



Niet meer van hetzelfde?

Rapportage van de commissie reductie administratieve lasten in de opsporing

Geachte heer Grapperhaus,

Preamble: inside / outside the box

Eind 2018 vroeg u of ik mijn licht wilde laten schijnen over de reductie van administratieve lasten bij de politie in de opsporing. Dat heb ik met enkele anderen gedaan. In deze tussenrapportage schetsen wij de resultaten van het eerste, inventariserende jaar.

We beginnen echter met een belangrijke reflectie: deze tussenrapportage bevat analyses en diagnoses ‘inside the box’. Binnen het systeem doen we een flink aantal verbetervoorstellen maar we zijn er van overtuigd dat deze verbeteringen niet, in ieder geval niet langdurig, tot het gewenste resultaat zullen leiden. De positie van de rechercheur, als publieke professional, wordt door mechanismen in de publieke sector zodanig beperkt, dat hij/zij, net als vele andere publieke professionals niet in staat wordt gesteld zijn publieke taak betekenisvol te verrichten. Gedurende het eerste jaar van onze werkzaamheden werd ons steeds duidelijker dat voor de aanpak van ‘administratieve lasten’ in de opsporing een fundamentele aanpak nodig is. Een aanpak waarbij de rechercheur, als publieke professional met een intrinsieke werkmotivatie, steeds centraal staat -in normstelling, in organisatieontwerp, in probleemoplossing, etc- en in staat wordt gesteld waardengedreven zijn publieke taak uit te voeren.

Omdat we in andere sectoren (bij verpleegkundigen, docenten, artsen, etc.) een soortgelijke worsteling met ‘administratieve lasten’ zien, lijkt het opportuun om breder te verkennen hoe herwaardering van de publieke professional gestalte kan krijgen.

We hebben geen pasklaar antwoord op de vraag hoe dat zou moeten. Een begin van een antwoord kan wellicht worden gevonden in een gesprek (Catshuis-sessie) met vertegenwoordigers van bijvoorbeeld veiligheid, zorg en onderwijs op alle niveaus. Zo kan op termijn wellicht worden gekomen tot werkelijk transformatieve maatregelen ‘outside the box’.

Kern

In enkele zinnen zijn onze belangrijkste bevindingen en aanbevelingen ‘inside the box’:

- De rechercheur op de werkvloer wordt onvoldoende in staat gesteld zijn publieke taak professioneel uit te voeren. Dat uit zich in frustratie over administratieve lasten, waar wij maar deels een objectieve indicatie voor gevonden hebben. De beleving van administratieve lasten is groter dan de feitelijke administratieve lasten omdat de rechercheur onvoldoende ervaart een bijdrage te kunnen leveren aan de maatschappelijke waarde die het werken bij de politie zo aantrekkelijk leek te maken.
- De oorzaken hiervan zijn divers en van verschillend niveau. Soms is de basis niet op orde maar naast deze administratieve rompslomp zijn er ook dieperliggende, structurele, culturele en institutionele oorzaken aan te wijzen.
- In een toenemend complexere maatschappij en een doorgaans kort cyclische aanpak in de opsporing, mag de professional in de opsporing minder regelgestuurd en meer waardengedreven werken. Er is een omslag nodig van regelgestuurd werken binnen een afgebakend gesloten bureaucratisch systeem, naar waardengedreven, professioneel werken in een open netwerk. Het onderzoek naar waarden in de opsporing (bijgevoegd) biedt een eerste ingang om zo’n verandering in grondtoon te maken. Een nadere ingang ligt bij het geven van een scherper beeld van recherchewerk bij politieke werving, selectie en vorming. We achten een dergelijke omslag te meer nodig nu door technologische innovatie de functie én positie van de recherche fundamenteel zal veranderen.
- Het functioneren van de recherche is meer dan een politietak of strafrechtzaak. Als het niet lukt de opsporing met andere overheidsorganisaties slim, snel en ontzorgd te laten samenwerken, blijven rechercheurs met reden klagen (over administratieve lasten).
- Omdat het vraagstuk van administratieve lasten binnen de opsporing veel meer is dan rompslomp en onhandige werkprocessen, en dientengevolge ook veel diepgaander moet worden aangepakt, bevelen wij aan een meerjarig programma op te zetten, geleid door een figuur van statuut, die veel breder dan bij de politie als aanjager en waar nodig als breekijzer activistisch optreedt. Op dit punt kan worden geleerd van de aanpak van administratieve lasten in de zorg.

Inleiding

Eind 2019 schetste u een meerjarige aanpak van administratieve lasten. U stond een aanpak van drie tot vijf jaar voor, die sterker dan voorheen beleving centraal moest stellen. Deze aanpak en eventuele opbrengsten moesten door de rechercheurs worden ‘gevoeld’.

Concreet stelde u (mij) twee vragen:

- 1 Houd de administratieve lasten in het opsporingsproces scherp tegen het licht en doe voorstellen die kunnen worden benut om inefficiënties en nodeloze bureaucratische belemmeringen in (onder andere de interne) werkprocessen weg te nemen.
- 2 Doe een voorstel voor een methodiek waardoor permanent onderhoud aan de opdracht tot reductie van onnodige lasten/taken kan plaatsvinden.

Proces

Om de vragen te kunnen beantwoorden, heb ik een groep mensen bijeengebracht uit de wetenschap, van politie, van OM, van ZM en politievakbonden, met andere woorden: een commissie ingericht. Bijlage 1 bevat een overzicht van de leden van deze commissie. Gezamenlijk en individueel hebben we werkbezoeken afgelegd, onderzoeken uitgevoerd, gesprekken gevoerd, gereflecteerd en hebben we live gevoeld wat rechercheurs meemaakten terwijl zij hun werk deden. We hebben ervaren wat rechercheurs dagelijks ervaren.

In hoofdzaak hebben we langs twee lijnen gewerkt, namelijk een onderzoekslijn en een actielijn.

In een onderzoekslijn hebben we drie onderzoeken ingezet en uitgevoerd namelijk naar 1. waarden van rechercheurs 2. percepties rondom tijdsbesteding via een zogenaamde day reconstruction methodiek; een methodiek waarbij respondenten bijhouden wat ze doen en hoe ze dat waarderen en 3. een onderzoek naar belemmerende en accommoderende factoren van organisatieverandering gericht op lastenreductie. De resultaten van de onderzoeken zijn bij deze tussenrapportage betrokken. De onderzoeken 1 en 2 zijn als bijlagen bij de tussenrapportage gevoegd, zodat de onderzoeken desgewenst betrokken kunnen worden bij bredere gedachtenvorming over de politieke opsporing.

In de actielijn hebben we enkele issues opgepakt waarvan we verwachtten dat die een grote impact op administratieve lasten zouden hebben. In deze lijn zijn om te beginnen 1. knelpunten in database- en bedrijfsprocesssystemen 2. een verkenning naar meer modulair opsporingsonderwijs en 3. digitalisering in de strafrechtsketen gericht op het uitwisselen van multimediale informatie opgepakt. Onze bevindingen op deze punten zijn eveneens bij deze tussenrapportage betrokken.

Inhoud

In het vervolg van deze tussenrapportage vertellen we wat we hebben aangetroffen. We kijken daarbij vanuit drie verschillende wetenschappelijke perspectieven namelijk vanuit een bureaucratieperspectief, een cultureel perspectief en een psychologisch perspectief. Om onze waarnemingen te ordenen maken we gebruik van een conceptueel kader zoals dat is ontwikkeld aan Harvard University. Kort samengevat worden in dit conceptueel kader vier dimensies van bureaucratisch disfunctioneren onderscheiden, namelijk rompslomp, structuur, cultuur en ordeningsparadigma's.

Deze dimensies zijn niet uitputtend of uitsluitend; ze helpen om gevoelde administratieve lasten te bezien vanuit verschillende perspectieven. Dit sluit aan op de wetenschappelijke literatuur over administratieve lasten waarin wordt geconstateerd dat administratieve lasten een multidimensionaal probleem zijn, waarbij -afhankelijk van de bril die wordt gekozen- verschillende elementen, oorzaken, gevolgen, etc kunnen worden gezien. Omdat deze commissie weliswaar geïnteresseerd is in theoretische beschouwingen maar vooral begrip van de gevoelde administratieve lasten evidence based wil diagnosticeren en waar mogelijk praktische oplossingen centraal wil stellen, verbinden deze dimensies goed de in de commissie bijeengebrachte ambities, kennis en ervaring.

De verschillende dimensies zijn beperkt getrapt: doorgaans zijn eenvoudiger beschouwingen en interventies te doen ten aanzien van rompslomp en vragen ordeningsparadigma's een complexere doorgronding en interventies.

Een benadering via de verschillende dimensies geeft tenslotte de mogelijkheid om de vragen te beantwoorden die aan onze commissie, zoals hierboven geschetst, zijn meegegeven. Daartoe onderscheiden we op de verschillende dimensies waarnemingen, diagnose en remedie.

Rompslomp

Rompslomp kan in vele gedaanten komen. De term raakt aan een grote variëteit van fenomenen, soms van de eenvoudige aanwezigheid van regels tot aan uitputtende procedures om papier voor de printer in te kopen. Rompslomp is lastig te definiëren omdat het een normatief concept is. Bij deze eigenschap sluiten wij onderstaand aan: het gaat om waarnemingen van administratieve taken die als rottig, vervelend, complex, overbodig, etc worden ervaren door rechercheurs op de werkvloer. Kortom: de rompslomp die wij hebben gezien en gehoord. Het perspectief van de rechercheur staat bij deze dimensie centraal.

A. Waarnemingen

Met betrekking tot rompslomp klaagt men veel over het gebrek aan koppelingen tussen de diverse technische en bedrijfsvoeringssystemen (BVH, Summ-IT, etc). Het duizelt velen van ons binnen de commissie nog van al de namen van die applicaties en hun onderlinge relaties.



Figuur 1: Enkele systemen irt werkproces

In de kern komen de klachten er op neer dat rechercheurs vinden dat ze te vaak dubbel moeten invoeren, soms zelfs drie of vier keer. Dat is niet alleen binnen de politie zo (als belangrijkste voorbeeld geldt de dubbele invoer/de ontbrekende koppeling tussen BVH en Summ-IT) maar ook richting partners in de strafrechtsketen. Dezelfde informatie wordt richting het OM (bijvoorbeeld in het kader van beslagregister) of richting het NFI (bijvoorbeeld in het kader van LSV) in de daarvoor relevante, niet-verbonden systemen ingevoerd.

Een ander punt van rompslomp is dat bedrijfsmiddelen (een monitor, een muis, maar ook middelen nodig in de forensische opsporing) niet snel kunnen worden gekregen: het kan weken duren (en dan wordt het soms ook nog wel eens verkeerd bezorgd) omdat allerlei inkoopprocedures moeten worden doorlopen en trekkingsrechten 'op' zijn.

Het veelvuldig kopiëren wordt eveneens als last ervaren. Soms willen bijvoorbeeld officieren meer versies van een papieren dossier, soms moet een dvd met een digitaal bestand worden gekopieerd en snel naar de rechtbank worden gebracht en soms maakt de enkele omvang van een strafdossier dat rechercheurs uren bij een printer staan. Daarbij bleek het voor rechercheurs duidelijk dat het leeuwendeel van het dossier weliswaar noodzakelijk lijkt vanuit het oogpunt van verantwoording maar dat deze verantwoording zelden tijdens de terechtzitting wordt gezien (en die in fase van het strafproces dikwijls als

overbodig wordt beschouwd). Zo hoorden wij strafrechters tijdens een zitting tegen een (juist gewisselde en daarmee nieuwe) advocaat opmerken dat er van de negen dossiers toch maar twee relevant zouden zijn, nu de overige zeven dossiers enkel de BOB aanvragen en tapverslagen bevatten. Procedureel zijn deze dossiers belangrijk maar de bijdrage aan de inhoudelijke beoordeling lijkt beperkt.

Naast het kopiëren hoorden wij klachten over de “natte handtekening”. Documenten moeten nog altijd met een natte (niet-digitale) handtekening ondertekend worden. Hoewel er al enige tijd gewerkt lijkt te worden aan een oplossing, moet in de praktijk een pv dat door een rechercheur in het systeem is ingevoerd, worden uitgedraaid, ondertekend en weer ingescand. Bijkomend nadeel is dat pdf's niet zo goed doorzoekbaar zijn, in vergelijking met 'digital born' documenten.

Verder wordt veel geklaagd over het feit dat er voor elke tap een formulier moet worden ingevoerd, terwijl een beetje crimineel vele mobieltjes gebruikt en vaak daartussen wisselt. Een toestemming die niet apparaat specifiek is, maar persoons-specifiek of zaak-specifiek, zou veel lasten beperken. Hoewel dit reeds sinds oktober 2017 mogelijk is, wordt dit toch nog zo op de werkvloer aangegeven.

Casuïstiek

Medio juni 2018 doet een man via internet aangifte van diefstal van zijn motor. De aangifte wordt in BOSZ 'afgewezen' door de screener omdat er geen opsporings-indicatie is.

Een dag later belt de aangever 112. Hij heeft zijn motor uitgepeild via GPS. De motor staat op de stoep voor een winkel in tweedehands motoren. De motor wordt in beslag genomen. De aangever blijkt ook camerabeelden te hebben en brengt die naar de politie. Die raken zoek, zodat de aangever ze nog een keer komt brengen.

Na ontvangst van de papieren stukken en nadat de aangever is gevraagd zijn aangifte te komen ondertekenen, maakt de screener alsnog een onderzoekdossier aan met prio 3. Dit dossier belandt in de 'bak', wat inhoudt dat de zaak niet zal worden behandeld.

De camerabeelden worden wel nog uitgekeken. Er staan duidelijke beelden op van de daders en ook van de vrachtauto van een transportbedrijf dat de motor ophaalt. Desondanks wordt de zaak in overleg met de Officier van Justitie vroegtijdig beëindigd i.v.m. de grote werkvoorraad prio 1 en prio 2 zaken.

De aangever krijgt een brief van de politie dat zijn zaak niet in behandeling wordt genomen. De man uit zijn ongenoegen hierover op Facebook. Dit raakt een snaar bij een rechercheur van het basisteam, die de zaak toch oppakt.

Hierdoor wordt de zaak in september 2018 in BVH afgerond en overgedragen aan een projectteam van de districtsrecherche dat zich bezig houdt met enkele bendes die zich zijn gaan concentreren op motordiefstal.

Officieel staat de zaak nog open in BOSZ. Of er aan gewerkt wordt is onzichtbaar voor het basisteam, want eventuele onderzoeksactiviteiten worden geregistreerd in Summit.

B. Diagnose

Het leeuwendeel van ervaren administratieve lasten ten aanzien van rompslomp lijkt bij eerste beschouwing een stevig technisch aspect te hebben, gerelateerd aan lacunes rondom informatievoorziening. Het bleek de meeste van onze gesprekspartners bekend dat er op dit terrein verbeteringen op stapel staan. Men bleek bekend -soms op hoofdlijnen, soms op meer gedetailleerd niveau- met de maatregelen in het kader van toekomstbestendig opsporen en maatregelen om de IV systemen te verbeteren.

Onder rechercheurs lijkt echter (enig) ongelooft te heersen ten aanzien van de beloofde verbeteringen. De beloofde omvangrijke verbeteringen zoals rondom het digitaal procesdossier (DPD) lijken niet te worden 'geloofd', ook omdat kleinere beloften niet worden ingevuld (zoals een koppeling tussen BVH en Summ-IT die twee kanten op werkt). Dit ongelooft zal een transitie naar nieuwe systemen mogelijk bemoeilijken.

Bij nadere beschouwing op beleving van administratieve lasten ten aanzien van rompslomp valt het ons op dat rechercheurs hun werkzaamheden betekenisvol vinden als men 'in de actie is'. Vol enthousiasme hoorden wij verhalen over 'doorslaggevende verdachtenverhoren' en 'klapdagen'. Datzelfde enthousiasme werd niet aan de dag gelegd bij verhalen over afstemming met ketenpartners, over het uitvoeren van intelligence werkzaamheden, over het (al dan niet geautomatiseerd) zoeken naar verbanden tussen delicten of delicten en verdachten. Werkzaamheden die niet 'in de actie' zijn en die aan het bureau achter de computer moeten worden uitgevoerd werden dikwijls als last ervaren¹. Op mogelijke achterliggende mechanismen (incidentoriëntatie, verlies van publieke waarden en tegenhangers als 'flow' en imago) komen we bij de dimensie cultuur terug.

Ten aanzien van de dimensie rompslomp merken we nog op dat er sprake lijkt van zogeheten 'techno-stress': een beleving van administratieve lasten als werkzaamheden achter de computer moeten worden verricht, waarbij een zelfversterkend element optreedt.

De diagnose van de natte handtekening betrekken we bij de diagnose van de structuurwaarnemingen.

C. Remedie

Om de rompslomp te verhelpen adviseren wij u samen met de politie en OM actie te ondernemen op bovenstaande punten, waarbij we twee vormen van actie onderscheiden:

- 1 Breng de basis op orde door kritisch te kijken welke rompslomp relatief eenvoudig te verhelpen lijkt, voer dat uit en communiceer hierover. Mogelijk kan op dit punt worden aangesloten bij de aanpak van de 'top 10 irritaties in de opsporing' zoals die door de politie wordt vormgegeven.
- 2 Kijk kritisch welke rompslomp (nog) niet eenvoudig te verhelpen lijkt en communiceer hierover.

Bij de eerste vorm van actie lijkt het ons van belang om hier zowel politiemedewerkers als ketenpartners te betrekken. Hiermee kan de rompslomp daadwerkelijk worden weggenomen (en niet slechts worden verplaatst in de keten (lastenverandering)). Bij de tweede vorm van actie is het goed om aan te geven welke pilots, verbetertrajecten, etc op het gebied van administratieve taken reeds in gang zijn gezet, bijvoorbeeld via een online platform of het intranet van politie.

¹ Volledigheidshalve en vooruitlopend op de dimensie cultuur: de waarneming dat werkzaamheden die niet "in de actie zijn" dikwijls als last worden ervaren, geldt sterker voor werkzaamheden die louter procesmatig zijn.

Door het delen van informatie kan inzicht worden verschaft in de bewerkelijkheid van sommige veranderingen, waarbij te denken valt aan de grote hoeveelheid gebruikers van systemen en de koppeling van opsporingswerkzaamheden en –informatie binnen politie en met het OM. Met een grotere openheid en transparantie wordt zo niet alleen de kennis over de in gang gezette aanpak vergroot maar is het ook onze verwachting dat er meer begrip ontstaat voor de huidige situatie en de soms lange duur van het ontwikkelen van een nieuwe aanpak/het wegnemen van rompslomp.

Structuur

Wanneer wij het over structuur hebben gaat het niet alleen over de organisatiestructuur, de manier waarop taken binnen de politie en de recherche zijn verdeeld en de manier waarop vervolgens afstemming tussen de verdeelde taken tot stand wordt gebracht. Structuur raakt vanuit ons perspectief op administratieve lasten (reductie) ook aan werkprocessen, aan prioritering en sturing en aan verantwoordingsmechanismen en beslissingsbevoegdheid. Het gaat kortom om het institutionele arrangement van de recherche. Het perspectief van de (politie)manager staat bij deze dimensie centraal.

A. Waarnemingen

Veel klachten over administratieve lasten lijken, in ieder geval in eerste instantie, te gaan over de structuurkant van het werk: hoe is het werkproces ingericht, welke protocollen moeten worden gevolgd, hoe is het werk in de keten verdeeld, waar wordt op gestuurd, door wie, etc.

Ten aanzien van de werkprocessen beluisterden wij ten eerste veel klachten over koppelvlakken, over ketenproblematiek, vooral over de overdracht naar het OM maar ook naar andere partijen zoals slachtofferhulp, DJI, de reclassering en het NFI. Dan gaat het niet alleen over fricties rondom overdracht waarbij vaak herinvoer nodig bleek, informatie ontbrak en frequent afstemmen nodig bleek omdat onvoldoende vooraf bleek gedefinieerd wat geleverd kon en ging worden, maar ook over inrichtingsvragen in de keten. Idealiter wordt zo vroeg mogelijk in de keten (liefst op de plaats delict) een keuze wordt gemaakt hoe de zaak op te pakken (om onnodig ‘uitrechteren’ van doodlopende paden te voorkomen of om te voorkomen dat bv door een beleidssepot veel later niks wordt gedaan met al het werk).

Ten tweede blijken eveneens met betrekking tot de ketenaanpak de stuurimpulsen in de keten niet gelijk. Zo werd ons bijvoorbeeld gemeld dat de Vanguard methode, waarbij er geprobeerd wordt vanuit het operationele proces steeds kleine verbeteringen door te voeren, leidt tot minder aangiften richting ZSM. Waarna de desbetreffende officier van justitie aan de bel trekt over de afname van het aantal zaken. Ongelijke prikkels –in concreto productiefinanciering versus lump-sum financiering- kunnen zo administratieve lasten oproepen.

Een derde structuurwaarneming betreft de afstand tussen de centrale structuren die niet voldoende het operationele werk ondersteunen, bijvoorbeeld tussen het PDC en werkvloer of tussen de politieke beleidsomgeving en de operatie in de eenheden. Als commissie merken we dat zelf al, bijvoorbeeld wanneer we op beleidsniveau horen dat een bepaalde IV-koppeling wel bestaat maar in de uitvoering niet gekend wordt of wanneer een regelgevingsknelpunt is weggenomen, maar deze aanpassing (nog) niet kenbaar in de operatie is.

Ten vierde: We hebben tijdens verschillende bijeenkomsten gezien dat het lokale management werkt aan verbeteringen van het werk, maar dan valt op dat deze leer- en verbetercyclus per eenheid, district of basisteam anders wordt ingevuld. Zo wordt op sommige plaatsen de juiste

genoemde Vanguard methode gebruikt, maar elders wordt weer een andere methode (of mogelijk zelfs geen systematische methode) voor verandermanagement gebruikt. Sinds de start van de nationale politie lijkt geen permanente (uniforme) leer- en verandermethode beschikbaar (zoals het INK model dat was).

Ten vijfde zien we knelpunten ten aanzien formatie en bezetting. Het dominante knelpunt – zeker in de parlementaire discussie – lijkt ons de bezetting. Er zijn in de formatie fte's beschikbaar, maar deze formatie bleek op de bureaus die wij bezochten feitelijk niet ingevuld. Dit betekent dat er op sommige plekken een substantiële onderbezetting is. Bovendien lijken bezette recherchefuncties niet altijd inzetbaar voor de teams waar die inzetbaarheid plaats zou moeten vinden: rechercheurs vullen soms gaten in de noodhulp, etc. Met betrekking tot de (competenties die aanwezig zijn binnen de) formatie vernamen wij dat deze formatie soms niet aansluit bij de maatschappelijke opgaven en dat aanpassing van de formatie een (te) moeizaam proces is. Tegelijkertijd zagen we op deze punten grote berusting vanuit de notie dat er 'altijd capaciteit tekort is' en reeds wordt voorzien dat capacitaire knellingen in 2020 en 2021 hun zwaartepunt bereiken. Een soms snel veranderende prioriteitsstelling maakt enerzijds dat wordt gevraagd om flexibeler capaciteit en anderzijds om dedicated capaciteit voor nieuwe prioriteiten (bewaken en beveiligen, extra inzet op georganiseerde drugscriminaliteit, Oud en Nieuw, grootschalige evenementen, etc).

Ten zesde: Er is een veelheid aan verbeter- of verander-programma's, op gebieden als HR, ICT, Juridisch terrein, Huisvesting, Facilitair, Financiën. Vanuit al deze staf-functies worden maatregelen geïmplementeerd die effect hebben op het primaire proces zoals rechercheurs dat moeten uitvoeren. De grote vraag is echter of de keuzen die deze stafafdelingen maken niet teveel een stapeling aan verplichtingen in de uitvoering veroorzaken, of dat deze zelfs tot tegenstrijdige impulsen leiden. Positiever geformuleerd lijkt een grotere coherentie tussen de verschillende staf-maatregelen te kunnen worden gevonden.

Ten zevende: Barrière modellen lijken nauwelijks in werking. In het kader van de bestrijding van ondermijning is een groot aantal barrière modellen gemaakt. In een barrière model spreekt men af wat verschillende partijen kunnen doen om de pleeg-kans van een bepaald soort criminaliteit te beperken (naast pak-kans en straf-kans is reductie pleeg-kans een goede manier om criminaliteit in te dammen). Die modellen vergen van andere overheids-organisaties dat zij hun deel van het werk oppakken. Maar als bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel niet voldoende controles inbouwt op foute ondernemingen, of als de ING geen controles doet op witwassen, of als gemeenten de RNI te eenvoudig laten vollopen, of zorginstelling onvoldoende opvangcapaciteit hebben voor verwarde personen, dan wordt het voor de politie dweilen met de kraan open. Helaas worden overheidsorganisaties niet afgerekend op de mate waarin zij collega-publieke organisaties helpen. Daarom komen er veel taken op bordje van politie, die daar niet hadden hoeven komen.

Casuïstiek

Begin april 2019 's ochtends vroeg meldt een man zich aan de balie. Hij 'trekt het niet meer' en wil dat er NU hulpverlening wordt georganiseerd. Hij wil daarvoor best een en ander opbiechten. Hij is agressief, luidruchtig en verward. Hij weigert het bureau te verlaten en dreigt een ruit in te gooien als hij verwijderd wordt. Omdat er ook andere burgers aan de balie komen, wordt hij tijdelijk in een ophoudkamer gezet.

Dan begint een langdurige ronde:

- De psychiater van de spoedeisende hulp wordt gebeld, komt, beoordeelt hem als 'niet gevaarlijk voor zichzelf en anderen' en vertrekt weer

- Een advocaat kan pas 's middags komen
- De reclassering is niet bereikbaar
- Jellinek kan over 14 dagen een intakegesprek inplannen
- Vangnet GGD kan de man niet overnemen
- De coördinator van de VVC ziet er geen heil in (geen strafbaar feit, geen heterdaad)

Inmiddels maakt de man veel kabaal en eist keer op keer dat er hulp wordt georganiseerd. Hij wil niet weer de straat op gestuurd worden. Teneinde raad vraagt de medewerker intake hem een strafbaar feit te noemen, zodat hij hem kan aanhouden en een pv kan opnemen.

De man bekent een inbraak en diefstal van een laptop in een restaurant. Het feit wordt gecheckt en er is inderdaad aangifte gedaan van inbraak en diefstal van een laptop. Er wordt een pv opgemaakt, de man wordt aangehouden en naar het cellencomplex overgebracht. De zaak staat nu op de rol bij ZSM. De intake medewerker is er 6 uur mee bezig geweest.

's Middags op ZSM constateert de officier dat er al 6 reclasseringsadviezen liggen en dat de man geholpen kan worden als hij zich maar meldt. De week hiervoor heeft hij echter niet gereageerd op een oproep van de Reclassering. De officier vindt dat er geen overtuigend bewijs is voor zijn bekentenis, mede omdat er twee laptops gestolen zijn (en niet één zoals hij beweert). De zaak wordt geseponeerd en de man wordt heengezonden.

De reclassering stuurt een nieuwe uitnodiging naar het postadres van de man. Daar komt hij nooit opdagen.

B. Diagnose

Bij onze definitie van structuur gaven we aan dat structuur niet alleen over organisatiestructuur sec ging maar ook over werkprocessen, prioritering en verantwoordingmechanismen. Positief opvallend is dat wij beperkt waarnemingen hebben gedaan over de administratieve lasten die samenhangen met de gekozen organisatie-inrichting, de daaraan verbonden taakverdeling tussen de opsporingsonderdelen en over (de wijze van) sturing binnen de politieke opsporing. Ons is van administratieve coördinatielast *binnen* de opsporing niet dadelijk gebleken: men lijkt elkaar *binnen* de politieke opsporing te kennen en lijkt men elkaar te kunnen vinden. Daarbij dient opgemerkt te worden dat wij niet expliciet hebben gekeken naar mogelijke gebreken rondom functionele ordening (zoals in recente rapporten door de Inspectie JenV is gedaan).

Administratieve lasten lijken te ontstaan op de koppelvlakken van de opsporing. Daarbij gaat het om horizontale koppelvlakken -in de keten- en om verticale koppelvlakken – in ondersteunende werkprocessen.

De horizontale koppelvlakken lijken dominant in de lastenbeleving. Inrichtingskeuzen die er op gericht zijn efficiëntie in de keten te bevorderen, lijken te betekenen dat aan de voorkant van die keten door de politie aanvullende handelingen worden verricht, soms zonder dat het zicht op de waarde van die handelingen wordt gezien.

De voordelen van de nationale politie om als één organisatie werkprocessen te kunnen standaardiseren helpt hierbij maar levert tevens lasten op als van de gestandaardiseerde norm moet worden afgeweken (platter gesteld wordt een afwijking van de gestandaardiseerde norm als conflict of last ervaren).

Daarnaast lijkt de politie in zijn articulatie en realisatie van inrichtingskeuzen naar ketenpartners minder succesvol. Wensen (of tekortkomingen) vanuit strafrechtelijk repressief beleid lijken zich minder gemakkelijk te vertalen in bijvoorbeeld bestuursrechtelijke preventieve drempels. Hoewel een meer fundamentele analyse op dit aspect noodzakelijk is, lijkt vanuit het perspectief van de commissie sprake van 'eenrichtingsverkeer' richting politie.

Met betrekking tot de verticale koppelvlakken leek ons in eerste instantie sprake van een faseverschil: een verschil in bijvoorbeeld actuele kennis tussen de beleids- en de uitvoeringsomgeving (soms kan iets, terwijl dat eenvoudigweg nog niet bekend is, zoals het waargenomen aspect dat men op de werkvloer klaagt over het niet kunnen tappen op persoon). Een faseverschil kan worden overbrugd door systemen van (permanent) leren en ontwikkelen. Bij gebrek aan bijvoorbeeld een (opsporings)breed kwaliteitssysteem wordt het taaier dit faseverschil te overbruggen.

Op verticale koppelvlakken namen we tevens waar dat de opsporing zowel vrager als bevrage is vanuit PIOFACH-omgevingen². Binnen de politie lijkt voorzien in integrale afwegingsmechanismen (zowel smaller binnen criminaliteitsfenomenen als breder bijvoorbeeld via integrale, organisatieomvattende portfolioprocessen). Daarmee lijkt een procedurele rationaliteit in de besluitvorming gebracht. De commissie geeft in overweging een sterkere normatieve rationaliteit in deze procedure in brengen, bijvoorbeeld door consequenties ten aanzien van administratieve lasten permanenter mee te wegen.

In aanvulling hierop: de politie is een schaarste organisatie. Scharste organisaties vallen dikwijls ten prooi aan (multi)aspectrationaliteit: de organisatie rationaliseert op één aspect en functioneert op dat ene aspect optimaal. Zo kan een organisatie bijvoorbeeld zijn IV-capaciteit maximaal benutten vanuit IV perspectief zonder daarbij voldoende een operationeel perspectief te betrekken. Aspectrationaliteit leidt er doorgaans toe dat delen van de beheersorganisatie in keuzeprocessen een te doorslaggevende positie krijgen. Er wordt immers gemanaged op de schaarste. Het lijkt ons dat bij de politie van de geschetste (risico's van) aspectrationaliteit sprake is. De commissie neemt pogingen tot integrale afwegingen waar maar heeft deze processen nog onvoldoende doorgrond om te kunnen concluderen dat geen sprake is van rigide aspectrationaliteit.

C. Remedie

Uit bovenstaande waarnemingen en (omkering van de) diagnose komen enkele meer concrete en enkele meer abstracte remedies naar voren. Meer concreet lichten we twee punten uit: de introductie van een politiebreed kwaliteitssysteem (a la het INK model) en het sneller communiceren en uitleren van veranderde regelgeving om fase-verschillen te overbruggen. Als twee meer abstracte aanbevelingen geven we u in overweging om enkele systemische aanpassingen te doen, zodat in de besluitvorming aspectrationaliteit wordt doorbroken en kan worden wegbewogen van een sterk repressieve aanpak van criminaliteit. Hoewel wij intentie hiertoe zien, lijken verdergaande consequenties (wegbewegen van zaaksoriëntatie, focus op maatschappelijke effectiviteit) op deze punten te ontbreken, waardoor het voor maatschappelijke partners mogelijk lastiger aan te haken is.

² PIOFACH staat voor Personeel, Informatievoorziening, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting kortom de bedrijfsvoerings- of stafomgevingen.

Cultuur

Bij cultuur staan de waarden, de beleving, de attitudes en het gedrag van individuen en groepen binnen de (politie) organisatie centraal. Aspecten van cultuur zijn in het begin van dit traject geduid als de belangrijkste sleutel om (beleving van) administratieve lasten te verminderen, ook gelet op eerdere pogingen administratieve lasten te verminderen die vooral op structurele aspecten of aspecten van rompslomp waren geconcentreerd. Het perspectief van de onderzoeker staat bij deze dimensie centraal.

A. Waarnemingen

We hebben twee soorten waarnemingen op de dimensie cultuur gedaan: waarnemingen verbonden met het dagelijks werk en waarnemingen verbonden met het hart van het werk.

Onder de dimensie rompslomp, werd in deze tussenrapportage al een belangrijke culturele waarneming gedaan verbonden met het dagelijks werk: onderzoekers vinden hun werkzaamheden betekenisvol als men 'in de actie is' terwijl werkzaamheden die niet 'in de actie' zijn en die aan het bureau achter de computer moeten worden uitgevoerd, dikwijls als last worden ervaren.

De bevindingen uit het waarden onderzoek sluiten hierbij aan: onderzoekers hebben een duidelijk verschil in beleving van inhoudelijke en procedurele administratieve taken. Inhoudelijke administratieve taken worden positief beleefd, procedurele administratieve taken worden negatief beleefd. Hier lijkt de socialisatie vanuit opleiding, en (deels) eerdere ervaringen in de 'blauwe' wereld mede debet aan. Deze is gericht op actie en ingrijpen en staat soms haaks op de dagelijkse 'administratieve bureau' werkelijkheid van onderzoekers.

Eveneens verbonden aan het dagelijkse werk is onze waarneming dat onderzoekers zich verbonden voelen aan het vak en aan de maatschappij maar minder aan de (peer)groep. Uit ons waardenonderzoek komen waardenclusters naar voren (waarover hieronder meer) waaruit een samenhangende en voortbouwende reeks van waarden zichtbaar zijn, bijvoorbeeld van waarheidsvinding via rechtvaardigheid naar genoegdoening slachtoffers of via professionaliteit naar rechtmatigheid. Opvallend is dat in deze waardenreeksen nauwelijks waarden worden genoemd die verbonden zijn aan de groep (zoals openheid, discipline, leren). De professional pride is er op het niveau van het individu.

In waarnemingen verbonden met het hart van het werk zagen wij veel hoofd/hart botsingen: onderzoekers weten dat de politie er voor waarheidsvinding is en dat de magistratuur rechtvaardigheid bedingt. Tegelijkertijd worden het straffen van de dader en genoegdoening voor slachtoffer erg belangrijk gevonden.

Verbonden aan het hart van het werk lijkt ook onze waarnemingen dat onderzoekers het streven naar volledigheid als doorgeschoten ervaren. Bijvoorbeeld: Waarom moet alles uitgerechercheerd worden, als veel sporen uiteindelijk toch niet gebruikt gaan worden? Waarom moet een extra getuige worden gehoord als er reeds voldoende bewijs voorhanden is? Er lijkt soms geen goede beredenering (in een dialoog tussen OM en politie) te zijn geweest inzake te plegen inzet aan de voorkant van het proces, hetgeen kan leiden tot veel onnodig werk.

Door ervaren doorgeschoten volledigheid zagen we dat onderzoeker vastlopen in een paradox: eerst moet alle worden vastgelegd, vervolgens worden zaken geposterioriteerd. Daardoor gaat zingeving verloren.

Tenslotte bleek een belangrijke culture observatie de gelatenheid ten aanzien van trajecten om administratieve lasten te verminderen: onderzoekers geven aan hoe zorgen, obstakels, suggesties voor verbeteringen al vele malen te hebben gecommuniceerd. Men vindt het tijd voor maatregelen. Hierbij is het opvallend dat in dit perspectief de gevraagde maatregelen vooral ‘van buiten’ moeten komen; men ervaart beperkt eigenaarschap.



B. Diagnose

Als we kijken naar de dominante waarden in de recherche, dan valt op dat deze waarden op het niveau van het individu of de maatschappij geënt zijn. De dominante identificatie is niet met het vak rechercheur of de (peer)groep rechercheurs. Het is ook de vraag of het imago van de recherche voldoende past: het is nu bij wijze van spreken een verbijzondering van het blauwe werk ('tien jaar broeken slijten'), terwijl het soort werk en de bijbehorende competenties, vaardigheden en wellicht zelfs karaktereigenschappen, rechtvaardigen dat het recherche werk meer als apart vak gezien kan worden. Dit lijkt des te prangender nu er zo veel vacatures zijn, dan wel binnenkort komen, en vormen van zij-instroom hierbij zouden kunnen helpen.

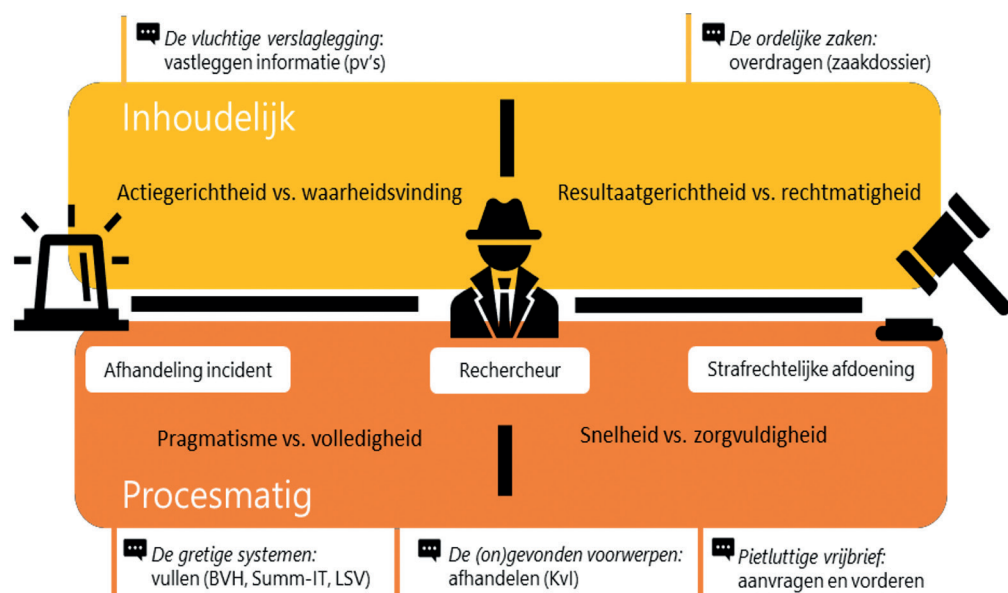
Ten aanzien van de geschetste gelatenheid meent de commissie een dubbel waardenverlies te zien. Goed beschouwd duiden administratieve lasten als such namelijk al op een waardenverlies, namelijk verloren waarden op persoonlijke en maatschappelijk niveau door kennelijke obstakels. De gelatenheid ten aanzien van dit waardenverlies onderstreept de noodzaak van de aanpak van administratieve lasten.

Als we proberen om het dieperliggende patroon achter de waardenclusters te begrijpen, dan wordt duidelijk dat de rechercheur zich enerzijds tussen twee leefwerelden of werkelijkheden binnen de veiligheidsketen bevindt, namelijk tussen de politieorganisatie in brede zin en het Openbaar Ministerie (horizontale as) en zich anderzijds tussen een procedurele en inhoudelijke werkelijkheid bevindt (verticale as). Een rechercheur moet zich tot al deze werkelijkheden verhouden.

Zo staat de politieorganisatie dicht bij de burger en komt daarmee in contact op allerlei manieren: via incidentafhandeling, via de meldkamer etc. De politieorganisatie is gericht op handelen, op actie en daadkracht. Het Openbaar Ministerie staat verder van de burger af en is gericht op een rechtvaardig en rechtmatig rechtssysteem, waarin bewijsvoering en nauwkeurige overweging centraal staan. De politie staat voor handhaving van de orde en naleving van de wet, het Openbaar Ministerie staat voor de toepassing van de wet. Deze twee samenhangende maar verschillende basisassumpties zorgen ervoor dat er in beide werelden andere waarden dominant zijn.

De rechercheurs binnen de opsporing bevinden zich tussen deze twee werelden. Ze zijn afhankelijk van hun collega's binnen de politie organisatie om hun werk te kunnen doen: denk aan de pv's van collega's uit de incidentafhandeling of de inzet van een observatieteam. Aan de andere kant zijn ze dienstbaar aan het Openbaar Ministerie. Die verwacht van de rechercheurs dat de aangeleverde dossiers en de pv's die daarin staan, nauwkeurig en zorgvuldig zijn opgesteld en dat het proces van de opsporing – het verzamelen en analyseren van gegevens – op integere en rechtmatige wijze is gebeurd. En die integriteit moet door administratie verantwoord worden.

Rechercheurs bevinden zichzelf dus op een snijvlak: tussen orde/wet handhaven en het rechtssysteem bedienen, tussen daadkrachtig handelen en nauwkeurig afwegen. En dat geldt zowel voor de inhoudelijke als de meer procesmatige aspecten van het administratieve werk. Zo ontstaat onderstaand kwadrantenstelsel.



C. Remedie

In een toenemend complexere maatschappij en een doorgaans kort cyclische aanpak in de opsporing, menen wij dat de opsporing minder regelgestuurd en meer waardengedreven mag gaan werken.

Dat kan bijvoorbeeld door

- 1 Het breed (laten) delen van de (best/worst) practices die uit deze tussenrapportage naar voren zijn gekomen in de keten en op dialoogbijeenkomsten met partijen uit de keten terug te koppelen,
- 2 het (laten) trainen van (zonder van LFNP-termen gebruik te willen gebruiken) coördinerend onderzoekers in het uitdragen van het waarom van administratieve taken op basis van een concrete set met dilemma's,
- 3 het (laten) opnemen van waarden gestuurde werkwijze (en bijbehorende dilemma's) in het opleidingscurriculum van de Politieacademie.

Het bovenstaande kan in wederzijdse versterking met en leidt tot het laten ontstaan van een scherper beeld van politieke opsporing in werving, selectie en vorming. Zoals opgemerkt wordt het werk zinvol geacht als men 'in de actie is'. Het opbouwen van een sterkere identiteit van de onderzoekswerk als afzonderlijk politievak rondom competenties die (meer) voor de opsporing noodzakelijk zijn (oordeelsvorming, probleemanalyse, reflectie, etc), het specifiekere werven op alle niveaus in de opsporing en het aan de voorkant scherper maken van de (administratieve) werkzaamheden in de opsporing, zal de beleving van administratieve taken veranderen doordat duidelijker is gemaakt wat opsporing is.

Orderingsparadigma's

Orderingsparadigma's zijn – simpel gesteld – uitingen van uitgekristalliseerde waarden die beleidsmakers of politici hanteren om een veld te ordenen (een probleem te definiëren, een dienst selectief aan te bieden, etc). Kort samengevat is het de filosofie die bepaalt wat en wie wordt gereguleerd en die bijvoorbeeld tot uitdrukking komt in een top down of bottom up wijze van sturing (de 'governance') of bijvoorbeeld in een keuze of input of stuks te financieren (de financieringssysteematiek). Het gaat er ons om dat de in deze orderingsparadigma's aangenomen waarden weer ter discussie gesteld kunnen worden, nu deze aangenomen waarden administratieve lasten (beleving) kunnen veroorzaken. Het perspectief van de beleidsmakers staat bij deze dimensie centraal.

A. Waarnemingen

Onze waarnemingen op het terrein van orderingsparadigma's zijn vooralsnog beperkt. Zij zullen toenemen als de commissie langer functioneert. Bij eerste beschouwing lijkt handhaving – de activiteiten van de overheid om naleving van regelgeving te bewerkstellings – sterk punitief en nauwelijks curatief. In veel, vooral kleinere vormen van criminaliteit, of kleine vergrijpen lijkt een informele aanpak, waarbij de koppen bij elkaar worden gebracht en een pittig gesprek wordt gevoerd, effectiever dan ergens een strafzaak van maken. Het feit dat OM en ZM op aantallen worden afgerekend, versterkt mogelijk dit punitieve karakter. Hoewel de commissie aanzetten ziet tot grotere focus op maatschappelijk effect in het optreden van politie en OM (zoals het selectiviteitskader dat OM en politie hebben ontwikkeld) lijken dergelijke pogingen in de praktijk lastiger tot volle wasdom te komen vanwege capaciteitstekorten.

Handhaving lijkt daarbij nog steeds verkokerd te zijn, wellicht als gevolg van de punitieve oriëntatie en niet-aansluitende financieringssysteematieken. Handhaving is meer dan een

politietoon en zelfs meer dan een taak voor de veiligheidsketen. In de huidige netwerk-samenleving kan de rechte slechts slagen als zij slim, snel en ontzorgd kan samenwerken (informatie kan en mag delen, op kan schalen, technologie kan en mag inzetten, etc).

B. Diagnose

Allereerst is het van belang bovenstaande waarnemingen niet als kritiek op ordenings-paradigma's te zien maar als gevolg daarvan. Zolang deze ordeningsparadigma's worden gehanteerd zullen er vanuit het perspectief van administratieve lasten suboptimale situaties blijven bestaan. De politie lijkt zich –met een streven naar outputmeting, uniformering (ingegeven door zijn huidige organisatievorm) en top down sturing – in de hekgolf van het new public management te bevinden. Deze hekgolf heeft tot enige ontzieling van de organisatie geleid.

C. Remedie

Hoewel een sterkere netwerk- en samenlevingsoriëntatie en meer nadruk op preventie en proactie voor de hand liggende remedies lijken, vinden we het te vroeg om dergelijke remedies voor te stellen, mede gelet op het beperkt aantal waarnemingen en de beperkte diagnose. Een volgende rapportage zal hier mogelijk in voorzien.

Vervolg in 2020

In 2020 wil de commissie blijven werken langs een onderzoekslijn en een actielijn. De commissie adviseert deze lijnen te laten aanvullen door enkele meer concrete maatregelen, die politie, OM en departement zouden moeten nemen. De maatregelen zijn steeds in bovenstaande remedies te vinden.

In de onderzoekslijn is nader en verdiepend onderzoek nodig. Deze noodzaak is herkend door de Vrije Universiteit Amsterdam, de Technische Universiteit Eindhoven en de Politieacademie. Gezamenlijk zullen zij een onderzoeksprogramma naar administratieve lasten starten, waarin onderzoek wordt gedaan naar respectievelijk weerbaarheid van rechteurs en wendbaarheid ten aanzien van gevoelde administratieve lasten.

In de actielijn heeft de commissie voor de eerste helft van 2020 een nieuw thema gekozen, namelijk 'leiderschap' waarop zij haar activiteiten zal concentreren.

Tenslotte wil de commissie zijn kennis en werkzaamheden verrijken. Ten eerste wil de commissie zich in 2020 verrijken met expertise op het terrein van leiderschapsontwikkeling aansluitend bij de waarnemingen die tot dusver zijn gedaan en waar de commissie maatregelen nodig acht.

Een tweede verrijking ziet de commissie in een steviger verbinding tussen de korte termijn en middellange termijn aanpak bij de reductie van gevoelde administratieve lasten in de opsporing. De commissie stelt voor een breed meerjarig programma op te zetten, geleid door een figuur van statuut, die veel breder dan bij de politie als aanjager, danwel als breekijzer activistisch kan optreden. Een dergelijk programma kan de transparantie over de maatregelen die worden genomen vergroten, de monitoring daarop versterken en de verbinding met het operatie permanent maken. De werkwijze van het programma 'Ontregel de zorg' dient op dit aspect als voorbeeld. In relatie tot een dergelijk programma ziet de commissie voor zichzelf een reflecterende rol. Daarbij valt te overwegen een dergelijk programma meer sectoren te laten omspannen, nu administratieve lasten in verschillende sectoren hardnekkig blijven.

Bijlage 1

Leden van de commissie administratieve lastenverlichting in de opsporing

Dr. A. Zuurmond (voorzitter), ombudsman Metropool Amsterdam
Mr. J. van den Beld, lid van het gerechtshof van de rechtbank Rotterdam
Mw. dr. E. Demerouti, hoogleraar aan de Technische Universiteit Eindhoven
Drs. J. van Hoorn MPA, directeur stafdirectie Operaties Politie
G. van de Kamp, voorzitter van de politievakbond ACP
Dr. M. Veenswijk, hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Mw. T. van Spankeren MCI (secretaris), Politie
Mr. drs. A. Toornstra (secretaris), Ministerie Justitie en Veiligheid

Het Openbaar Ministerie heeft gewerkt met flexibele vertegenwoordiging in de commissie.

