van de Pw2012 de publieke waardering niet is gedaald. Dit strookt met waarnemingen in het buitenland³⁷. Ook daar hadden centralisatieprocessen binnen het politiebestedel een gering effect op de publieke waardering van de politie. De verklaring is dat burgers in hun dagelijks leven maar weinig bezig zijn met ingewikkelde aangelegenheden als een centralisatieproces. Publieke waardering wordt meer beïnvloed door concrete ervaringen en persoonlijke interactie met (wijk-)agenten, en niet door (berichten over) structurele hervormingen.

6.6 Conclusies [DP, p.42-43]

De Pw2012 is pas sinds 2013 van kracht. De implementatie is nog in volle gang en lang niet alle beoogde veranderingen zijn gerealiseerd. Het is eigenlijk te vroeg om vast te stellen welke prestaties zijn toe te schrijven aan de Pw2012. De onderstaande conclusies zijn gebaseerd op een breedte-onderzoek waarin trends in een set indicatoren zijn bestudeerd en een diepteonderzoek, bestaande uit een literatuurstudie, een drietal verdiepende case studies en focusgroepsbijeenkomsten.

Doelmatigheid

Hoewel de niet-operationele sterkte tussen 2012 en 2016 met 19 procent is afgenomen, zijn de exploitatiekosten voor de normale bedrijfsvoering in dezelfde periode toegenomen met 6 procent. Het is waarschijnlijk dat de Pw2012 heeft bijgedragen aan de toename van de (gepercipieerde) administratieve lastendruk.

Slagvaardigheid

Het is niet duidelijk of de Pw2012 heeft bijgedragen aan meer operationeel leiderschap. Wel is het aannemelijk dat de Pw2012 door standaardisatie en focus in de opleidingen op dit aspect in beperkte mate heeft bijgedragen aan meer vakmanschap. Ook is het aannemelijk dat de Pw2012 door de multichannel-strategie (het via meerdere kanalen aangifte kunnen doen) heeft bijgedragen aan een eenduidiger dienstverlening, maar het is niet duidelijk of dit een verbetering betreft.

Het is aannemelijk dat de Pw2012 door de schaalvergroting en focus op veiligheidsthema's de operationele slagkracht van de politie heeft vergroot.

Prestaties

Daling van de geregistreerde criminaliteit is lastig in verband te brengen met de taakuitvoering van de politie na invoering van de Pw2012. Trends in criminaliteitscijfers zijn niet exclusief te relateren aan de wijze waarop de politie haar taken uitvoert, er zijn veel andere factoren van invloed hierop.

Het is aannemelijk dat de Pw2012 door de beschikbaarheid van landelijke informatiesystemen en de focus op briefings heeft bijgedragen aan meer informatie gestuurd werken.

Het is waarschijnlijk dat de Pw2012 door de schaalvergroting en de invoering van robuuste multidisciplinaire basisteams heeft bijgedragen aan een verbeterde samenwerking binnen de politie, tussen eenheden en tussen teams, maar dat is niet overall het geval.

Een aantal taken van de politie wordt in mindere mate uitgevoerd dan voorheen, als naar productiviteitscijfers van de politie wordt gekeken. In welke mate de Pw2012 daar aan heeft bijgedragen, is echter onduidelijk.

Het is waarschijnlijk dat de invoering van de Pw2012 door meer communicatie met de burger en aandacht voor slachtoffers heeft bijgedragen aan het meer centraal stellen van de burger.

37. België, Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland, Oostenrijk en Schotland. Zie: Nationale politie, centralisatie en publieke waardering,

B. Meijer, F. de Krijger, J. Li, L. Brummel, Universiteit Utrecht, juli 2017.



Bijlagen

Bijlage 1:

Samenstelling klankbordgroep evaluatie Politiewet 2012

Taakopdracht volgens de Regeling instelling evaluatiecommissie:

“De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 zal de verschillende betrokken partijen bij de politieorganisatie periodiek informeren over de voortgang en de stand van zaken met betrekking tot de evaluatie door hen in de vorm van een klankbordgroep bij de evaluatie te betrekken. Hierin hebben in ieder geval zitting 2 regioburgemeesters en functionarissen uit de kring van burgemeesters, College van procureurs-generaal, gemeenteraadsleden, het directoraat-generaal Politie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, politievakorganisaties, medezeggenschap en de korpsleiding. Het is aan de commissie om hier, in overleg met de betrokken partijen, verder vorm en inhoud aan te geven.”

Twee regioburgemeesters:

Drs. H.F.M. Bruls (Regioburgemeester van de eenheid Oost-Nederland)
Dhr. P.E.J. den Oudsten (Regioburgemeester van de eenheid Noord-Nederland)

Burgemeesters:

Dhr. P. Smit (gemeente Oldambt, Groningen)

OM:

Mr. G. v.d. Burg (lid college PG's)
Mr. J.A. Lucas (hoofdofficier Oost Nederland)

Gemeenteraadsleden:

Dhr. N.C.M. Verkaik (Fractievoorzitter PvdA gemeente Hardinxveld-Giessendam)

Ministerie van BZK:

Mw.mr. M.G. Hordijk (hoofd Bestuurlijke inrichting & democratie/ Directie Bestuur, Democratie & Financiën)

Ministerie van VenJ:

Mr. J.W. Schaper (directeur Politieel Beleid en Taakuitvoering/DG Politie)

Politievakorganisaties:

Dhr. G. van de Kamp

Medezeggenschap:

Dhr. R. den Besten (voorzitter COR)

Korpsleiding:

Drs. H. de Jong

Bijlage 2:

Gesprekkenreeks

De commissie heeft gesproken met:

Fase 1:

Mr. G. Bouman en leden korpsleiding
 Mr H. Bolhaar (OM)
 Algemene Rekenkamer
 Mr E. Kronenburg (voorzitter commissie van toezicht op het beheer)
 Dhr T. Rodrigues (voorzitter IT Review Board)
 Mr J.G. Bos (hoofd Inspectie VenJ)
 Mr. J. van den Bos (voorzitter van de commissie Inter-departementaal Beleidsonderzoek effectiviteit politie)
 Bijwonen art. 19 overleg

Fase 2:

VNG commissie Bestuur en Veiligheid
 Prof. H.R.B.M. Kummeling (voorzitter commissie evaluatie wet HGK)
 Prof. J. Bressers (U Twente)
 Dr. A. Cachet (EUR)
 Prof. A. Felling (em. RUN)
 Prof. J.B.Terpstra (RUN)
 Drs. H. Borstlap (Raad van State)
 Mr. G.N. Roes (Raad van State)
 Prof C.J.C.F. Fijnaut (em. UvT)
 Mr. H. Bolhaar (voorzitter College Procureurs-Generaal)
 Drs. M.A. Ruys (voorzitter commissie onderzoek COR)
 Dhr G. Den Uyl en staf (Politiedienstencentrum)
 Drs. E.S.M. Akerboom (korpschef)
 Dhr. L. Verbeek (CdK Flevoland)
 Mr. E. Kronenburg (voorzitter commissie toezicht beheer politie)
 Dhr P.J. Aalbersberg (politiechef Amsterdam)
 Dhr T. Rodrigues (voorzitter IT Review Board)
 Mr J.G. Bos (hoofd Inspectie VenJ)
 Dhr G. Van de Kamp (Politievakbond ACP)
 Dhr J. Struijs (NPB)

Bijwonen overleg ministers met CdK's
 Bijwonen nationale operationele briefing

De commissie heeft de volgende werkbezoeken afgelegd:

Eenheid Amsterdam	(twee maal)
Eenheid Den Haag	(twee maal)
Eenheid Limburg	(drie maal)
Eenheid Midden Nederland	(twee maal)
Eenheid Noord Holland	(twee maal)
Eenheid Noord Nederland	(twee maal)
Eenheid Oost Brabant	(twee maal)
Eenheid Oost Nederland	(twee maal)
Eenheid Rotterdam	(twee maal)
Eenheid Zeeland West-Brabant	(twee maal)
Landelijke Eenheid	(twee maal)

Bijlage 3:

Over de commissie

Wim Kuijken heeft economie gestudeerd aan de VU. Hij trad in 1979 in dienst bij de rijksoverheid. Hij werkte bij het ministerie van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken. Hij werd in 1990 gemeentesecretaris van de gemeente Den Haag. Daarna was hij tussen 1995 en 2010 secretaris-generaal van achtereenvolgens het ministerie van BZK, van Algemene Zaken en van Verkeer en Waterstaat. Sedert 2010 is hij regerings-commissaris voor het deltaprogramma (deltacommissaris). Daarnaast is hij onder meer voorzitter van de raad van commissarissen van DNB, van de raad van toezicht van de VU en van het bestuur van de The Hague Security Delta.

Peter Gortzak is sinds 2013 hoofd van de afdeling Beleid bij APG en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het monitoren, analyseren en adviseren over pensioen-ontwikkelingen ten behoeve van APG en haar klanten. Hij onderhoudt daartoe de contacten met diverse externe stakeholders in onder meer Den Haag. Sinds 2015 is Peter Gortzak lid van de Monitoring Commissie Corporate Governance Code. Voordien heeft hij vanaf 1983 diverse functies binnen de vakbeweging bekleed, laatstelijk als vicevoorzitter van FNV vakcentrale waar hij onder andere verantwoordelijk was voor de portefeuille Pensioenen.

Paul 't Hart is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht en is tevens verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en de Australia New Zealand School of Government. Op het terrein van politie en veiligheid was hij ruim twee decennia actief als onderzoeker en opleider inzake crisismanagement, grootschalig optreden en politie-leiderschap. Hij was daarnaast onder meer adviseur van de parlementaire enquêtecommissie Grote Projecten en was in 2004-2005 lid van de Commissie Sorgdrager die op verzoek van de gemeenteraad van Amsterdam de besluitvorming en beheersing van het project Noord-Zuid lijn onderzocht.

Frans L. Leeuw is Directeur van het WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid en hoogleraar Recht, Openbaar Bestuur en Sociaal-wetenschappelijk onderzoek aan de Universiteit Maastricht. Eerder verbonden aan de Algemene Rekenkamer (directeur doelmatigheidsonderzoek), Inspectie van het Onderwijs (Hoofdinspecteur), Open Universiteit (Decaan), Universiteit Utrecht (bijzonder hoogleraar evaluatieonderzoek) en Universiteit Leiden (UHD beleidsonderzoek). Hij is lid van diverse gremia in binnen- en buitenland.

Winnie Sorgdrager is lid van de Raad van State. Zij studeerde Nederlands recht in Groningen en startte haar loopbaan bij de technische Hogeschool Twente (nu Universiteit Twente) als griffier van de hogeschoolraad. Daarna werd zij officier van justitie (1980) en vervolgens advocaat-generaal en procureur generaal (1991) in achtereenvolgens Arnhem en Den Haag. Zij was Minister van Justitie in het eerste paarse kabinet en daarna voorzitter van de Raad van Cultuur en vanaf 2006 lid van de Raad van State. Daarnaast vervulde zij vele neven-functies op het gebied van o.a. cultuur, onderwijs en gezondheidszorg.

Sandra van Thiel is als hoogleraar bestuurskunde verbonden aan het Institute for Management Research van de Radboud Universiteit. Zij tevens vice-decaan onderzoek en directeur van het IMR. Sandra doet onderzoek naar verzelfstandiging van overheidstaken en -organisaties, zoals zbo's, zowel in Nederland als internationaal vergelijkend. In 2011-2012 was zij de coördinator van het parlementaire onderzoek van de Eerste Kamer naar verzelfstandiging en privatisering. Zij heeft diverse onderzoeken gedaan naar en voor zelfstandige bestuursorganen en ministeries.

Peter van Uhm heeft na de KMA te Breda meerdere operationele functies binnen de infanterie vervuld. Daarna vervulde hij enkele staffuncties binnen de landmachtstaf, het ministerie van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hij is uitgezonden naar Libanon (1983) en naar Bosnië (2000). Peter van Uhm was Commandant der Landstrijdkrachten (2005-2008) en Commandant der Strijdkrachten (2008-2012). Sinds 2012 is hij met functioneel leeftijdsontslag en onder meer werkzaam voor verschillende stichtingen.

Bijlage 4:

Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
(B)AVP	(Bijgesteld) Aanvalsprogramma Informatievoorziening
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BVI-IB	Basisvoorziening Informatie Integrale Bevraging
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIO	Chief Information Officer
CSV	Criminele samenwerkingsverbanden
CvT	Commissie van Toezicht op het beheer
DGPol	Directoraat-Generaal Politie
FTE	Fulltime-equivalent
HOvJ	Hoofdofficier van Justitie
HRM	Human Resource Management
IKM	Inkoopmanagement
LFNP	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LOVP	Landelijk Overleg Veiligheid en Politie
LUIH	Landelijke Uniforme Informatiehuishouding
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMTO	Korps Managementteam Overleg
MvT	Memorie van Toelichting
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
OOV	Openbare Orde en Veiligheid
PDC	Politie Dienstencentrum
PDM	Producten- en dienstenmanagement
Pw	Politiewet
RIEC	Regionaal Informatie en Expertisecentrum
RVO	Regionaal Veiligheidsoverleg
SHP	Strategisch Huisvestingsplan
V&J	Veiligheid en Justitie
VIK	Veiligheid, Integriteit en Klachten
VM	Veiligheidsmonitor
vtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZM	Zittende Magistratuur

Door-
ontwikkelen
en
verbeteren



Dit is een uitgave van
Commissie Evaluatie Politiewet 2012
November 2017

