

28 september 2015

Bijgaand treft u aan de onderzoeksrapportage: 'Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's'. Deze rapportage is opgesteld door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van de commissie Evaluatie Politiewet 2012.

Het doel van het onderzoek was om inzicht te krijgen in de eerste gevolgen van de invoering van de nationale politie in de eenheid Oost-Nederland. De hoofdvraag van het onderzoek luidde: 'Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?'.

In de eerste fase van de evaluatie is tevens uitvoering gegeven aan de toezeggingen die door de vorige minister aan het parlement zijn gedaan om, al drie jaar na de inwerkingtreding van de wet, aan specifieke onderwerpen aandacht te besteden<sup>1</sup>. Het betreft de volgende thema's:

- de constructie van de politie als aparte rechtspersoon, de positie van de korpschef op grond van artikel 27, de aanwijzingsbevoegdheid van de minister;
- de rol van de regioburgemeester in de regionale eenheid Oost-Nederland, de ervaringen van burgers met de lokale inbedding van de politie, de klachtenbehandeling in de regionale eenheid Oost-Nederland.

Bij aanvaarding van haar taakopdracht heeft de commissie een wetenschappelijke onderzoeksgroep van de Erasmus Universiteit geselecteerd die de commissie ondersteunde bij de uitvoering van het feitelijke onderzoek. Voor de wijze van uitvoering verwijzen wij korthedshalve naar (de verantwoordingsparagraaf in) de rapportage.

Tegelijkertijd heeft de commissie zich in de praktijk van de ervaringen van de diverse betrokkenen met de nieuwe wet op de hoogte gesteld, door middel van een ronde werkbezoeken aan alle regionale eenheden en aan de landelijke eenheid. Daar zijn gesprekken gevoerd met zowel gezagsdragers als vertegenwoordigers van de politie. Verder zijn gesprekken gevoerd met de korpsleiding, de vakorganisaties en de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Tevens heeft de commissie enkele malen overleg gevoerd

---

<sup>1</sup> De evaluatie van de wet vindt in twee fasen plaats (artikel 74 Politiewet 2012). De eerste fase betreft de rapportage over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de eenheid Oost-Nederland, drie jaar na inwerkingtreding van de wet. De tweede fase betreft de evaluatie voor geheel Nederland, die zal worden afgerond binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet.

met de daartoe ingestelde klankbordgroep, bestaande uit bij de politie betrokken partijen (twee regioburgemeesters, een burgemeester, vertegenwoordigers van het College van procureurs-generaal, gemeenteraden, het directoraat-generaal Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, politievakorganisaties, medezeggenschap en korpsleiding). Met de voorzitter van de commissie van toezicht op het beheer, de voorzitter van de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, de voorzitter van de commissie Interdepartementaal Beleidsonderzoek effectiviteit politie en het hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie heeft de commissie ook gesproken. Tenslotte vond nog een gesprek plaats met het college van de Algemene Rekenkamer.

De evaluatie van de wet in de regionale eenheid Oost-Nederland is uitgevoerd kort na inwerkingtreding van de wet en vond plaats gedurende de omvorming van de politieorganisatie naar een nationaal politiebestedel. In de zojuist uitgekomen herijkingsnota wordt geconstateerd dat die omvorming complexer is en meer tijd vraagt dan was voorzien; daarom worden belangrijke accenten in de planning en in de prioritering in de tijd aanzienlijk verschoven. De evaluatie is derhalve niet meer dan een tussenevaluatie van een uitzonderlijk complex veranderingsproces dat van alle betrokkenen het uiterste vergt en in zijn vele repercussies ernstig is onderschat.

## **Bevindingen**

### Algemeen beeld

Zowel uit het onderzoek in Oost-Nederland als uit de door de commissie gevoerde gesprekken blijkt veel steun voor de invoering van een landelijk politiekorps. Veelvuldig genoemde voordelen zijn: verbetering van operationele slagkracht (opschaling) en vereenvoudiging van samenwerking en informatie-uitwisseling. De versnippering die eerder bestond was niet meer houdbaar. Door niemand wordt een terugkeer naar de oude situatie bepleit. Er is breed vertrouwen dat blijvende schaalvoordelen gerealiseerd zullen kunnen worden, hoe veeleisend de overgang van oud naar nieuw ook blijkt te zijn. Het beeld dat zich zo opdringt is dat van een verstandig plan dat beland is in een moeizaam verloopende implementatie.

Die implementatie kenmerkt zich door een opeenstapeling van zware opgaven. In de eerste plaats is dat de grootschalige personele reorganisatie, van een voor de Nederlandse overheid unieke omvang. De lange duur en vertraging van deze reorganisatie wordt door alle betrokkenen als zeer zorgelijk ervaren. Onzekerheden over de eigen positie leiden tot gespannen verhoudingen en frustraties die door het slepende cao-conflict worden versterkt. Politie mensen hebben van oudsher een groot improvisatietalent en lossen veel op in de praktijk; de commissie is onder de indruk van de inzet en de loyaliteit die daarbij worden gedemonstreerd. Maar de lange periode van onzekerheid eist duidelijk zijn tol en kan dus

consequenties hebben voor het vervolg. Voor een nadere toelichting hierop verwijst de commissie naar hoofdstuk 6.4 (over veranderingsmoetheid) van het onderzoeksrapport.

Daarbij komen de vele vernieuwingen in de bedrijfsvoering. De centralisatie daarvan wordt deels positief ervaren: centrale inkoop, uniformiteit in apparatuur, faciliteiten en procedures leveren nu al waarneembare voordelen op. Maar de sturingsmogelijkheden in de bedrijfsvoering zijn beperkt en de eenheden achten zich niet altijd in staat om het gezag adequaat te bedienen en daarmee lokaal maatwerk te kunnen realiseren. De opgelegde bezuinigingen in de huisvesting zullen opnieuw een majeure inspanning verlangen. Waar scherpe planmatige sturing een vereiste is voor een veranderingsproces op deze schaal, is er tot dusver vaak eerder sprake van het succesvolle improviseren dat zo kenmerkend is voor de cultuur van de politie. Zo is te verklaren dat er enerzijds kritiek is van diverse nationale toezichthouders op niet nagekomen planningstoezeggingen en anderzijds in Oost-Nederland een veel positiever lokaal beeld bestaat over de geboekte, veelal geïmproviseerde vooruitgang.

Lokale gezagsdragers ervaren soms een tegenstrijdigheid tussen enerzijds de mate waarin zij verantwoordelijk worden gehouden om lokaal veiligheidsbeleid vorm te geven en lokale prioriteiten te realiseren en anderzijds de mate waarin zij invloed uit kunnen oefenen op de middelen waarmee dat gerealiseerd moet worden. De opgelegde splitsing tussen lokaal gezag en landelijk beheer blijft daarmee het opmerkelijkste kenmerk van deze reorganisatie en een bron van vele aanpassingsproblemen. De spanningen binnen het vernieuwde model vragen van de hoofdrolspelers om hun eigen rol evenwichtig te spelen en andere partijen daarbij de nodige ruimte te gunnen. In deze ingewikkelde overgang van oud naar nieuw is de zorgvuldige afbakening van de onderlinge verhoudingen en de coöperatieve opstelling van actoren van doorslaggevende betekenis. De commissie ondersteunt graag het initiatief dat (onder leiding van burgemeester Van der Laan) in het kader van het Artikel 19-overleg is genomen om hiervoor voorstellen te doen.

De korpschef staat voor een uitzonderlijk zware opgave, de korpsleiding voor een uitzonderlijk zware bestuurlijke opdracht waarvoor bestuurders met veel meer ervaring op dit terrein nog zouden terugdeinzen. De reorganisatie van de politie is een buitengewoon omvangrijk en complex proces dat met grote inzet door de korpsleiding en vele andere betrokkenen ter hand is genomen. Desalniettemin treedt behoorlijke vertraging op en zijn de kosten nu al fors hoger dan geraamd. Gelet op de complexiteit en gelet op de diverse grote veiligheidsoperaties waaraan tussentijds ook nog een bijdrage moest worden geleverd, hoeft dat niet echt verwondering te wekken. Het is de vraag of de aanvankelijke keuzes van de korpsleiding en het ministerie voor de aanpak van de reorganisatie verstandig waren.

Het zojuist ingediende plan voor de herijking verlegt niet alleen de accenten in de planning en in de prioritering maar kondigt ook maatregelen aan om de sturing binnen het korps te versterken. Daarbij zal aan de eenheden meer ruimte worden geboden en zal de korpsleiding meer te werk moeten gaan als ware zij een raad van bestuur. Het spreekt

vanzelf dat ook een goede relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie de komende tijd van het grootste belang zal zijn en de nodige aandacht zal blijven verlangen. De voorgestelde aanpassingen in planning, prioritering en sturing zullen uiteindelijk alleen voldoende soelaas kunnen bieden als ook in de bestuurs- en communicatiestijl de benodigde ruimte voor de eenheden geboden wordt. Deze ruimte vormt immers een conditio sine qua non voor het realiseren van het essentiële lokale maatwerk. De voorgestelde herijking vergt zo niet alleen een ingrijpende herziening van de rolopvatting en bestuursstijl van de korpsleiding maar ook van het departement. Een korpsleiding die afstand neemt tot de operatie en strategisch gaat sturen moet op haar beurt daarvoor de bestuurlijke ruimte krijgen.

### Oost-Nederland

De regionale eenheid Oost-Nederland is de grootste eenheid van de nationale politie, zowel gemeten naar het geografisch gebied als naar het aantal inwoners. Bij de behandeling van het wetsvoorstel was de vraag aan de orde of deze eenheid een zodanig groot gebied omvat dat de werkbaarheid en effectiviteit van deze politie-eenheid in het geding zouden kunnen komen. Daarvan is niet gebleken. Uit zowel kwantitatieve als uit kwalitatieve gegevens blijkt dat de omvang van Oost-Nederland geen negatieve invloed heeft op de burgers tevredenheid en de veiligheidsbeleving. De klachtbehandeling wordt binnen en buiten de politie als positief ervaren. Wel zijn enkele aandachtspunten benoemd. Zo missen regionale en districtelijke veiligheidsoverleggen soms bevoegdheden in de besluitvorming o.a. over de middelen, brengt de omvang mee dat het bestuurscollege, bestaande uit 79 burgemeesters, vrij groot is voor overleg en zijn één Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) en één casustafel in het kader van ZSM<sup>2</sup> onvoldoende om de gehele regionale eenheid te bedienen. Hiervoor zijn tussenoplossingen bedacht en noodverbanden aangelegd, die soms nog wortelen in de oude organisatiestructuur. De werkbaarheid en wenselijkheid daarvan moeten zich nog bewijzen.

### Rol van de regioburgemeester

De regioburgemeester vormt de schakel tussen de landelijke uitoefening van beheersbevoegdheden en het gezag over de lokale politiezorg in de regionale eenheid. De praktische invulling van de functie van de regioburgemeester stemt volgens de betrokkenen

---

<sup>2</sup> ZSM is een afdoeningswijze voor veelvoorkomende criminaliteit en staat voor samen op snelle, slimme, selectieve, simpele en samenlevingsgerichte wijze afdoen.

tot tevredenheid. Tegelijkertijd wordt gewezen op de complexiteit van de invulling van de functie vanwege de grote omvang van de regionale eenheid en het ontbreken van formele beheersbevoegdheden en daarmee doorzettingsmacht. Dat doet zich vooral voelen in het kader van het Artikel 19-overleg dat voor Oost-Nederland geen geschikt platform is om invloed uit te oefenen op beheersvraagstukken voor de politiezorg in de eenheid. Ook andere regioburgemeesters worstelen met de rol van dit overleg. De regioburgemeesters vervullen een veeleisende schakelrol; zij vertegenwoordigen formeel niet de gemeenten in hun eenheid en leggen in die gemeenteraden geen verantwoording af maar moeten indirect wel voor hun belangen opkomen. In de volgende fase van het evaluatieonderzoek zal de commissie aan de rol van de burgemeesters, de gemeenteraden en de lokale inbedding van het politiewerk nader aandacht besteden.

### Rechtspersoon

De Politiewet 2012 kent aan de politie rechtspersoonlijkheid toe. De korpschef is het enige orgaan van de rechtspersoon en belast met de leiding en het beheer van de politie. De zelfstandigheid van de korpschef is ingeperkt, gelet op de grote beheersverantwoordelijkheid die hij heeft. Zo is de minister verantwoordelijk voor de begroting en de cao. De ruimte van de korpschef kan verder worden begrensd door de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Die bevoegdheid brengt de ondergeschiktheid van de korpschef aan de minister tot uitdrukking. De minister legt aan het parlement verantwoording af over het gevoerde beheer. De commissie heeft zich erover verbaasd dat de gekozen constructie van de eigen rechtspersoon het budgetrecht van het parlement beperkt tot een amendering van de omvang van de middelen voor de politie binnen de begroting van Veiligheid en Justitie en niet van de besteding ervan zelf.

Van de aanwijzingsbevoegdheid is tot op heden nog niet expliciet gebruik gemaakt. In hoeverre er een werking vanuit gaat kan daarom (nog) niet worden vastgesteld. Gelet op de korte termijn waarop de wet van kracht is en de nog lopende reorganisatie is het te vroeg om over de constructie van de politie als aparte rechtspersoon, de positie van de korpschef en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister nu al definitieve conclusies te trekken. In de volgende fase van het evaluatieonderzoek zal de commissie een meer doorwrochte analyse (laten) uitvoeren van de gevolgen van het gekozen juridische arrangement. Daarvoor zal ook gebruik gemaakt worden van ter zake kundige, gespecialiseerde juridische, expertise. In haar eindrapportage komt de commissie hier zeker op terug.

## Conclusies

De commissie stelt in deze tussenevaluatie vast dat de noodzaak van de invoering van de nationale politie breed wordt onderschreven. Maar er is zeker nog geen sprake van een rustig bezit.

De commissie vindt het opvallend dat met de inwerkingtreding van de wet, behalve de evaluatiecommissie, ook een flink aantal andere organen een opdracht heeft gekregen om het functioneren van (de opbouw van) de nationale politie te volgen en daarover te adviseren. De commissie geeft in overweging de evaluatie- en toezichtslast voor de politieorganisatie zoveel mogelijk te beperken. Concentratie op een succesvolle implementatie van de wet is hoofdzaak.

De commissie ondersteunt de prioritaire aandacht die nu uitgaat naar de afronding van de personele reorganisatie en hoopt dat een spoedige totstandkoming van een cao zal bijdragen aan de noodzakelijke rust om het reorganisatieproces te continueren. De commissie ondersteunt evenzeer de voornemens tot fasering van de reorganisatieopdracht, evenwicht in sturing, ruimte voor lokaal maatwerk alsmede de versterking van kennis en kunde en van het vakmanschap in de opsporing, zoals alle voorgesteld in de herijkingsnota. Daarmee zou aan de hierboven genoemde pijnpunten op onderdelen tegemoet gekomen kunnen worden. Het resterende implementatietraject wordt er echter niet minder zwaar om.

In de volgende fase van de evaluatie zal de commissie de implementatie aandachtig volgen, om te beoordelen in hoeverre de praktijk uitwijst dat aanpassing van wetgeving nodig is dan wel kan worden volstaan met aanpassing van de werkwijzen binnen het bestaande wettelijke kader. Gegeven de korte periode dat de wet heeft gefunctioneerd (en de daarbinnen nog opgelopen vertraging) alsmede de beperkte geografische reikwijdte van het verrichte onderzoek, zou er slechts bij manifest disfunctioneren van (onderdelen van) de wet reden kunnen zijn voor tussentijdse aanbevelingen tot aanpassing. Daarvan was echter geen sprake. Uiteraard zal bij de in 2017 voorziene eindevaluatie een meer bezonken oordeel mogelijk zijn.

### Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan, voorzitter

Mr. P.J. Gortzak, lid

Prof. dr. P. 't Hart, lid

Drs. W.J. Kuijken, lid

Prof. dr. F.L. Leeuw, lid

Prof. dr. S. van Thiel, lid

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