



Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

Deelonderzoek 3: De Dienst Specialistische Operaties, afdeling Afgeschermd Operaties.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Aanleiding en aanpak van het onderzoek	9
1.1. Aanleiding	10
1.2. Doelstelling	10
1.3. Onderzoeksvragen.....	11
1.4. Afbakening deelonderzoek DSO.....	11
1.4.1. Insteek en focus van het onderzoek	11
1.4.2. Onderzoekperiode.....	12
1.4.3. Relatie met andere onderzoeken	12
1.5. Onderzoeksaanpak	12
1.5.1. Operationalisering	12
1.5.2. Methoden van onderzoek	13
1.6. Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2: De 'Dienst Specialistische Operaties'	15
2.1. De oprichting en inrichting van de DSO	15
2.2. DSO; de spagaat tussen specialisatie en standaardisatie	16
Hoofdstuk 3: De taakuitvoering van 'Afgeschermde Operaties' in theorie en praktijk.	18
3.1. De oprichting van de afdeling AO; heimelijkheid bij elkaar gebracht	18
3.2. Doelstelling van de afdeling AO bij de oprichting	19
3.2.1. De veranderopgave	19
3.2.2 Expliciet benoemde randvoorwaarden.....	20
3.3. De weerbarstige praktijk versus planvorming.....	22
3.3.1. Het realiseren van de ambities van de afdeling AO in theorie en praktijk	23
3.3.2. De sturing binnen de afdeling AO in theorie en praktijk.....	25
3.3.3. De cultuur binnen de afdeling AO en de uitwerking daarvan in houding en gedrag.....	29
3.3.4. Het keurslijf van de standaardisatie.....	32
3.4. 'Werken onder dekmantel' onder de loep.....	34
3.4.1. Juridisch kader op hoofdlijnen.....	34
3.4.2. Problemen in de taakuitvoering bij het team WOD.....	36

Hoofdstuk 4 Analyse, conclusies en aanbevelingen.....	41
4.1. De taakuitvoering als middel om organisatiedoelen te bereiken.....	41
4.2. De sturing	42
4.3. Culminatie van knelpunten binnen het team WOD	45
4.4. Conclusie en beantwoording van de onderzoeksvraag	48
4.5. Aanbevelingen	49
Bijlage 1. Afkortingen	49
Bijlage 2. Verwerkingstabel wederhoor NP en OM	51

Voorwoord

In dit onderzoek heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) de afdeling Afgeschermd Operaties (AO) van de Dienst Specialistische Operaties (DSO) onder de loep genomen.

Het onderzoek naar de afdeling AO maakt onderdeel uit van drie onderzoeken naar aanleiding van signalen over mogelijke misstanden binnen de onderzochte onderdelen van de Landelijke Eenheid. De onderzoeken van de Inspectie richtten zich daarbij op de onderliggende organisatorische oorzaken en de invloed daarvan op de kwaliteit van de taakuitvoering.

Het eerste onderzoek naar de 'Dienst Landelijke Informatieorganisatie' is in januari 2021 gepubliceerd, het tweede onderzoek over het cluster 'Contraterrorisme, Radicalisering en Extremisme' in december 2021. Deze rapportage over de afdeling AO is het sluitstuk van het derde onderzoek. Ten slotte wordt dit 'drieluik' in het voorjaar van dit jaar afgesloten met een (beschouwende) rapportage over meer algemene organisatorische aspecten, zoals de inbedding van- en de sturing op de afdelingen en de diensten binnen de Landelijke Eenheid.

Ik hecht er aan om op te merken dat de afdeling AO van DSO van vitaal belang is voor de opsporing in Nederland. Mijn Inspectie is echter kritisch over de realisatie van de organisatiedoelstellingen, de sturing en de cultuur binnen de afdeling AO. De aangetroffen knelpunten leiden tot potentiële risico's in de taakuitvoering van AO. Deze risico's hebben zich daadwerkelijk voorgedaan binnen het team 'Werken Onder Dekmantel'.

De aangetroffen knelpunten vragen om een stevige én voortvarende aanpak waarvoor de Inspectie diverse aanbevelingen doet. Niet in de laatste plaats zal daarbij ruimschoots aandacht moeten zijn voor het personele welzijn. Mijn Inspectie zal de noodzakelijke verbetermaatregelen nauwlettend en kritisch volgen.

Dankzij de professionaliteit en flexibiliteit van alle betrokkenen kon de Inspectie dit onderzoek in een korte periode uitvoeren, zelfs in de perioden waarbij strenge corona maatregelen golden. De Inspectie spreekt hiervoor haar dank uit aan alle betrokkenen. Daarnaast spreekt mijn Inspectie haar waardering uit voor de open en coöperatieve houding van alle betrokkenen die zonder uitzondering vanuit een grote persoonlijke betrokkenheid hun bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek.

H.C.D. Korvinus

Inspecteur-generaal Inspectie Justitie en Veiligheid

Samenvatting

Aanleiding

De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie) heeft diverse signalen ontvangen over mogelijke misstanden bij de Landelijke Eenheid (LE) van de nationale politie (NP). Deze gaan onder meer over ongewenst gedrag, stijl van leiderschap, machtsmisbruik en onprofessioneel handelen. De signalen die eind 2019 zijn ontvangen, zijn afkomstig uit de 'Dienst Landelijke Informatieorganisatie' (DLIO)¹ en de afdeling Afgeschermde Operaties (AO) van de 'Dienst Specialistische Operaties' (DSO)². In dit rapport worden de onderzoeksresultaten bij de afdeling AO van de DSO beschreven.

Het bereiken van organisatiedoelen

De afdeling AO bestaat uit samengevoegde teams die een grote diversiteit aan werkzaamheden hebben. Het gemeenschappelijk aspect van deze teams is dat zij heimelijk werk³ verrichten.

De standaard formats voor de inrichting en sturing van de NP zijn zonder aanpassing op de afdeling AO gelegd. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat die uniformering spanningen geeft in de dagelijkse taakuitvoering en bij het realiseren van de ambities van de afdeling AO. Pas wanneer zich knelpunten voordoen, wordt reactief gezien of een oplossing kan worden gevonden. Het ontbreekt aan een werkwijze waarin proactief, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijke ontwikkelingen, tijdig wordt gesignaleerd dat dergelijke behoeften zich ontwikkelen. Om de afdeling met het voor het heimelijk werken noodzakelijk maatwerk te faciliteren, moeten dikwijls moeizame en langdurige trajecten worden gevolgd. Desondanks wordt vaak geen passende oplossing gevonden. Dit leidt vervolgens tot onvrede en onrust bij betrokkenen.

Uit het onderzoek blijkt dat de samenvoeging van de heimelijke teams binnen één afdeling op basis van het uniforme inrichtingsmodel van de NP door een gebrek aan inhoudelijke overeenkomsten ertoe leidt dat de voor de afdeling AO geformuleerde missie en visie niet per team *en niet in onderlinge samenhang* zijn uitgewerkt en geïmplementeerd. Hierdoor hebben de teams een eigen identiteit ontwikkeld die niet wordt verbonden, gestuurd of begrensd vanuit de afdeling AO. De teams bevinden zich daardoor in een 'organisatorisch isolement'.

Het ontbreken van in samenhang uitgewerkte doelen heeft gevolgen voor de dagelijkse taakuitvoering omdat het daardoor eveneens ontbreekt aan bijbehorende

1 Het betrof hier het Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum (LIRC) en het Team Criminele Inwinning (TCI).

2 Voorheen heette de dienst 'DLOS': de 'Dienst Landelijke Operationele Samenwerking'. Begin 2021 is de naam gewijzigd in 'DSO', de 'Dienst Specialistische Operaties'. Hierna wordt alleen nog gesproken over 'DSO', tenzij (letterlijk) uit documenten wordt geciteerd waarin 'DLOS' wordt genoemd.

3 Met heimelijkheid wordt bedoeld werkzaamheden waarbij (meer dan bij ander vertrouwelijk werk) professionele afscherming nodig is van mensen, opsporingsmethoden en technieken (Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013).

vastgestelde, werkwijzen en protocollen. De beoogde ambitie om meer te zijn dan de som der delen wordt hierdoor niet waargemaakt.

Sturing

Hoewel het Inrichtingsplan Nationale Politie niet voorziet in het bestaan van teamleiders wordt de behoefte aan een sturingslaag op werkvloerniveau binnen teams van de afdeling AO veelal ingevuld door operationeel specialisten in de rol van teamleiders. Dit is ook door de Inspectie geconstateerd bij eerdere onderzoeken binnen de LE. Door de grote 'span of control' onttrekt het dagelijkse functioneren van de medewerkers zich aan het blikveld van de teamchef.

In deze situatie wordt de sturing op de medewerkers gezien als de verantwoordelijkheid van de teamleider. In de praktijk leidt dit tot problemen. De personele zorg wordt, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, in de praktijk nauwelijks ingevuld.

Omdat de teamchef op afstand staat, is binnen het organisatorisch isolement van de teams de teamleider de eerst zichtbare 'leidinggevende' en daarmee de bepalende factor voor de koers, sturing en werksfeer in het team zonder dat deze rol is voorzien van de daarvoor nodige 'checks and balances'.⁴

Daarnaast schermde de heimelijkheid het eigen team af van de AO-omgeving. In deze gesloten omgeving ontstaat een situatie waar niet of nauwelijks wordt gesproken over knelpunten en dilemma's. Het bespreekbaar maken hiervan wordt ontmoedigd en blokkades worden opgeworpen om elkaar aan te spreken. In de spaarzame gevallen waarin dit wel gebeurt leidt het veelal tot repercussies voor de persoon die getracht heeft het knelpunt bespreekbaar te maken.

Het escaleren bij problemen naar het naast hogere sturingsniveau van teamchefs, dienstleiding en/of eenheidsleiding blijkt niet adequaat te functioneren. In de incidentele gevallen waarin men dit wel doet, wordt voor het komen tot een oplossing voor de problematiek door leidinggevendenden terugverwezen naar het teamniveau. Wederom vaak gevolgd door repercussies op de persoon die het probleem aanhangig wilde maken.

Team Werken Onder Dekmantel (WOD)

De Inspectie ziet bij het team WOD een culminatie van knelpunten. Uit het onderzoek blijkt dat de problemen die zich binnen de afdeling AO voordoen zich in versterkte mate manifesteren bij het team WOD. Ook hier speelt het organisatorisch isolement een belangrijke rol. Het team heeft zich sinds de vorming van de afdeling AO gericht op de handhaving van de eigen identiteit, positie en verworvenheden. De snelle ontwikkeling van regionale eenheden op het terrein van heimelijke inwinning voedt de spanning tussen hen en het team WOD, dat ten opzichte van de regionale eenheden een ondersteunende en coördinerende rol dient in te vullen. Tijdens het onderzoek zijn geen regisserende en uniformerende acties

⁴ Met 'checks and balances' doelt de Inspectie in deze context op een geïmplementeerde werkwijze waarmee kan worden vastgesteld (checks) dat in onderlinge samenhang, dus zowel binnen als tussen het niveau van team, afdeling, dienst en eenheid de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd op basis van de onderliggende normen en waarden (balances).

vanuit de eenheidsleidingen, de korpsleiding en/of het OM aangetroffen om de verhouding tussen het team WOD-LE en de regionale eenheden te harmoniseren. Het gevolg is concurrentiestrijd, gebrek aan operationele afstemming en overbelasting door overvragen van de ondersteunende functies van het team WOD-LE. Dit leidt tot risico's ten aanzien van de taakuitvoering.

Ook binnen het team WOD wordt de personele zorg (zeer) gebrekkig ingevuld. Functionerings- en beoordelingsgesprekken worden nauwelijks gevoerd. Werk- en ontwikkelafspraken worden zelden gemaakt, vastgelegd en/of nagekomen.

De begeleiders van infiltranten zijn recent, meer dan voorheen, in een leidinggevende positie gebracht ten opzichte van de infiltrant. Doordat ook deze vorm van aansturing geïsoleerd en zonder feitelijke 'checks and balances' plaatsvindt, heeft dit geleid tot spanningen.

Door het gebrek aan carrièreperspectief, het ontbreken van een consequente hantering van de bindingstermijnen⁵ en het gebrek aan heldere uitstroomafspraken worden de persoonlijke onderlinge relatie en beoordeling bepalend voor het wel of niet langer deel uit mogen maken van het team WOD. Dit leidt tot extra spanningen binnen het team.

De angst om toeslagen en voorzieningen kwijt te raken, werkt binnen het team WOD als een perverse prikkel om zich te profileren en elkaar onderling niet aan te spreken of te corrigeren. Door het ontbreken van een goede, formele en in procedures vastgelegde interne controle op het proces van bindingstermijnen en uitstroom is een situatie ontstaan waarbij in de personele zorg van medewerkers willekeurig kan worden opgetreden.

De Inspectie stelt vast dat deze culminatie van factoren binnen het team WOD heeft geleid tot een sociaal onveilige werksfeer. Deze werksfeer wordt door betrokkenen omschreven als 'giftig en manipulatief'.

Conformeren aan gemeenschappelijke doelstellingen, vastgelegd in procedures en werkwijzen, vertrouwen in elkaar en het daarmee elkaar aanspreken en corrigeren zijn essentieel voor het operationeel veilig kunnen werken binnen het team WOD. Zij vormen de waarborgen voor de veiligheid van de individuele medewerker. Het vormt de basis waarlangs signalen kunnen binnenkomen om te kunnen beoordelen of sprake is van mogelijk operationeel onveilige situaties en waarop besluiten kunnen worden genomen om de inzet al dan niet voort te zetten. Daarnaast vormt het de basis waarlangs de werkzaamheden worden verantwoord middels verslagen en processen-verbaal, waardoor controle op de operaties mogelijk wordt gemaakt. De afwezigheid van op dit punt werkende 'checks and balances' maakt dat de Inspectie aanzienlijke veiligheidsrisico's signaleert.

⁵ Bindingstermijnen (de termijn waarbinnen iemand maximaal een bepaalde functie mag uitoefenen) zijn binnen de politie ingesteld voor fysiek en mentaal belastende werkzaamheden. Bindingstermijnen moeten (o.a.) bijdragen aan het voorkomen van professionele verharding en verkokering.

Conclusies

Op basis van het voorgaande komt de Inspectie tot de volgende conclusies:

Ten aanzien van de taakuitvoering als middel om de organisatiedoelen te bereiken:

De afdeling AO kent niet de gewenste samenhang tussen de onderliggende teams. Het ontbreekt daarvoor aan de noodzakelijke implementatie van de plannen die mede wordt veroorzaakt door de organisatorische geïsoleerde positie van de teams en door een cultuur waarin het voeren van een dialoog niet vanzelfsprekend is. Dit wordt versterkt door het ontbreken van een passende bedrijfsvoering en leidt tot een gebrekkige realisatie van zowel de eigen organisatorische als operationele ambities.

Ten aanzien van de sturing:

De afdeling AO kent weinig tot geen sturing op het bereiken van gemeenschappelijke doelen. De sturing binnen de teams, waaronder die op de personele zorg, is onvoldoende voorzien van 'checks and balances' waardoor zich ongestuurde en ongewenste ontwikkelingen voordoen die potentiële risico's vormen voor de beheersbaarheid en controle op de operaties.

Ten aanzien van het team WOD

Binnen het team WOD heeft een culminatie van factoren in de aansturing, de onderlinge verhoudingen en een gebrekkige personele zorg geleid tot een sociaal onveilige werksfeer. Hierdoor ontbreken waarborgen voor de operationele veiligheid tijdens de taakuitvoering. De afwezigheid van op dit punt werkende checks and balances maakt dat de Inspectie op dit punt aanzienlijke veiligheidsrisico's signaleert.

De operationele ondersteuning en de centrale en coördinerende rol van de WOD-LE met betrekking tot de heimelijke informatie inwinning door regionale eenheden wordt gebrekkig ingevuld.

De voorgaande conclusies leiden tot volgende hoofdconclusie:

Het ontbreken van helder geformuleerde organisatiedoelstellingen die toepasbaar zijn voor de onderliggende teams binnen de afdeling AO versterkt door een cultuur waarin het voeren van een dialoog niet vanzelfsprekend is leidt tot een gebrekkige realisatie van zowel de eigen organisatorische als operationele ambities;

Het organisatorisch isolement van de onderliggende teams en de sturing daarbinnen die onvoldoende is voorzien van de daarvoor nodige 'checks and balances' kunnen potentiële risico's vormen voor de beheersbaarheid en controle op de operaties;

De culminatie van deze factoren binnen het team WOD laat zien dat dit voorts leidt tot het ontbreken van waarborgen voor de veiligheid tijdens de taakuitvoering.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag:

In hoeverre raken de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de afdeling AO de kwaliteit van de eigen taakuitvoering en welke handvatten zijn er te geven om de problemen op te lossen?

Op basis van de hoofdconclusie beantwoordt de Inspectie de onderzoeksvraag als volgt:

De knelpunten die tijdens het onderzoek zijn aangetroffen in de realisatie van de organisatiedoelstellingen, de sturing en de cultuur leiden tot potentiële risico's in de taakuitvoering van AO die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan bij het team WOD.

Aanbevelingen

De Inspectie heeft kennis genomen van en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen die door de Commissie Brouwer⁶ zijn gemaakt ten aanzien van het team WOD. In aanvulling daarop doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de korpschef van politie:

Breng samenhang aan tussen de organisatiedoelstellingen op het niveau van afdelingen en diensten en de operationele ambities op teamniveau. Voorzie bij het aanbrengen van de samenhang in een structuur waarin voor alle betrokkenen duidelijk is wie wat moet doen, binnen welk tijdsbestek en met welk resultaat.

Voorzie de aansturing, zowel binnen als tussen de teams, afdelingen, dienst en eenheid van een geborgde werkwijze waarmee kan worden vastgesteld ('checks') dat in onderlinge samenhang de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd op basis van onderliggende normen en waarden ('balances').

Hanteer bij de vanuit beheer noodzakelijke voorzieningen voor heimelijk werken een proactieve houding, hanteer bij de inrichting formats die passend zijn voor het heimelijk werken. Inventariseer tijdig of zich bijzondere omstandigheden (gaan) voordoen waarbij voorzieningen moeten worden getroffen. Stel daarnaast vast of deze behoefte korpsbreed aanwezig is.

Voorzie in een werkwijze waarmee invulling wordt gegeven aan de operationele ondersteuning en de centrale en coördinerende rol van de WOD-LE met betrekking tot de heimelijke informatie inwinning door regionale eenheden.

Heroverweeg de invulling van de rol van teamchef en teamleider in onderlinge samenhang en betrek daarbij de 'span of control'. Onderzoek eventuele overlap van beide functies in de uitvoering en neem een besluit om de rol van teamleider al dan niet te formaliseren en indien dit het geval is voorzie deze van een formele grondslag voorzien van toetsbare functie-eisen.

Heb daarbij ruimschoots aandacht voor het personele welzijn.

⁶ 'Uit het zicht' Conclusies en aanbevelingen rapport Commissie Brouwer, 17 november 2021.

Hoofdstuk 1: Aanleiding en aanpak van het onderzoek

1.1. Aanleiding

De Inspectie heeft diverse signalen ontvangen over mogelijke misstanden bij de Landelijke Eenheid (LE) van de nationale politie (NP). Deze gaan onder meer over ongewenst gedrag, stijl van leiderschap, machtsmisbruik en onprofessioneel handelen. De signalen die eind 2019 zijn ontvangen, zijn afkomstig uit de 'Dienst Landelijke Informatieorganisatie' (DLIO) en de afdeling Afgeschermd Operaties (AO) van de 'Dienst Specialistische Operaties' (DSO).

Uit een in 2020 uitgevoerd oriënterend onderzoek blijkt dat bovengenoemde signalen over misstanden van invloed kunnen zijn op de kwaliteit van de taakuitvoering. Naar deze problemen en de invloed ervan op de taakuitvoering heeft de Inspectie nader onderzoek gedaan, als eerste binnen de DLIO. Haar bevindingen hierover heeft zij begin 2021 gepubliceerd.⁷

Begin 2021 zijn soortgelijke signalen ontvangen over het samenwerkingsverband binnen de LE dat zich richt op Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering; het zogeheten CTER-cluster. Na een oriëntatie op deze signalen begin 2021 heeft de Inspectie besloten om ook bij het CTER-cluster een onderzoek te doen. Het rapport hierover heeft zij in december 2021 gepubliceerd.⁸

Dit deelrapport, als derde in de reeks, geeft de resultaten weer van het onderzoek naar de taakuitvoering van de afdeling AO van de DSO.

In een (afsluitende) overkoepelende rapportage, die medio 2022 wordt gepubliceerd, wordt een meer beschouwende kijk gegeven op basis van de rode draden uit de deelrapporten over de LE. Hierin komen onder andere inrichtingsvraagstukken en vraagstukken met betrekking tot de inbedding van, en de sturing op de afdelingen en de diensten binnen de LE aan de orde.

1.2. Doelstelling

De Inspectie wil met het onderzoek naar de afdeling AO/DSO een bijdrage leveren aan het oplossen van knelpunten en het verbeteren van de kwaliteit van de

⁷ 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

⁸ 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2021.

taakuitvoering. Daarom zal de Inspectie handvatten aanreiken om gesignaleerde knelpunten op te pakken.

1.3. Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

In hoeverre raken de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de afdeling AO de kwaliteit van de eigen taakuitvoering en welke handvatten zijn er te geven om de problemen op te lossen?

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat zijn de organisatiedoelen van de afdeling AO en welke eisen worden op basis daarvan gesteld aan de taakuitvoering?
2. Welke knelpunten doen zich voor met betrekking tot de taakuitvoering van de afdeling AO?
3. Wat is de aard en omvang van de gesignaleerde problematiek?
4. Wat zijn de oorzaken van de gesignaleerde problematiek?
5. Op welke wijze werkt de problematiek door op de eigen taakuitvoering en op die van andere onderdelen van de NP?

1.4. Afbakening deelonderzoek DSO

Dit deelonderzoek is als volgt afgebakend:

1.4.1. Insteek en focus van het onderzoek

In lijn met de doelstelling zoals in paragraaf 1.2. is verwoord, is het onderzoek in eerste instantie gericht op het in kaart brengen van de mate waarin de kwaliteit van de taakuitvoering⁹ in het geding is. Hierbij is het de vraag wat de organisatiedoelen zijn, in welke mate deze bereikt worden en of, als dat niet of maar gedeeltelijk het geval is, de gesignaleerde problemen een rol spelen in het niet of maar gedeeltelijk bereiken ervan.

⁹ 'Kwaliteit van de taakuitvoering' is het centrale begrip waarop het toezicht van de Inspectie JenV is gericht.

Daarbij wordt gekeken naar de aspecten 'governance', 'informatievoorziening', 'samenwerking' en 'toerusting'. Zie ook paragraaf 1.5.1. 'Operationalisering van het onderzoek'.

Veel van de signalen over mogelijke mistanden die de Inspectie voorafgaand aan dit onderzoek ontving, waren afkomstig uit (de omgeving van) team WOD. Daarom wordt aan dit team afzonderlijk aandacht besteed.

Daarnaast dient het onderzoek om, indien mogelijk, aan de daarvoor verantwoordelijken handvatten te bieden om de problematiek op te lossen.

1.4.2. Onderzoekperiode

Tijdens de oriëntatiefase, begin 2020, sprak de Inspectie met een aantal medewerkers van de afdeling AO. Door coronacrisis zijn de onderzoeksactiviteiten gedurende de maanden januari tot en met april 2021 vertraagd omdat de door de overheid uitgevaardigde maatregelen restricties oplegden aan het houden van 'live' interviews. Het houden van 'live' interviews was, gezien de vertrouwelijkheid die samenhangt met de activiteiten van de afdeling AO, een noodzakelijke voorwaarde voor dit onderzoek.

1.4.3. Relatie met andere onderzoeken

De Inspectie heeft kennis genomen van de zelfdoding van een medewerker uit het team WOD van de afdeling AO.¹⁰ Deze tragische gebeurtenis maakt geen deel uit van dit Inspectieonderzoek. De commissie Brouwer heeft hiernaar specifiek onderzoek verricht en daarover gerapporteerd.¹¹ Het Inspectieonderzoek heeft een bredere insteek en richt zich, zoals eerder aangegeven, op de kwaliteit van de taakuitvoering.

1.5. Onderzoeksaanpak

1.5.1. Operationalisering

In haar interne 'Handreiking Toezichtsaspecten'¹² noemt de Inspectie 'kwaliteit van de taakuitvoering' als centraal begrip waarop haar toezicht is gericht. Governance, informatievoorziening, samenwerking en toerusting zijn hiervoor randvoorwaardelijke aspecten.

Governance richt zich op het effectief en efficiënt realiseren van organisatiedoelstellingen. Dit gebeurt via een cyclisch proces van (bij)sturing, beheersing, intern toezicht en verantwoording (processtappen).

Informatievoorziening omvat alle acties die de teams binnen de afdeling AO ondernemen om te beschikken over de gegevens die zij nodig hebben voor

10 In april 2021 pleegt een medewerker van WOD suicide. Eind 2019 en medio 2021 vonden ook suicides plaats door personen die werkzaam waren bij de DSO. Zij waren niet werkzaam voor AO.

11 'Uit het zicht' Conclusies en aanbevelingen rapport Commissie Brouwer, 17 november 2021.

12 Handreiking Toezichtsaspecten Inspectie JenV, 2019.

hun taakuitvoering en de mate waarin zij daadwerkelijk over deze gegevens beschikken. Samenwerking gaat over of en hoe zij hun krachten bundelen om een gezamenlijk doel te bereiken. Toerusting betreft de middelen die beschikbaar zijn voor de taakuitvoering, zowel materieel, financieel als personeel.

De Inspectie kijkt door de bril van bovengenoemde toezichtsaspecten naar de uitvoeringspraktijk. De toezichtsaspecten waren dan ook richtinggevend tijdens de interviews die de Inspectie in het kader van dit onderzoek hield.

1.5.2. Methoden van onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van informatie die tijdens de deelonderzoeken naar de DLIO en het CTER-cluster is opgehaald.

Documentonderzoek

De Inspectie heeft documenten opgevraagd over de afdeling AO om de formele organisatie, de voorgeschreven werkwijzen en de (afspraken met betrekking tot) procedures en formele verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in beeld te brengen. Ook bestudeerde de Inspectie de wettelijke kaders die van toepassing zijn op de AO-werkzaamheden. Tijdens het onderzoek brachten inspecteurs een bezoek aan het kantoor van de LE in Driebergen om op locatie vertrouwelijke documenten in te zien.

De status van de door de Inspectie ontvangen documenten verschilt, van concept tot definitief.

Interviews

De afdeling AO bestaat uit verschillende teams met in totaal circa 270 medewerkers. De Inspectie sprak om de feitelijke organisatie en werkwijzen in beeld te brengen en de doorwerking van knelpunten te bepalen met 55 medewerkers afkomstig uit alle teams, met de leiding van de afdeling AO, met de dienstleiding van de DSO en met leden van het Openbaar Ministerie. Om zaken in historisch perspectief te plaatsen, voerde zij ook gesprekken met een aantal ex-medewerkers.

De interviews kenden een semigestructureerde opzet waarmee naast de standaard vragen over de eerder beschreven toezichtsaspecten de respondenten¹³ ook in de gelegenheid werden gesteld om eigen onderwerpen ter sprake te brengen.

¹³ Om geen onderscheid te maken tussen 'medewerkers', 'leidinggevenden' en 'leden van het OM' hanteert de Inspectie in de hoofdstukken waarin de bevindingen staan veelal het begrip 'respondenten'.

Analyse en rapportage

Om de deelvragen te beantwoorden, heeft de Inspectie alle onderzoeksbevindingen in onderlinge samenhang geanalyseerd. Een methodoloog was bij de opzet, uitvoering en analyse van het onderzoek betrokken om de kwaliteit te waarborgen.

Bij de totstandkoming van het onderzoek is het 'Protocol voor de werkwijze'¹⁴ van de Inspectie gehanteerd. Hierin is, naast de procedure voor de totstandkoming van het onderzoek en de publicatie ervan, vastgelegd dat de bevindingen uit het conceptrapport voor wederhoor aan de betrokken organisaties worden voorgelegd.

1.6. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de op- en inrichting van de DSO. De oprichting van de DSO met daarbinnen de afdeling AO hing samen met de vorming van de NP. Voorheen voornamelijk zelfstandig opererende teams werden samengevoegd binnen de afdeling AO. Het doel is om de samenwerking en afstemming tussen de teams te verbeteren en daarmee de professionaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de heimelijke operaties te verhogen. In het hoofdstuk komen de knelpunten aan bod die zich daarbij voordeden.

Hoofdstuk 3 bespreekt de taakuitvoering van de afdeling AO. Aan bod komen de doelstellingen bij de oprichting en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden om die te realiseren. In het tweede deel van het hoofdstuk wordt ingegaan op de weerbarstige praktijk bij het willen realiseren van de doelstellingen. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan de sturing, de cultuur en de invloed van de standaardisatie.

Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over het team WOD. De in de paragrafen beschreven mogelijke risico's en knelpunten in de taakuitvoering blijken zich binnen dit team daadwerkelijk te manifesteren.

In **hoofdstuk 4** worden de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken geanalyseerd en trekt de Inspectie conclusies, beantwoordt de onderzoeksvraag en geeft aanbevelingen.

¹⁴ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/protocollen/2018/10/01/protocol-voor-de-werkwijze>.

Hoofdstuk 2: De 'Dienst Specialistische Operaties'

Alvorens de afdeling AO onder de loep te nemen, wordt eerst stilgestaan bij de oprichting en inrichting van de DSO.

2.1. De oprichting en inrichting van de DSO

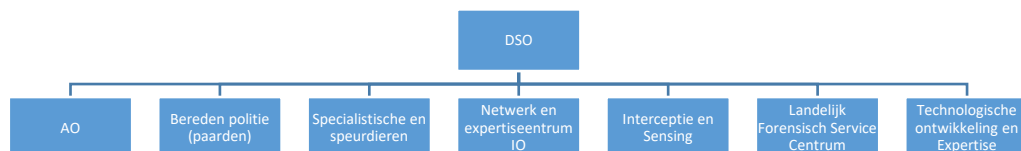
Met de vorming van de NP richt de politie de LE op. Binnen de LE zijn verschillende diensten, waaronder de DSO¹⁵, samengebracht. In het Inrichtingsplan Nationale Politie¹⁶ staan de navolgende taken van de DSO vermeld:

'(...) voert efficiënt en effectief specialistische activiteiten uit ten behoeve van de eenheden van het korps en andere opsporingsinstanties, opdat zij hun doelstellingen kunnen behalen op het terrein van de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit, terrorisme en de handhaving van de openbare orde en veiligheid.

'(...) ondersteunt operationeel met middelen waarover de eenheden in het land niet zelf beschikken.

*'(...) ontwikkelt en levert hoogwaardige specialistische operationele ondersteuning en hoogwaardige technologische innovaties.'*¹⁷

De DSO is vanaf de oprichting een mêlee van afdelingen, variërend van de afdeling 'Technologische Ontwikkeling en Expertise' tot en met de afdeling die verantwoordelijk is voor ondersteuning met 'politiepeurhonden'¹⁸.



Figuur 2.1.: een actueel overzicht van de afdelingen van de DSO.

¹⁵ Voorheen heette de dienst 'DLOS': de 'Dienst Landelijke Operationele Samenwerking'. Begin 2021 is de naam gewijzigd in 'DSO', de 'Dienst Specialistische Operaties'. Hierna wordt alleen nog gesproken over 'DSO', tenzij (letterlijk) uit documenten wordt geciteerd waarin 'DLOS' wordt genoemd.

¹⁶ In dit plan staan de ambities van de Nationale Politie, de inrichting en opbouw van het korps en de sturing en organisatiestructuur van de leiding, staf, regionale eenheden, LE en het politiedienstencentrum.

¹⁷ Inrichtingsplan Nationale Politie 2012, pagina 205.

¹⁸ Afdeling genaamd: 'Speur- en specialistische dieren (SSD).

De formatieve omvang van DSO per 1 november 2021 is 907,9 fte. De DSO staat onder leiding van een diensthoofd en een operationeel specialist in de rol van plaatsvervangend diensthoofd.¹⁹ De leden van de dienstleiding van de DSO zijn de lijnchefs van de afdelingshoofden.²⁰ De DSO bestaat uit zeven afdelingen, waaronder de afdeling AO.

2.2. DSO; de spagaat tussen specialisatie en standaardisatie

Dat het samenbrengen van de verschillende specialistische afdelingen 'die in de heimelijkheid²¹ werken' binnen één dienst geen eenvoudige opgave is, is vanaf de start duidelijk. De afdeling AO verschilt qua behoeften op het terrein van expertise, personeel en werkzaamheden *zodanig* van reguliere politie-eenheden, dat personeelsbeleid en ondersteunende processen op maat gesneden moeten worden volgens het Inrichtingsplan Nationale Politie²². Dit heeft onder andere gevolgen voor aspecten zoals 'governance' (het effectief en efficiënt realiseren van organisatiedoelstellingen), 'samenwerking', 'informatievoorziening' en 'bedrijfsvoering' van de afdelingen die in de heimelijkheid werken zoals de afdeling AO. Ook door de politie wordt zelf aangegeven dat dit een op maat gesneden aanpak vereist.²³ In het Inrichtingsplan wordt dit aandachtspunt in algemene zin benoemd:

*'De politie werkt zo veel mogelijk volgens gestandaardiseerde processen en op basis van kwaliteitscriteria, zonder afbreuk te doen aan de professionele ruimte van de medewerker en het noodzakelijke maatwerk voor specifieke taken.'*²⁴

Diverse respondenten²⁵ zijn kritisch als het gaat over de wijze waarmee met de eerder genoemde aspecten binnen de DSO bij de oprichting rekening is gehouden met de afdelingen die in de heimelijkheid werken.

Door respondenten is dit als volgt verwoord:

*'Het lijkt erop dat iemand in aanloop naar de nationale politie een 'harkje' heeft getekend hoe de organisatie eruit moet zien, maar zich niet gerealiseerd heeft wat daar aan organisatie achter zit en welke consequenties dat (...) heeft.'*²⁶

19 Met ingang van maart 2021, werd dit gewijzigd in 1 sectorhoofd en 2 plaatsvervangers.

20 Inrichtingsplan Nationale Politie 2012, pagina's 204-205.

21 Met heimelijkheid wordt bedoeld werkzaamheden waarbij (meer dan bij ander vertrouwelijk werk) professionele afscherming nodig is van mensen, opsporingsmethoden en technieken. (Realisatieplan Afdeling Afschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013)

22 Inrichtingsplan Nationale Politie (2012), pagina 7.

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 Interview met kenmerk: 2834227. In dezelfde zin (o.a.) interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

26 Ibidem.

Het is vanaf het begin duidelijk dat de doelstelling (ambitie) zoals in het inrichtingsplan is geformuleerd, voor de DSO geconcretiseerd moet worden in de planvorming op afdelings- of teamniveau. In hoeverre de spanning tussen standaardisatie en specialisatie van invloed is geweest op de afdeling AO komt onder meer in het navolgende hoofdstuk aan bod.

Hoofdstuk 3: De taakuitvoering van 'Afgeschermde Operaties' in theorie en praktijk.

3.1. De oprichting van de afdeling AO; heimelijkheid bij elkaar gebracht

Zoals eerder aangegeven zijn in het Inrichtingsplan NP 2012 voorheen zelfstandig opererende teams samengebracht binnen de afdeling AO. De gemeenschappelijke factor is dat zij zich bezighouden met heimelijk werk, zoals bijvoorbeeld undercoverwerkzaamheden of het plaatsen van verborgen opnameapparatuur in woningen of bedrijfspanden. Vanwege het hoog vertrouwelijke karakter van de werkzaamheden van de afdeling AO neemt de Inspectie geen beschrijving op van de huidige samenstelling van de afdeling en de werkzaamheden per team.

'Heimelijk opereren is de bestaansreden van die organisatie', aldus het Realisatieplan van de afdeling AO.²⁷

Het Realisatieplan AO, dat volgde op het vastgestelde Inrichtingsplan geeft aan dat het samenbrengen van de onderdelen van de LE waar gewerkt wordt met een grote mate van heimelijkheid voorziet in twee behoeften. Ten eerste in de behoefte om effectiever en efficiënter om te gaan met publieke middelen, ten tweede als antwoord op de toenemende criminele dreiging en daarmee het belang van meer afscherming van de operaties.²⁸

Het samenbrengen van de teams biedt, zo geeft het Realisatieplan aan:

'een unieke kans om, nog meer dan nu al het geval is, relevante informatie met elkaar te delen, nauw samen te werken en over en weer elkaars expertise te gebruiken.'²⁹

Naast de 'heimelijkheid' is volgens het Realisatieplan 'de essentie van de bestaansreden' van de afdeling AO te vinden in de begrippen 'ondersteuning' en 'samenwerking'.³⁰ Dat betekent volgens het plan onder andere:

'dat er in beginsel geen zelfstandige taken zijn die de afdeling AO op eigen initiatief uitvoert; er is altijd een ander de initiatiefnemer (een 'aanvrager').'³¹

27 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 6.

28 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina's 5 en 6.

29 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 6.

30 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 16.

31 Ibidem.

3.2. Doelstelling van de afdeling AO bij de oprichting

De doelstelling die bij de oprichting van de afdeling AO wordt geformuleerd is ambitieus:

*'De afdeling AO wil op zo kort mogelijke termijn gaan behoren tot de beste binnen de (politie)wereld.'*³²

Volgens het Realisatieplan betekent dit concreet dat de afdeling AO de doelstelling wil bereiken door de operaties van de 'collega's in het veld' zo goed mogelijk te ondersteunen en dat het werk van de afdeling een grote toegevoegde waarde heeft voor de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit, terrorisme en de handhaving van de openbare orde en veiligheid in de nationale en internationale context.³³ In dit opzicht sluit het Realisatieplan volledig aan bij de doelstellingen van DSO in het Inrichtingsplan van de NP.

Hoewel bovengenoemde doelstelling expliciet 'als stip op de horizon' in het Realisatieplan is benoemd, blijkt het plan bij nadere beschouwing een aaneenschakeling van diverse ambities te zijn waarbij op de terreinen van 'governance', 'samenwerking', 'informatievoorziening' en 'toerusting' plannen worden ontvouwd en lijnen uitgezet. Daarbij verschilt de mate van concretisering van de (voorgenomen) plannen en de hieronder benoemde lijnen.

3.2.1. De veranderopgave

De eerdergenoemde doelstelling om 'tot de beste van de politiewereld te gaan behoren' moet langs twee lijnen worden bereikt, zo geeft het Realisatieplan aan. Ten eerste door 'permanente verbetering van kwaliteit'. Ten tweede door 'innovatie en inspelen op actuele ontwikkelingen'.³⁴ In het Realisatieplan wordt een fors aantal voorstellen gedaan om de doelstelling langs deze twee genoemde lijnen te realiseren. Er wordt geconstateerd dat:

*'Veel (...) is al aanwezig bij de samenstellende onderdelen van de nieuwe afdeling AO, maar een flink aantal randvoorwaarden en condities moet nog worden ingevuld.'*³⁵

Op deze randvoorwaarden en condities wordt in het Realisatieplan onder het kopje 'Veranderopgave' nader ingegaan.³⁶ In deze 'veranderopgave' zijn de veranderingen die de afdeling voor ogen had, beschreven aan de hand van de verwoorde ambitie en de structuur van de afdeling. Daarnaast wordt nadrukkelijk ingegaan op de 'sturing', 'leiderschap' en 'cultuur'. Op deze randvoorwaarden wordt in de volgende paragraaf meer uitgebreid ingegaan.

De veranderopgave is (onder andere) gericht, zo blijkt uit het Realisatieplan, op het vinden van een juiste balans tussen openheid en heimelijkheid waarbij wordt gekozen voor een zo groot mogelijke interne verbinding tussen de verschillende

32 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 9.

33 Ibidem.

34 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 's 9 t/m 12.

35 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 15.

36 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, 'Hoofdstuk 1.

'De veranderopgave van de afdeling AO', pagina's 9 t/m 21.

operationele specialismen die tot een goede onderlinge samenwerking moeten komen:³⁷

*'Dit vertaalt zich in een denken vanuit gemeenschappelijk belang, in plaats van de wereld bekijken vanuit het eigen teamperspectief. Het gaat hier over een gemeenschappelijke existentie: de afdeling Afgeschermd Operaties. Daardoor wordt het op termijn mogelijk te komen tot een uitwisseling van medewerkers die nu nog binnen de eigen specialistische teams 'opgesloten zitten'.'*³⁸

Dat het denken vanuit 'het gemeenschappelijk belang' en het loslaten van het 'eilandjes- denken' nog een hele opgave is, blijkt onder meer uit de nadere beschrijving van de randvoorwaarden (zie hierna paragraaf 3.2.2.) waaraan volgens het Realisatieplan bij de vorming van de afdeling AO aandacht moet worden gegeven.

3.2.2 Expliciet benoemde randvoorwaarden

De aspecten 'sturing', 'leiderschap' en 'cultuur' zijn expliciet genoemd in het Realisatieplan als het gaat om randvoorwaarden waarop bij de vorming van de afdeling AO de focus moet worden gericht om de geformuleerde ambitie te realiseren.

Sturing

Het Realisatieplan geeft aan dat 'sturing' een wezenlijk onderdeel is van de veranderopgave die moet leiden tot vorming van de afdeling AO. Allereerst wordt gewezen op het belang van een visie op de relatie tussen de mensen die samen de organisatie vormen en de werkzaamheden van die organisatie. Het 'werken met plannen'³⁹ wordt daarbij genoemd als voorwaarde om resultaten volgens afspraak te bereiken. Het Realisatieplan geeft aan dat opstellen van 'jaarplannen' een belangrijke pijler zal zijn bij het geven van richting aan de operaties van de afdeling:

*'Daarin worden -in overleg met de dienstleiding- de structurele doelstellingen van de afdeling vastgelegd voor een afgebakende periode van één of meerdere jaren. Die doelstellingen worden vastgelegd in de vorm van te realiseren inzet c.q. een bepaalde bijdrage aan de criminaliteitsbestrijding.'*⁴⁰

37 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 13.

38 Ibidem.

39 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, 'paragraaf 1.3. 'Sturing': 'Werken met plannen', pagina's 15 en 16.

40 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, 'paragraaf 1.3. 'Sturing': 'Werken met plannen', pagina 15.

Verder geeft het plan aan dat het nodig is om resultaat- en ontwikkelafspraken vast te leggen. Ontwikkelingsafspraken vormen daarvoor een rode draad in het verlengde van het 'Ontwikkelingsgerichte Personeelsbeleid'.⁴¹ Zo is te lezen dat POP⁴²-gesprekken tussen leidinggevende en medewerker essentieel zijn om afspraken te maken over wat het zichtbare resultaat van een opleidingsactiviteit zou moeten zijn en wat in organisatorische zin nodig is om de aangeleerde kennis en kunde te borgen in de praktijk.⁴³

Leiderschap

Ook 'leiderschap' wordt expliciet in het Realisatieplan genoemd als het gaat om het organiseren van de afdeling AO zoals dat in de verwoorde ambitie en de 'veranderopgave' wordt beoogd. Het Realisatieplan benadrukt dat dit een andere stijl van leiderschap vereist met 'afstappen van oude patronen'.

Het 'krachtig en overtuigend' leiderschap moet zijn gericht op:

*'het tot stand brengen of versterken van verbindingen en samenwerking. Alleen door af te stappen van oude patronen en nieuwe wegen in te slaan, waarbij de medewerkers maximaal worden meegenomen, kunnen deze nieuwe inzichten werkzaam worden. Daadkracht, voorbeeldgedrag en aanspreken van medewerkers zijn vanzelfsprekende competenties van alle leidinggevendenden binnen de afdeling.'*⁴⁴

Naast de focus van de leidinggevende op de ondersteuning van zijn teamleden in de operaties moet ook nadrukkelijk aandacht zijn voor de bedrijfsvoering, aldus het Realisatieplan:

*'Zonder goed inzicht in de stand van de voor de operaties beschikbare mensen en middelen zal sturing en prioritering van de werkzaamheden te veel een ad hoc-karakter dragen en dat is funest voor een optimale en doeltreffende inzet van de specialisten van de afdeling.'*⁴⁵

Cultuur en gedrag

'Cultuur en gedrag' worden in het realisatieplan genoemd als een 'belangrijk element' voor een 'goede en effectieve' samenwerking binnen de afdeling AO. Er wordt in het plan aangegeven dat gestreefd wordt naar een open, constructieve en op samenwerking gerichte houding bij medewerkers, waarbij sprake is van onderling respect en professionele ruimte om maximale resultaten te bereiken.⁴⁶ Daarbij is essentieel dat, om 'dit belangrijke proces naar één functionele cultuur te ondersteunen', aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan.⁴⁷

⁴¹ Ibidem.

⁴² POP: Persoonlijk Ontwikkelingsplan.

⁴³ Realisatieplan Afdeling Afgeschermdde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 21.

⁴⁴ Realisatieplan Afdeling Afgeschermdde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina's 20, 21.

⁴⁵ Realisatieplan Afdeling Afgeschermdde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 21.

⁴⁶ Realisatieplan Afdeling Afgeschermdde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, paragraaf 1.5.

'Cultuur en gedrag', pagina's 21 t/m 23.

⁴⁷ Ibidem.

Naast 'gezamenlijke huisvesting', 'kennisuitwisseling' en 'cultuur-contacten' (het delen van lief en leed) worden ook 'afstemming van werkprocessen', en 'lerende organisatie' genoemd als belangrijke voorwaarden.

Wat betreft de afstemming van werkprocessen is voor de bedrijfsvoering volgens het Realisatieplan een bijzondere rol weggelegd. Binnen bedrijfsvoering moet een actueel inzicht in en overzicht van middelen en mogelijkheden aanwezig zijn. Een andere voorwaarde die nadrukkelijk wordt uitgelicht is de 'lerende organisatie'.

Over het leren en delen van opgedane ervaringen merkt het Realisatieplan het volgende op:

*'Een organisatie getuigt van volwassenheid wanneer zij het bespreken en delen van eigen falen niet als 'het buiten hangen van de vuile was' ervaart. Medewerkers in alle specialismen en leidinggevenden moeten zich kwetsbaar durven opstellen en zich daarbij veilig voelen om vrijmoedig te spreken en te luisteren. Ook moeten zij durf tonen om de ander uit te nodigen goede ideeën te spuien of tegenspraak te bieden. Het Kennis en Leercentrum DLOS zal daarbij behulpzaam zijn. Afscherming mag geen middel en excuus zijn om negatieve zaken of het maken van fouten binnenskamers te houden.'*⁴⁸

3.3. De weerbarstige praktijk versus planvorming

Dat de praktijk weerbarstiger is dan de planvorming is al eerder uit de bevindingen van de Inspectie over de LE naar voren gekomen. Zo blijkt uit de (deel)onderzoeken naar DLIO⁴⁹ en het CTER-cluster⁵⁰ dat de 'planvorming' dikwijls niet 'in de pas loopt' met de uitvoering. De Inspectie stelde vast dat dit in de praktijk vaak leidt tot ernstige knelpunten in de taakuitvoering en ongenoegen en spanningen op de werkvloer met zich meebrengt.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat de afdeling AO hierop geen uitzondering is.

48 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 22.

49 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021.

<https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

50 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2021.

3.3.1. Het realiseren van de ambities van de afdeling AO in theorie en praktijk

De in 2013 geformuleerde ambitie om als afdeling AO op zo kort mogelijke termijn te gaan behoren tot de beste binnen de (politie)wereld⁵¹ blijkt in de praktijk (te) hoog gegrepen. 'De klus' om binnen de afdeling AO uiteenlopende organisatieonderdelen samen te smeden tot één geheel waarbij het gemeenschappelijk belang voorop moet staan en de afdeling AO door intensieve samenwerking en informatiedeling meer moet worden dan 'de som der delen' komt in de praktijk niet goed van de grond, zo geven respondenten aan. De elf onderliggende teams vormen eilanden binnen de afdeling.⁵² De zogeheten 'veranderopgave' in het Realisatieplan waarin de randvoorwaarden en condities (en daarmee verschillende ambities) zijn benoemd wordt in de praktijk niet omarmd.

In 2016 wordt bijvoorbeeld geconstateerd dat:

*'Het realisatieplan dat in 2013 is geschreven en waaraan 70 medewerkers hebben meegewerkt, is door allerlei factoren niet tot (succes)volle uitvoering gebracht. In alle gevoerde gesprekken blijft de visie en het doel van AO als een spook boven de markt hangen. Er wordt veel over gesproken, maar weinig mensen kunnen de precieze inhoud reproduceren of kunnen die concreet toelichten.'*⁵³

Tevens wordt geconstateerd:

*'De meerwaarde die door de lijn gezien wordt in het samenvoegen van AO en het inrichten van een BIC⁵⁴ voor het verkrijgen van doorzicht en overzicht, wordt niet breed gedeeld op de werkvloer. De gedragen visie lijkt in de praktijk minder gedragen.'*⁵⁵

In de verschillende (jaar)plannen die na 2016 verschijnen worden de oorspronkelijke ambities geherformuleerd. Het feit dat het draagvlak bij de verschillende teams binnen de afdeling AO voor deze gezamenlijke ambities (én geformuleerde randvoorwaarden en condities) gering is en het gezamenlijk 'AO-gevoel' niet leeft, speelt in de planvorming geen rol. Zo borduurt het 'Teamplan AO 2020'⁵⁶ bijvoorbeeld voort op eerdere teamplannen. Dit Teamplan geeft een vernieuwde missie en visie van de afdeling AO en beschrijft op hoofdlijnen de ambities voor de afdeling.

51 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 9.

52 O.a. interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

53 Verslag AO 2016, Gesprekken met AO (oktober 2016), Hoofdstuk 6: 'Verhoudingen van medewerkers tot AO', Paragraaf 6b: 'Visie op AO' pagina 11.

54 Bureau Inzet & Coördinatie (BIC).

55 Ibidem.

56 Teamplan Afgeschermd Operaties, september 2019, status definitief (intern politiedocument).

Als missie wordt geformuleerd:

*'Heimelijk, inventief en op betrouwbare wijze winnen van informatie die voor anderen onbereikbaar blijkt te zijn.'*⁵⁷

En als visie is in het Teamplan vermeld:

*'Grensverleggend en baanbrekend te zijn is ons streven. Het verbeteren van onze producten en diensten staat centraal zodat we deze effectief en efficiënt kunnen inzetten voor de opsporingspraktijk. Wij bouwen en onderhouden een uitgebreid (inter)nationaal netwerk.'*⁵⁸

Hoewel voor de afdeling AO een gemeenschappelijke missie en visie zijn geformuleerd, worden deze wat betreft de wijze van realisatie in de praktijk (nog steeds) onvoldoende gedragen, zo geven respondenten aan.⁵⁹ Mede daardoor blijven de geschetste vergezichten om als afdeling AO (bijvoorbeeld) 'grensverleggend en baanbrekend' te zijn buiten bereik. Dat heeft verschillende oorzaken.

Een belangrijke oorzaak is dat de geformuleerde 'AO-brede' ambities niet in onderlinge samenhang zijn uitgewerkt. Evenmin zijn ingebedde evaluatiecycli ingericht, waarmee aan de hand van duidelijke doelstellingen de voortgang van de realisatie van de ambities – en de knelpunten die het realiseren daarvan in de weg staan – in kaart worden gebracht. Dit bemoeilijkt het zicht op de realisatie van de doelstellingen en als gevolg daarvan de sturing daarop.

In dit verband wordt aangegeven dat:

*'Door de verschillende sturingslagen – vanaf de teamleiders – wordt vervolgens onvoldoende kritisch naar de (daadwerkelijke) taakuitvoering en resultaten gekeken.'*⁶⁰

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat men zich binnen de afdeling AO op verschillende (sturings)lagen weliswaar bewust is dat er een groot aantal (forse) stappen genomen moet worden om de gezamenlijke ambities te realiseren, maar de ideeën over welke stappen, met welke prioriteit door wie gezet moeten worden uiteenlopen.⁶¹ Over de 'te volgen koers' wordt verschillend gedacht, waarbij vrijwel altijd de eigen prioriteiten bepalend zijn.⁶²

57 Teamplan Afgeschermd Operaties, september 2019, status definitief (intern politiedocument), pagina 6.

58 Ibidem.

59 Interviews met kenmerk: 3013016, 3494208, 3433700, 3468267, 3580812.

60 Interview met kenmerk: 3005722. (In dezelfde zin) interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

61 O.a. interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

62 Interviews met kenmerk: 3005722, 3041797, 3039081, 2968317, 3013016, 3043900, 3051460, 3437280, 3410716, 3427207, 338953, 3449187, 3408183, 3418497.

De samenstellende delen (teams) van de afdeling AO – die elk hun eigen ambities en belangen hebben – blijken niet in staat om overeenstemming te bereiken over hoe de geformuleerde (gezamenlijke) ambities bereikt moeten worden, om in dat kader hun krachten te bundelen. Hierdoor ontstaat een gebrek aan gemeenschappelijkheid. Er wordt vooral – zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie – op de eerste plaats vanuit het eigen teambelang gedacht:⁶³

*'Het gaat om 'de klus centraal'. Maar dat is lastig als een teamleider denkt in domeinen: dit is mijn team, mijn expertise, mijn succes.'*⁶⁴

Ieder team streeft zijn eigen doelstellingen na en werkt vooral reactief en vraaggestuurd.⁶⁵ Hoewel dit in lijn lijkt te liggen in met het uitgangspunt dat er in beginsel geen zelfstandige taken zijn die de afdeling AO op eigen initiatief uitvoert,⁶⁶ heeft dit in de praktijk een andere betekenis dan ondersteunend zijn aan lopende onderzoeken. Zo heeft deze houding tot gevolg dat er geen doelen of resultaten worden geformuleerd. Aanspreekbaarheid (accountability) wordt vermeden door te verwijzen naar afhankelijkheid van de vraag. Daarnaast mist ook 'de stip op de horizon' waar de afdeling naar toe beweegt en die moet motiveren om daar een inspanning aan te leveren. Het stellen van eigen doelen en het daarmee aanspreekbaar worden voor de te leveren prestaties is, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken, geen populair onderwerp. De huidige reactieve houding zonder toetsbare doelen geeft namelijk volgens betrokkenen ook veel vrijheid bij de invulling van hun werk.⁶⁷

3.3.2. De sturing binnen de afdeling AO in theorie en praktijk

'Sturing' is benoemd bij de oprichting van de afdeling AO als een belangrijke randvoorwaarde om de benoemde ambities te realiseren van AO als afdeling.⁶⁸

De sturing op de werkzaamheden van de afdeling AO is niet alleen een interne zaak van de politie. Het OM is het bevoegd gezag bij opsporingsonderzoeken en heeft een sturende en controlerende rol bij het toepassen van heimelijke bevoegdheden. Binnen de afdeling AO bestaan verschillen in de vorm waarin het OM die rol invult. Zo is de betrokkenheid, ook beheersmatig van het OM bij de werkzaamheden van het Team Getuigenbescherming (TGB) groter dan bij de andere teams van de afdeling AO en is er ten behoeve van het team WOD sprake van aparte WOD-officieren van Justitie die een meer expertisematige relatie zouden moeten hebben met de zaaksofficieren van Justitie. Daarnaast dient het voornemen om het infiltratiemiddel in te zetten getoetst te worden door de Centrale Toetsingscommissie (CTC) van het OM. De verhoudingen tussen de politie en het OM met betrekking tot het team WOD zijn vastgelegd in Het Samenwerkingsbesluit

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Interviews met kenmerk: 342336. In dezelfde zin: interviews met kenmerk 3389428, 3410720.

⁶⁵ Zie interviews met kenmerk: 3013016, 3027613, 3433700.

⁶⁶ Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 6.

⁶⁷ Zie interviews met kenmerk: 3013016, 3027613, 3433700.

⁶⁸ Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, 'Hoofdstuk 1. 'De veranderopgave van de afdeling AO', pagina's 9 t/m 21.

Bijzondere Opsporingsbevoegdheden⁶⁹

De interne sturing op de afdeling AO vindt plaats door twee afdelingshoofden die de functie teamchef C hebben. Zij zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de afdeling. De teamchefs dragen ook de personeelsverantwoordelijkheid. Uit het onderzoek blijkt dat geen formele scheiding is aangebracht in de rollen, taken en verantwoordelijkheden van beide functionarissen. In het verleden is gebleken dat de onduidelijke scheiding op dit punt tussen de teamchefs heeft geleid tot stevige conflicten omdat een teamchef zich bezighield of uitspraken deed (soms met toezeggingen) over onderwerpen waar volgens een informele afspraak een andere teamchef zeggenschap over zou hebben.⁷⁰

Hoewel het Inrichtingsplan⁷¹ hierin niet voorziet, heeft elk team binnen de afdeling AO een teamleider, vaak een operationeel specialist C (een inhoudelijk deskundige). Sommige teams binnen de afdeling AO hebben daarnaast een of enkele coördinatoren tussen de teamleider en de medewerkers geplaatst. Door de grote 'span of control' van de teamchefs - het aantal medewerkers dat formeel onder verantwoordelijkheid van een teamchef valt - bestaat behoefte aan een sturingslaag door teamleiders op werkvloerniveau. Dit heeft de Inspectie ook gezien bij de eerdere onderzoeken naar de LE.⁷²

De teamchefs en teamleiders samen vormen het operationeel managementteam (MT) van de afdeling AO.⁷³

De 'span of control' en de gevolgen voor de sturing

Respondenten uit diverse teams, zoals WOD, TGB, en Team Technical Support (TTS), geven aan dat de teamchefs AO in praktijk te ver van de teams staan om goed zicht op het functioneren van de teams te hebben. Ondanks dat de teamchefs formeel wel eindverantwoordelijk zijn voor alle operaties en het personeel. Respondenten geven aan dat deze afstand ongewenst is. Veel van het werk dat binnen de afdeling AO plaatsvindt is namelijk risicovol en heeft (soms) grote impact op de werkvloer en vraagt om nauwe betrokkenheid ook van het niveau van teamchefs.⁷⁴

69 Staatsblad 2018, 448.

70 Vanaf de start van de Nationale Politie (2013) zijn er acht teamchefs geweest. O.a. uit interviews met kenmerk: 3400300, 3431570, 3410802, 3409495, 3389428, 3043900, 3433899, 3410802, 3437280, 3410720, 3445132, 3412512, 3494208.

71 Inrichtingsplan Nationale Politie (2012).

72 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>.

'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2021.

73 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina's 14-15.

74 Interviews met kenmerk: 3433899, 3410802, 3403000, 3437280, 3445132, 3454866, 3477916, 3027613, 3409495, 3013016, 3427207, 3438562, 3431570, 3389533 en 3431457, 3438603, 3401672, 3431457, 3445132, 3431731, 3431745, 3408158.

De afstand tot de teams wordt veroorzaakt door de grote span of control van de teamchefs, zowel qua medewerkers als qua werkzaamheden. In de functie van teamchef zijn zowel de lijn-, de inhoudelijke, als de beheersverantwoordelijkheid ondergebracht die in de praktijk - doordat zij verenigd zijn in één functie - door elkaar lopen.⁷⁵ Voor de medewerkers zijn de teamchefs in de praktijk weinig zichtbaar en aanspreekbaar.⁷⁶ Ook de frequente wisseling van teamchefs binnen de afdeling AO vermindert volgens respondenten betrokkenheid bij het werk van de teams.

Volgens respondenten is ook de 'span of control' van de teamleiders bij sommige teams zoals bij het team WOD groot.⁷⁷ In andere teams, zoals TGB, heeft dit geleid tot de introductie van coördinatoren.

Teamleiders hebben in de praktijk te maken met een onduidelijk takenpakket wat betreft leidinggevende taken. Zij zijn (formeel) sturend op de inhoud, maar zonder lijnverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat zij formeel geen personele zorg hebben. Uit het onderzoek blijkt echter dat het takenpakket van de teamleider wel degelijk elementen van personele zorg omvat.⁷⁸ De te grote 'span of control' van de teamchefs heeft ertoe geleid dat veel van hun taken op het terrein van de personele zorg informeel zijn 'gedelegeerd' aan de teamleiders.

Doordat sprake is van informele delegatie ontbreekt het aan een structuur van 'checks and balances'⁷⁹ waarlangs wordt gecontroleerd of en zo ja met welke kwaliteit invulling wordt gegeven aan de personele zorg. In de praktijk leidt dit tot een situatie waarin weinig tijd en aandacht is voor personeelszorg. Medewerkers voeren geen of op onregelmatige basis functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Respondenten geven aan dat er onvoldoende werk- en ontwikkelafspraken worden gemaakt, vastgelegd en nagekomen.⁸⁰ Zaken, zoals vragen over aanstellingen, blijven daarom lang liggen zonder dat dit wordt opgemerkt of opgepakt.⁸¹ Het gebrek aan personele zorg leidt tot onbegrip en frustratie bij de betrokkenen.⁸² Mogelijkheden om dit aan te kaarten bij de formeel leidinggevenden (teamchefs) bestaan in de praktijk nauwelijks vanwege de grote afstand tot- en beperkte beschikbaarheid van de teamchefs.

Weliswaar bestaan er formele mogelijkheden om bij problemen te escaleren via een vertrouwenspersoon of een ombudsfunctionaris, in de praktijk wordt deze weg door

75 Interviews met kenmerk: 3580812, 3433700.

76 Interviews met kenmerk: 3051460, 3580812, 3423361, 3013016, 3433700.

77 Interviews met kenmerk: 3431570, 3051460, 3403000, 3437280, 3433899, 3374699, 3043900, 3027613.

78 Interviews met kenmerk 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

79 Met 'checks and balances' doelt de Inspectie in deze context op een geïmplementeerde werkwijze waarmee kan worden vastgesteld (checks) dat in onderlinge samenhang, dus zowel binnen als tussen het niveau van team, afdeling, dienst en eenheid de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd op basis van de onderliggende normen en waarden ('balances').

80 Interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

81 Interviews met kenmerk: 3433899, 3410802, 3403000, 3437280, 3445132, 3454866, 3477916, 3027613, 3409495, 3013016, 3427207, 3438562, 3431570, 3389533 en 3431457, 3438603, 3401672, 3431457, 3445132, 3431731, 3431745, 3408158.

82 Ibidem.

de gevoelde sociale onveiligheid als niet begaanbaar gezien. Dit ervaren gebrek aan mogelijkheden om bij problemen te kunnen escaleren naar het naast hogere niveau van leidinggevendens beperkt zich niet alleen tot de personele zorg. Ook bij conflicten die te maken hebben met de onderlinge verhoudingen binnen de teams, zowel tussen teamleden onderling als tussen teamleden en teamleiders blijkt deze mogelijkheid in de praktijk zeer beperkt.⁸³ Dit brengt binnen de omgeving van het heimelijk werken risico's met zich mee. Het elkaar niet aanspreken en het niet kunnen escaleren, en daarmee informeren van het naast hogere leidinggevende niveau maakt de afdeling potentieel kwetsbaar voor ongestuurde ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de beheersbaarheid en controle op de operaties.

Daarnaast blijkt uit gesprekken met betrokkenen dat in de incidentele gevallen waarin dit wel lukt, het komen tot een oplossing voor de problematiek door leidinggevendens werd terugverwezen naar het teamniveau. In voorkomende gevallen leidde dit binnen het team tot repercussies op de persoon die het probleem aanhangig wilde maken.⁸⁴

Het gebrek aan functionerende escalatiemogelijkheden bij conflicten leidt niet alleen tot een verstoorde arbeidsrelatie, maar mondt in enkele gevallen ook uit in (ernstige) conflicten. Dit heeft, zo blijkt uit de gesprekken met betrokkenen, in meerdere gevallen geleid tot mentale schade bij medewerkers.⁸⁵

Het organisatorisch isolement van de teams en de gevolgen voor de sturing

De verschillende teams binnen de afdeling AO varen hun eigen koers als het gaat om het realiseren van ambities en doelstellingen. Dit 'organisatorisch isolement' wordt door een aantal aspecten versterkt en heeft ook invloed op de sturing op de doelstellingen van de afdeling AO.

Binnen een team is de teamleider de eerst zichtbare 'leidinggevende' en daarmee de bepalende factor voor de koers, sturing en werksfeer in een team.⁸⁶ De teamleiders hebben, zo blijkt uit de bevindingen de Inspectie, een zeer beperkte rol bij het tot stand brengen of versterken van verbindingen en samenwerking met andere teams. Dit in tegenstelling met wat men bij de oprichting van de afdeling AO, met de randvoorwaarde 'leiderschap' voor ogen had. Daarbij blijkt tevens dat het (deels) informele karakter van de rol van teamleider ruimte geeft voor een min of meer vrije invulling van het takenpakket en het kunnen 'negeren' van lastige onderwerpen.⁸⁷

Het gevolg van het organisatorisch isolement is dat problemen die breder binnen de afdeling AO spelen worden gezien als op zichzelf staande vraagstukken binnen de teams. Door het ontbreken aan duidelijk uitgewerkte doelen ontbreekt het eveneens aan bijbehorende vastgestelde werkwijzen en protocollen. Dit heeft gevolgen voor de sturing op de dagelijkse taakuitvoering en voor de invulling van

83 Uit (o.a.) Interviews met kenmerk: 3427027, 3408163, 2968317, 3403000.

84 Ibidem.

85 Interviews met kenmerk: 3051460, 3389428, 3389773, 3408163, 3454866, 3468267, 3499165.

86 Interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

87 Uit (o.a.) interviews met kenmerk: 3468267, 3400300, 3408158, 3477916, 3479508.

de rollen, taken en verantwoordelijkheden die het mogelijk moet maken om een team goed te laten functioneren (en zo de voorgenomen doelen te bereiken). Deze zijn, anders dan de voor de gehele NP geldende functiebeschrijvingen, niet aangetroffen. Dat maakt het sturen op de voorgenomen doelstellingen binnen de teams dan ook nauwelijks haalbaar, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie.

3.3.3. De cultuur binnen de afdeling AO en de uitwerking daarvan in houding en gedrag

De cultuur binnen de afdeling AO als hindernis voor het realiseren van ambities

Over de cultuur binnen de afdeling AO zijn vrijwel alle respondenten die daar binnen werkzaam zijn (zeer) kritisch. De bevindingen van de Inspectie met betrekking tot de cultuur binnen de afdeling sluiten voor een groot deel aan bij de eerdere bevindingen van de Inspectie bij haar onderzoeken naar de DLIO en het CTER-cluster binnen de LE.⁸⁸ Ook binnen de afdeling AO blijkt de heersende cultuur door respondenten als een forse 'hindernis' te worden beleefd om de gewenste veranderingen in de taakuitvoering te realiseren.⁸⁹ Als belangrijkste knelpunten noemen respondenten aspecten als ongewenste omgangsvormen ('pestgedrag'), gebrek aan sturing en leiderschap ('onduidelijkheid over wie moet wat doen en staat waarvoor aan de lat'), vriendjespolitiek ('ons kent ons'), gebrek aan transparantie en de 'afdekcultuur'.

*'Probleem in de huidige cultuur is dat de omgang met elkaar er teveel op gericht is om het elkaar niet al te moeilijk te maken. Er ontstaat een afdekcultuur met onvoldoende interne transparantie. Dat vormt een concreet risico voor de organisatie, eens te meer nu voor de organisatie medewerkers worden geworven met een specifiek (eigenzinnig) profiel en de werkzaamheden in heimelijkheid worden uitgevoerd'*⁹⁰

Van de 'open, constructieve en op samenwerking gerichte houding bij medewerkers, waarbij sprake is van onderling respect en professionele ruimte'⁹¹ lijkt in de praktijk weinig terecht gekomen, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie. Respondenten duiden de cultuur als 'giftig', een 'afrekencultuur' en een

88 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021. <https://www.inspectie-jenvl.nl/publicaties/rapporten/2021/01/28/rapport-onderzoek-le-deelrapport-dlio>. En: 'Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2021. Zie ook: KPMG 'Rapportage cultuuronderzoek DLIO' (23 juli 2020).

89 (O.a.) interviews met kenmerk: 3408163, 3403000, 3389831, 3389773, 3389428, 3408183, 3389533, 3051460, 3043900, 3401963, 3029081, 3053179, 3027613, 3005722, 3067073, 3374699, 3013016, 3041797, 3068748, 3468267, 3437276, 3494208.

90 Interview met kenmerk: 3005722. In dezelfde zin interviews (o.a.): 3027613, 3005722, 3389831, 3468267, 3437276, 3494208.

91 Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, paragraaf 1.5. 'Cultuur en gedrag', pagina's 21 t/m 23.

cultuur van 'verdeel- en heers'.⁹²

Cultuur als permanent punt van aandacht in de planvorming

Vanaf de oprichting van de afdeling AO wordt de 'cultuur' omschreven als een punt van aandacht.⁹³ Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat het streven naar de gewenste cultuur een stip op de horizon blijft, maar nooit binnen handbereik komt.⁹⁴

Het ontbreekt, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, niet aan planvorming en initiatieven als het gaat om het verbeteren van de cultuur.⁹⁵ In dat opzicht wordt door respondenten ook een zekere mate van 'plan-moeheid' signaleerd die soms om lijkt te slaan in cynisme:⁹⁶

'Wat niet meehelpt aan structurele oplossingen zijn plannen met wazige kretologieën die als 'het ei van Columbus' worden aangedragen zonder de vinger op de zere plek te leggen'.

Wat de plannen betreft, valt het de Inspectie op dat de toonzetting daarvan een stuk positiever is dan op de werkvloer wordt beleefd. Zo stelt het teamplan AO 2018 dat:

'Terugkijkend op de periode 2017 zien we een positieve verandering binnen AO, de medewerkers hebben het (weer) naar hun zin en doen hun werk met veel enthousiasme.'

Ook het teamplan AO 2020 ziet positieve ontwikkelingen op het gebied van cultuur. In dit teamplan worden op dit vlak diverse initiatieven vermeld die moeten leiden tot 'verbetering van de onderlinge communicatie en stevig draagvlak' en 'onderlinge samenwerking, respect en vertrouwen'.⁹⁷

Tegelijkertijd blijkt uit de bevindingen van de Inspectie dat binnen diverse teams van AO al jarenlang sprake is van problemen die direct samenhangen of zijn te herleiden tot 'cultuuraspecten'. In het eerder genoemde Verslag AO 2016⁹⁸ wordt verslag gedaan van tien sessies met diverse teams binnen afdeling AO over

92 Interviews met kenmerk: 3438562, 3433899, 3410802, 3051460, 3403000, 3437280, 3445132, 2968317, 3027613, 2849395, 3408158, 3431476, 3067073, 3409495, 3433700, 3477916, 3479508, 3454866, 3468267, 3580812. Over vriendjespolitiek laten respondenten van andere teams zich ook uit: interviews met kenmerk 3389831, 3468267, 3437276, 3494208.

93 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, paragraaf 1.5. 'Cultuur en gedrag', pagina's 21 t/m 23.

94 (O.a.) interviews met kenmerk: 3408163, 3403000, 3389831, 3389773, 3389428, 3408183, 3389533, 3051460, 3043900, 3401963, 3029081, 3053179, 3027613, 3005722, 3067073, 3374699, 3013016, 3041797, 3068748, 3468267, 3437276, 3494208.

95 Voorbeelden zijn (o.a. wat planvorming betreft) Teamplan Afgeschermd Operaties 2018 (november 2017), Teamplan Afgeschermd Operaties 2020 (september 2019), 'Roadmap TTS 2021', versie 14 november 2020,

96 (O.a.) interviews met kenmerk: 3389773, 3013016, 3029081, 3433700, 3415144, 3410802.

97 Teamplan Afgeschermd Operaties, september 2019, status definitief (intern politiedocument).

98 Verslag AO 2016, Gesprekken met AO (oktober 2016), Hoofdstuk 6: 'Verhoudingen van medewerkers tot AO' en bijlagen pagina 1 t/m 39.

aspecten als leiderschap, arbeidsklimaat en omgangsvormen. Uit de verslagen van deze gesprekken komt een verontrustend beeld naar voren als het gaat om de cultuur binnen (de teams van) de afdeling AO. De cultuur en het gebrek aan sturing daarop wordt vrijwel zonder uitzondering als 'sta-in-de weg' ervaren om de (team)ambities te realiseren.

Ook uit meer recente rapportages zoals 'De medewerkersmonitor 2021'⁹⁹ bij het team DELTA blijkt dat ongewenste cultuuraspecten tot problemen leiden. Zo wordt in dit onderzoek vastgesteld dat ongewenste cultuuraspecten binnen dit team tot afname leiden van het persoonlijk welzijn.¹⁰⁰

Onderliggende oorzaken van de heersende cultuur binnen de afdeling AO

Door respondenten worden diverse (onderliggende) oorzaken aangedragen voor de heersende cultuur binnen (de teams van) de afdeling AO. Hoewel respondenten dikwijls de knelpunten binnen de cultuur benaderen vanuit de eigen beleving van hun werkomgeving, komen de factoren 'heimelijkheid' en het gebrek aan 'checks and balances' als voornaamste onderliggende oorzaken naar voren.

Heimelijkheid

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat het heimelijk werken leidt tot een interne gerichtheid ('organisatorisch isolement'). Daarbij schermt men het eigen team af van de omgeving waarbij volgens respondenten de teamleider vooral een bepalende factor is.¹⁰¹ In deze gesloten omgeving ontstaat een situatie waar niet of nauwelijks wordt gesproken over knelpunten. Juist het aspect dat volgens het Realisatieplan AO moet worden vermeden, namelijk 'dat afscherming geen middel en excuus mag zijn om negatieve zaken of het maken van fouten binnenskamers te houden',¹⁰² blijkt binnen de cultuur van de afdeling AO een voorname rol te spelen.

Door dit 'afschermen' wordt het bespreken en delen van knelpunten binnen de heimelijke teams als 'het buiten hangen van de vuile was' ervaren. Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat die opvatting het bespreekbaar maken van knelpunten ontmoedigt. Dikwijls worden onder het mom van 'heimelijkheid' blokkades opgeworpen om elkaar aan te spreken. In de spaarzame gevallen waarin dit wel gebeurt, leidt het veelal tot repercussies voor de persoon die getracht heeft het knelpunt bespreekbaar te maken.¹⁰³

'Check and balances'

⁹⁹ Medewerkersmonitor 2021 (Team Delta); uitgevoerd door Schouten en Nelissen.

¹⁰⁰ Deze rapportage geeft aan dat 53% van de medewerkers kans loopt op een verhoogde kans op een burn-out, tegen 9% in een eerdere meting.

¹⁰¹ Zie paragraaf 3.3.2. De sturing binnen OA in theorie en praktijk; Het organisatorisch isolement van de teams en de gevolgen voor de sturing.

¹⁰² Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 22.

¹⁰³ Interviews met kenmerk 3389831, 3468267, 3437276, 3494208, meer specifiek met betrekking tot Team WOD: 3438562, 3433899, 3410802, 3051460, 3403000, 3437280, 3445132, 2968317, 3027613, 2849395, 3408158, 3431476, 3067073, 3409495, 3433700, 3477916, 3479508, 3454866, 3468267, 3580812.

De interne gerichtheid van de teams binnen de afdeling AO, waarbij anders dan in algemene termen, geen objectieveerbare en meetbare doelen zijn gesteld én rollen, taken en verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn belegd én de controle daarop ('tegenspraak') zeer beperkt ('span of control') aanwezig is, draagt – zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie – niet bij aan een werkomgeving met een 'open' cultuur.¹⁰⁴

Hierdoor – en versterkt door het ontbreken van 'checks and balances' – wordt bij problemen op de werkvloer waarbij de teamleider is betrokken nauwelijks geëscaleerd naar het niveau van de teamchefs. Daarnaast blijkt uit gesprekken met respondenten dat in de incidentele gevallen waarin men dit wel deed voor het komen tot een oplossing voor de problematiek door leidinggevenden werd terug verwezen naar het teamniveau.¹⁰⁵

3.3.4. Het keurslijf van de standaardisatie

Vanaf de oprichting van de afdeling AO is het streven om zo veel mogelijk volgens gestandaardiseerde processen van de politie te werken, zonder afbreuk te doen aan de professionele ruimte van de medewerker en het noodzakelijke maatwerk voor specifieke (heimelijke) taken binnen de afdeling AO.¹⁰⁶ Om het maatwerk vorm te geven is een Team Bijzondere Bedrijfsvoering (TBB) aan de afdeling toegevoegd.¹⁰⁷ Door TBB wordt een scala aan verschillende werkzaamheden uitgevoerd op de gebieden van: 'werving en selectie', 'opleiden en trainen', 'afgeschermd financieën', 'verwerving van materieel' en 'ICT'.

Uit de bevindingen van de Inspectie blijkt dat ondanks de introductie van TBB een aantal standaard formats van de NP in de praktijk nog steeds botst met de behoeften binnen de afdeling AO.¹⁰⁸ Zo wordt door respondenten aangegeven dat de standaard formats van het 'Landelijk Functiehuis Nationale Politie' (LFNP) niet aansluiten op de zogeheten 'geheime reeks'¹⁰⁹ voor afgeschermd functies binnen de afdeling AO en tot onduidelijkheid leiden.

Een slepend issue is dat - conform het LFNP - een executieve status¹¹⁰ is gekoppeld aan de functie van technisch medewerker van het Team Technical Support (TTS)

104 (O.a.) interviews met kenmerk: 3408163, 3403000, 3389831, 3389773, 3389428, 3408183, 3389533, 3051460, 3043900, 3401963, 3029081, 3053179, 3027613, 3005722, 3067073, 3374699, 3013016, 3041797, 3068748, 3468267, 3437276, 3494208.

105 Interviews met kenmerk: 3427027, 3408163, 2968317, 3403000.

106 Inrichtingsplan Nationale Politie (2012), pagina 7 en Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, pagina 32.

107 Realisatieplan Afdeling Afgeschermd Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013, Paragraaf 2.6. 'Team Bijzondere bedrijfsvoering', pagina's 32 t/m 37.

108 Interviews met kenmerk: 3423361. In dezelfde zin (o.a.) interviews met kenmerk: 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699, 3431476.

109 Met de overgang naar het LFNP werd een 'geheime reeks' aangemaakt voor functies binnen AO. Reden voor deze reeks was dat (o.a.) niet in de algemene administratiesystemen van de politie te zien zou zijn welke personen betrokken zijn bij heimelijke operaties.

110 Aanstelling ter uitvoering van de politietaak ex. art. 2 onder a Politiewet 2012.

binnen de afdeling AO.¹¹¹ In de praktijk voldoen veel van de medewerkers bij TTS niet aan een executieve status omdat zij geen politieopleiding hebben gevolgd. Ook komen zij niet in aanmerking voor een aanstelling als 'specifiek executief' medewerker¹¹² waardoor zij niet de mogelijkheid hebben om via de opleiding Politiedewerker Specifieke Inzet¹¹³ een 'executieve' status te verkrijgen. Het niet hebben van een 'executieve status', zoals het LFNP dat voorschrijft, leidt in de praktijk tot problemen bij het werven en aanstellen van goed geëquipeerde medewerkers binnen TTS.

Omdat de functies binnen de afdeling AO niet als 'specifiek executief' benoemd zijn, kunnen vacatures niet goed worden opgevuld. Politie mensen kunnen wel op deze functies worden geplaatst. Zij hebben wel de executieve status, maar vaak niet de vereiste technische kennis.

Voor de medewerkers van TTS betekent deze situatie dat zij dikwijls in onzekerheid verkeren over de functievereisten (en bijbehorende opleidingen), de (duur van de) aanstelling en loopbaanmogelijkheden binnen de politie.¹¹⁴ Niet alleen bij TTS, maar ook bij andere teams binnen de afdeling AO spelen soortgelijke problemen waarbij het 'labelen' van functies aan de hand van het LFNP niet aansluiten op de feitelijke (inhoudelijke) eisen van functie / taken van de teams binnen de afdeling AO.

Naast functieprofielen blijken zaken als personeelszorg, administratie en ICT, zoals die binnen de NP gestandaardiseerd zijn vormgegeven, niet één op één te passen op de afdeling AO.¹¹⁵ Pas wanneer zich knelpunten voordoen wordt reactief gezien of en zo ja welke oplossing kan worden gevonden. Het ontbreekt aan een werkwijze waarin proactief, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijk ontwikkelingen tijdig wordt gesignaleerd dat dergelijke behoeften zich gaan ontwikkelen. Het gevolg is moeizame en langdurige trajecten om tot besluitvorming en uitvoering te komen waarbij vaak geen passende oplossing wordt gevonden om de afdeling met maatwerk te faciliteren. Dit leidt vervolgens tot onvrede en onrust bij betrokkenen.¹¹⁶

Een voorbeeld van een moeizaam en langdurig traject (vanaf mei 2019) is de doorlichting van de verschillende teams binnen de afdeling AO waarbij gekeken wordt naar de 'producten' van de teams, wat daarvoor nodig is in personele zin en hoe zich dat vertaalt naar organisatievorm. Deze zogeheten 'proces-flow' is gestart om het executief beleid binnen afdeling te regelen, onder andere door functies juist te kwalificeren ('labelen'). De uitvoering van deze doorlichting is evenwel tot op heden niet goed van de grond gekomen.¹¹⁷

111 Interviews met kenmerk: 3422132, 3041797, 3029081, 3053179, 3409173, 2021617.

112 De generalisten of senior technisch specialisten die bij TTS werken vallen niet onder deze regeling.

113 Na het afronden van deze opleiding heeft de medewerker algemene opsporingsbevoegdheid, maar wordt slechts specifiek ingezet.

114 Interviews met kenmerk: 3422132, 3041797, 3029081, 3053179, 3409173, 2021617.

115 Zie interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

116 Zie interviews met kenmerk: 2834337, 304309, 3374699, 3427207.

117 Interviews (o.a.) met kenmerk: 3408183, 3409173, 3422132, 3433700.

3.4. 'Werken onder dekmantel' onder de loep

Waarom WOD onder de loep?

Dat de praktijk weerbarstiger is dan de theorie komt met name naar voren bij het team WOD. De knelpunten die eerder zijn beschreven bij het realiseren van ambities, de sturing, de cultuur en standaardisatie doen zich vooral voor bij dit team. Wat dit in de praktijk betekent voor de kwaliteit van de taakuitvoering van het team WOD komt in dit hoofdstuk aan de orde. Veel van de signalen over mogelijke mistanden die de Inspectie voorafgaand aan dit onderzoek ontving, waren afkomstig uit (de omgeving van) team WOD.

Commissie Brouwer

Recent is het rapport van de commissie Brouwer verschenen.¹¹⁸ Dit rapport bevat de bevindingen naar de feiten en omstandigheden van de zelfdoding van een medewerker van het team WOD en naar de werkwijze van het team.

De commissie is kritisch ten aanzien van de werkwijze van WOD en legt diverse knelpunten bloot. Het rapport toont bijvoorbeeld aan dat het ontbreekt aan een stelsel van organisatorische en ethische waarborgen. De commissie doet diverse aanbevelingen (onder andere) op de gebieden van het 'vergroten en borgen van de professionaliteit', 'kennis en deskundigheidsbevordering', 'begeleiding', 'aansturing en besluitvorming' en 'personeelszorg en loopbaanbeleid'.

De bevindingen van de Inspectie sluiten wat betreft de onderdelen die de commissie heeft onderzocht naadloos op elkaar aan. De focus van de Inspectie ligt meer op de achterliggende oorzaken van de geconstateerde knelpunten en wat dit betekent voor de kwaliteit van de taakuitvoering. Indien van toepassing verwijst de Inspectie bij de beschrijving van haar bevindingen naar de uitkomsten van de rapportage van de commissie Brouwer.

3.4.1. Juridisch kader op hoofdlijnen

Het team WOD bestaat uit twee operationele teams met elk een teamleider.¹¹⁹ Het team geeft uitvoering aan een aantal in het Wetboek van Strafvordering genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het gaat om infiltratie, stelselmatige informatie-inwinning en pseudokoop- en dienstverlening.¹²⁰ Uitvoering geven aan deze opsporingsbevoegdheden is zeer risicovol en vraagt veel van infiltranten. Zij begeven zich vaak gedurende langere tijd onder een andere identiteit in een criminele organisatie of groep personen. Het waarborgen van de veiligheid van infiltranten, hun omgeving en de relatie met de 'bovenwereld' is daarom cruciaal.

Uit het Samenwerkingsbesluit Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (2019) valt af te leiden dat het team WOD daarnaast is belast met de operationele ondersteuning van de infiltratieteams en een centrale en coördinerende rol speelt met betrekking tot infiltratiewerkzaamheden in het land. Hiermee wordt beoogd dat overzicht blijft bestaan op de verschillende infiltratietrajecten en wordt voorkomen dat deze ingrijpende bevoegdheden op versnipperde wijze in het land worden uitgeoefend.

¹¹⁸ 'Uit het zicht', rapport van de commissie Brouwer, 17 november 2021.

¹¹⁹ Voorheen bestond WOD uit drie operationele teams: Team Randstad, Team Oost en Team Zuid. Team Zuid is in 2020 opgeheven, De medewerkers van dat team zijn ondergebracht in de teams Randstad en Oost.

¹²⁰ Infiltratie moet door WOD worden uitgevoerd. Trajecten tot stelselmatige informatie-inwinning en pseudokoop- of dienstverlening kunnen door WOD worden gedaan maar ook door opsporingsambtenaren van regionale eenheden. Vanwege haar expertise moet WOD wel betrokken zijn bij de inzet tot stelselmatige informatie-inwinning.

De centrale en coördinerende rol van het team WOD wordt tevens als wenselijk gezien, omdat bij het team veel ervaring en expertise aanwezig is over infiltratieteams.¹²¹

Omdat het team WOD gebruik maakt van ingrijpende opsporingsmiddelen, zijn voorwaarden gesteld aan de inzet ervan.¹²² Zo is hiervoor een bevel van de zaaksofficier van justitie nodig. Deze beslist of een bevoegdheid rechtmatig kan worden ingezet. Politie en justitie moeten vervolgens verantwoording afleggen over de uitvoering. Dit betekent voor infiltranten dat zij een verslag opmaken van hun werkzaamheden. Ook moet alle voor de strafzaak relevante informatie in een proces-verbaal komen te staan. Deze processen-verbaal komen in het strafdossier en zijn zichtbaar voor betrokkenen in het strafproces.

Voorafgaand aan de infiltratie wordt in een goedkeuringsprocedure, via de Centrale Toetsingscommissie, het College van procureurs-generaal betrokken.¹²³

Er zijn twee landelijk WOD-officieren van justitie, die anders dan een zaaksofficier, niet gaan over de inzet van deze opsporingsbevoegdheden in individuele strafzaken. Zij fungeren als klankbord en adviseur voor de zaaksofficieren. Ook spreken zij met de teamleiders WOD in een tweewekelijks overleg over ontwikkelingen voor WOD, zoals bijvoorbeeld de wenselijkheid van een bepaalde vorm van inzet van middelen.¹²⁴

Uit het onderzoek van de Inspectie blijkt dat de sturing op het team WOD ingewikkeld is ingericht. Dit komt niet alleen omdat de sturing zowel extern, vanuit het OM, als intern vanuit de politie plaatsvindt. Dat is bij executieve politietaken de gewone gang van zaken. Wat het hier bijzonder maakt, is dat niet alleen de sturing vanuit het OM (met zaaksofficieren en landelijke WOD-officieren,) gedifferentieerd is, maar ook de sturing binnen de politie, beginnend bij de teamchef, via de teamleider tot aan de begeleider, gelaagd is ingericht. Daarnaast is sprake van een tactische leidinggevende vanuit de politie die de resultaatafnemer is van de inzet van team WOD.

De commissie Brouwer heeft op basis van haar onderzoek aanbevelingen gedaan over de werkwijze binnen de politieorganisatie en stelt vast dat er betere en waarschijnlijk nieuwe waarborgen moeten worden gecreëerd. De minister van Justitie constateert in zijn reactie op het rapport van de commissie Brouwer dat verdiepend onderzoek noodzakelijk is om te komen tot een sluitend systeem van waarborgen in het heimelijke domein en in de werkpraktijk van politie en Openbaar Ministerie.¹²⁵ Daarbij moet onder andere worden onderzocht 'op welke aspecten waarborgen moeten worden ingericht en/of versterkt, met daarbij aandacht voor de samenhang van juridische, organisatorische en ethische aspecten in de afweging van proportionaliteit en zaaksbelang.' Daarbij zal tevens worden gekeken naar de meerwaarde van bredere

121 Nota van Toelichting op het Samenwerkingsbesluit Bijzondere Opsporingsbevoegdheden 2019 (artikelsgewijs commentaar op art. 4).

122 Aanwijzing Bijzondere Opsporingsbevoegdheden, College van procureurs-generaal, Staatscourant 2014, 24442.

123 Zie de Aanwijzing Bijzondere Opsporingsbevoegdheden, College van procureurs-generaal, Staatscourant 2014, 24442.

124 Interviews met kenmerk 3374699 en 3433899.

125 TK reactie op het rapport van de commissie Brouwer, kenmerk 3653316, 17 november 2021.

toetsing door de Centrale Toetsingscommissie en een versteviging van de coördinerende, sturende rol van de WOD-officieren.¹²⁶

3.4.2. Problemen in de taakuitvoering bij het team WOD

Het realiseren van de ambities van het team WOD in theorie en praktijk

Voor 2020 nam WOD-LE zich voor om door te groeien naar één team WOD voor de intake, interne afstemming, werkwijze en evaluatie. Ook zou de samenwerking met regionale pseudokoopteams moeten worden aangehaald. Er zou meer worden ingezet op het aannemen van zaken in het 'topsegment' van de criminaliteit. Daarnaast moest de interne in-, door- en uitstroom van medewerkers (infiltranten en begeleiders) anders worden georganiseerd. Zo moest de wervings- en selectieprocedure meer aansluiten bij de huidige maatschappelijke vraag, meer aandacht komen voor de doorstroom van zittende medewerkers en voor de uitstroom contact gelegd worden met de eenheid, waar de medewerkers vandaan komen, over een terugkeergarantie.¹²⁷

Uit de stukken die de Inspectie heeft bestudeerd blijkt dat de doelstellingen van het team WOD vooral uit ambities bestaan zonder dat duidelijk wordt in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de ambities moeten worden bereikt en wanneer sprake is van een gewenst resultaat. Uit de bevindingen blijkt dat dit het sturen op voorgenomen doelstellingen in de dagelijkse praktijk nauwelijks mogelijk maakt. Respondenten geven in dit verband aan dat het weliswaar in algemene zin duidelijk is wat de taken van het team WOD zijn. Maar wat betreft het realiseren van de AO-brede missie en visie binnen het team en hoe de eigen ambities daarbinnen vorm moeten krijgen bestaat, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, geen (vastomlijnd) idee of regie.¹²⁸

Er bestaat bij respondenten met name zorg over de positionering van het team WOD ten opzichte van de regionale eenheden.¹²⁹ De zorg heeft met name betrekking op het feit dat de regionale eenheden zich steeds vaker bezighouden met stelselmatige informatie-inwinning.

Die positie ligt niet langer in lijn met de ondersteunende en coördinerende rol die formeel aan het team WOD van de LE is toebedeeld.¹³⁰ Dat kan, zo geven respondenten aan, leiden tot ongewenste situaties. Binnen de regionale eenheden gelden, anders dan bij het team WOD van de LE, geen opleidingseisen voor de medewerkers die heimelijk werk doen. Ook andere waarborgen voor het maximaal afschermen van infiltranten, zoals het verzorgen van een andere identiteit, zijn alleen op landelijk niveau geregeld.¹³¹

¹²⁶ Ibidem.

¹²⁷ Teamplan Afgeschermd Operaties 2020 (september 2019), pagina's 19-20.

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Interviews met kenmerk: 3438562, 3051460, 3403000, 3437280, 3410716, 2968317, 3410802, 3013016, 3027613.

¹³⁰ Nota van Toelichting op het Samenwerkingsbesluit Bijzondere Opsporingsbevoegdheden 2019 (artikelsgewijs commentaar op art. 4).

¹³¹ Interviews met kenmerk: 3423361, 3401963, 3374699, 3433899.

*'Dat de eenheden gelijksoortige activiteiten ontplooiën, leidt binnen WOD tot discussie over de vraag 'waarvoor staan wij aan de lat en waarin kunnen wij ons onderscheiden?'. In de praktijk leidt deze discussie echter niet tot nieuwe inzichten en/of een andere, nieuwe aanpak.'*¹³²

De Inspectie stelt vast dat vanuit team WOD, op basis van de zorg over de positionering van de regionale eenheden, ambities zijn geformuleerd die vooral zijn gericht op de eigen positionering van het team.¹³³ Tijdens het onderzoek van de Inspectie zijn geen regisserende en uniformerende acties vanuit de eenheidsleidingen en de korpsleiding noch vanuit het OM aangetroffen om de verhouding tussen team WOD van de LE en de regionale eenheden te harmoniseren. Hierdoor is sprake van concurrentiestrijd, gebrek aan operationele afstemming en overbelasting door overvragen van de ondersteunende functies van team WOD van de LE.¹³⁴

De sturing binnen het team WOD in theorie en praktijk

Organisatorisch isolement

Uit het onderzoek blijkt dat de AO-brede problemen zich in versterkte mate voordoen bij het team WOD. Met name het eerdergenoemde 'organisatorisch isolement' ziet de Inspectie ook terug bij dit team. Het team heeft zich sinds de vorming van de afdeling AO gericht op de handhaving van de eigen identiteit, positie en verworvenheden.¹³⁵ Dat daarbij het werk van het team WOD, meer nog dan bij andere teams, is afgeschermd versterkt dit isolement. Sturing op AO-brede doelstellingen speelt hierdoor in de praktijk binnen het team WOD nauwelijks een rol.¹³⁶

Span of control en de sturing op de werkvloer

In de geïsoleerde omgeving waarbij - door de te grote span of control¹³⁷ - de teamchef op afstand staat van de werkvloer, is het vooral de sturing door de teamleiders die bepalend is voor de koers, richting, cultuur en werksfeer, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie. Binnen het team WOD bestaat grote onvrede over de personeelszorg. Functionerings- en beoordelingsgesprekken vinden nauwelijks plaats en werk- en ontwikkelafspraken worden onvoldoende vastgelegd en nagekomen.¹³⁸ Meer nog dan bij andere teams luistert een goede personeelszorg bij WOD extra nauw, omdat het (dikwijls) risicovolle werk een goede begeleiding

132 Interview met kenmerk: 3051460. In dezelfde zin interviews met kenmerk: 3403000, 3437280, 2968317, 3013016, 3027613.

133 Interviews met kenmerk: 3051460, 3437280, 3410716, 2968317, 3410802, 3013016, 3027613.

134 Interviews met kenmerk: 3043900, 3580812, 3449187, 3013016.

135 Interviews met kenmerk: 3043900, 3051460, 2968317, 3409495, 3410802, 3410716.

136 Interviews met kenmerk: 3410720, 3445132, 3410802, 3389831, 3389428, 3445132.

137 Interviews met kenmerk: 3051460, 3580812, 3423361, 3013016, 3433700.

138 Interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

vereist waarbij bijvoorbeeld ook aandacht moet zijn voor de mentale belasting.¹³⁹ Daarbij wordt door respondenten aangegeven dat teamleiders van het team WOD onvoldoende toegerust zijn, met name qua opleiding, om hun taak goed te kunnen doen.

Zoals eerder aangegeven¹⁴⁰, hebben de teamleiders ook geen formele rol binnen de personeelszorg. Dit geeft hen – zo blijkt ook binnen het team WOD – een grote vrijheid om aan de personeelszorg naar eigen inzicht invulling te geven.¹⁴¹ Formeel dienen weliswaar, naast de teamleiders externe klinisch psychologen, (sociaal) begeleiders en teamchefs betrokken te zijn bij het welzijn van de medewerkers. In de praktijk blijkt echter dat de personeelszorg ingevuld wordt door de teamleider zonder dat sprake is van controle of interventie door derden.¹⁴²

Op het niveau van de werkvloer is naast de teamleider ook sprake van een hiërarchische gelaagdheid tussen begeleiders en infiltranten. Meer dan voorheen is de begeleider in een leidinggevende positie gebracht ten opzichte van de infiltrant.¹⁴³ Omdat ook deze vorm van aansturing geïsoleerd en zonder feitelijke 'checks and balances' plaatsvindt, heeft dit geleid tot spanningen.¹⁴⁴ Pogingen om de controle op infiltranten te intensiveren door middel van het afleggen van meer (financiële) verantwoording heeft deze relatie nog meer op scherp gezet.¹⁴⁵

Het gebrek aan reflectief vermogen en selectieve sturing naar eigen inzicht

Er wordt, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, binnen WOD ook een gemis aan reflectief vermogen op het eigen functioneren ervaren.¹⁴⁶ Dit gebrek aan reflectief vermogen wordt door alle niveaus – van werkvloer tot en met dienstleiding – waargenomen. Daarbij wordt zonder uitzondering aangegeven dat het eigenbelang dikwijls bepalend is voor de wijze waarop gestuurd wordt op de taakuitvoering. Dit leidt volgens respondenten tot een selectieve sturing.¹⁴⁷ Die selectieve sturing raakt vrijwel alle aspecten van het werk van het team WOD zoals ambities, koers, resultaten, werkafspraken en omgangsvormen.

De onduidelijkheid over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en het gebrek aan 'checks and balances' werkt de selectieve sturing – waarbij het eigen inzicht bepalend is – verder in de hand.¹⁴⁸ Dit leidt binnen het team WOD, zo blijkt

139 Zie in dit verband ook de conclusies en aanbevelingen in 'Uit het zicht', rapport van de commissie Brouwer, 17 november 2021 en TK reactie op het rapport van de commissie Brouwer, kenmerk 3653316, 17 november 2021, pagina: 4.

140 Zie paragraaf 3.3.2. De sturing binnen AO in theorie en praktijk.

141 (o.a.) interviews met kenmerk: 3468267, 3400300, 3408158, 3477916, 3479508.

142 Zie interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

143 Interviews met kenmerk: 3423361, 3374699, 3051460, 3403000, 2968317, 3043900, 3454866, 3477916, 3431476.

144 Interviews met kenmerk: 3454866, 3477916, 3479508.

145 Interviews met kenmerk: 3479508, 3477916, 3454866, 3403000, 3027613.

146 Interviews met kenmerk: 3403000, 3410716, 3445132, 2968317, 3027613, 3043900, 2849395, 3408158.

147 Interviews met kenmerk: 2968317, 3013016, 3409495, 3401963, 3374699, 3410802, 3438562, 3043900, 3408158.

148 Ibidem.

uit de bevindingen van de Inspectie dan ook tot willekeur en vriendjespolitiek waarbij kritische geluiden over geconstateerde 'knelpunten' onbesproken blijven:

*'Het is belangrijk om duidelijke kaders op te stellen om willekeur te voorkomen en de schijn van vriendjespolitiek tegen te gaan. Door elkaar aan te spreken, minder 'weg te moffelen' en mensen daarmee weg laten komen, samen te zoeken naar oplossingen binnen gestelde kaders, wordt het shopgedrag voorkomen.'*¹⁴⁹

Dat 'selectieve sturing' met het oog op het eigen belang binnen het team WOD een belangrijke rol speelt, komt met name naar voren bij de sturing op aspecten als 'uitstroom en bindingstermijnen'¹⁵⁰. Sommige respondenten stellen dat flexibel met bindingstermijnen moet worden omgegaan omdat het moeilijk is goede, nieuwe mensen te vinden. Andere respondenten benadrukken juist dat strakke hantering van bindingstermijnen nodig is om onwenselijk gedrag te voorkomen.¹⁵¹ Daarbij geven zij aan dat aan het einde van de bindingstermijn bij infiltranten en begeleiders een ongezonde profileringsdrang kan ontstaan om zo lang mogelijk bij WOD te blijven. Zij ervaren veel 'voordeel' van hun functie bij het team, zoals extra onkostenvergoedingen, een hoge salarisschaal en status. Hierdoor zijn zij geneigd de teamleider 'niet lastig te vallen met ingewikkelde kwesties' maar hem vooral 'successen' te melden. Daarmee wordt ook de communicatie selectief geven respondenten aan.¹⁵²

Door het gebrek aan carrièreperspectief en het ontbreken van een consequente hantering van de bindingstermijnen zonder heldere uitstroomafspraken worden de persoonlijke onderlinge relatie en beoordeling bepalend voor het wel of niet langer deel uit mogen maken van team WOD. Dat voegt extra spanningen toe.

De cultuur binnen het team WOD

Binnen het team WOD spelen, zo blijkt uit de bevindingen van de Inspectie, de factoren 'heimelijkheid' en het gebrek aan 'checks and balances' een belangrijke rol bij de heersende cultuur. Die cultuur wordt door respondenten omschreven als sociaal onveilig. Er heerst onderling wantrouwen, dat wordt gevoed door een gevoel van willekeur en vriendjespolitiek en alfa-gedrag. Medewerkers spreken elkaar niet of nauwelijks aan. Kritische medewerkers worden tegengewerkt of zelfs weggewerkt.¹⁵³

149 Interview met kenmerk: 3408158. (In dezelfde zin) interviews met kenmerk: : 2968317, 3403000, 3374699, 3403000, 3437280, 3410716, 3027613, 3454866, 2849395.

150 Bindingstermijnen (de termijn waarbinnen iemand maximaal een bepaalde functie mag uitoefenen) zijn binnen de politie ingesteld voor fysiek en mentaal belastende werkzaamheden. Bindingstermijnen moeten (o.a.) bijdragen aan het voorkomen van professionele verharding en verkokering.

151 Interviews met kenmerk: 2968317, 3013016, 3409495, 3401963, 3374699, 3410802, 3438562, 3043900, 3408158

152 Interviews met kenmerk: 2968317, 3013016.

153 Interviews met kenmerk: 3423361, 3433899, 3403000, 3051460, 3437280, 3410716, 3454866, 3477916, 3401731, 3438562, 3479508.

Binnen de (heimelijke) gesloten omgeving van het team WOD is een situatie ontstaan waar niet of nauwelijks wordt gesproken over knelpunten. Het bespreken en delen van knelpunten binnen het team WOD wordt als 'het buiten hangen van de vuile was' ervaren.¹⁵⁴ Wat ook niet bijdraagt aan het elkaar aanspreken op werk, houding en gedrag is het gebrek aan objectiveerbare en meetbare doelen én het feit dat taken, bevoegdheden verantwoordelijkheden niet duidelijk zijn belegd.¹⁵⁵ Betrokkenen binnen het team WOD spreken van een giftige en manipulatieve werksfeer.¹⁵⁶

Respondenten geven ten slotte aan een eenduidige en transparante communicatie en sturing door de leiding te missen. Besluiten over werkwijze en taakuitvoering, bijvoorbeeld over de samenvoeging van teams of de komst / vertrek van leidinggevendenden worden onvoldoende toegelicht. Daardoor ontstaat onrust en speculatie op de werkvloer.¹⁵⁷ Zij geven aan dat de menselijke maat binnen het team WOD ontbreekt bij de zorg voor het personeel.¹⁵⁸

154 Interviews met kenmerk 3437280, 3477916, 3454866.

155 Interviews met kenmerk: 2968317, 3403000, 3374699, 3403000, 3437280, 3410716, 3027613, 3454866, 2849395.

156 Uit interviews met kenmerk: 3438562, 3433899, 3410802, 3051460, 3403000, 3437280, 3445132, 2968317, 3027613, 2849395, 3408158, 3431476, 3067073, 3409495, 3433700, 3477916, 3479508, 3454866, 3468267, 3580812.

157 Interviews met kenmerk: 3410716, 3437280, 3403000, 3374699.

158 Interviews met kenmerk: 3423361, 3433899, 3403000, 3051460, 3437280, 3410716, 3454866, 3477916, 3401731, 3438562, 3479508.

Hoofdstuk 4 Analyse, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komt de Inspectie op basis van de voorgaande hoofdstukken tot beantwoording van de onderzoeksvraag:

In hoeverre raken de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de afdeling AO de kwaliteit van de eigen taakuitvoering en welke handvatten zijn er te geven om de problemen op te lossen?

4.1. De taakuitvoering als middel om organisatiedoelen te bereiken

De afdeling AO bestaat uit, vanwege het heimelijke karakter van hun werkzaamheden, samengevoegde teams die een grote diversiteit aan werkzaamheden hebben. De formats voor de inrichting en sturing van de NP zijn bij het opstellen van het Inrichtingsplan 2012 zonder aanpassing op de afdeling AO gelegd.¹⁵⁹ Uit het onderzoek blijkt dat die uniformering spanningen geeft bij het realiseren van de afdeling AO.¹⁶⁰

Formats, zoals functieprofielen voor bijvoorbeeld technische specialisten en zaken als personeelszorg en administratie, zoals die NP-breed worden toegepast, blijken niet één op één te passen op de afdeling AO.¹⁶¹ Pas wanneer zich knelpunten voordoen, wordt reactief gezien welke oplossing kan worden gevonden. Het ontbreekt aan een werkwijze waarin proactief, bijvoorbeeld op basis van maatschappelijk ontwikkelingen tijdig wordt gesignaleerd dat dergelijk behoeften zich ontwikkelen. Dit leidt tot moeizame en langdurige trajecten om tot besluitvorming en uitvoering te komen zij het dat dit niet leidt tot passende oplossingen voor gewenst maatwerk. Dit leidt vervolgens tot onvrede en onrust bij betrokkenen.¹⁶² Een voorbeeld van een moeizaam traject is de eerder beschreven toepassing van de NP-criteria op het hebben van een executieve status voor technische specialisten.

Uit het onderzoek blijkt dat de samenvoeging van de heimelijke teams binnen één afdeling op basis van het uniforme inrichtingsmodel van de NP door een gebrek aan inhoudelijke overeenkomsten ertoe leidt dat de voor de afdeling AO geformuleerde missie en visie niet per team *en in onderlinge samenhang* zijn uitgewerkt en geïmplementeerd. De Inspectie heeft ook bij eerdere onderzoeken binnen de LE,¹⁶³

¹⁵⁹ Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie.

¹⁶⁰ Interviews met kenmerk: 304309, 3423361 en Realisatieplan AO 2013, p. 32-33.

¹⁶¹ Interviews met kenmerk: 3423361, 3409495, 3468267, 3438562, 3427207, 2834337, 3374699.

¹⁶² Interviews met kenmerk: 2834337, 304309, 3374699, 3427207.

¹⁶³ Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021 en Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid december 2021.

geen documentatie (bijvoorbeeld in de vorm van vastgestelde werkwijzen en protocollen) aangetroffen.

Hierdoor ontstaat een gebrek aan gemeenschappelijkheid, duidelijkheid en richting. Ieder team streeft zijn eigen doelstellingen na.¹⁶⁴ Hierdoor hebben de teams een eigen identiteit ontwikkeld die niet wordt verbonden, gestuurd of begrensd vanuit de afdeling AO, waarmee de teams zich in een organisatorisch isolement bevinden.¹⁶⁵

Het ontbreken van gemeenschappelijke doelen heeft gevolgen voor de dagelijkse taakuitvoering omdat het daardoor eveneens ontbreekt aan bijbehorende vastgestelde, werkwijzen en protocollen. De formele beschrijving van de rollen, taken en verantwoordelijkheden die het mogelijk moet maken om de werkwijze te laten functioneren en zo de doelen te bereiken zijn, anders dan de voor de gehele NP geldende functiebeschrijvingen, dan ook niet aangetroffen. Hierdoor wordt de eigen identiteit van de teams en de afstand tot een afdeling AO met een gemeenschappelijke identiteit verder versterkt. Initiatieven op afdelingsniveau zoals het Bureau Intake & Coördinatie (BIC) hebben hierdoor geen draagvlak gekregen en zijn dan ook op afdelingsniveau niet van de grond gekomen.¹⁶⁶

De vanuit het Teamplan gewenste innovatieve ontwikkeling om als afdeling AO *grensverleggend en baanbrekend te zijn*¹⁶⁷ wordt niet gerealiseerd. De beoogde meerwaarde om meer te zijn dan de som der delen blijft uit. Initiatieven om dit te doorbreken blijven eveneens uit. Zo is tijdens het onderzoek geen ingebedde evaluatiecyclus aangetroffen, waarmee de voortgang en de mate van het oplossen van bestaande problemen en het realiseren van de ambities, intern en periodiek tegen van tevoren geformuleerde doelstellingen wordt beoordeeld.

De Inspectie komt ten aanzien van bereiken van doelen tot de volgende conclusie:

De afdeling AO kent niet de gewenste samenhang tussen de onderliggende teams. Het ontbreekt daarvoor aan de noodzakelijke implementatie van de plannen die mede wordt veroorzaakt door de organisatorische geïsoleerde positie van de teams en door een cultuur waarin het voeren van een dialoog niet vanzelfsprekend is. Dit wordt versterkt door het ontbreken van een passende bedrijfsvoering en leidt tot een gebrekkige realisatie van zowel de eigen organisatorische als operationele ambities.

4.2. De sturing

Een belangrijk probleem dat voortvloeit uit een gebrek aan gemeenschappelijke doelstellingen, is dat leidinggevendenden daar dan ook moeilijk op kunnen sturen. Veel van hen worstelen hiermee. Dat is allereerst zichtbaar op het niveau van de teamchefs. Binnen AO zijn er momenteel twee teamchefs, voorheen waren dat er

¹⁶⁴ Interviews met kenmerk: 3013016, 3027613, 3433700.

¹⁶⁵ Interviews met kenmerk: 3043900, 3374699, 3410802, 3433705.

¹⁶⁶ Interviews met kenmerk: 3389428, 3410720, 3431570 en 3494208.

¹⁶⁷ Teamplan AO 2020, p. 6.

drie. Uit het onderzoek blijkt dat geen formele scheiding is aangebracht in de rollen, taken en verantwoordelijkheden van beide functionarissen. In het verleden is gebleken dat de onduidelijke scheiding op dit punt tussen de teamchefs heeft geleid tot stevige conflicten omdat teamchefs zich toch bezighielden of uitspraken deden (soms met toezeggingen) over onderwerpen waar volgens een informele afspraak een andere teamchef zeggenschap over zou hebben.¹⁶⁸

Het Inrichtingsplan Nationale Politie¹⁶⁹ voorziet niet in het bestaan van teamleiders. De behoefte aan een sturingslaag op werkvloerniveau binnen alle teams van de afdeling AO, zoals ook is gezien bij eerdere onderzoeken binnen de LE, wordt ingevuld door operationeel specialisten in de rol van teamleiders.¹⁷⁰ Zonder de daarbij behorende personele formele verantwoordelijkheden. Teamleiders hebben in de praktijk te maken met een onduidelijke invulling van hun leidinggevende taken. Zij zijn sturend op de inhoud, maar zonder lijnverantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat zij geen personele zorg hebben.

Uit het onderzoek blijkt echter dat de teamleider een invloedrijke positie heeft die wel degelijk ook elementen van personele zorg omvat.¹⁷¹

Hiervoor is een aantal verklarende factoren aan te wijzen.

De eerste factor is de span of control van de teamchefs. In deze functie is zowel de lijn-, de inhoudelijke, als de beheersverantwoordelijkheid ondergebracht die in de praktijk - doordat zij verenigd zijn in één functie - door elkaar lopen.¹⁷² Die veelheid aan taken brengt een grote werklast met zich mee. Uit het onderzoek blijkt dat de teamchefs niet in staat zijn om zelf op de werkvloer aanwezig te zijn om de personeelszorg in te vullen.¹⁷³ Het grote aantal teams en medewerkers, de veelheid van verantwoordelijkheden van de teamchefs en het ontbreken van ondersteuning maakt dat de 'span of control' daarvoor te groot is.¹⁷⁴

De Inspectie stelt vast dat het dagelijkse functioneren van de medewerkers zich door deze overbelasting aan het blikveld van de teamchef onttrekt en de sturing daarop wordt gezien als de verantwoordelijkheid van de teamleider. In de praktijk leidt dit tot problemen. De personele zorg wordt nauwelijks ingevuld, zo vinden functioneringsgesprekken sporadisch plaats. Door het ontbreken van een formele rol in de personele zorg is de teamleider ook niet in staat om invulling te geven aan de incidentele gevallen wanneer er binnen die gesprekken ontwikkelafspraken worden gemaakt.

168 Vanaf de start van de Nationale Politie (2013) zijn er acht teamchefs geweest. O.a. uit interviews met kenmerk: 3400300, 3431570, 3410802, 3409495, 3389428, 3043900, 3433899, 3410802, 3437280, 3410720, 3445132, 3412512, 3494208.

169 Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie.

170 Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid', Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), Inspectie Justitie en Veiligheid, januari 2021.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 2: het cluster Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER-cluster), Inspectie Justitie en Veiligheid, december 2021.

171 Interviews met kenmerk 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

172 Interviews met kenmerk 3580812, 3433700.

173 Interviews met kenmerk: 3051460, 3580812, 3423361, 3013016, 3433700.

174 Interviews met kenmerk 3409495, 3027613, 3415144, 3400300, 3431570.

De tweede factor is de eerdergenoemde eigen identiteit die per team is ontstaan. Doordat de teamchefs op afstand staan is binnen die geïsoleerde identiteit de teamleider de eerst zichtbare 'leidinggevende' en daarmee de bepalende factor voor de koers, sturing en werksfeer in een team.¹⁷⁵

Een derde factor is de cultuur van de heimelijkheid. Die schermt het eigen team af van de omgeving. In deze gesloten omgeving ontstaat een situatie waar niet of nauwelijks wordt gesproken over knelpunten. Het is afhankelijk van de teamleider in welke mate, ondanks die heimelijkheid, toch over knelpunten wordt gesproken. Tijdens het onderzoek is gebleken dat teamleiders het bespreekbaar maken van knelpunten ontmoedigen en dat dit blokkades opwerpt om elkaar aan te spreken. In de spaarzame gevallen waarin dit wel gebeurt, leidt het veelal tot repercussies voor de persoon die getracht heeft het knelpunt bespreekbaar te maken.¹⁷⁶

De teamleiders hebben een grote mate van vrijheid om hun eigen rol in het team vorm te geven. Er zitten in de ogen van de Inspectie te weinig 'checks en balances' op die invloed.

De eerdergenoemde factoren maken dat bij problemen, zeker die waarbij de teamleider is betrokken, op de werkvloer nauwelijks wordt geëscaleerd naar het niveau van de volgende leidinggevende laag van de teamchefs, dienstleiding en/of eenheidsleiding. Daarnaast blijkt dat in de incidentele gevallen waarin men dit wel doet het komen tot een oplossing voor de problematiek door leidinggevendens wordt terugverwezen naar het teamniveau.¹⁷⁷ Wederom vaak gevolgd door repercussies op de persoon die het probleem aanhangig wilde maken.

Samenvattend ziet de Inspectie dat binnen de afdeling AO de teams eilanden vormen met weinig tot geen samenhang in de wijze waarop wordt gestuurd op het bereiken van gemeenschappelijke doelen. Het ontbreken van 'checks and balances' en een verbindende visie op de sturing, gecombineerd met een cultuur van heimelijkheid maakt de afdeling kwetsbaar voor ongestuurde ontwikkelingen die potentieel gevolgen kunnen hebben voor de beheersbaarheid en controle op de operaties.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat deze ontwikkeling zich inmiddels heeft voorgedaan binnen het Team WOD, waar in de volgende paragraaf een aparte analyse aan is gewijd. Echter, potentieel kan zich op basis van het voorgaande in meer- of mindere mate dezelfde situatie voordoen bij andere teams van de afdeling AO.

175 Interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

176 Interviews met kenmerk: 3389831, 3468267, 3437276, 3494208, meer specifiek met betrekking tot Team WOD: 3438562, 3433899, 3410802, 3051460, 3403000, 3437280, 3445132, 2968317, 3027613, 2849395, 3408158, 3431476, 3067073, 3409495, 3433700, 3477916, 3479508, 3454866, 3468267, 3580812.

177 Interviews met kenmerk: 3427027, 3408163, 2968317, 3403000.

De Inspectie komt ten aanzien van de sturing op en binnen de afdeling AO tot de volgende conclusie:

De afdeling AO kent weinig tot geen sturing op het bereiken van gemeenschappelijke doelen. De sturing binnen de teams, waaronder die op de personele zorg, is onvoldoende voorzien van 'checks and balances' waardoor zich ongestuurde en ongewenste ontwikkelingen voordoen die potentieel risico's vormen voor de beheersbaarheid en controle op de operaties.

4.3. Culminatie van knelpunten binnen het team WOD

Uit het onderzoek blijkt dat de sturing op het team WOD ingewikkeld is ingericht. Dit komt niet alleen omdat de sturing zowel extern, vanuit het OM, als intern vanuit de politie plaatsvindt. Dat is bij executieve politietaken de gewone gang van zaken. Wat het hier bijzonder maakt, is dat niet alleen de sturing vanuit het OM (met zaaksofficieren en landelijke WOD-officieren,) gedifferentieerd is, maar ook de sturing binnen de politie beginnend bij de teamchef, via de teamleider tot aan de begeleider gelaagd is ingericht. Daarnaast is sprake van een tactische leidinggevende vanuit de politie die de resultaatafnemer is van de inzet van team WOD.

Hoe onderlinge verhoudingen zouden moeten zijn, is in theorie beschreven. Het onderzoek laat echter zien dat zich bij de uitvoering problemen voordoen. Die hebben een directe relatie met de vorige paragrafen. In de eerste plaats bestaan de doelstellingen van het team WOD vooral uit ambities zonder dat duidelijk wordt in termen van rollen, taken en verantwoordelijkheden, wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe de ambities moeten worden bereikt en wanneer sprake is van een gewenst resultaat. Dat maakt het sturen op de doelstellingen dan ook nauwelijks haalbaar en is het gevolg dat het team WOD vooral reactief te werk gaat.¹⁷⁸

De Inspectie stelt daarnaast vast dat vanuit het team WOD ambities zijn geformuleerd die vooral zijn gericht op de eigen positionering van het team WOD tegenover de ontwikkelingen die regionaal gaande zijn.¹⁷⁹ De regionale eenheden ontwikkelen namelijk in rap tempo hun eigen capaciteit en dat roept de vraag op over de positie van het team WOD. Die positie ligt niet langer in lijn met de ondersteunende en coördinerende rol die formeel aan het team WOD van de LE is toebedeeld.¹⁸⁰ Tijdens het onderzoek zijn geen regisserende en uniformerende acties vanuit noch de eenheidsleidingen en de korpsleiding noch vanuit het OM aangetroffen om de verhouding tussen het team WOD van de LE en de regionale eenheden te harmoniseren. Hierdoor is sprake van concurrerende spanning, gebrek aan operationele afstemming en overbelasting door overvragen van de

¹⁷⁸ Zie interviews met kenmerk: 3013016, 3027613, 3433700.

¹⁷⁹ Interviews met kenmerk: 3051460, 3437280, 3410716, 2968317, 3410802, 3013016, 3027613.

¹⁸⁰ Nota van Toelichting op het Samenwerkingsbesluit Bijzondere Opsporingsbevoegdheden 2019 (artikelsgewijs commentaar op art. 4).

ondersteunende functies van het team WOD-LE.¹⁸¹ Hierdoor zijn risico's ontstaan ten aanzien van de taakuitvoering.

Uit het onderzoek blijkt dat binnen de afdeling AO-brede problemen zich in versterkte mate voordoen bij het team WOD. Dit wordt mede verklaard door het organisatorisch isolement waarin dit team verkeert. Het team heeft zich sinds de vorming van de afdeling AO gericht op de handhaving van de eigen identiteit, positie en verworvenheden.¹⁸²

De feitelijk autonome positie van de teamleiders binnen het team WOD maakt dat zij binnen de twee (voorheen drie) uitvoerende teams in hoge mate bepalend zijn voor de koers, richting, cultuur en werksfeer. Daarnaast zijn zij alleen, zonder dat in de praktijk sprake is van controle of interventie door derden, bepalend voor het welzijn van de medewerkers.¹⁸³ Ook personele waarborgen zoals functionerings- en beoordelingsgesprekken worden, zo blijkt uit het onderzoek, nauwelijks ingevuld. Daarnaast worden onvoldoende werk- en ontwikkelafspraken gemaakt, vastgelegd en nagekomen.¹⁸⁴

Daarenboven is op het niveau van de werkvloer sprake van een hiërarchische gelaagdheid tussen begeleiders en infiltranten die recent is aangescherpt en waarbij de begeleider meer dan voorheen in een leidinggevende positie is gebracht ten opzichte van de infiltrant¹⁸⁵. Doordat ook deze vorm van aansturing geïsoleerd en zonder feitelijke 'checks and balances' plaatsvindt heeft dit geleid tot spanningen.¹⁸⁶ Pogingen om de controle op infiltranten te intensiveren door het afleggen van meer (financiële) verantwoording heeft de relatie nog meer op scherp gezet.¹⁸⁷

Door het gebrek aan carrièreperspectief, het ontbreken van een consequente hantering van de bindingstermijnen en het gebrek aan heldere uitstroomafspraken wordt de persoonlijke onderlinge relatie en beoordeling bepalend voor het wel of niet langer deel uit mogen maken van het team WOD. Dit voegt extra spanningen toe binnen het team. De angst om de bij het werken bij het team WOD behorende toeslagen en voorzieningen kwijt te raken werkt daarbij als een perverse prikkel om zich te profileren en elkaar onderling niet aan te spreken of te corrigeren.¹⁸⁸

Uit het onderzoek blijkt dat door het ontbreken van een goede, formele en in procedures vastgelegde interne controle op het proces van bindingstermijnen en uitstroom een situatie is ontstaan waarbij in de personele zorg van medewerkers willekeurig kan worden opgetreden.¹⁸⁹

181 Interviews met kenmerk: 3043900, 3580812, 3449187, 3013016.

182 Interviews met kenmerk: 3043900, 3051460, 2968317, 3409495, 3410802, 3410716.

183 Interviews met kenmerk: 3027613, 3051460, 3400300, 3408158, 3438562, 3454866, 3477916, 3479508, 3437280, 3454866, 3477916.

184 Ibidem

185 Interviews met kenmerk: 3423361, 3374699, 3051460, 3403000, 2968317, 3043900, 3454866, 3477916, 3431476.

186 Interviews met kenmerk: 3454866, 3477916, 3479508.

187 Interviews met kenmerk: 3479508, 3477916, 3454866, 3403000, 3027613.

188 Interviews met kenmerk: 2968317, 3013016, 3409495, 3401963, 3374699, 3410802, 3438562, 3043900, 3408158.

189 Interviews met kenmerk: 3454866, 3477916, 3479508.

De Inspectie stelt dan ook vast dat deze culminatie van factoren binnen het team WOD heeft geleid tot een sociaal onveilige werksfeer, die door respondenten als 'giftig en manipulatief' wordt omschreven.

Conformereren aan gemeenschappelijke doelstellingen, vastgelegd in procedures en werkwijzen, vertrouwen in elkaar en het daarmee elkaar aanspreken en corrigeren zijn essentieel voor het operationeel veilig kunnen werken binnen het team WOD. Zij vormen de waarborgen voor de veiligheid van de individuele medewerker. Het vormt de basis waarlangs signalen kunnen binnenkomen om te kunnen beoordelen of sprake is van mogelijk operationeel onveilige situaties en waarop besluiten kunnen worden genomen om de inzet al dan niet voort te zetten. Daarnaast vormt het de basis waarlangs de werkzaamheden worden verantwoord middels verslagen en processen-verbaal, waardoor controle op de operaties mogelijk wordt gemaakt. De afwezigheid van op dit punt werkende 'checks and balances' maakt dat de Inspectie aanzienlijke veiligheidsrisico's signaleert.

Op basis van het voorgaande komt de Inspectie tot de volgende conclusie ten aanzien van het team WOD:

Binnen het team WOD heeft een culminatie van factoren in de aansturing, de onderlinge verhoudingen en een gebrekkige personele zorg geleid tot een sociaal onveilige werksfeer. Hierdoor ontbreken waarborgen voor de operationele veiligheid tijdens de taakuitvoering. De afwezigheid van op dit punt werkende checks and balances maakt dat de Inspectie op dit punt aanzienlijke veiligheidsrisico's signaleert.

De operationele ondersteuning en de centrale en coördinerende rol van de WOD-LE met betrekking tot de heimelijke informatie inwinning door regionale eenheden wordt gebrekkig ingevuld.

4.4. Conclusie en beantwoording van de onderzoeksvraag

De voorgaande conclusies leiden tot volgende hoofdconclusie:

Hoofdconclusie:

Het ontbreken van helder geformuleerde organisatiedoelstellingen die toepasbaar zijn voor de onderliggende teams binnen de afdeling AO versterkt door een cultuur waarin het voeren van een dialoog niet vanzelfsprekend is leidt tot een gebrekkige realisatie van zowel de eigen organisatorische als operationele ambities;

Het organisatorisch isolement van de onderliggende teams en de sturing daarbinnen die onvoldoende is voorzien van de daarvoor nodige 'checks and balances' kunnen potentiële risico's vormen voor de beheersbaarheid en controle op de operaties;

De culminatie van deze factoren binnen het team WOD laat zien dat dit voorts leidt tot het ontbreken van waarborgen voor de veiligheid tijdens de taakuitvoering.

Onderzoeksvraag:

In hoeverre raken de gesignaleerde knelpunten met betrekking tot de afdeling AO de kwaliteit van de eigen taakuitvoering en welke handvatten zijn er te geven om de problemen op te lossen?

Op basis van de hoofdconclusie beantwoordt de Inspectie de onderzoeksvraag als volgt:

De knelpunten die tijdens het onderzoek zijn aangetroffen in de realisatie van de organisatiedoelstellingen, de sturing en de cultuur leiden tot potentiële risico's in de taakuitvoering van AO die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan bij het team WOD.

4.5. Aanbevelingen

De Inspectie heeft kennis genomen van en onderschrijft de conclusies en aanbevelingen die door de Commissie Brouwer¹⁹⁰ zijn gemaakt ten aanzien van het team WOD. In aanvulling daarop doet de Inspectie de volgende aanbevelingen aan de korpschef van politie:

Breng samenhang aan tussen de organisatiedoelstellingen op het niveau van afdelingen en diensten en de operationele ambities op teamniveau. Voorzie bij het aanbrengen van de samenhang in een structuur waarin voor alle betrokkenen duidelijk is wie wat moet doen, binnen welk tijdsbestek en met welk resultaat.

Voorzie de aansturing, zowel binnen als tussen de teams, afdelingen, dienst en eenheid van een geborgde werkwijze waarmee kan worden vastgesteld ('checks') dat in onderlinge samenhang de afgesproken rollen, taken en verantwoordelijkheden worden uitgevoerd op basis van onderliggende normen en waarden ('balances').

Hanteer bij de vanuit beheer noodzakelijke voorzieningen voor heimelijk werken een proactieve houding, hanteer bij de inrichting formats die passend zijn voor het heimelijk werken. Inventariseer tijdig of zich bijzondere omstandigheden (gaan) voordoen waarbij voorzieningen moeten worden getroffen. Stel daarnaast vast of deze behoefte korpsbreed aanwezig is.

Voorzie in een werkwijze waarmee invulling wordt gegeven aan de operationele ondersteuning en de centrale en coördinerende rol van de WOD-LE met betrekking tot de heimelijke informatie inwinning door regionale eenheden.

Heroverweeg de invulling van de rol van teamchef en teamleider in onderlinge samenhang en betrek daarbij de 'span of control'. Onderzoek eventuele overlap van beide functies in de uitvoering en neem een besluit om de rol van teamleider al dan niet te formaliseren en indien dit het geval is voorzie deze van een formele grondslag voorzien van toetsbare functie-eisen.

Heb daarbij ruimschoots aandacht voor het personele welzijn.

¹⁹⁰ 'Uit het zicht' Conclusies en aanbevelingen rapport Commissie Brouwer, 17 november 2021.

Bijlage 1. Afkortingen

AO	Afgeschermd Operaties
BIC	Bureau Intake & Coördinatie
CTC	Centrale ToetsingsCommissie
CTER	Contraterrorisme Extremisme en Radicalisering
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DLOS	Dienst Landelijke Operationele Samenwerking
DSO	Dienst Specialistische Operaties
ID	Inlichtingendienst
IJenV	Inspectie Justitie en Veiligheid
LE	Landelijke Eenheid
LFNP	Landelijk Functiehuis Nationale Politie
MT	Managementteam
NP	Nationale Politie
POP	Persoonlijk Ontwikkel Plan
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
TGB	Team Getuigen Bescherming
TTS	Team Technical Support
WOD	Werken Onder Dekmantel

Bijlage 2. Verwerkingstabel wederhoor NP en OM

tabel hoor- wederhoor op inspectierapport DSO-AO 16 december 2021

Nr.	Inzagepartij	Hst / paragraaf	Te corrigeren tekst (eerste...laatste woord)	Argumentatie / onderbouwing van uw reactie	Reactie Inspectie
1	Politie	p.4, samenvatting, en p.16, paragraaf 2.2, Voetnoot 2	<i>Het gemeenschappelijk aspect ..stelselmatige informatie-inwinning en pseudokoop/-dienstverlening</i>	Dit is een te beperkte weergave. De taakstelling van AO is breder en maakt gebruik van meer dan de hier genoemde bevoegdheden. Hiermee wordt een deel van AO vergeten/uitgesloten. De genoemde bevoegdheden zijn de bevoegdheden zoals die door het team Werken onder dekmantel worden uitgevoerd. De juridische basis voor AO wordt gevormd door het volledige scala aan bijzondere opsporingsbevoegdheden	Aangepast. Met gebruikmaking van de tekst het 'Realisatieplan Afdeling Afgeschermde Operatie, Dienst Landelijke Operationele Samenwerking, juni 2013' Het betreft hier geen beschrijving van de juridische basis maar van het begrip heimelijkheid.
2	Politie	p.5, sturing	<i>Hoewel het Inrichtingsplan ... teamleiders</i>	Conclusie begint hier met de rol van de teamleider die op <u>alle</u> teams slaat, maar bij volgende constatering is niet duidelijk of dit ook voor alle en dan welke teams binnen AO dit gaat en in welke mate. Lijkt hiermee een veralgemeniseerde conclusie ('totum pro parte') die in de tekst niet te herleiden is naar feitelijke constatering en afzonderlijke teams.	Aangepast.
3	Politie	p.5, samenvatting	<i>Repercussies</i>	Kan de inspectie hier iets specifieker in worden? Het is onduidelijk wie de repercussies heeft gepleegd, welke deze waren en hoe vaak deze zijn opgetreden. Zo wordt het woord	Niet overgenomen: Gesprekken zijn per definitie vertrouwelijk.

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

		en p.28, paragraaf 3.3.2		"repercussies" op pagina 5 voorafgegaan door de woorden "vaak" en "veelal". Op pagina 28 wordt gesproken over een "aantal gevallen".	Schrijvende gevallen die te herleiden zijn naar personen worden niet uitgelicht. De Inspectie heeft met een (meer) dan representatief aantal mensen gesproken uit verschillende geledingen.
4	Politie	p.5, laatste alinea (komt in totaal 8x in rapport voor)	<i>culminatie</i>	Moet zijn 'cumulatie'	Niet overgenomen. Er is weliswaar sprake van stapeling (cumulatie) maar hier wordt bedoeld op een 'verhoging' naar een top in negatieve zin. (culminatie)
5	Politie	p.6, aanleiding	<i>De signalen die eind 2019...</i>	Aanscherpen met de aanduiding van de betreffende afdelingen binnen DLIO: LIRC en TCI	Aangepast.
6	Politie	p.6, samenvatting ook p.39 en p.46	'Door het gebrek aan carrièreperspectief'	Onduidelijk van wie het carrièreperspectief mist.	Niet overgenomen: Gesprekken zijn per definitie vertrouwelijk. Schrijvende gevallen die te herleiden zijn naar personen worden niet uitgelicht. De Inspectie heeft met een (meer dan) representatief aantal mensen

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					gesproken uit verschillende geledingen.
7	Politie	p.7, conclusies 4e tekstvak 1e alinea	<i>Het ontbreken van .. eigen ambities</i>	Het is hier niet duidelijk of de organisatiedoelstellingen niet helder zijn, de implementatie ervan ontbreekt of beide.	Aangepast.
8	Politie	p.7	<i>Conclusie; "De knelpunten die...."</i>	In de conclusies ontbreekt de randvoorwaarde van een passende bedrijfsvoering, zoals in paragraaf 3.3.4 goed beschreven staat.	Aangepast.
9	Politie	p.7 en p.8	<i>Potentiele gevolgen</i>	In de beantwoording van de onderzoeksvraag stelt de inspectie dat er 'potentiele <i>risico's</i> ' zijn in de taakuitvoering van AO. In de hoofdconclusie net daarboven wordt gesproken over 'kan potentieel <i>gevolgen</i> hebben'	Aangepast.
10	Politie	p.8, aanbevelingen	<i>"waarbij voorzieningen moeten worden..."</i>	Zin lijkt niet afgemaakt	Aangepast.
11	Politie	p.10, paragraaf 1.1	<i>"Het rapport ... gepubliceerd"</i>	Het rapport is gepubliceerd in december i.p.v. november	Aangepast.
12	Politie	p.12, voetnoot 9	<i>"In april 2021..."</i>	Suicide in 2019 was niet binnen afdeling AO. Suicide medio 2021 was wel binnen AO.	Niet overgenomen. Formulering is juist.
13	Politie	p.12, bovenaan	<i>Veel van de signalen ...team WOD.</i>	Dit is bij de opdrachtomschrijving niet als zodanig geformuleerd, maar slechts als deelaspect genoemd.	Niet overgenomen Er staat: 'Veel van de signalen over mogelijke mistanden die de Inspectie voorafgaand aan dit onderzoek ontving, waren afkomstig uit (de omgeving van) team WOD. Daarom wordt aan dit team afzonderlijk aandacht besteed.'

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					Dit staat los van de centrale onderzoeksvraag. Nota bene: er is geen 'opdrachtoomschrijving'.
14	Politie	p.13, interviews	<i>de dienstleiding van de DSO</i>	de inspectie sprak met een <i>aantal</i> leden van de dienstleiding DSO (huidige formulering impliceert dat iedereen is gesproken en dat is niet correct)	Niet overgenomen. De Inspectie heeft met alle leden gesproken.
15	Politie	p.15, paragraaf 2.1	<i>In figuur 2.1 is de organogram van DSO niet correct.</i>	Kennis- en leercentrum moet gewijzigd worden in Netwerk van Expertise Teams i.o. Bij het landelijk forensisch service centrum mist het woord "landelijk"	Aangepast.
16	Politie	p.16, paragraaf 2.1, laatste alinea	<i>De DSO staat ... diensthoofd.</i>	Met ingang van maart 2021, dus ten tijde van het onderzoek, bestond de dienstleiding uit 1 sectorhoofd en 2 plaatsvervangers.	Aangevuld.
17	Politie	p.16, paragraaf 2.1	<i>De totale formatieve omvang ... bedraagt</i>	De formatie van 2012 vergelijken met de bezetting van 2020 is niet logisch. Twee tekstsuggesties. 1) "Toevoegen "2012" achter het woord "Inrichtingsplan". 2) "De formatieve omvang van DSO per 1 november 2021 is 907,9 fte".	Aangepast.
18	Politie	p.18 en p.19, paragraaf 3.1	<i>Realisatieplan van de afdeling AO.</i>	De situatie is dat het Inrichtingsplan Politie inclusief de Landelijke Eenheid en dus DLOS met AO, op 4 december 2012 is vastgesteld op landelijk niveau door de Minister van JenV. Het realisatieplan in 2013 is bedoeld, om AO in de praktijk werkbaar te laten zijn. Tekstsuggestie; Par 3.1 eerste zin. "Zoals eerder aangegeven is in het Inrichtingsplan NP 2012 1 afdeling AO gevormd....." Par 3.1 derde alinea. "Het realisatieplan AO, dat volgde op het vastgestelde Inrichtingsplan NP 2012,....."	Aangepast.
19	Politie	p.23, laatste alinea	<i>' het feit dat het draagvlak (....) gering zijn'</i>	' Zijn' vervangen door ' is', slaat op draagvlak	Aangepast.
20	Politie	p.25, 3.3.2	<i>"Sturing' ..de benoemde ambities te realiseren en van AO als afdeling'</i>	Woordje 'en' klopt hier niet	Aangepast.
21	Politie	p.28, bovenaan	<i>"Het gebrek aan mogelijkheden om bij problemen te kunnen escaleren"</i>	Feitelijk onjuist. De mogelijkheden zijn er (ook via vertrouwenspersoon, ombudsfunctionaris etc). Wellicht wordt bedoeld dat de ruimte niet gevoeld of genomen wordt?	Aangevuld. Weliswaar bestaan er mogelijkheden om bij

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					problemen te escaleren via een vertrouwenspersoon of een ombudsfunctionaris. In de praktijk wordt deze weg niet als begaanbaar gezien.
22	Politie	p.32, paragraaf 3.3.4	<i>Door TBB ... en 'ICT'</i>	Het Team Bijzondere Bedrijfsvoering is <u>niet</u> belast met werkzaamheden op het gebied van het personeelszorg. De personeelszorg ligt geheel bij de teamchefs en teamleiders. De teamchefs zijn eindverantwoordelijk voor de personeelszorg.	Aangepast.
23	Politie	p.33, paragraaf 3.3.4	<i>Deze zogeheten ... van de grond gekomen"</i>	Dit is niet juist. De proces flow is gestart naar aanleiding van de Arbeidsvoorwaardenpakket WOD. In het CGOP van 2 juni 2016 zijn nieuwe afspraken gemaakt over de tijdelijke arbeidsvoorwaarden van WOD tot 1 juli 2019. Er is afgesproken dat er bij de evaluatie het instrument proces flow wordt ingezet. Daarna is afgesproken dat het om twee losse vraagstukken gaat: het herijken van arbeidsvoorwaarden binnen WOD en het herinrichten van een toekomstbestendig afdeling AO (proces flow).	Niet overgenomen: I.c. is nog steeds sprake van een planningsfase en niet van uitvoering. Dit is in de tekst verduidelijkt.
24	Politie	p.25, paragraaf 3.4.1 en p.45, paragraaf 4.2	<i>sturing</i>	De inspectie constateert in paragraaf 3.4.1 dat de sturing vanuit OM "ingewikkeld is ingericht" en "gedifferentieerd" is. Deze constatering komt echter niet terug in de conclusie (4.2) over de sturing	Niet overgenomen. In de conclusie wordt gesproken over de sturing binnen de teams: <i>'De sturing binnen de teams is onvoldoende voorzien van 'checks and balances' waardoor zich ongestuurde en ongewenste ontwikkelingen kunnen voordoen die potentieel gevolgen kunnen hebben voor de beheersbaarheid</i>

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					<i>en controle op de operaties.'</i> Met 'checks and balances' wordt verwezen naar voetnoot 80.
25	Politie	p.36, 2 ^e alinea	<i>"de huidige werkwijze ...niet voldoende is"</i>	Er is door de commissie Brouwer niet gezegd dat het stelsel niet voldoende is, maar dat er geen stelsel <i>is</i> rond ethische waarborgen.	Aangepast.
26	Politie	p.36, 3 ^e alinea	<i>"Indien dit van toepassing verwijst"</i>	Verwijzing is goed, maar dan dmv bronvermelding, of citaten. Nu wordt gewerkt met parafraseren.	Niet overgenomen: Er staat: 'Indien dit van toepassing verwijst de Inspectie bij de beschrijving van haar bevindingen naar de uitkomsten van de rapportage van de commissie Brouwer.' Dat gebeurt (o.a.) door bronvermelding.
27	Politie	p.36	<i>"Indien dit van toepassing verwijst"</i>	Het woord "is" lijkt in deze zin te missen	Aangepast.
28	Politie	p.38, paragraaf 3.4.2, 2 ^e alinea	<i>Daarnaast zijn zij <u>alleen</u>, .. welzijn van de medewerkers.</i>	Naast de teamleiders zijn externe klinisch psychologen, (sociaal) begeleiders en teamchefs betrokken bij het welzijn van de medewerkers en ligt er verantwoordelijkheid bij de medewerker zelf voor hun welzijn.	Aangevuld in de tekst.
29	Politie	p.38, laatste alinea	<i>Er wordt, ... eigen functioneren ervaren</i>	Het zelf constateren van een gebrek aan reflectief vermogen lijkt een 'contradictio in terminis'	Niet overgenomen: Het gaat uiteraard om een geconstateerd gebrek aan reflectief vermogen dat men

Onderzoek naar de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid

					constateert (op het eigen handelen) bij anderen.
30	Politie	p.38, voetnoot 140	<i>Zie in dit verband ook 'Uit het zicht', rapport van de commissie Brouwer</i>	Als de inspectie naar dit rapport verwijst voor meer informatie kan dit gezien de rubricering alleen maar naar: <i>conclusies en aanbevelingen uit het rapport van de commissie Brouwer 'Uit het zicht'</i> , op meerdere plekken in het rapport	Aangepast.
31	Politie	p.41, paragraaf 4.1, 3 ^e zin	<i>"De formats voor de inrichting en sturing"</i>	Tekstsuggestie "De formats voor de sturing en inrichting van de NP zijn bij het opstellen van het IPNP 2012 zonder aanpassing op de afdeling AO gelegd. "	Aangepast.
32	Politie	p.42	<i>Tekstvak conclusie</i>	In de conclusie, zoals verwoord in de tekstvak ontbreekt de causaliteit tussen opgelegde standaard NP formats en de taakuitvoering, terwijl er op de vorige pagina terecht wel scherp over geschreven wordt.	Niet overgenomen: De causaliteit is deel onderliggende redenering bij de conclusies. Conclusies kunnen niet los worden gezien van de eerder geschetste context. Die context wordt niet in de conclusies herhaald.
33	Politie	p.48	<i>"die zich daadwerkelijk hebben voorgedaan bij het team WOD."</i>	Ondanks het feit dat dit buitengewoon indringend en expliciet wordt opgetekend in de conclusies en aanbevelingen van commissie Brouwer, is het niet duidelijk wáár dat in dit rapport wordt opgetekend, toegelicht of naar wordt verwezen.	Niet overgenomen: Vanwege het openbare karakter van het rapport wordt niet ingegaan op specifieke operaties
34	Politie	p.48, paragraaf 4.4	<i>Gebrekkige realisatie van ambities</i>	Het is niet duidelijk of het hier alleen organisatorische ambities betreft of ook of operationele?	Aangevuld in de tekst.
35	Politie	p.51, omschrijving TBB	<i>'op gebied van de bedrijfsvoering'</i>	Aanvullen met tekst: Op gebied van <u>bijzondere</u> bedrijfsvoering die niet wordt gefaciliteerd door het PDC of specifiek voor AO is.	Aanpassen.

N.B. De tekst in de samenvatting en de conclusies van het rapport zijn grotendeels gelijk. Hierdoor komt het voor dat in deze tabel naar slechts een van deze twee plekken wordt verwezen.

Grammaticale fouten

- p.8 onderste box: onderste deel van de tekst is niet zichtbaar
- p.14 vierde zin: "bij op de inzet" / woordje op verwijderen
- p.16 laatste zin tweede alinea: afdelingshoofden moet afdelingen worden
- p.23 paragraaf 3.3.1 onderste alinea: OA-gevoel, moet zijn AO-gevoel
- p.25 Voetnoot 64: spatie tussen Interviews en met
- p.26 Tekst voetnoot 74 loopt door in de voetnotentekst op p.27
- p.34 3^e alinea tweede regel: woorden op en meer moeten omgedraaid worden
- p.36 tekstblok. Justitie moet beginnen met hoofdletter
- p.44 3^e alinea eerste regel: het woord hebben mist tussen teamleiders en een
- p.46 3^e alinea vierde regel: het woord van mist tussen is en controle
- p.46 4e alinea 1^e woord: daarenboven moet gewijzigd worden in daarboven
- p.47. 1^e alinea. Punt mist achter laatste zin.
- p.51 TBB = *Team Bijzondere Bedrijfsvoering (de letter e mist na bijzonder)*

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

januari 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*