



Rijksoverheid

## IBO Effectiviteit politie



## Colofon

Titel	IBO Effectiviteit politie
Bijlagen	9 bijlagen
Inlichtingen	<b>Ministerie van Financiën</b> Inspectie der Rijksfinanciën/ Bureau Strategische Analyse



Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1 <i>Aanleiding</i>	12
1.2 <i>Taakopdracht en vraagstelling</i>	12
1.3 <i>Aanpak</i>	13
1.4 <i>Gerelateerde onderzoeken</i>	14
1.5 <i>Leeswijzer</i>	15
<b>2 Beschrijving organisatie en taken Nationale Politie</b>	<b>16</b>
2.1 <i>De vorming van de Nationale Politie</i>	16
2.2 <i>De wettelijke taken en de taakuitvoering</i>	17
2.3 <i>Sturingsrelaties binnen het politiebestedel</i>	19
2.4 <i>Grondslag en financiering</i>	22
2.5 <i>Verdeling van sterkte en middelen</i>	24
2.6 <i>Ontwikkeling vorming Nationale Politie</i>	25
<b>3 Analyse en beoordeling</b>	<b>27</b>
3.1 <i>Effectiviteit conform het vijf-pijler-model</i>	27
3.2 <i>Actoranalyse: verantwoordelijkheden en invloeden op de vijf pijlers</i>	32
3.3 <i>Beschikbaarheid (management)informatie voor sturing op effectiviteit</i>	40
3.4 <i>Beantwoording van de drie hoofdvragen</i>	40
<b>4 Beleidsopties</b>	<b>46</b>
4.1 <i>Inleiding</i>	46
4.2 <i>Beleidsoptie 1: Effectieve sturing</i>	47
4.3 <i>Beleidsoptie 2: Flexibilisering operationele sterkte en regelgeving</i>	51
4.4 <i>Beleidsoptie 3: Organiseren lerend vermogen.</i>	53
<b>Afkortingen</b>	<b>57</b>
<b>Bronvermelding</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 1. Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 2. Samenstelling werkgroep</b>	<b>64</b>
<b>Bijlage 3. Werkbezoeken en geraadpleegde personen</b>	<b>65</b>

<b>Bijlage 4. Extern onderzoek I: inventarisatie kaders voor uitvoering van het politiewerk (AEF)</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage 5. Extern onderzoek II: inzet allocatieve ruimte op lokaal en regionaal niveau (Tilburg University)</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 6. inrichting politie</b>	<b>68</b>
<b>Bijlage 7. Het BudgetVerdeelSysteem</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 8. Beschikbare (sturings)informatie politiebesteding</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 9. Illustratie ERAM-methode bij de KMAR</b>	<b>81</b>

## Samenvatting

In 2013 is de Nationale Politie (NP) van start gegaan met als doel om bij te dragen aan een veiliger Nederland, door de politie slagvaardiger, doeltreffender en doelmatiger te kunnen laten opereren. Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) heeft als doel om inzichten te verzamelen om de doeltreffendheid van de politie te vergroten. Hiertoe heeft de een werkgroep de opdracht gekregen om een onderzoek te doen naar de mate waarin de NP doeltreffend kan functioneren en daar waar mogelijk beleidsvarianten op te stellen om de effectiviteit van de NP op middellange termijn verhogen. De taakopdracht voor dit IBO is vastgesteld in de Ministerraad (MR).

Om te komen tot een integraal beeld van het functioneren van het politiestelsel heeft de IBO-werkgroep het functioneren van alle partijen binnen het politiestelsel in haar analyse betrokken. Dit is gedaan aan de hand van de volgende hoofdvragen:

- 1) Zijn de kaders die de Rijksoverheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid schept zodanig dat de Nationale Politie en haar gezagsdragers in staat worden gesteld om de aan hen opgelegde taken effectief uit te kunnen uitvoeren?
- 2) Benutten de gezagsdragers hun bevoegdheden zodanig dat de politie effectief haar taken uit kan voeren?
- 3) Maakt de politie effectief gebruik van de ruimte die haar geboden wordt om haar taken uit te voeren?

### Context

In de afgelopen 25 jaar heeft de Nederlandse politie verschillende malen een herstructurering gekend. In 1994 trad de politiewet 1993 in werking, waarmee de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het korps Rijkspolitie opgingen in 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). In 2005 bleek dat de politieorganisatie sterk verbrossend was en de politie geen eenheid vormde. De taakuitvoeringen, werkwijzen, beheer en bedrijfsvoering verschilden sterk tussen de korpsen.

In 2010 oordeelde de IOOV<sup>1</sup> dat de beoogde verbetering in samenwerking binnen de politie en tussen de korpsen onvoldoende was gerealiseerd. Het Kabinet Rutte I heeft bij zijn aanvang besloten tot invoering van de Nationale Politie (NP), onder de verantwoordelijkheid van de minister belast met de zorg voor veiligheid. Dit leidde tot de Politiewet 2012 en een daarop volgende reorganisatie van het politiebestedel. Het beheer van de politie is daarmee gecentraliseerd.

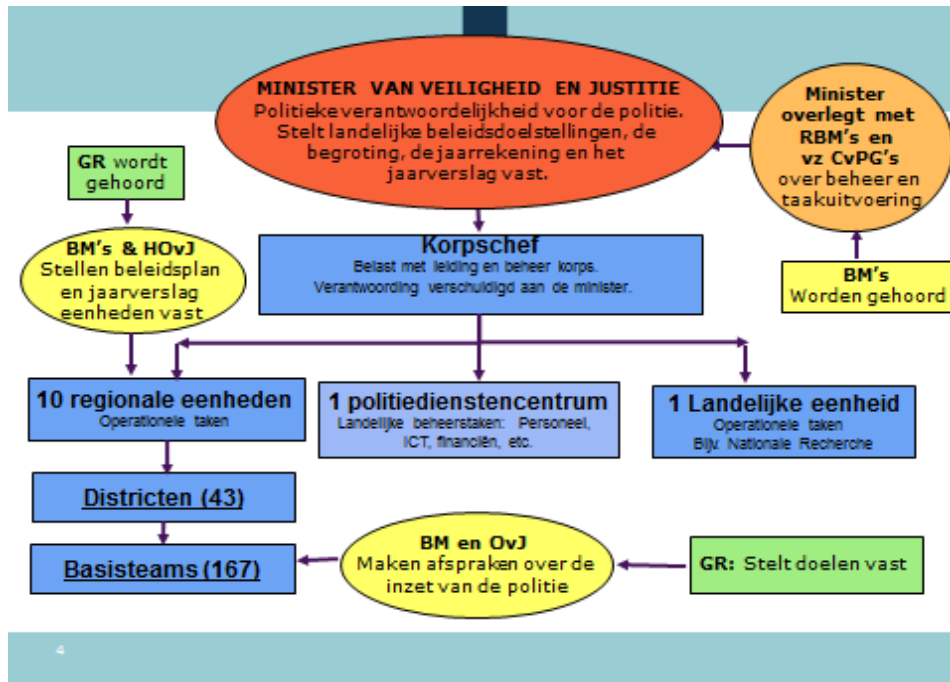
#### *Sturing van de Nationale Politie*

De sturing van de NP is in dit IBO onderscheiden in externe en interne sturing. Externe sturing betreft de gerichte beïnvloeding van de politieorganisatie en de politietaak door andere partijen. Dit wordt aangeduid als 'sturing *op* de politie'. De interne sturing betreft de sturing binnen de politieorganisatie. Dit wordt aangeduid als 'sturing *door* de politie'.

De sturing *op* de Nationale Politie betreft het beheer door de minister van VenJ en de sturing van gezagsdragers (Officier van Justitie, Burgermeester) op de taakuitvoering. De minister bepaalt wat de politie kan, het gezag bepaalt wat de

<sup>1</sup> Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, thans Inspectie van Veiligheid en Justitie)

politie doet. De politie bepaalt vervolgens in overleg met het gezag *hoe* zij haar taken uitvoert. Met het sturen *door* de politie wordt de interne sturing van de politie bedoeld. Op dit niveau wordt bepaald hoe de politie haar dagelijkse werk uitvoert.



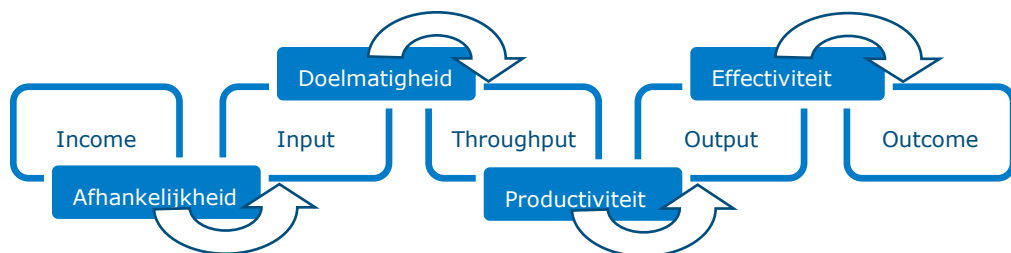
Conform de Politiewet 2012 en het besluit verdeling middelen en sterkte verdeelt de Minister van VenJ –kort samengevat- de middelen, operationele sterkte en de niet-operationele sterkte vervolgens over de eenheden. Het gezag verdeelt middels een beleidsplan de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de regionale eenheid.

### Analyse

#### Analysekader

Ten behoeve van de analyse is door de IBO werkgroep gewerkt met het vijf-pijler-model als handvat voor de analyse. Dit model geeft zowel inzicht in de sturing *op* als *door* de politie en geeft zo rekenschap aan de maatschappelijke en bestuurlijke context van de politie.

Onderstaande afbeelding geeft het model visueel weer, inclusief hoe deze pijlers zich tot elkaar verhouden en verbonden zijn.



- Income betreft de *omgeving* waarin de politie opereert en die impact heeft op de potentiële vraag naar politie inzet. Hierop heeft de politie geen directe invloed.



- Input betreft het werkaanbod en de middelen (inclusief mensen) die de politie ter beschikking zijn gesteld door de minister van VenJ. Een belangrijke afhankelijke voor het balanceren van werkaanbod en middelen ligt bij de politiek en gezagsdragers (prioriteitsstelling). Daarbij is doelmatig inzetten van de middelen belangrijk om de productiviteit, en daarmee de output, te maximeren.
- Throughput betreft het uitvoeren van het concrete werkaanbod door de politie, zoals bepaald door de gezagsdragers.
- Output zijn de geboekte resultaten door de politie: bijvoorbeeld meetbaar in de vorm van aanhoudingen en bijvoorbeeld beperkter meetbaar in de vorm van preventie.
- Outcome zijn alle maatschappelijke effecten die volgen uit de output van de politie. Dat betekent een bijdrage aan de veiligheid en vertrouwen in politie. *Effectiviteit* is de mate waarin het beleid de beoogde effecten heeft bereikt binnen de gestelde kaders.

### *Analyse*

Verschillende actoren oefenen invloed uit op het (doelmatig en effectief) functioneren van de politie binnen het model. De belangrijkste zijn de minister van VenJ, de gezagsdragers, de politie en overige ketenpartners.

De minister van VenJ draagt stelselverantwoordelijkheid voor de outcome van het politiebestedel. Hiertoe heeft de minister invloed op de input door middelen beschikbaar te stellen. Tevens stuurt hij op de input middels het beheer van de politie en op de output door het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen. De minister legt tot slot verantwoording af over de output lang de lijn van het gevoerde beheer en beleid via prestatie indicatoren.

Het gezag (burgermeesters en Officier van Justitie) sturen voornamelijk op de input, throughput en de output. In de driehoek wordt de prioritering van de input bepaald. Op basis hiervan wordt de (planbare) werkvoorraad vastgesteld. De gezagsdragers geven voor de uitvoering (throughput) van de werkzaamheden kaders en voorwaarden mee. Op de output wordt gestuurd door het vaststellen van prestatie indicatoren in lokale veiligheidsplannen. Gezagsdragers zijn verantwoordelijk voor de feitelijke outcome van het politie optreden.

De politie zelf oefent invloed uit op de input via haar rol in de driehoek als inhoudelijk vak adviseur. Het zwaartepunt ligt echter bij throughput. Bij throughput wordt er voornamelijk gestuurd via capaciteitsinzet. Er is geen structurele methode van verantwoording van activiteiten. De kwaliteit en validiteit van de data over prestaties en verantwoordingsinformatie over de output is beperkt. De outcome van de politie is echter niet altijd goed meetbaar te maken, omdat de outcome door verschillende ketenpartners wordt beïnvloed. Op dit moment worden voor het meten van de effectiviteit dan ook voornamelijk subjectieve instrumenten gebruikt, zoals de Veiligheidsmonitor.

Overige ketenpartners zijn een breed spectrum aan organisaties (zoals Leger de Heils, jeugdzorg, reclassering). Met deze partijen oefent de politie invloed uit op het kader van income, input en outcome, door af te stemmen en als intermediair op te treden.

### **Conclusies**

Met de komst van de nieuwe Politiewet 2012 en de start van de Nationale Politie heeft er een belangrijke stelselwijziging plaatsgevonden. Een stelselwijziging die niet alleen gevolgen heeft voor de politie zelf maar ook voor gezagsdragers en

ketenpartners. Op dit moment is de stelselwijziging en vorming van de Nationale Politie nog niet in de praktijk uitgekristalliseerd. Belangrijkste complexiteit is dat er met de vorming van de Nationale Politie een landelijke organisatie wordt ingericht in een verder decentraal bestel: de gezagsdragers in de Politiewet die de inzet concreet bepalen zijn immers lokaal.

De werkgroep constateert dat de beoordeling van de effectiviteit van de politie complex is, met name door de volgende factoren.

- a) De aansturing van de politie is meerledig. Hierbij is de verantwoordelijkheid over wat de politie doet en hoe zij dat doet over verschillende lagen en organen verdeeld. In de praktijk leidt de meerledige sturing tot complexiteit rond de integraliteit van die sturing.
- b) Meervoudige behoeftestelling van de gezagsdragers. De politie heeft meerdere gezagsdragers (opdrachtgevers) die verantwoordelijk zijn voor de taakuitvoering van de politie. Dit leidt tot verschillende behoeften bij de inzet van de beschikbare politiecapaciteit. Het driehoeksoverleg is hiervoor van grote waarde omdat hier de gezagsdragers, dikwijls op advies van de politie, samen keuzes maken.
- c) Het budget en de politiesterkte zijn uitputbare middelen. Tussen de verschillende niveaus (lokaal, district, regionaal en landelijk) kunnen verschillende verwachtingen ontstaan ten aanzien van de keuzes op inzet. Deze keuzes kunnen betrekking hebben op sterkteverdelingsvraagstukken en op sturing op het politiewerk binnen gegeven sterktegrenzen (inzet). Vooral nog lijkt dit overigens niet aan de orde.
- d) Politieproduct laat zich (nog) moeilijk in afzonderlijke producten opknippen en meten. De werkzaamheden van de politie zijn bovendien slechts gedeeltelijk planbaar. Daarnaast is de effectiviteit van de output en outcome op dit moment niet in alle gevallen goed te beoordelen; goede maatstaven hiervoor ontbreken.
- e) De vorming van de Nationale Politie is in de praktijk nog niet geheel uitgekristalliseerd. Hierdoor is de balans tussen lokale en landelijke verantwoordelijkheidsverdeling nog niet overal gevonden.

De IBO werkgroep concludeert rekeninghoudend met bovenstaande complexiteit op basis van de uitgevoerde analyse en de onderzoeken dat voor alle hoofdvragen geldt dat er verbetering mogelijk is.

Zo stellen de kaders die de Rijksoverheid thans schept, en door de wetgever voor de Rijksoverheid worden geschapen, de politie en gezagsdragers onvoldoende in staat om haar taken effectief uit te voeren (*onderzoeksvraag 1*). Dit komt enerzijds door de meerlagigheid in beleid en beheer van de politie, dat zich in de praktijk nog moeten uitkristalliseren. Daarnaast staan wettelijke eisen soms de effectiviteit van de organisatie in de weg. Het doorvertalen van wettelijke eisen in procedures en protocollen lijkt de effectiviteit in de weg te staan doordat de balans te veel is doorgeslagen naar zorgvuldigheid en risico minimalisatie. De wet politiegegevens en de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden brengen de grootste lastendruk mee voor de politie.

Tevens zijn er beperkingen voor de de gezagsdragers bij het sturen van de politie, omdat goede stuurinformatie hiervoor onvoldoende beschikbaar is (*onderzoeksvraag 2*). Dit heeft als gevolg dat het niet altijd mogelijk is om de politie maximaal effectief aan te sturen.

Tot slot kan de politie zelf de geboden ruimte onvolledig effectief benutten (*onderzoeksvraag 3*). Dit speelt met name op het aspect van flexibiliteit, om sneller

tot probleemgerichte inzet te komen. Dit vindt zijn oorzaak in onder meer door beperkingen die voortkomen uit de Arbeidstijden wet en de mix van personeel (omvang, competenties/opleiding, dienstverband etc). Daarnaast kan er door de politie ook meer informatie beschikbaar gesteld worden over de effectiviteit van eigen inzet en valt er winst te behalen bij het advies hierover aan gezagsdragers.

### **Beleidsopties**

#### *Optie 1 Effectievere sturing*

Om de sturing van de politie effectiever in te richten, wordt voorgesteld om voor de politie een uniforme interne sturingsmethodiek in te voeren. Deze methodiek moet inzicht geven in de samenhang tussen activiteiten, resultaten, effecten en in te zetten middelen (ERAM).

De NP is een landelijke organisatie, die in formele zin een operationele sturing kent op lokaal niveau. Door de dialoog tussen de politie gezag op alle niveaus te verbeteren, kan de politie effectiever worden gestuurd. Om deze dialoog te verbeteren is een gelijkvormige informatie voorzieningssysteem voor de gezagen van groot belang. Hiermee kan de dialoog op alle niveaus worden ondersteund en verbeterd, wat weer zal leiden tot beter afgestemde en geïnformeerde besluitvorming over inzet van middelen. Het is van belang dat er primair wordt aangesloten op de overeengekomen set aan lokale, regionale en landelijke prioriteiten. Betrokkenheid en afstemming met de gezagen bij de inrichting en uitrol van zo'n methodiek is vanzelfsprekend noodzakelijk.

#### *Optie 2 Flexibilisering operationele sterkte en regelgeving*

Om de effectiviteit van de politie te verbeteren wordt voorgesteld de flexibiliteit op (1) de (operationele) sterkte en (2) de regelgeving te verhogen. Hiermee wordt de impact van kaders met een onbedoeld belemmerende werking op de effectiviteit van de politie verminderd. Voor sterkte is dat het 'dubbele slot' van vaststaand budget en vaststaande operationele sterkte. Voor regelgeving betreft dit met name de regeldruk die voortvloeit uit de wetgeving en beperking op inzet van capaciteit. Concreet kan de flexibilisering van de sterkte worden gerealiseerd door een landelijke bandbreedte voor operationele sterkte te introduceren. Een tweede mogelijkheid is om de verdeling van operationele sterkte en de sturing los te laten. Dit vraagt echter een wijziging van de Politiewet en onderliggende regelgeving en is een wijziging ten opzichte van de huidige invulling van het politiebesteding waar minister (en Tweede Kamer) en gezagen (en gemeenteraad) over de sterkteverdeling gaan.

Voor de regelgeving wordt aanbevolen om de verbeterpunten uit het AEF rapport, dat in het kader van dit IBO is opgesteld, verder te onderzoeken.

#### *Optie 3 Organiseren Lerend vermogen*

Om de politie in staat te stellen effectiever te werken, wordt tevens voorgesteld het lerend vermogen van de politie te organiseren. Daarbij ligt de focus op het verhogen van het principe 'klantwaarde' uit de inzichten van 'operational excellence'. Door de klantwaarde te verhogen, zal de effectiviteit van de politie toenemen. Om dat te realiseren zal een monitoringssysteem moeten worden ingericht om verwachtingen enerzijds en klanttevredenheid anderzijds te monitoren (lerend vermogen).

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie van start gegaan met als doel bij te dragen aan een veiliger Nederland door het creëren van een slagvaardiger, effectiever en efficiënter opererende politie<sup>2</sup>.

In de huidige situatie kan het inzicht in de effectiviteit van de politie mogelijk worden vergroot. De wens om (het inzicht in) de effectiviteit van de politie te vergroten, is voor het Kabinet aanleiding geweest tot het uitvoeren van het voorliggende Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit Politie (IBO Politie).

## 1.2 Taakopdracht en vraagstelling

De taakopdracht van dit IBO is vastgesteld door het Kabinet (zie bijlage 1). De IBO-werkgroep heeft de opdracht gekregen om een analyse op te leveren van de mate waarin de Nationale Politie doeltreffend kan functioneren en om eventueel beleidsvarianten in kaart te brengen die op middellange termijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie kunnen verbeteren.

De doelmatigheid van de Nationale Politie wordt gedefinieerd door de mate waarin de beschikbare middelen de beoogde resultaten (de output) hebben bereikt. De doeltreffendheid, de effectiviteit van de Nationale Politie wordt gedefinieerd door de mate waarin de resultaten van de taakuitvoering (de output) de beoogde maatschappelijke effecten hebben bereikt, binnen de voorgestelde termijnen en door het optreden van (positieve dan wel negatieve) neveneffecten. Het is niet altijd goed mogelijk om de maatschappelijke effecten van de politie meetbaar te maken. Deze 'outcome' wordt namelijk niet alleen door de politie beïnvloed maar ook door de activiteiten van de ketenpartners. Beleids- en managementinformatie spelen een belangrijke rol bij het sturen op doelmatigheid en doeltreffendheid.

### 1.2.1 Actoren binnen het politiestelsel

De Nationale Politie opereert in een bestuurlijke context met enerzijds de minister van VenJ als stelselverantwoordelijke én als (politiek) verantwoordelijke voor het beheer van de Nationale Politie en anderzijds de gezagsdragers die als behoeftestellers fungeren en verantwoordelijk zijn voor het feitelijk optreden van de politie.

De Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) is stelselverantwoordelijk voor het functioneren van het politiestelsel als geheel, en daarmee voor de effectiviteit van de politie. Vanuit deze rol schept de minister van VenJ de randvoorwaarden waarbinnen de gezagsdragers en de politie hun taken kunnen uitvoeren. Daarnaast stuurt de minister op hoofdlijnen op de taakuitvoering van de politie door het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen.

De beslisbevoegdheid over de daadwerkelijke inzet van de politie ligt bij de gezagsdragers (de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en de (hoofd) Officier van Justitie (OvJ) voor de strafrechtelijke

<sup>2</sup> Toespraak door minister Opstelten 'Dag 1': officiële start Nationale Politie'. Den Haag, Ridderzaal, 3 januari 2013.

handhaving van de rechtsorde). Ook de staatssecretaris van Vreemdelingenzaken en de NCTV hebben gezag over de politie.

De politie voert haar taken uit onder verantwoordelijkheid van het gezag. In de driehoek wordt (idealiter) gesproken over de kaders waarbinnen de politie haar werk doet. Daarnaast kan het gezag rechtstreeks aanwijzingen geven aan de politie over de vervulling van haar taken (art 11 en 12 PW). Binnen die kaders alsmede de wettelijke kaders, kan de politie als professional zelf bepalen hoe zij haar taken uitvoert. Binnen de opsporing vergt de inzet van specifieke opsporingsmethodes door de politie expliciete instemming van de officier van justitie.

### 1.2.2 *Vraagstelling*

Om te komen tot een integraal beeld van het functioneren van het politiestelsel heeft de IBO-werkgroep het functioneren van alle partijen binnen het politiestelsel in haar analyse betrokken. Hieruit voortvloeiend zijn de hoofdvragen die de IBO-werkgroep met haar analyse wil beantwoorden de volgende:

- 1) Zijn de kaders die de Rijksoverheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid schept zodanig dat de Nationale Politie en haar gezagsdragers in staat worden gesteld om de aan hen opgelegde taken effectief uit te kunnen uitvoeren?
- 2) Benutten de gezagsdragers hun bevoegdheden zodanig dat de politie effectief haar taken uit kan voeren?
- 3) Maakt de politie effectief gebruik van de ruimte die haar geboden wordt om haar taken uit te voeren?

Beantwoording van deze vragen leidt tot het formuleren van beleidsaanbevelingen in die beogen de effectiviteit van de Nationale Politie te verbeteren.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat - hoewel de taken van de Nationale Politie wettelijk zijn vastgelegd - de wijze van uitvoering van de brede taken als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en politieke keuzen in de loop van de tijd wijzigt. Dit betekent ook dat het antwoord op de vraag hoe doeltreffend de politie is, in de loop van de tijd kan veranderen.

Het vertrekpunt van de analyse is het huidige politiestelsel zoals neergelegd in de Politiewet 2012<sup>3</sup>. Gezien het feit dat de vorming van de Nationale Politie nog in volle gang is, doet de IBO-werkgroep op voorhand geen aanbevelingen die betrekking hebben op een nieuwe, omvangrijke stelselwijziging. Wel zal de IBO-werkgroep gesignaleerde knelpunten die betrekking hebben op de inrichting van het huidige stelsel in haar analyse en daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen betrekken.

## 1.3 **Aanpak**

Om de hoofdvraag van dit IBO te kunnen beantwoorden heeft de werkgroep zich verdiept in literatuur en gegevens die beschikbaar zijn over de politie<sup>4</sup>. Daarnaast heeft de werkgroep een aantal werkbezoeken afgelegd binnen de politieorganisatie waarbij is gesproken met experts en medewerkers vanuit verschillende hoeken van de politieorganisatie<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2012, nummer 315, *Wet van 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012)*.

<sup>4</sup> Zie Bronvermelding voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur en bronnen.

<sup>5</sup> Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht van de werkbezoeken en geïnterviewde personen.

Tevens heeft de IBO-werkgroep twee externe onderzoeken uit laten voeren ter ondersteuning van de analyse van het onderzoek. Ten eerste heeft AEF een inventariserend onderzoek uitgevoerd naar kaders voor uitvoering van het politiewerk (bijlage 4). Ten tweede heeft Tilburg University een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van de beschikbare allocatieve ruimte op lokaal en regionaal niveau (bijlage 5). Beide onderzoeken zijn begeleid door vertegenwoordigers van de IBO-werkgroepleden.

#### *Afbakening*

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met een militaire status. De taken van de KMar zijn eveneens vastgelegd in de Politiewet 2012. In deze wet ligt de grondslag voor de samenwerking tussen de KMar en de Nationale Politie en de grondslag voor het verlenen van bijstand aan de Nationale Politie. Omdat de KMar geen onderdeel uitmaakt van de Nationale Politie, heeft de werkgroep besloten om de KMar niet te betrekken in het IBO.

Daarnaast zijn zowel de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) als de Politieacademie (PA) niet betrokken bij het onderzoek. Voor beide organisatieonderdelen geldt dat ze nog geen integraal onderdeel uitmaken van de politieorganisatie zoals opgenomen in de Politiewet 2012. Er worden momenteel twee wetgevingstrajecten voorbereid om de LMO en de PA met specifieke voorwaarden van sturing in de politieorganisatie onder te brengen.

### **1.4 Gerelateerde onderzoeken**

Sinds de vorming van de Nationale Politie op 1 januari 2013 zijn diverse (deel)onderzoeken naar de vorming, inrichting en werking van Nationale Politie gestart. Een aantal van deze onderzoeken vertoont (enige) overlap met het IBO Politie. De werkgroep heeft bij het uitvoeren van haar werkzaamheden rekening gehouden met het verloop van deze onderzoeken. Te noemen zijn onder andere:

- Tussenrapportage van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012<sup>6</sup>;
- Periodieke rapportages van de Commissie van Toezicht op het Beheer van de Politie<sup>7</sup>;
- Politieproductiviteit, Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie<sup>8</sup>;
- Periodieke rapportages van de Inspectie VenJ<sup>9</sup>;
- Project Sturing financieel beheer politie, uitgevoerd in eigen beheer door de minister van VenJ (Directoraat-Generaal Politie, DGPOL);
- Periodieke rapportages van de Reviewboard Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie<sup>10</sup>;
- Herijking realisatieplan Nationale Politie<sup>11</sup>;

6 Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 oktober 2013, houdende de aanwijzing van de leden van de commissie Evaluatie Politiewet 2012, Staatscourant nr. 29956, gepubliceerd op 29 oktober 2013.

7 Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 15 mei 2014, nummer 513226, houdende instelling van de Commissie van toezicht op het beheer politie.

8 Tilburg University en KU Leuven (mei 2014), S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Crompvoets, L. Janssen en R. Peeters.

9 Eerste tot en met vijfde onderzoek vorming Nationale Politie

10 Besluit van 20 maart 2013, nr. 13. 000519, houdende de benoeming en vergoeding van de leden van het Adviescollege Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.

11 TK 29628, 554.

- Het onderzoek naar inzicht in de omvang van het personele en materiële budget politie (PenM onderzoek)<sup>12</sup>.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 van dit rapport worden allereerst de hoofdlijnen van de politieorganisatie en het politiestelsel geschetst. Vervolgens geeft hoofdstuk 3 een analysekader om het begrip effectiviteit in de context van dit IBO te duiden: het vijf-pijler-model. Tevens bevat hoofdstuk 3 een analyse hoe de belangrijkste actoren in het politiebestedel (de minister van VenJ, de gezagsdragers, de Nationale Politie en ketenpartners) invloed uitoefenen op het functioneren van de politieorganisatie en het politiebestedel. Verder geeft hoofdstuk 3 inzicht in de informatie die de actoren beschikbaar hebben om te kunnen sturen op de effectiviteit van de politie en welke lacunes er zijn in de informatievoorziening. In hoofdstuk 3.4 worden de drie hoofdvragen van dit IBO (zie paragraaf 1.2) beantwoord. In hoofdstuk 4 worden ten slotte voorstellen tot verbetering gedaan.

<sup>12</sup> Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016 – 2020

## 2 Beschrijving organisatie en taken Nationale Politie

### 2.1 De vorming van de Nationale Politie

#### *Historisch perspectief vanaf 1993*

Op 1 april 1994 trad de Politiewet 1993<sup>13</sup> in werking. Deze wet verving de Politiewet 1957. Met de invoering van de Politiewet 1993 werden de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Sinds 1993 is een reeks evaluaties van het regionale politiebesteding uitgevoerd<sup>14</sup>. In grote lijnen gaven deze evaluaties aan dat het duale gezag (de gezamenlijke sturing door burgemeesters en openbaar ministerie) een groot goed was van het bestel maar dat de regionale indeling leidde tot grote verschillen tussen korpsen. Uit een doorlichting van het politiebesteding in 2005 bleek dat de politie als organisatie te zeer verbrokken was, dat de samenwerking binnen de politie onvoldoende was en de politie als organisatie geen eenheid vormde. Er waren grote verschillen tussen de politiekorpsen in de taakuitvoering en werkwijzen en in beheer en bedrijfsvoering. Er ontbrak een zogenoemd 'dak op de regio's' waarmee de ministers eenduidige afspraken konden maken. Ook werd een zwakke democratische inbedding geconstateerd. De functie van het regionale college als bestuurlijk orgaan was uitgehold en de gemeenteraden vervulden een marginale rol in het bestel. In 2010 oordeelde de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, thans Inspectie van Veiligheid en Justitie) over de samenwerking binnen de politie dat de beoogde samenwerking tussen de korpsen onvoldoende was gerealiseerd en dat de beoogde verbetering van het gemeenschappelijk functioneren van de Nederlandse politie niet was bereikt. Mede op basis van deze onderzoeken heeft het kabinet Rutte I besloten dat er een Nationale Politie moest komen onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid.

#### *De nieuwe politiewet*

Uiteindelijk is de Nationale Politie op 1 januari 2013 van start gegaan. De invoering van de Politiewet 2012 betekende een grote reorganisatie van het politiebesteding: de 25 regionale politiekorpsen, het KLPD en de vtsPN werden omgevormd tot één landelijke politieorganisatie onder leiding van één korpschef.

De vorming van de Nationale Politie heeft als hoofddoel bij te dragen aan een veiliger Nederland door het creëren van een slagvaardiger, effectiever en efficiënter opererende politie<sup>15</sup>. De achterliggende twee hoofddoelen<sup>16</sup> daarbij zijn:

1. het vormen van één eenheid waardoor de politie slagvaardiger, efficiënter en effectiever wordt en meer tijd krijgt voor uitvoerende taken en waarbij de verbinding tussen het lokale niveau en de politie wordt versterkt (landelijk raamwerk en lokaal maatwerk);

13 Wet van 9 december 1993, tot vaststelling van een nieuwe Politiewet. Vervallen m.i.v. 1 januari 2013.

14 O.a. Onderzoek Evaluatie Politiewet 1993 (1998), Bestel in Balans (1998) en Evaluatie Politieorganisatie lokaal verankerd, nationaal versterkt (2005).

15 Toespraak door minister Opstelten 'Dag 1': officiële start Nationale Politie'. Den Haag, Ridderzaal, 3 januari 2013.

16 Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 (32.822), Politiewet 2012 (30.880); nadere memorie van antwoord (EK 30.880/ 32.822 H).



2. het creëren van een politieorganisatie die meer ruimte biedt aan de professionaliteit van de politiemedewerker waardoor de politiezorg beter wordt.

Bij de inrichting van het nieuwe bestel is het beheer van de politie gecentraliseerd. Daardoor is in het nieuwe systeem de democratische controle door het parlement ten aanzien van het beheer versterkt. De Tweede Kamer kan de minister nu direct op zijn beheersverantwoordelijkheid voor de politie aanspreken.

Het kabinet heeft met de nieuwe wet een sturingsmodel ingericht waarbij de minister vanuit zijn politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid de kaders stelt voor het beheer (en enkele landelijke beleidsdoelstellingen stelt) en de korpschef vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de leiding en het beheer van het korps zorg draagt voor de uitvoering. De minister draagt volledige politieke verantwoordelijkheid voor het beheer en legt daarover verantwoording af aan het parlement. De korpschef is, bij wet, ondergeschikt aan de minister.

Bij de inrichting van het nieuwe bestel is het gezag van de burgemeester en de Officier van Justitie over de politie-inzet onveranderd gebleven. Ook is met de komst van de Nationale Politie vastgehouden aan het uitgangspunt dat de politie een lokale basis moet hebben, dicht bij de burger, in de wijk en in de gemeente.

De organisatorische inrichting van de Nationale Politie is beschreven in bijlage 6.

## **2.2 De wettelijke taken en de taakuitvoering**

### **2.2.1 *Wettelijke taken van de politie***

De Nationale Politie is een rechtspersoon sui generis<sup>17</sup> waarvan de taken zijn vastgelegd in de Politiewet 2012. Conform artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Sinds lange tijd wordt dit in de praktijk uitgesplitst in drie hoofdtaken:

- 1) Handhaven van de openbare orde en preventie (het voorkomen van overtredingen en misdrijven);
- 2) handhaven van de strafrechtelijke orde (opsporen van misdrijven en overtredingen);
- 3) hulpverlening<sup>18</sup>.

#### **1.1.1 *Taakuitvoering door de politie***

De politie voert op basis van de hierboven beschreven wettelijke hoofdtaken haar dagelijkse werkzaamheden uit. De brede wettelijke taakomschrijving is zo geformuleerd om voldoende ruimte te laten voor de (maatschappelijke) vraagstelling die op de politie afkomt. De uitvoering van politietaken is dan ook zeer divers, en kan variëren van interactie met burgers die hulp behoeven of in de war zijn tot interactie met burgers die gewelddadig en/of crimineel zijn. Bovendien kan de politie in één situatie zowel als hulpverlener, als handhaver en als opspoorder (moeten) optreden, bijvoorbeeld in situaties van huiselijk geweld. Naast het adequaat inspringen, kent het politiewerk ook een groot element van 'paraat zijn',

<sup>17</sup> Een rechtspersoon sui generis ('enige in zijn soort') is een rechtsvorm die erop neerkomt dat de wet aan een bepaald lichaam rechtspersoonlijkheid verleent en daarbij regels vaststelt die zijn aangepast aan de eigen aard van het betreffende lichaam.

<sup>18</sup> Met betrekking tot de hulpverleningstaak is de politie door de wetgever gepositioneerd als een eerstelijns organisatie die de tijdelijke opvang doet indien dit dringend is totdat de hulpverlening het overneemt.

'aanwezig' zijn, bijvoorbeeld op een uitgangsavond of bij een voetbalwedstrijd. Daarnaast is er sprake van 'brengcriminaliteit' waarvan aangiftes door slachtoffers gedaan worden (zoals woninginbraken, straatroven en overvallen) en slachtofferloze 'haaldelicten' (zoals fraude, witwassen en drugscriminaliteit) waar de inspanningen van de politie en andere partners meestal niet voortkomen uit aangiften<sup>19</sup>.

Twee onderzoeken die in een 2012 in opdracht van Politie & Wetenschap (Politieacademie) zijn uitgevoerd hebben laten zien dat<sup>20</sup>:

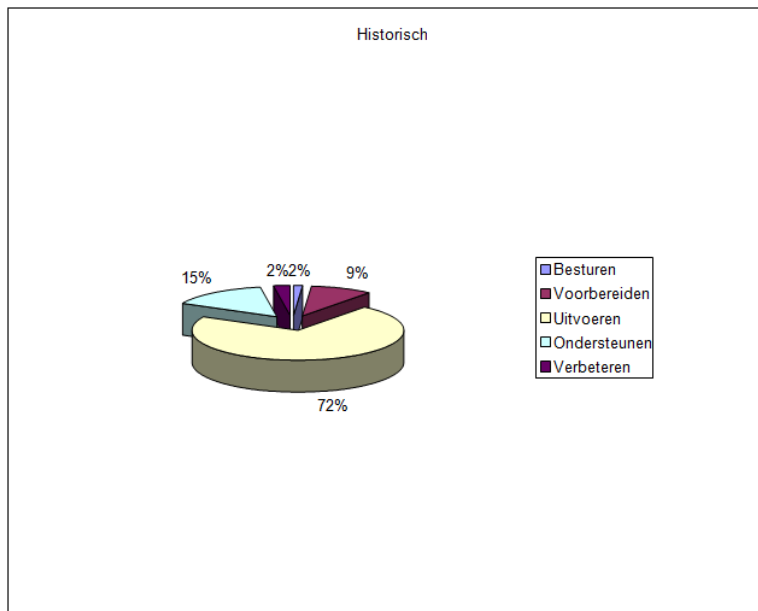
- de formatieve sterkte politie in 1994-2009 sterk is toegenomen, ook relatief gezien als men de bevolkingsgroei in aanmerking neemt: waar Nederland in internationale vergelijkingen altijd een relatief laag aantal politiemedewerkers kende zijn we nu opgeklommen naar de middenmoot;
- in het algemeen is de sterktegroei vooral 'ten goede' gekomen aan de opsporing, met inbegrip van specialistische ondersteuning, de informatieorganisatie en staf- en beleidsfunctie;
- contrair aan de opsporing is de sterkte ontwikkeling in de basispolitiezorg: die is relatief sterk en vanaf 1999 ook absoluut afgenomen.

Op basis van historische gegevens, zoals het Budget verdeelsysteem (BVS), kengetallen Nederlandse Politie en jaarverslagen van diverse korpsen, is de totale uitvoerende organisatie in beeld gebracht. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de operationele en sturende werkzaamheden. De sturende werkzaamheden omvatten zowel strategische plannen, als het voorbereiden van werkzaamheden, het monitoren en eventueel aanpassen van de processen. De uitvoerende werkzaamheden laten zich vertalen in de werksoorten intake, noodhulp, opsporing, operationeel sturen en handhaven (waaronder arrestantenzorg en goederenzorg). De ordening geeft een globaal beeld van de tijdbesteding van de politie.

Door de historische gegevens te koppelen aan het aantal fte, kan worden opgemaakt dat in het verleden ca. 72% van het aantal fte zich bezig heeft gehouden met de operationele taakuitvoering. De overige ca. 28% houdt zich bezig met de strategische, tactische en ondersteunende werkzaamheden, zoals hierboven kort weergegeven. In onderstaande diagram (figuur 4) is een nadere uitsplitsing gemaakt van de tijdbesteding aan de verschillende werkzaamheden.

19 Bron: Kamerantwoorden bij Schriftelijke vragen voor de politie t.b.v. WGO, 3 juni 2015.

20 De sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterkte sinds 1994. Politie&Wetenschap en Blauw hier een daar; onderzoek naar de sterkte van de Politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland en Wales en Nordrhein Westfalen Politie&Wetenschap.

**Figuur 4: uitsplitsing naar verschillende werkzaamheden**

Bron: Nationale Politie op basis van historische gegevens

## 2.3 Sturingsrelaties binnen het politiebestedel

Met betrekking tot sturing van de Nationale Politie is het onderscheid tussen externe en interne sturing van belang. Externe sturing heeft betrekking op de gerichte beïnvloeding van de politieorganisatie en de politietaak door andere partijen. Dit wordt aangeduid als 'sturing *op* de politie'. In het kader van de externe sturing speelt de Politiewet 2012 een essentiële rol, omdat daar de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de politie zijn gedefinieerd.

De interne sturing heeft betrekking op de sturing binnen de politieorganisatie. Dit wordt aangeduid als 'sturing *door* de politie'. In de Politiewet 2012 is met betrekking tot de interne sturing weinig vastgelegd. Binnen het domein van de interne sturing kan een onderscheid worden gemaakt tussen sturing op operationeel niveau en sturing op presterend vermogen. Figuur 5 geeft een overzicht van de sturingsrelaties binnen het politiebestedel.

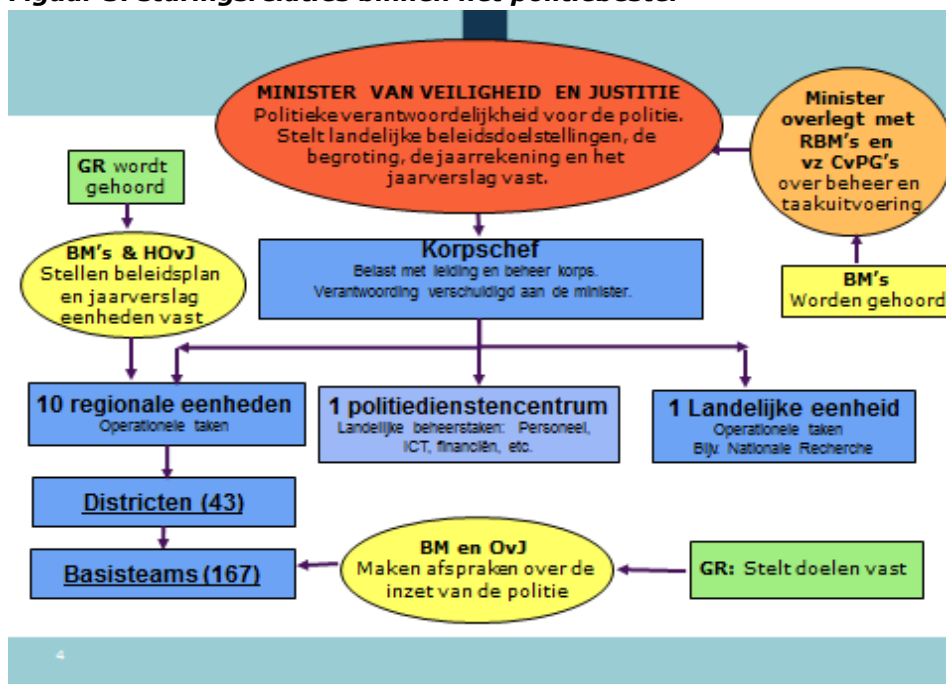
### 2.3.1 Sturing *op* de politie (externe sturing)

Bij sturing *op* de Nationale Politie is onderscheid gemaakt in de sturing op het beheer door de minister van VenJ, met betrokkenheid van de gezagsdragers, en sturing op de taakuitvoering door de gezagsdragers. De gezagsdragers bepalen *wat* de politie moet doen als het gaat om de taakuitvoering en de politie en gezagsdragers bepalen in overleg *hoe* de politie haar taken uitvoert.

Ten aanzien van de taakuitvoering schept de minister van VenJ de randvoorwaarden waarbinnen het gezag haar taken uit kan voeren: de minister heeft daarbij een faciliterende rol. Hij stelt via zijn beheersbevoegdheden de gezagsdragers in staat hun gezag uit te oefenen ('de minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet'). De minister stuurt op hoofdlijnen op de taakuitvoering door het

vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen. Verder bepaalt hij in afstemming met het gezag het aandeel van de Landelijke Eenheid en elke regionale eenheid in de verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen. De minister stuurt niet op de invulling van de verantwoordelijkheid van het gezag.

**Figuur 5: sturingsrelaties binnen het politiebestedel**



De verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering - de inzet en het optreden van de politie - ligt bij de gezagsdragers. Het gezag over de politie berust bij de burgemeester voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Het gezag over de politie berust bij de (Hoofd)OvJ voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De burgemeester legt verantwoording over de taakuitvoering af aan de gemeenteraad. De Officier van Justitie legt hierover getrap - via de verantwoordelijkheid van de minister van VenJ voor het openbaar ministerie - verantwoording af aan de Tweede Kamer.

Op regionaal niveau wordt het regionale beleidsplan en de sterkteverdeling binnen de eenheid vastgesteld door de gezagen, te weten alle burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. De prioritering en doelstellingen in het plan zijn gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van de verschillende gemeenten en het beleidsplan van het OM ("bottom up"). Daarnaast worden de doelstellingen opgenomen die door de minister van VenJ aan het korps zijn toebedeeld vanwege de landelijke beleidsdoelstellingen ("top down"). De regioburgemeester is het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister als voor de andere burgemeesters.

Op lokaal niveau bepaalt de driehoek<sup>21</sup> welke veiligheidsproblemen met prioriteit worden aangepakt en met welke politie-inzet. Dit binnen de kaders van het lokaal veiligheidsplan van de gemeente en de doelstellingen van het OM.

21 De driehoek is het orgaan waarin het overleg plaatsvindt over de taakuitvoering van de politie, namelijk door de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de lokale politiefchef ex art 13 Politiewet. Het gezag kiest op welk

Naast de Officier van Justitie en Burgemeester fungeren ook de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV, crisisbeheersing, bewaken en beveiligen) en de staatssecretaris van VenJ (vreemdelingen) als bevoegd gezag. De minister van Infrastructuur en Milieu (verkeersveiligheid en milieuregelgeving) heeft geen gezagsrelatie met de politie, maar ontwikkelt wel wetgeving op de betreffende gebieden dat vervolgens via aansturing van het OM door de politie wordt uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de minister van Economische Zaken (economische delicten, landbouwregelgeving, regelgeving voedsel en waren).

### 2.3.2 *Sturing door de politie (interne sturing)*

Met het sturen *door* de politie wordt de interne sturing van de politie bedoeld. Sturing door de politie kan worden verdeeld in: sturing van het dagelijks werk en (lijn)sturing op het presterend vermogen.

#### *Sturing van het operationele politiewerk*

Met de operationele sturing wordt in abstractere termen de vraag beantwoord *hoe* de politie iets doet, het gaat om de keuzen voor de specifieke handelingen om uitvoering te geven aan het dagelijks politiewerk. Op dit niveau wordt de koppeling gelegd tussen het concrete werkaanbod en de concrete sterkte inzet en vindt de afweging plaats tussen planvorming en incidentsturing. De vraag hoe de politie haar werk doet is sterk gerelateerd aan de buitenwereld. Immers de politie werkt bij de aanpak van onveiligheid samen met partners en de werkzaamheden van politie moet aansluiten bij de werkzaamheden van partners (en vice versa).

Het sturen op het operationele werk begint met de focus op het werk op straat (beschikbaarheid/ paraatheid) en de klussen die er liggen (bijvoorbeeld aankomende evenementen). De briefing van de medewerkers die het operationele werk verrichten is het belangrijkste sturingsinstrument (zowel voor de agent op straat als voor rechercheurs). De briefing op hogere besturingsniveaus zijn dienend aan de briefing op de lagere besturingsniveaus. Deze briefings geven context (probleemgericht) aan de dagelijkse praktijk die gekenmerkt wordt door de waan van de dag. Het effect van sturing op dagelijks werk is terug te vinden in de:

- a) (dagelijkse) briefings op alle niveaus, tot en met de (maandelijkse) nationale briefing aan toe;
- b) operationele coördinatie binnen de teams/afdelingen (door de operationeel commandant. Kennis, informatie, capaciteit en urgentie komen daar samen);
- c) afhandeling meldingen;
- d) op- en afschaling bij incidenten. Dit wordt bepaald door de Officier van Dienst en kan leiden tot inzet van Team Groot Schalige Opsporing (TGO), TGO+, Nationale Staf Grootchalig en Bijzonder Optreden (SGB0) en eventueel Commando Plaats Incident (CoPI). Bij rampen- en crisisbestrijding gebeurt dit in multidisciplinair verband via de Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure-structuur (GRIP-structuur)<sup>22</sup>.

---

niveau de driehoek wordt vormgegeven (per gemeente, per basisteam, per district). . Afhankelijk van het onderwerp en de keuzes van gezagsdragers, kan de prioriteitstelling in plaats van in de driehoek ook plaatsvinden in (integrale) stuurploegen die op districts- en/of regionaal niveau kunnen worden vormgegeven.

<sup>22</sup> De zogeheten GRIP-structuur speelt een belangrijke rol bij de opschaling bij een ramp of crisis. Opschaling vindt plaats op basis van de ernst en omvang van de gebeurtenis. Bij opschaling kunnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden wijzigen. Feitelijk richt de GRIP-procedure zich op het zoeken naar het meest geschikte afstemmingsniveau.

Deze vorm van sturing wordt gebruikt voor alle operationele uitdagingen, variërend van zichtbaarheid in een wijk in het kader van voorkomen van inbraken door noodhulpauto's tot deelname van de politie aan lokale of regionale SGBO's (staf grootschalig en bijzonder optreden). In bijzondere gevallen vindt dit op nationaal niveau plaats (NSGBO).

Daarnaast zijn de briefings bedoeld om de informatiepositie van de collega's in de teams te verbeteren. Deze taak wordt vervuld enerzijds door de collega's die informatie ophalen op straat wat gekanaliseerd wordt naar de informatie organisatie. Anderzijds levert de informatieorganisatie deze informatie door het onderzoeken van bronnen waaronder social media.

Op basis van de informatie, de gegevens van partners en de kennis over de evenementen en gebeurtenissen in het gebied kan besloten worden tot specifieke inzet (bijvoorbeeld bikers, motoragenten, flex ME).

#### *(Lijn) sturing op het presterend vermogen door de politie*

De interne sturing op presterend vermogen is een verantwoordelijkheid van leidinggevend en op verschillende niveaus binnen de politieorganisatie. Sturing op presterend vermogen gebeurt via managementgesprekken, de briefing, het werkoverleg en teamgesprekken. Deze gesprekken worden ondersteund door een dashboard met prestatie-indicatoren. Bij prestatie-indicatoren moet gedacht worden aan het aantal inbraken, het aantal staande houdingen en bijvoorbeeld ook verzuimgegevens.

In de ontwikkeling van de Nationale Politie is het managementgesprek als het meest belangrijke instrument gepositioneerd. Een managementgesprek is een moment waarop gezamenlijk in een open gesprek sturing plaatsvindt op de ontwikkeling van het betreffende onderdeel op de lange termijn, vanuit de context van de veiligheidsontwikkeling, om het presterend en lerend vermogen te vergroten met als hulpmiddel vastgestelde indicatoren over prestaties. Managementgesprekken worden gevoerd tussen leidinggevend en op opeenvolgende besturingsniveaus (dus: korps – eenheid/directie, eenheid/directie – district/dienst en district/dienst – basisteam/afdeling). De cyclus van gesprekken start op basisteam/afdelingsniveau. Dit biedt ruimte om positieve ontwikkelingen, knelpunten en signalen binnen een redelijke termijn in te brengen in een managementgesprek op een hoger niveau.

Een ander belangrijk stuurmiddel wordt gevormd door de afspraken over werkwijzen en handelen van de politie in specifieke portefeuilles tussen de collega's in de betreffende werkvelden (sturen op uniformiteit via werkingsdocumenten).

## **2.4**

### **Grondslag en financiering**

De huidige meerjarige bekostiging van de Nationale Politie leidt tot een operationele doelsterkte van 49.802 fte conform het Inrichtingsplan. Structureel wordt in de bekostiging uitgegaan van een operationele sterkte van 49.500 fte en een totaal aantal van 58.000 fte (operationele + niet-operationele sterkte). Voor 2015 werd verwacht dat de totale sterkte 60.739 fte is en de totale bijdrage 4.967 miljard euro<sup>23</sup>. Dit budget wordt lumpsum ter beschikking gesteld aan de Nationale Politie en dient volledig ten gunste te komen van adequate politiezorg. Hiermee wordt

<sup>23</sup> Begroting Nationale Politie 2015-2019.

beoogd de politie voldoende flexibiliteit te geven om haar eigen, professionele afwegingen te maken en haar doelstellingen te realiseren onder verantwoordelijkheid van de gezagsdragers<sup>24</sup>.

De Nationale Politie wordt voornamelijk bekostigd uit artikel 31 van de begroting van het ministerie van VenJ, maar ontvangt ook van andere onderdelen van Veiligheid en Justitie een relatief (kleine) bijdrage (ca. 150 mln. per jaar). Jaarlijks ontvangt het korps een in grote mate lump sum-bijdrage (bestaande uit een algemene bijdrage en bijzondere bijdragen) van opgeteld ca. 4,9 miljard euro in 2015<sup>25</sup>. Dit bedrag loopt af, voornamelijk door taakstellingen van het kabinet-Rutte I (zie tabel II<sup>26</sup>). Uit de bijdrage bekostigt het korps zijn normale bedrijfsvoering.

**Tabel II: bijdrage aan de Nationale Politie**

<b>bedragen in mln. euro</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
totale bijdragen	4967	5043	4963	4887	4820
totaal personele kosten	3937	3964	3985	3827	3778
totaal materiële kosten	1155	1164	1113	1051	1044
<b>totaal exploitatiekosten</b>	<b>5092</b>	<b>5129</b>	<b>5009</b>	<b>4878</b>	<b>4822</b>

De in tabel II weergegeven bijdrage is exclusief de bijdrage aan de Politieacademie (een ZBO op basis van de LSOP wet) en het aandeel van de veiligheidsregio's en de ambulancesector aan de nu nog 23 gemeenschappelijke meldkamers. Zoals aangegeven maken beide onderdelen geen onderdeel uit van de Nationale Politie en daarmee ook niet van de begroting van de politie. Deze twee organisatieonderdelen zijn ook niet meegenomen in de scope van dit IBO.

Veruit het grootste deel van de kosten van de politie betreffen personeelskosten, namelijk circa 3,9 mld. euro per jaar. Deze kosten kunnen als volgt worden uitgesplitst<sup>27</sup>.

**Tabel III: uitsplitsing personele kosten**

<b>Personele kosten in mln. euro</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Salariskosten	3738	3779	3750	3781	3680	3643
inhuur derden	131	84	84	72	56	46
mutaties p-voorzieningen	8	8	8	8	8	8
opleiding en vorming	74	67	78	74	68	68
<b>totaal personele lasten</b>	<b>3951</b>	<b>3937</b>	<b>3920</b>	<b>3934</b>	<b>3812</b>	<b>3765</b>

24 De gezagsdrager van de politie zijn: 1) de burgemeester voor de lokale handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, 2) de (hoofd) Officier van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, 3) de minister van VenJ voor het beheer en landelijke prioriteiten, 4) de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid voor crisisbeheersing, bewaken en beveiligen en 5) de staatssecretaris van VenJ voor vreemdelingen.

25 Begroting 2016-2020 Nationale Politie.

26 Begroting 2016-2020 Nationale Politie.

27 Begroting 2016-2020 Nationale Politie.

De overige circa 1,1 mld. euro omvatten materiële kosten. Deze kosten kunnen als volgt worden uitgesplitst<sup>28</sup>.

**Tabel IV: uitsplitsing materiële kosten**

<b>Materiële kosten in mln.</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Rente	20	18	20	20	19	17
Huisvesting	347	347	333	320	318	318
Vervoer	183	181	176	175	169	169
verbindingen&automatisering	396	351	357	340	274	274
gewelddelingen&uitrusting	85	51	38	38	36	36
Operationeel	98	93	90	89	84	84
Beheer	126	114	112	113	103	103
<b>totaal materiële kosten</b>	<b>1256</b>	<b>1155</b>	<b>1125</b>	<b>1094</b>	<b>1002</b>	<b>1000</b>

## 2.5 Verdeling van sterkte en middelen

Zowel het budget als de politiesterkte is niet onuitputbaar en vragen derhalve om een adequaat verdeelmechanisme. Met betrekking tot de middelen- en sterkteverdeling voor de Nationale Politie kunnen drie niveaus worden onderscheiden:

1. de verdeling van de middelen vanuit het Rijk naar VenJ ten behoeve van de politie;
2. de verdeling van middelen en operationele sterkte door de minister van VenJ over de eenheden;
3. de verdeling van de sterkte door het gezag 'binnen de eenheid'.

De verdeling van de operationele sterkte door de minister van VenJ over de eenheden is neergelegd in de Politiewet en in Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) verdeling middelen en sterkte, waarbij de verdeling van sterkte is gebaseerd op het Budgetverdeelsysteem (BVS), zie bijlage 7 voor een nadere toelichting. Het BVS is ontwikkeld onder het oude bestel en is (nog) niet aangepast in het huidige bestel). De minister van VenJ verdeelt zowel de middelen (voor de sterkte en voor het materieel) als de sterkte (operationeel en niet-operationeel) over de onderdelen van de politie.

De omvang van de operationele sterkte en de verdeling ervan over de onderdelen van de politie wordt door de minister voorafgaand aan het begrotingsjaar bepaald en is voor de korpschef randvoorwaarde voor zijn bedrijfsvoering. De korpschef maakt dat inzichtelijk in het beheerplan door middel van een Organisatie- & Formatieplan (O&F-plan).

De omvang van de niet-operationele sterkte en van de middelen worden in de begroting en in het beheerplan over de onderdelen van de politie verdeeld. De korpschef maakt daarvoor, op basis van de zogeheten jaaraanschrijving van de minister, het ontwerp. De minister stelt de begroting en het beheerplan vast en verdeelt daarmee de niet-operationele sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie. De vaststelling van de verdeling van de sterkte binnen een eenheid over de onderdelen van de eenheid geschiedt door het gezag.

<sup>28</sup> Begroting 2014-2019 Nationale Politie.



## 2.6 Ontwikkeling vorming Nationale Politie

De minister van VenJ rapporteert twee keer per jaar aan de Tweede Kamer over voortgang van de vorming van de Nationale Politie. Deze voortgang wordt ook periodiek gemonitord door de inspectie Veiligheid en Justitie. Deze heeft inmiddels een vijftal rapportages uitgebracht. In 2013 werd duidelijk dat de hoge veranderambities bij ongewijzigd beleid consequenties zou hebben voor het presterend vermogen van de politie<sup>29</sup>. In augustus 2015 is daartoe de herijkingsnota met daarin de herijking van het realisatieplan aan de Kamer gezonden.

In september 2015 heeft de commissie Evaluatie politiewet 2012 haar eerste tussenrapportage opgeleverd<sup>30</sup>. De commissie concludeert dat veelvuldig genoemde voordelen van de Nationale Politie zijn: verbetering van operationele slagkracht en vereenvoudiging van samenwerking en informatie-uitwisseling.

Er is breed vertrouwen dat blijvende schaalvoordelen gerealiseerd zullen kunnen worden, hoe veeleisend de overgang van oud naar nieuw ook blijkt te zijn.

De centralisatie van de bedrijfsvoering wordt deels positief ervaren. 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. Aan de andere kant ervaren de lokale gezagsdragers 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 bij wet gekozen vormgeving van lokaal gezag en landelijk beheer is een nieuw element van deze reorganisatie waarvan de werking nog niet in de praktijk is uitgekristalliseerd.

De commissie geeft aan dat het nieuwe bestel de hoofdrolspelers vraagt hun eigen rol evenwichtig te spelen en ruimte te laten voor de andere partijen. In de overgang naar het nieuwe bestel is volgens haar een zorgvuldige afbakening van de onderlinge verhoudingen en een coöperatieve instelling van de actoren van doorslaggevende betekenis.

In zijn standpunt<sup>31</sup> op dit eerste rapport van de commissie evaluatie politiewet geeft de minister aan dat bij de herijking is overeengekomen dat de eenheden meer ruimte zal worden gegeven om lokaal maatwerk tot stand te brengen. Hierdoor kan de politie beter leveren wat het gezag vraagt van de politie. Door de politiechefs meer te betrekken bij landelijke keuzes op het gebied van het beheer zal ook een betere verbinding ontstaan tussen het beheer en de taakuitvoering.

De korpsleiding zal in dit nieuwe sturingsconcept meer te werk gaan als een raad van bestuur door meer kaderstellend en strategisch te gaan werken. De operationele verantwoordelijkheid voor de resultaten en de kwaliteit ligt bij de politiechefs. Tevens krijgen de politiechefs een groter (financieel en personeel) mandaat. Zo

29 Dit bleek onder andere uit het rapport 'Nationale Politie op koers?' van de Inspectie Veiligheid en Justitie en uit de bevindingen van de Commissie van toezicht op beheer politie

30 'Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's'. Opgesteld door de Erasmus Universiteit Rotterdam in opdracht van de commissie Evaluatie Politiewet 2012. (Kamerstuk 29 628, nr. 580 en Kamerstuk 30 880, V).

31 Standpunt op de eerste rapport van de commissie evaluatie politiewet. Brief van 17 december 2015. Kamerstuk 29 628, nr. 598.

krijgen de politiechefs meer financiële sturingsmogelijkheden door vergroting van het aantal budgetten waar zij over beslissen. Ook anderszins krijgen zij betere stuurmogelijkheden. Zo krijgen de politiechefs na afronding van de zogenaamde fase I van de personele reorganisatie de taak om in overleg met het gezag, binnen gegeven kaders, de eenheidsformatie op te stellen. Bovendien worden een aantal beperkingen op (ver)plaatsen, werven en scholing opgeheven waardoor de politiechefs hun personeelsmandaat ook daadwerkelijk kunnen uitvoeren. Daarmee komen de politiechefs beter in positie om het gezag lokaal op maat te bedienen<sup>32</sup>.

Bij het meer evenwichtig en rolvast invullen van de rollen is overeengekomen dat de hoofdrolspelers in het bestel de nodige ruimte zullen bieden aan de andere partijen om mogelijke spanningen in het politiebestedel zo tijdig mogelijk op te lossen. Mogelijke knelpunten die voortvloeien uit de spanning tussen gezag en beheer, centraal en decentraal en beleid en uitvoering zullen zo veel mogelijk aan de voorkant, voorafgaand aan besluitvorming, met elkaar worden besproken. Het bovenstaande zal er aan bijdragen dat er meer evenwicht in de sturing tot stand komt, met ruimte voor lokaal maatwerk.

Om de regioburgemeesters beter in staat te stellen hun rol te vervullen, is afgesproken dat de minister van Veiligheid en Justitie hen meer aan de voorkant betreft bij landelijke beheer- en beleidskeuzes en hen daarbij voldoende ruimte geeft om de burgemeesters binnen hun eenheden te consulteren.

<sup>32</sup> Conform besluitvorming op het Artikel 19 overleg van 25 augustus 2015.

### 3 Analyse en beoordeling

In hoofdstuk 2 zijn de hoofdlijnen van de politieorganisatie en het politiebestedel geschetst. Om te komen tot opties ter verbetering van de effectiviteit van de politie (hoofdstuk 4), analyseert de werkgroep in hoofdstuk 3 allereerst welke actoren in het politiebestedel sturen op de effectiviteit van de politie, op welke manier dat gebeurt en waar mogelijk nog winst te behalen is.

Om effectiviteit in het kader van dit IBO te duiden wordt in paragraaf 3.1 een analysekader geïntroduceerd: het vijf-pijler-model. Vervolgens bevat paragraaf 3.2 een analyse van de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren die binnen het politiebestedel verantwoordelijkheid dragen voor het effectief functioneren van de politie. Paragraaf 3.3 geeft inzicht in de (management)informatie die de actoren beschikbaar hebben en hoe de actoren deze informatie gebruiken om te sturen op effectiviteit. In paragraaf 3.4 geeft de werkgroep haar oordeel over de zwakke en sterke punten ten aanzien van sturing op effectiviteit door de actoren in het politiebestedel. In deze paragraaf worden ook de verbanden gelegd met drie hoofdvragen van dit IBO (zie paragraaf 1.2).

#### 3.1 Effectiviteit conform het vijf-pijler-model

##### 3.1.1 *Algemene introductie vijf-pijler-model*

Het vijf-pijler-model is een algemeen cyclisch model met vijf onderdelen: income, input, throughput, output en outcome (figuur 6). Het betreft een veelgebruikt model om verschillende typen informatie over een bepaalde organisatie in kaart te brengen. Het model is bedoeld om inzicht te geven in de omgeving, processen, producten, resultaten en effecten van een organisatie en de relaties die hiertussen bestaan. Via het model kan getoetst worden of de processen en producten passen bij de ambities en doelstellingen van de organisatie.

Door de relaties tussen de onderdelen van het model inzichtelijk te maken, ontstaat bovendien een beeld over hoe bepaalde gedragingen of beslissingen doorwerken op de doelmatigheid, productiviteit en doeltreffendheid van de organisatie. Het gaat daarbij zowel om interne beslissingen van de organisatie zelf als om beslissingen van andere actoren die invloed kunnen uitoefenen op het functioneren van de betreffende organisatie.

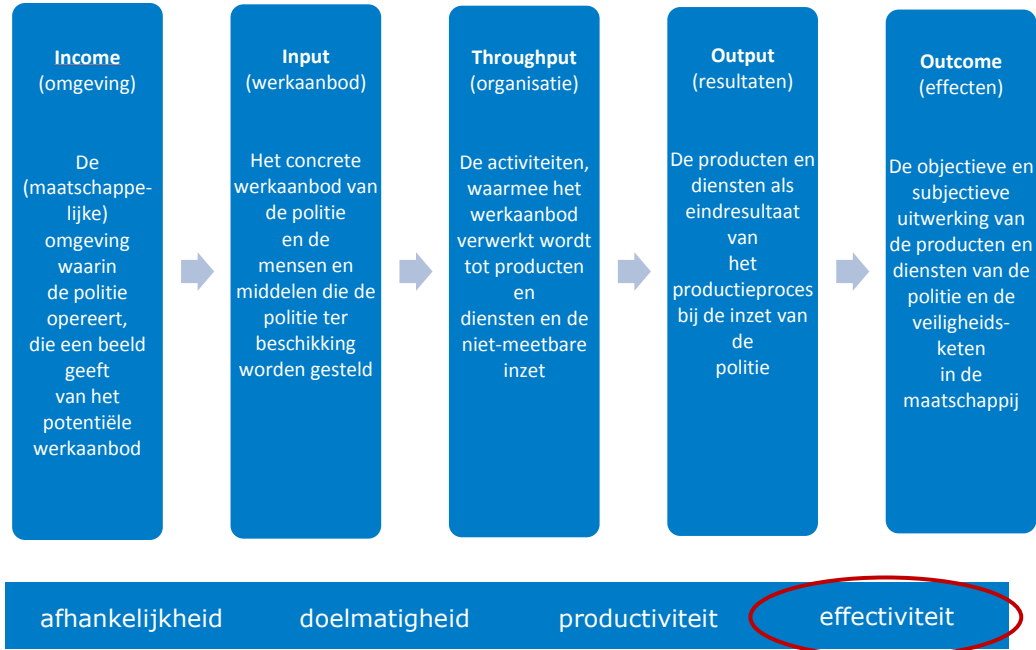
##### 3.1.2 *Het vijf-pijler-model en het politiebestedel*

Het vijf-pijler-model is door de IBO werkgroep gebruikt omdat dit model zowel inzicht biedt in sturing *op* als *door* de politie. Daarbij wordt rekenschap gegeven aan de maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de politie dient te opereren. De werkgroep ziet het vijf-pijler-model daarom als een goed toepasbaar instrument om inzicht te bieden in het functioneren van het politiebestedel en de relaties binnen het bestel die van invloed zijn op de doelmatigheid en effectiviteit van de politie<sup>33</sup>. Die verkregen inzichten gebruikt de werkgroep vervolgens om verbeterpunten aan te wijzen voor de doelmatigheid en effectiviteit van de politie. De IBO-werkgroep

<sup>33</sup> Het model kan bekeken worden vanuit het perspectief van de verschillende actoren binnen het politiebestedel. In dit IBO kijkt de werkgroep naar het vijf-pijler-model vanuit het perspectief van de Nationale Politie.

ziet het vijf-pijler-model nadrukkelijk niet als dogmatisch new public management model dat louter moet leiden tot inzicht in prestatiecijfers; het is een handvat voor analyse.

**Figuur 6: Het vijf-pijler-model**



### **Income**

In termen van het politiebepel geeft de eerste pijler *income* een beeld van de (veranderingen in de) maatschappelijke omgeving waarin de politie functioneert en de effecten hiervan op de potentiële vraag naar politie-inzet. Het zijn factoren waar de politieorganisatie zelf geen directe invloed op uit kan oefenen.

### **Input**

De tweede pijler *input* kan voor de politie in twee onderdelen worden uitgesplitst.

Ten eerste bestaat de *input* uit de financiële, materiële en personele middelen die kunnen worden ingezet voor een politieke taak. De middelen en de operationele doelsterkte (49.802 fte) worden door de minister van VenJ vastgesteld. Tevens verdeelt de minister de middelen en fte's over de 10 regionale eenheden en de landelijke eenheid van de politie.

Ten tweede bestaat de *input* voor de politie uit het concrete werkaanbod. Het potentiële werkaanbod voor de politie is groter dan het werkaanbod dat concreet kan worden opgepakt. De gezagsdragers zijn verantwoordelijk voor de daadwerkelijke inzet van de politie. Dit betekent dat de gezagsdragers verantwoordelijk zijn om een prioritering aan te brengen in het potentiële werkaanbod. Op basis van deze prioritering bepaalt de politie het concrete werkaanbod. Daarbij spelen ook de landelijke beleidsdoelstellingen – die de minister van VenJ vaststelt in overleg met de gezagsdragers – een rol. De landelijke beleidsdoelstellingen vormen *input* voor gezag en politie omdat ze mede richting geven aan de prioritering binnen het potentiële werkaanbod.

Idealiter houden de minister van VenJ, de gezagsdragers en de politie bij het vormgeven van de *input* rekening met de gevolgen van hun beslissingen voor de reeds bestaande inzet van capaciteit en voor de mate waarin deze beslissingen de politie kunnen belemmeren om haar taken doelmatig uit te voeren. Dat betekent dat de politie in staat moet zijn om inzicht te geven in de huidige inzet van capaciteit en in situaties waarbij randvoorwaarden een doelmatige uitvoering in de weg staan.

**Throughput**

De derde pijler *throughput* is het proces dat leidt tot het ontstaan van de output en outcome. De *throughput* heeft dus betrekking op de activiteiten die de politie onderneemt om uitvoering te geven aan het concrete werkaanbod dat bepaald wordt door de gezagsdragers.

**Output**

De vierde pijler *output* heeft betrekking op de producten, de kwaliteit, de waarde en het volume van de goederen en diensten die door de politie worden geleverd: de politiestatistiek. De *output* van de politie kan onderscheiden worden in 'zachte output' en 'harde output'. Met harde output worden meetbare prestaties bedoeld, zoals het aantal aanhoudingen en het aantal opgehelderde misdrijven. Zachte output zijn niet (goed) meetbare prestaties, bijvoorbeeld een inspanning op preventie via het geven van voorlichting over het voorkomen van woninginbraak.

**Outcome**

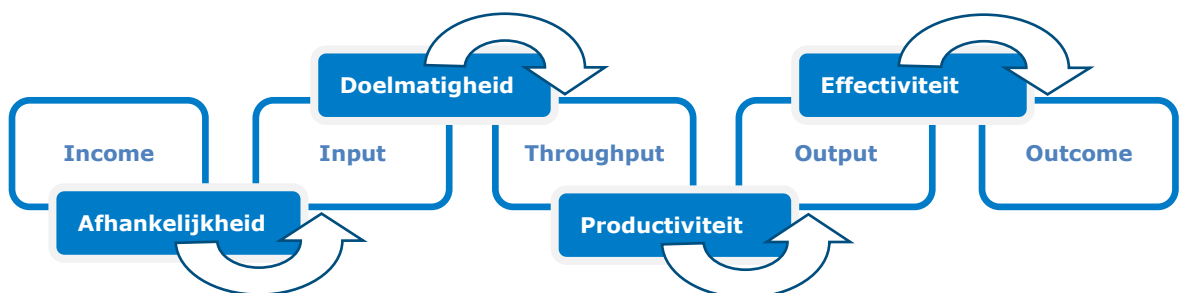
De vijfde pijler *outcome* betreft de (maatschappelijke) effecten die resulteren uit de acties van de politie. Deze effecten kunnen bedoeld of onbedoeld zijn. Toegepast op het politiebesteding heeft de *outcome* betrekking op de bijdragen van de politie aan het verbeteren van de veiligheid, dus de manier waarop de geleverde prestaties bijdragen aan verbetering van de veiligheid. Verbetering van de veiligheid kan bijvoorbeeld gemeten worden op basis van de subjectieve veiligheidsbeleving van burgers of het vertrouwen van de burgers in de politie.

3.1.3

*Verbindingen: afhankelijkheid, doelmatigheid, productiviteit en effectiviteit*

Naast de vijf hierboven beschreven pijlers, kan met het vijf-pijler-model inzichtelijk worden gemaakt hoe de verschillende pijlers in relatie staan met elkaar. De verbindingen tussen de vijf pijlers worden in het kader van het model aangeduid met de concepten afhankelijkheid, doelmatigheid, productiviteit en effectiviteit (figuur 7).

**Figuur 7: verbindingen**



### **Afhankelijkheid**

Het concept *afhankelijkheid* geeft in het vijf-pijler-model de relatie weer tussen de *income* en de *input* pijler. Hiermee wordt bedoeld op factoren die van invloed zijn op de politieorganisatie, maar waarop de politie zelf geen directe invloed uit kan oefenen.

Een belangrijke afhankelijkheid tussen *income* en *input* voor de politie is de sturing door de gezagsdragers. Conform artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie tot taak om *in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven*. Hieruit blijkt de afhankelijkheid van de politie als organisatie binnen het totale politiebesteding. Voor het concrete werkaanbod dat op de politie af komt (de *input*), is de politie afhankelijk van de prioritering die de gezagsdragers maken binnen het potentiële werkaanbod (de *income*). De politie oefent hier indirect wel invloed op uit door vanuit haar vakmanschap inschattingen te geven over veiligheidsrisico's en het potentiële werkaanbod en op basis hiervan het gezag te adviseren bij haar keuze.

Een tweede belangrijke afhankelijkheid tussen *income* en *input* voor de politie zijn de financiële, materiële en personele middelen die door de minister van VenJ ter beschikking worden gesteld om het potentiële werkaanbod aan te pakken (de capacitaire mogelijkheden).

De derde belangrijke afhankelijkheid tussen *income* en *input* vloeit voort uit beslissingen die door de politiek worden genomen. Als gevolg van bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen of incidenten (*income*) kunnen politieke keuzen worden gemaakt die van invloed zijn op de taken van de politie of de wijze waarop de politie uitvoering kan geven aan haar taken (*input*). De politie dient immers in overeenstemming met de rechtsregels (artikel 3 van de Politiewet 2012) uitvoering te geven aan de uitvoering van haar taken. Het optreden van de politie mag niet in strijd zijn met het positieve recht (wetten en verdragen) en het ongeschreven recht (zoals de beginselen van een goede procesorde en algemene beginselen van behoorlijk politieoptreden, zoals proportionaliteit en subsidiariteit).

### **Doelmatigheid**

De relatie tussen de tweede pijler *input* en de derde pijler *throughput* geeft inzicht in de doelmatigheid van een organisatie. De essentie van deze relatie ligt in de mechanismen die zijn ingericht om te waarborgen dat de beschikbare middelen (*input*) op de juiste manier worden gealloceerd (*throughput*). Beleids- en managementinformatie spelen een belangrijke rol bij het sturen op doelmatigheid. De beschikbaarheid van deze informatie is een vereiste om de doelmatigheid te kunnen bewaken en bevorderen.

De politie is primair zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken die zij opgelegd heeft gekregen door de gezagsdragers ('hoe' en 'wat'). De politie is daarbij wel afhankelijk van de randvoorwaarden die worden gesteld door de minister van VenJ en de gezagsdragers. Daarnaast stellen interne regels en protocollen van het korps zelf ook randvoorwaarden aan het optreden van de politie. Kort samengevat beïnvloeden de minister van VenJ, de gezagsdragers en de politie gezamenlijk de potentiële doelmatigheid waarmee de politie haar taken uit kan voeren middels het

vaststellen van randvoorwaarden (*input*), terwijl de politie via de *throughput* de daadwerkelijke doelmatigheid realiseert.

Ook is de politie bij de invulling van de "hoe" afhankelijk van de samenwerkingspartners in de keten. Immers onveiligheidsproblemen worden aangepakt door diverse organisaties en activiteiten moeten op elkaar afgestemd zijn om effectief te zijn.

### **Productiviteit**

In termen van het vijf-pijler-model wordt de productiviteit weergegeven door de verhouding tussen de *throughput* en de *output*. De productiviteit maakt dus inzichtelijk wat de verhouding is tussen de geleverde inspanningen (*throughput*) en de resultaten van die inspanningen (*output*).

Om inzicht te hebben in haar productiviteit en om de productiviteit te bevorderen maakt de politie gebruik van de volgende instrumenten:

- Landelijke en regionale briefings als benchmarkinstrument;
- Overleggen over vakinhoud (adstructie door politie);
- Sturings- en personeelsinstrumenten (zoals managementgesprekken en verzuimgegevens);
- Productiecijfers voor meetbare producten, zoals aantal standhoudingen, aantal geschreven processen-verbaal en aantal opgespoorde verdachten.

Het bepalen van de productiviteit van de politie is echter niet altijd evident. Deels omdat productiviteitsmaatstaven ontbreken, deels omdat de resultaten niet altijd helder of meetbaar zijn (het is bijvoorbeeld niet meetbaar wat je hebt voorkomen door preventie en aanwezig zijn op straat) en deels omdat de politie opereert samen met ketenpartners die gezamenlijk een complex en 'meervoudig' veiligheidsproduct afleveren.

### **Effectiviteit**

De opdracht aan de IBO werkgroep is inzichtelijk te maken hoe de Nationale Politie effectief kan functioneren en om beleidsvarianten te formuleren die op middellange termijn de doelmatigheid en effectiviteit van de politie kunnen verbeteren.

In termen van het vijf-pijler-model wordt de effectiviteit (doeltreffendheid) bepaald door de relatie tussen de *output* en de *outcome*. Met de effectiviteit wordt aangeduid of het gevoerde beleid de beoogde effecten heeft bereikt, binnen de voorgestelde termijnen en of er (positieve dan wel negatieve) neveneffecten zijn opgetreden.

Op basis van de gevraagde taakuitvoering van de politie gaat de effectiviteit over de verhouding tussen de *output* van de politie en de *maatschappelijke effecten* die deze output teweeg brengt. De focus ligt daarbij op de gewenste langere termijn effecten voor de samenleving. Opvattingen over deze gewenste effecten van politieoptreden kunnen veranderen in de tijd doordat ze zich aanpassen aan veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Het is niet altijd goed mogelijk om de *outcome* van de politie meetbaar te maken. De *outcome* wordt bovendien niet alleen door de politie beïnvloed maar ook door de activiteiten van de ketenpartners en tal van maatschappelijke ontwikkelingen die los staan van de politie. Op dit moment wordt de relatie tussen *output* en *outcome* voornamelijk gelegd op basis van beleidstheorie en op basis van subjectieve

instrumenten zoals de Veiligheidsmonitor. De Veiligheidsmonitor heeft betrekking op keten outcome en gaat niet expliciet in op enkel door de politie geleverde diensten. De Veiligheidsmonitor geeft inzicht in de tevredenheid en beleving over het optreden van de politie en haar ketenpartners, daarbij worden geen causale verbanden aangetoond, maar zijn wel correlaties zichtbaar tussen politieoptreden en effecten.

### **3.2 Actoranalyse: verantwoordelijkheden en invloeden op de vijf pijlers**

In paragraaf 3.1 is in beeld gebracht hoe het vijf-pijler-model kan worden toegepast op het politiebestedel. Verbetering van de effectiviteit – relatie output en outcome – van de politie kan ontstaan door verbeteringen in de eerdere fases afhankelijkheid – relatie income en input -, doelmatigheid - de relatie input en throughput - en productiviteit – de relatie throughput en output.

Uit die analyse komt naar voren dat verschillende actoren invloed uitoefenen op het (doelmatig en effectief) functioneren van de politie. Paragraaf 3.2 bevat een actoranalyse waarin de verantwoordelijkheden worden beschreven van de belangrijkste actoren binnen het politiebestedel (de minister van VenJ, de gezagsdragers, de politie en overige ketenpartners). Tevens wordt samengevat hoe deze actoren op basis van hun verantwoordelijkheden invloed uitoefenen op de effectiviteit van de politie. Deze analyse wordt gemaakt langs de lijnen van het vijf-pijler-model.

#### *3.2.1 De Minister van VenJ*

De minister van VenJ dient er zorg voor te dragen dat de politieorganisatie is toegerust om de door de gezagsdragers opgedragen taken te kunnen uitvoeren. De minister heeft hiertoe een financierende en regisserende rol ten aanzien van de politie. Om deze rol waar te kunnen waarmaken, heeft de minister drie verantwoordelijkheden binnen het politiebestedel:

1. verantwoordelijkheid voor het stelsel (inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel);
2. (politieke) verantwoordelijkheid voor het beheer en de bevoegdheden (o.a. toedeling van de middelen);
3. (politieke) verantwoordelijkheid voor een deel van het beleid (o.a. de landelijke beleidsdoelstellingen (in afstemming met het gezag) en beleidsopdrachten).

Vanuit deze verantwoordelijkheden oefent de minister van VenJ invloed uit op alle vijf de pijlers uit het vijf-pijler-model. In de praktijk ligt het zwaartepunt van de invloed van de minister met name bij de *input* en de *throughput* en daarnaast bij de *output*.

#### *Input*

Vanuit zijn verantwoordelijkheden voor het beheer stuurt de minister op de *input* voor de politie door het ter beschikking stellen van de financiële, materiële en personele middelen en de verdeling van de operationele doelsterkte over de Landelijke Eenheid en de tien regionale eenheden.

Op basis van zijn beleidsverantwoordelijkheid stelt de minister - na overleg met de gezagsdragers – de landelijke beleidsdoelstellingen vast. Per 1 januari 2015 gelden de landelijke beleidsdoelstellingen die zijn opgenomen in de Veiligheidsagenda 2015 – 2018. Deze landelijke beleidsdoelstellingen vormen *input* voor de gezagen en de



politie omdat ze mede richting geven aan de prioritering binnen het potentiële werkaanbod.

#### *Throughput*

De minister van VenJ oefent op verschillende manieren invloed uit op de *throughput* van de politie. Ten eerste oefent de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer en zijn bevoegdheden op dat terrein invloed uit op de *throughput*. Zo stelt hij bijvoorbeeld kwalificatie-eisen vast voor de initiële opleiding en de vervolgopleiding en stelt hij via de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (RTGP) eisen rond geweldtoepassing. Ook heeft de minister ten aanzien van de inrichting van de regionale eenheden diverse normen gesteld in het Inrichtingsplan, zo is bijvoorbeeld tot op teamniveau aangegeven wat de procentuele verdeling moet zijn van de personele sterkte over de verschillende opsporingsteams en zijn er eisen gesteld voor het aantal fte voor de aanpak van kinderporno (150 fte verdeeld over de eenheden), de aanpak van Financieel Economische Criminaliteit (FinEc, 18 fte op 1000 fte operationele sterkte) en het percentage HBO-ers in de opsporing (20%).

Tevens oefent de minister invloed uit op de *throughput* via het vaststellen van de landelijke beleidsdoelstellingen. De landelijke prioriteiten kunnen een deel van de beschikbare capaciteit vullen (inzetbeslissing ligt bij gezag), waardoor er minder ruimte is voor lokale afwegingen en prioriteitstelling op andere onderwerpen.

#### *Output*

De relatie van de minister van VenJ met de *output* van de politieorganisatie ligt met name in de externe verantwoording. Dit betreft zowel de externe verantwoording op het beheer als op de landelijke beleidsdoelstellingen (via de prestatie-indicatoren van de landelijke beleidsdoelstellingen). Cijfers over het realiseren van de landelijke en regionale prioriteiten worden bijgehouden ten behoeve van de externe verantwoording.

#### *Income en Outcome*

De minister probeert invloed uit te oefenen op *income* via beleidsvorming, bijvoorbeeld door een visie op de strafrechtsketen te ontwikkelen. Tevens probeert de minister concrete maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen die buiten zijn directe werkterrein liggen, zoals het inbouwen van maatregelen in woningen volgens het Bouwbesluit t.b.v. inbraakpreventie.

Vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid draagt de minister van VenJ verantwoordelijkheid voor de *outcome* van het politiebestel. Om inzicht te hebben in de *outcome* van de politie is de minister onder andere afhankelijk van de terugkoppeling over hoe zijn veiligheidsbeleid uitpakt in de samenleving. Zoals reeds is opgemerkt, is het niet altijd goed mogelijk om de *outcome* van de politie concreet meetbaar te maken of te onderscheiden van de *outcome* van andere ketenpartners.

### 3.2.2 *De gezagsdragers: burgemeester en HOvJ*

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 berust het gezag over de taakuitvoering van de politie bij de burgemeesters (handhaving van de openbare orde en hulpverlening) en de (hoofd) Officieren van Justitie (strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde).

Vanuit deze verantwoordelijkheid voor de inzet oefenen de gezagsdragers invloed uit op alle vijf de pijlers uit het vijf-pijler-model. In de praktijk ligt het zwaartepunt van de invloed bij de *input*, *throughput* en *output* van de politie.

#### *Input*

Zoals beschreven in paragraaf 3.1.3 stuurt het gezag op de *input* voor de politie door een prioritering te maken in het potentiële werkaanbod dat op de politie af komt. De driehoek bepaalt<sup>34</sup> welke veiligheidsproblemen met prioriteit worden aangepakt en met welke politie-inzet.

Bij het bepalen van het concrete werkaanbod uit het potentiële werkaanbod ('van *income* naar *input*') door het gezag spelen zowel inhoudelijke als capacitaire redenen een rol. Binnen de capacitaire mogelijkheden stelt het gezag prioriteiten. Vervolgens maakt de politie een selectie welke zaken tot het concrete werkaanbod van de politie horen. Deze inhoudelijke selectie vindt plaats op basis van planvorming en/of (in)screening. De plannen die het gezag hierbij gebruikt zijn onder andere integrale gemeentelijke veiligheidsplannen, regionale veiligheidsplannen, de Veiligheidsagenda, een evenementenkalender, afspraken met het OM en de jaarplannen van het OM. Daarnaast maken de politie en het gezag gezamenlijk analyses om in kaart te brengen welke veiligheidsproblemen zich in welke mate kunnen aandienen. Ten slotte bepalen ook niet-planbare incidenten (zoals bijvoorbeeld een liquidatie) welke concrete werkzaamheden met voorrang worden opgepakt. De burgemeesters leggen op lokaal niveau verantwoording af aan de gemeenteraad over de keuzen die zijn gemaakt ten aanzien van de prioritering in het potentiële werkaanbod.

Uit het onderzoek dat in het kader van dit IBO is uitgevoerd naar de allocatieve ruimte<sup>35</sup> op regionaal en lokaal niveau (zie tekstbox I en bijlage 5), blijkt dat er in de regionale eenheden niet alleen de wettelijk voorgeschreven structuren en de structuren uit het Inrichtingsplan bestaan, maar dat daarnaast nog een aantal andere structuren, zoals het veiligheidshuis, is ingericht waarvan een (potentieel) sturende werking uitgaat op de taakuitvoering van de politie. Deze structuren verbinden de eenheden op verschillende niveaus met hun omgeving. Het onderzoek toont ook aan dat de sturingsstructuur nog in beweging is en nog niet is uitgekristalliseerd sinds de oprichting van de Nationale Politie. Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat sturing van de politieorganisatie door de gezagsdragers primair een kwestie is van netwerksturing. De structuren zijn hoofdzakelijk wederkerig van aard waarbij beleidsmatige afstemming centraal staat. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de rolverdeling tussen de verschillende overleg- en coördinatiestructuren (nog) niet altijd helder is.

<sup>34</sup> Afhankelijk van het onderwerp en de keuzes van het gezag daarbinnen, kan de prioriteitstelling ook plaatsvinden in (integrale) stuurploegen die op districts- en/of regionaal niveau kunnen worden vormgegeven.

<sup>35</sup> Zouridis et al., *Interfaces tussen de politie en haar gezag, over sturing en allocatieve ruimte in politie-eenheden*, Tilburg University (2015).

**Tekstbox 1: Allocatieve ruimte**

In het kader van het IBO is een onderzoek uitgevoerd naar de zogenoemde allocatieve ruimte op het lokale niveau (bijlage 5). Hiermee wordt bedoeld op de lokale en regionale mogelijkheden om (1) de middelen (personeel, materieel, budgettair) af te stemmen op de activiteiten van de politie (efficiëntie), (2) de activiteiten van de politie af te stemmen op het gewenste resultaat (effectiviteit).

Uit het genoemde onderzoek blijkt dat binnen de eenheden tal van overleg- en coördinatiestructuren zijn ingericht waarbinnen het gezag de allocatieve ruimte invult. Mede naar aanleiding van het nog in ontwikkeling zijn van het politiebesteding, zijn ook deze structuren nog volop in ontwikkeling. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen eenheden: de geconstateerde variëteit in overleg- en coördinatiestructuren is groot. Als het geheel aan overleg- en coördinatiestructuren binnen de regionale eenheid wordt gezien, dan ontstaat een complex patroon van uiteenlopende vormen van sturing en daarbij betrokken partijen. De verschillende overleggen hebben verschillende rollen en functies in de aansturing van de politie, variërend van sterkteverdeling tot prioritering van zaken, operationele aansturing, inrichting van de formatie, afstemming, ketensamenwerking met publieke en/of private partners, overleg en actiecoördinatie.

Op lokaal niveau vindt sturing plaats in de gezagsdriehoeken en via zgn. bilaterale gesprekken tussen burgemeester en politiechef. Vaak schuiven er bij dit soort overleggen ook andere ketenpartners aan. Als het gaat om vraagstukken op het snijvlak van zorg en veiligheid schuift steeds vaker de wethouder zorg aan etc.

Sturing op de opsporing loopt via de gezagsdriehoeken, de weeg- en stuurploegen en via bilaterale overleggen tussen officier en recherchechef.

De bilaterale overleggen tussen burgemeester of OM en politie op met name het lokale niveau lijken het meest van invloed te zijn op de invulling van de allocatieve ruimte. In dergelijke bilaterale overleggen wordt bijvoorbeeld gesproken over extra surveillances naar aanleiding van een reeks woninginbraken of bijzondere aandacht voor een groep overlast gevende jongeren.

Op het regionale niveau vindt de *beleidsinhoudelijke* sturing door de gezagsdragers gezamenlijk plaats. Hiertoe wordt onder meer een regionaal beleidsplan opgesteld waarin prioriteiten worden aangegeven, de sterkteverdeling binnen de eenheid wordt vastgelegd en de verdeling van de capaciteit over werksoorten plaatsvindt. Op lokaal niveau wordt ten behoeve van de beleidsinhoudelijke sturing een gemeentelijk veiligheidsplan vastgesteld waarbij rekening wordt gehouden met specifieke problemen in een gemeente. De werkgroep heeft, gelet op het rapport van Zouridis niet kunnen vast stellen in hoeverre de op papier uitgewerkte regionale en gemeentelijke plannen zich door vertalen naar gebruik voor sturing en prioritering in de dagelijkse praktijk.

De (vier)jaarlijkse planning & controlcyclus vormt het kader voor verdere invulling van de allocatieve ruimte<sup>1</sup> op operationeel niveau. Ook daarvoor zijn verschillende structuren beschikbaar. Binnen de beschikbare capaciteit welke is verdeeld binnen de regio op basis van het regionale beleidsplan, geschiedt de verdere invulling van deze beschikbare allocatieve ruimte vooral in de bilaterale overlegstructuren (en soms de lokale en/of districts-driehoeken); kenmerkend hiervoor is de genoemde probleemgerichte sturing. Voor specifieke werksoorten zijn daarnaast andere structuren beschikbaar. Bij de opsporing speelt het RIEC een rol bij het in kaart brengen van de dreiging en de problemen in een gebied met bijvoorbeeld een lokaal ondermijningsbeeld. Maar ook de integrale stuurploegen, waarin casusgericht wordt afgewogen of de opsporingscapaciteit al dan niet effectief wordt ingezet, spelen een rol bij de allocatie voor wat betreft opsporing. Voor veelvoorkomende criminaliteit is iets vergelijkbaars beschikbaar, namelijk het casusoverleg in het kader van het veiligheidshuis.

De structuren waarin het gezag vertegenwoordigd is, bestaande uit zowel de burgemeester als het Openbaar Ministerie, zijn niet alleen gericht op het sturen van de politie in de hiervoor beschreven betekenissen, maar ook op afstemming tussen de activiteiten van de politie en die van ketenpartners (bv. wat doet de gemeente zelf aan het voorkomen van woninginbraken, hoe kan de Belastingdienst bijdragen aan het tegengaan van ondermijnende criminaliteit?).

In een zich ontwikkelende politieorganisatie zijn ook de structuren voor sturing volop in ontwikkeling. Sturing op inzet van de allocatieve ruimte treffen we met name aan in de lokale, al dan niet verbrede, driehoek en in het overleg van de burgemeesters in de regio met de eenheidschef en de Hoofdofficier van Justitie. Of en in hoeverre op de niveaus daaronder expliciet en niet ad hoc probleemgestuurd sprake is van invulling van de allocatieve ruimte, is vooralsnog onduidelijk.

Uit een beperkte inventarisatie van overlegstructuren op landelijk niveau blijkt een grote verscheidenheid van overleggen op al dan niet specifieke thema's (van een overleg tussen minister en korpschef tot een taskforce mensenhandel). Evenals op het lokale en regionale niveau is in deze overleggen veelal sprake van netwerksturing: De structuren beogen het prioriteren en afstemmen van werkwijzen van veiligheidspartners, het zorgen voor een goede uitvoering van (rijks)beleid en het adviseren hierover. In de meeste overleggen wordt niet in directe zin over capaciteitsinzet gesproken.

Door de grote verscheidenheid van overlegstructuren kan er in algemene zin weinig gezegd worden over de invloed van de overlegstructuren op de effectiviteit van de politie. Aangenomen mag echter worden dat het betrekken van stakeholders bij veiligheid en criminaliteitsbestrijding in ieder geval zorgt voor draagvlak en wederkerigheid en daardoor tot een grotere effectiviteit. De bijdrage van de respectieve actoren is echter lastig aan te geven.

### *Throughput*

De gezagsdragers bepalen niet alleen wat de prioriteiten van de politie zijn, maar stellen ook voorwaarden aan de invulling van de taakuitvoering door de politie. Door het mede bepalen van de wijze van optreden oefenen de gezagsdragers invloed uit op de *throughput* van de politie. Deze invloed van het gezag op de *throughput* kan bijvoorbeeld gericht zijn op het vereenvoudigen van de afstemming in de keten (bijvoorbeeld met gemeentelijke instanties) of het vergroten van de doelmatigheid in de keten. Het kan ook gaan om een wettelijke verplichting (zoals het geven van toestemming voor het inzetten van bijzondere opsporingsmethodes door de OvJ of het bepalen van de tolerantiegrenzen bij demonstraties in een gemeente).

### *Output*

Het gezag grijpt aan op de *output* van de politie door afspraken en door bijvoorbeeld prestatie-indicatoren vast te stellen (zowel kwantitatief als kwalitatief) in de lokale veiligheidsplannen per gemeente. In de externe verantwoording geldt voor de burgemeester op het lokale niveau min of meer hetzelfde als voor de minister op het nationale niveau. De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad over de lokale output van de politie, waarbij de resultaten op zachte output en de relatie tussen de lokale politiestatistiek en hun effecten niet altijd goed zijn aan te tonen. In de regionale beleidsplannen per eenheid worden de lokale en landelijke afspraken geaggregeerd.

### *Income en outcome*

De gezagsdragers proberen invloed uit te oefenen op de *income* via beleidsvorming en via het bewerkstelligen van lokale maatschappelijke veranderingen. Het gaat daarbij om lokale initiatieven waarbij in samenwerking met (keten)partners wordt geprobeerd om de omgeving zodanig te beïnvloeden dat zich minder criminele activiteiten voordoen (bijvoorbeeld het weren van horeca-exploitanten op kwetsbare locaties of de sluiting van overlastgevende panden).

Vanuit haar verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering van de politie, zijn de gezagsdragers verantwoordelijk voor de *outcome* van het politietoedelen. Om inzicht te hebben in de *outcome* van de politie zijn de gezagsdragers onder andere afhankelijk van de terugkoppeling over hoe het lokale veiligheidsbeleid uitpakt in de samenleving. Zoals reeds is opgemerkt, is het niet altijd goed mogelijk om de *outcome* van de politie concreet meetbaar te maken of te onderscheiden van de *outcome* van andere ketenpartners.

## 3.2.3

### *De politie*

De belangrijkste verantwoordelijkheid van de politie is – in ondergeschiktheid aan het gezag – handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die dat behoeven. Waar het in de actoranalyse tot dusver vooral ging over sturing *op* de politie (externe sturing), gaat deze paragraaf vooral om sturing *door* de politie (interne sturing).

Hoewel de verantwoordelijkheden en taken van de politie aangrijpen in alle vijf de pijlers uit het model, ligt het zwaartepunt met name bij de *input* en *throughput* en daarnaast bij *output*.

### *Input*

De politie oefent invloed uit op de *input* via haar adviserende rol in de driehoek bij het bepalen van het concrete werkaanbod. Door vanuit haar vakmanschap een inschatting te geven over veiligheidsrisico's en aan te geven waar de politie-inzet het meest succesvol kan worden ingezet, voorziet de politie het gezag van belangrijke informatie die gebruikt kan worden om een keuze te maken bij het prioriteren van het werkaanbod. Daarnaast adviseert de politie op regionaal niveau het gezag over de sterkteverdeling binnen de eenheden. Het inrichtingsplan dat op nationaal niveau door de minister is vastgesteld, is opgesteld door de politie.

De politie kan ook op de *input* (en *throughput*, zie hierna) sturen via de kwaliteit van haar personeel. In de praktijk doen zich soms knelpunten voor in de gevraagde en beschikbare kwaliteit van de medewerkers (bijvoorbeeld bij t.a.v. cybercrime). Doordat het lastig is op voorhand een goede inschatting te maken beschikbaar is van de benodigde toekomstige kwaliteit worden knelpunten vaak pas zichtbaar op het moment dat de specifieke expertise daadwerkelijk nodig is. Beschikbare kwaliteit kan zo medebepalend zijn voor de input(selectie).

### *Throughput*

De politie stuurt op *throughput* via (vooral) capaciteitsinzet. Bij de inzet van personeel en middelen maakt de politie keuzen tussen de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd om het geprioriteerde werkaanbod op te pakken (bijvoorbeeld hoe een lokale inbraakgolf wordt opgepakt of hoe overlast door hangjongeren wordt bestreden). Bij de afweging voor een bepaalde activiteit spelen zowel capacitaire als inhoudelijke redenen een rol. Het inzicht in deze afwegingen en de wijze waarop de activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd en wat de invloed van die maatregelen zijn op de oplossing van het probleem is beperkt.

Er is geen structurele methode van verantwoording van activiteiten<sup>36</sup>.

Voor wat betreft de interne sturing op bedrijfsvoering gaat het erom dat de politie haar bedrijfsvoering op een efficiënte manier inricht zodat ze de opgedragen taken effectiever kan uitvoeren. Uit het in het kader van dit IBO uitgevoerde onderzoek *Ruimte voor een professionele politieorganisatie*<sup>37</sup> wordt gesignaleerd dat extern beleid en interne regelgeving van de politie een meer doelmatige bedrijfsvoering in de weg kan staan. Het doorvertalen van wettelijke eisen in procedures en protocollen lijkt de effectiviteit in de weg te staan doordat de balans te veel is doorgeslagen naar zorgvuldigheid en risico minimalisatie.

Naast de *throughput* kan ook de *input* van invloed zijn op de productiviteit van de politie. Zo kan wet- en regelgeving de productiviteit van de politie direct beïnvloeden, bijvoorbeeld als deze administratieve of procedurele verplichtingen veroorzaken voor de politie. Zo blijkt uit het onderzoek *ruimte voor een professionele politieorganisatie*<sup>38</sup> dat het huidige handhavings- en opsporingswerk een complexiteit en gedetailleerdheid van administratieve handelingen kent die een lastdruk met zich meebrengt. Met name de Wet Politiegegevens en de Wet bijzondere Opsporingsbevoegdheden leiden tot onnodige lastendruk<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Inspectie VenJ derde vorming NP en Inspectierapport betrouwbaarheid cijfers politie

<sup>37</sup> Zie bijlage IV: Andersson Elffers Felix (AEF), *ruimte voor een professionele politieorganisatie*, Utrecht, 2015.

<sup>38</sup> Zie bijlage IV: Andersson Elffers Felix (AEF), *ruimte voor een professionele politieorganisatie*, Utrecht, 2015.

<sup>39</sup> In het kader van het programma Administratieve Lastenverlichting wordt er bezien welke effecten de regelgeving heeft op de doelmatigheid van het politiewerk.

### **Box II: AEF onderzoek knellende kaders**

De Nationale Politie is een organisatie met ruim 65.000 medewerkers. Een organisatie die zeer diep in de haarvaten van de samenleving zit en die een sterk frontlinie karakter heeft. Voor het goed laten functioneren in de samenleving van een dergelijk omvangrijke organisatie zijn kaders nodig. Een raamwerk waarin haar taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden geregeld. Een raamwerk wat ruimte geeft om een doeltreffende bijdrage te leveren. Het onderzoek van AEF heeft onder meer duidelijk gemaakt dat er ook kaders aan de politie zijn gesteld zowel intern als extern door ministeries en gezag die het maken van keuzen in de werkwijze beperken en daarmee de mogelijkheid om optimaal te kunnen inspelen op de maatschappelijke vraag.

Het AEF-onderzoek constateert vier punten:

1. Het inspelen op de waan van de dag belemmert de organisatie in het op orde krijgen van de basis en het uitvoeren van lange termijn beleid.
2. De politieorganisatie wordt beperkt in het maken van keuzen.
3. Oplossingen worden teveel gezocht in regels en te weinig in kwaliteit en professionaliteit van mensen.
4. De combinatie van inzicht in vraag, aanbod en effect is niet op orde.

Deze conclusies worden gestaafd met voorbeelden uit het onderzoek en die aangebracht zijn door de politie. Vanuit het onderzoek knellende kaders komt het beeld naar boven dat het handhavings- en opsporingswerk in toenemende mate administratief van aard is geworden. De complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen wordt vaak als onnodige lastendruk ervaren door politiemensen. De wet politiegegevens en de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden brengen de grootste lastendruk mee. Uit het onderzoek blijkt echter dat de grootste regeldruk vaak niet rechtstreeks uit wetgeving volgt, maar eerder uit de doorvertaling van de wettelijke eisen in procedures in de praktijk, het invoeren van bijkomende interne protocollen door opdrachtgevers of door de politie zelf en bedrijfsvoering (oa ICT) die al deze processen niet ondersteunt. De kern is in dit kader de uitdaging om balans te vinden tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds.

Volgens de onderzoekers is de uitdaging voor de komende jaren het inrichten van een professionele organisatie waarbij de complexiteit van de organisatie zelf zo klein mogelijk is. Er wordt niet gepleit voor een andere organisatiestructuur dan nu wordt ingericht maar wel om een andere inrichting van de mandaatstructuur, de manier waarop van hoog tot laag leiding wordt gegeven, de manier waarop op de verschillende niveaus vanuit professionaliteit de dialoog met de omgeving en het bevoegd gezag kan worden aangegaan om met de beschikbare middelen maximaal bij te dragen aan doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie. Dit vraagt ook om een andere opstelling van het bevoegd gezag waar het gaat om het verstrekken van opdrachten aan de politieorganisatie. De politie is als professionele organisatie in staat om de geformuleerde wat-vraag te vertalen in een aanbod, in een aanpak en geeft tevens aan welk beslag op mensen en middelen deze keuzes hebben, zodat het bevoegd gezag haar afweging kan maken in de prioritering van de inzet van de politie.

Een belangrijke gesignaleerde beperking bij het inrichten van de politieorganisatie is de gehanteerde verdeling van operationele sterkte en niet-operationele sterkte. Het gevolg van deze sterktesturing is namelijk dat financiële effecten van keuzes in de operationele sterkte bij een gelijkblijvend financieel kader opgevangen moeten worden in de niet-operationele sterkte maar ook via de middelen (auto's, kleding, huisvesting en ICT). Deze sterktesturing stimuleert behoud van blauw, maar niet per se beter ondersteund en toegerust blauw. Dit kader beperkt de wens om meer hoger geschoolde functies in te richten bij de politie.

Een ander knelpunt dat wordt ervaren is de prestatiesturing. De focus en uniformiteit van prestatienormering wordt binnen de politie als star ervaren, waardoor de ruimte voor couleur locale ingeperkt wordt. Bovendien ligt de focus op output indicatoren, die slechts een deel van de politietaken behelzen. Het bredere blijvende effect voor de samenleving blijft hierdoor onderbelicht. Er is behoefte aan intelligentere doelen, meer gericht op het behalen van effect in plaats van op input. Hiervoor is evidence-based kennisontwikkeling nodig. Ook bij het gezag en bij de landelijke politiek ligt een verantwoordelijkheid om in te zetten op proactief nadenken over (toekomstige) veiligheidsvraaastukken.

### *Output*

Zoals reeds is opgemerkt is de kwaliteit en validiteit van de data over prestaties en verantwoordingsinformatie beperkt. De IBO werkgroep doet in haar aanbevelingen verbetervoorstellen. Hierin betreft de werkgroep ook voorstellen hoe de politie in de

sturing en verantwoordingscyclus beter een relatie kan leggen tussen inzet en geleverde prestaties.

#### *Income en outcome*

Hoewel er veel kennis over brede maatschappelijke ontwikkelingen voorhanden is, is er binnen de politieorganisatie geen mechanisme ingericht om een structurele doorvertaling te maken van de gevolgen van deze maatschappelijke ontwikkelingen voor de politie-organisatie. De werkgroep zal in zijn beleidsaanbevelingen hiertoe voorstellen doen.

Wat betreft de outcome is er ook bij de politie geen structureel inzicht in de relatie tussen output en outcome en zijn er geen concrete effecten benoemd die gebruikt worden in het verantwoordingproces.

### 3.2.4

#### *Overige ketenpartners*

De politie is slechts een van de partijen die een rol speelt bij de aanpak van onveiligheid. Samenwerking met andere partijen is voor de politie belangrijk om invloed uit te kunnen oefenen op *income* en *input*, en is onvermijdelijk om invloed uit te oefenen op de *outcome*.

Ketenpartners van de politie zijn bijvoorbeeld overheidspartijen, niet-gouvernementele organisaties (bijvoorbeeld het Leger des Heils, jeugdzorg, reclassering etc) en in toenemende mate ook de burgers<sup>40</sup>. Ketenpartners zijn ten opzichte van elkaar zelfstandig, maar zijn tegelijk wederzijds afhankelijke partijen. Afstemming van activiteiten is van belang omdat de afzonderlijke partners eigen doelen en middelen hebben die niet noodzakelijk in elkaars verlengde liggen. Een gezamenlijke visie binnen een keten, afstemmingen van knel- en verbeterpunten in de keten en inzicht in elkaars activiteiten en problematiek dragen bij aan verbetering van de gezamenlijke effectiviteit.

De politie is op verscheidene terreinen een schakel in de ketens van organisaties die handhaving of hulpverlening in hun takenpakket hebben. De politie opereert ook vaak als een intermediaire organisatie tussen de hulpverleningsketen en de handavings- en strafrechtelijke keten. Met betrekking tot het potentiële werkaanbod is de politie niet de enige mogelijkheid om ontoelaatbare gedragingen aan te pakken (*ultimum remedium*), maar één van de beschikbare mogelijkheden. De aard ('doe cultuur') en inrichting (24/7-organisatie) van de politie maken echter dat de politie snel door burgers en ketenpartners wordt gevonden en zich ook snel laat vinden. Idealiter wordt bij de bepaling van het werkaanbod de effectiviteit van een politie-interventie afgezet tegen de effectiviteit van een interventie van partners. Dit geldt zowel op strategische als op operationeel niveau.

<sup>40</sup> De burger wordt in toenemende mate betrokken bij het bepalen van de prioriteiten (bijvoorbeeld in Rotterdam met de buurt bestuurt) en er wordt ook steeds meer van de burger zelf gevraagd op veiligheidsgebied. De burger is daarnaast belangrijk bij het beoordelen van de outcome.

### 3.3 Beschikbaarheid (management)informatie voor sturing op effectiviteit

In bijlage 8 is een niet-uitputtend overzicht opgenomen van de (sturings)informatie die thans beschikbaar is van het politiebestedel. Tevens is opgenomen welke (sturings)informatie niet beschikbaar is, maar wel gewenst.

Uit de beschikbaarheid van de informatie blijkt dat sturingsinformatie momenteel onvoldoende inzichtelijk is voor optimaal capaciteitsmanagement en verantwoording. Ten eerste omdat er sprake is van een gebrekkige kwaliteit en validiteit van de beschikbare data. En ten tweede omdat essentiële inzichten ontbreken, zoals voldoende inzicht in de relatie tussen middelen, activiteiten, resultaten en effecten.

Hoewel informatie beschikbaar is over de tevredenheid, beleving en omgevingseffecten van het optreden van politie en haar partners, is er weinig bekend over de plausibiliteit tussen politieoptreden en de (maatschappelijke) effecten hiervan. Gegeven de complexiteit van het politiewerk, de vele mogelijkheden om politiewerk uit te voeren en de veranderlijkheid van het politiewerk - is de sturingsinformatie overigens per definitie imperfect; een allesomvattend (kwantitatief) inzicht in het verband tussen een maatschappelijk doel, een resultaat en een specifieke vorm van politie-inzet is dan ook een illusie van schijnexactheid. Goed geordende imperfecte informatie (deels kwantitatief, deels kwalitatief) is echter voldoende als middel om de dialoog op de verschillende niveaus (lokaal, regionaal, landelijk) te richten en om ordentelijk te kunnen sturen op basis van uitvoerbaarheid van taken.

Binnen het politiebestedel is de illusie van schijnexactheid ook een gevolg van de geringe operationalisering van de gewenste effecten van politieoptreden. Zowel op nationaal als lokaal niveau kunnen deze gewenste (maatschappelijke) effecten beter worden beschreven.

### 3.4 Beantwoording van de drie hoofdvragen

#### 3.4.1 *Minister van VenJ*

Op basis van de bovenstaande analyse uitgevoerd via het vijf-pijler model geeft de werkgroep een antwoord op de eerste hoofdvraag van dit IBO.

*Hoofdvraag 1: Zijn de kaders die de Rijksoverheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid schept zodanig dat de Nationale Politie en haar gezagsdragers maximaal in staat worden gesteld om de aan hen opgelegde taken effectief uit te kunnen uitvoeren?*

De kaders die de Rijksoverheid thans schept, stellen de politie en gezagsdragers op dit moment nog onvoldoende in staat om de aan haar opgelegde taken effectief uit te voeren.

Met de vorming van de Nationale Politie is een landelijke organisatie ingericht in een bestel met een decentrale gezagsstructuur: de gezagsdragers bepalen immers op lokaal niveau de inzet van de Nationale Politie.

Uit de analyse in paragraaf 3.1 tot en met 3.3 kan worden opgemaakt dat alle actoren op een of andere manier invloed uitoefenen op alle pijlers in het vijf-veldenmodel. De Politiewet 2012 is bewust open gedefinieerd. Hiermee is beoogd de actoren in het bestel in staat te stellen om gezamenlijk op integraliteit te kunnen sturen. In de praktijk heeft dit geresulteerd in een meerlagigheid in beleid en beheer



die – vanuit een effectiviteitsperspectief gezien – knelpunten kan veroorzaken voor het effectief functioneren van de politie. De wet omschrijft op zich de verschillende verantwoordelijkheden, maar de recente wijzigingen in het bestel leiden er toe dat een ieders rol zich in de praktijk nog moet uitkristalliseren. In de verbandingen tussen beleid en beheer kan op verschillende niveaus (meerlagigheid) nog meer samenhang worden gevonden. Een grotere integraliteit kan betekenen dat een adequatere verbinding kan worden gelegd tussen de ingezette middelen, de uitgevoerde activiteiten, de behaalde resultaten en de effecten daarvan.

Daarnaast kan de informatiepositie over en bij de politie worden versterkt waardoor de minister in zijn verantwoordelijkheid voor het beheer tot beter onderbouwde keuzes kan komen (bijvoorbeeld heeft de verhoging van de kwaliteit van politie zodanig effect op de output/outcome dat investeringen in kwaliteit verantwoord zijn).

Verder leidt (de politieke druk ten aanzien van) een vaste operationele sterkte in combinatie met een begrensde budget tot beperkingen ten aanzien van sturing op de flexibiliteit van die sterkte. Ter illustratie: in de huidige situatie kan bij een vaststaande operationele sterkte, een vaststaand personeelsbudget en een vaststaand materieel budget niet tot een verhoging van het opleidingsniveau worden gekomen zonder het budget te overschrijden of het aantal fte te laten dalen tot onder het vastgestelde niveau.

Daarbij is randvoorwaardelijk dat de politie inzichtelijk kan maken wat het effect is van veranderingen in kwaliteit dan wel kwantiteit van de politiesterke op de inzet en resultaten op het gebied van veiligheid, zoals hierboven geïndiceerd.

Verder komt vanuit het inventarisatieonderzoek AEF het beeld naar boven dat het handhavings- en opsporingswerk in toenemende mate administratief van aard is geworden. De complexiteit en gedetailleerdheid van de administratieve handelingen wordt vaak als onnodige lastendruk ervaren door politiemensen. De wet politiegegevens en de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden brengen de grootste lastendruk mee. Uit het inventariserend onderzoek blijkt dat de grootste regeldruk niet altijd rechtstreeks uit wetgeving volgt, maar eerder voortkomt uit de doorvertaling van de wettelijke eisen in procedures in de praktijk, het invoeren van bijkomende interne protocollen door opdrachtgevers of door de politie zelf en bedrijfsvoering die al deze processen onvoldoende ondersteunt. De kern is in dit kader de uitdaging om balans te vinden tussen zorgvuldigheid en risicominimalisatie enerzijds en snelheid en effectiviteit anderzijds. De uitdaging voor de komende jaren – zowel voor de minister als de politie- is het inrichten van een professionele organisatie waarbij de complexiteit van de organisatie zelf zoveel mogelijk wordt teruggedrongen.

#### 3.4.2

##### *De gezagsdragers*

De analyse van de wijze waarop de regionale en lokale gezagsdragers invloed uitoefenen op de vijf pijlers van het analysekader, leidt tot beantwoording van de tweede hoofdvraag van dit IBO.

*Hoofdvraag 2: Benutten de gezagsdragers hun bevoegdheden zodanig dat de politie effectief haar taken uit kan voeren?*

Een belangrijke voorwaarde om de politie maximaal effectief haar taken te laten uitvoeren is dat de keuzen die door de gezagsdragers worden gemaakt ten aanzien van de taken gebaseerd zijn op goede sturingsinformatie. Deze is op dit moment onvoldoende, zoals blijkt uit paragraaf 3.3.

Idealiter stellen de gezagsdragers vast welke resultaten bereikt moeten worden en vervolgens legt de politie aan de gezagsdragers zo goed mogelijk onderbouwde keuzen voor waardoor het besluitvormingsproces in afhankelijkheid van elkaar en in overleg met elkaar beter kan worden vormgegeven. Op deze manier is het voor de politie mogelijk om op basis van een aantal met de gezagsdragers geformuleerde indicatoren de dialoog te voeren over de politie-inzet. Dit is echter niet in alle gevallen de realiteit onder andere omdat dit in de praktijk niet altijd mogelijk is, bij bijvoorbeeld evenementen, demonstraties, en wanneer de politie aangeeft geen capaciteit beschikbaar te hebben, richt de sturing zich op input en throughput i.p.v. op output en outcome.

In wederkerigheid impliceert een adequate informatievoorziening dat burgemeester en Officieren van Justitie samen met politie het streven naar maximale effectiviteit invullen; dit is geen zaak van de politie alleen. Uit het onderzoek van Tilburg University dat in het kader van het IBO is uitgevoerd, blijkt dat dit streven naar maximale effectiviteit nu louter aan de politie wordt overgelaten.

Uit de herijkingsnota is – zoals kort geduid in paragraaf 2.6 - gebleken dat de politiechefs nog niet in voldoende mate in staat zijn om adequaat, snel en flexibel te kunnen inspelen op lokale omstandigheden. Hierdoor zien de gezagsdragers zich 'gedwongen' alsnog over beheer te spreken met de politie en niet - zoals bedoeld - over de resultaten en kwaliteit van het politiewerk. Het is van belang het bestel werkend te krijgen en te zorgen dat de politie ook beheersmatig gericht is op de resultaten, die in opdracht van de gezagsdragers gehaald moeten worden. Om dat te bereiken zijn aanpassingen nodig binnen de politieorganisatie, zoals de verhouding tussen korpsleiding en politiechefs, de verhouding tussen politiechefs en de bedrijfsvoering en de handelingsnelheid, flexibiliteit en kwaliteit van dienstverlening door het PDC. In zijn herijkingsnota, alsmede in zijn standpunt op de tussenrapportage van de commissie evaluatie Politiewet 2012 kondigt de minister op dit onderwerp een aantal verbeteringen aan.

Het is daarbij van groot belang dat de dialoog met de politie op alle niveaus plaatsvindt: *landelijk* niveau (minister, vz. college PG's, regioburgemeesters in het LOPV, in aanwezigheid van de korpschef) op *regionaal* niveau (burgemeesters in de regio, eenheidschef en HOvJ) en op *lokaal* niveau in de lokale driehoek (burgemeester, officier van justitie en teamchef).

### 3.4.3 *De Nationale Politie*

Op basis van de analyse in paragrafen 3.1. tot en met 3.3 geeft de werkgroep antwoord op de derde hoofdvraag van dit IBO.

#### *Hoofdvraag 3:*

*Maakt de politie effectief gebruik van de ruimte die haar geboden wordt om haar taken uit te voeren?*

Op dit moment maakt en kan de politie nog onvolledig effectief gebruik maken van de ruimte die haar geboden wordt om haar taken uit te voeren.

Met de komst van Nationale Politie is meer ruimte gekomen voor vergroting van de flexibiliteit van de politie waardoor de politie in beginsel sneller probleemgericht kan worden ingezet. Er is echter nog te weinig flexibiliteit voor de politie om te komen tot een optimale mix rond personeel (omvang, competenties/opleiding, dienstverband, etc.). Het is daarnaast van belang dat er meer zicht komt op gevolgen van wijzigingen in kwaliteit dan wel kwantiteit van het politiepersoneel voor de output/outcome van de politie zodat er weloverwogen keuzes gemaakt kunnen worden.

Verder heeft de politie op dit moment onvoldoende inzicht in zowel de afwegingen om te komen tot (advies over) inzet op haar taken als inzicht in de resultaten daarvan om zo effectief mogelijk gebruik te maken van de ruimte die ze heeft om haar taken uit te voeren. De politie stuurt voornamelijk op *throughput* via capaciteitsinzet en inzet van de middelen ter realisering van de prioriteiten die gesteld zijn door de gezagsdragers. Bij de inzet van personeel en middelen maakt de politie keuzes tussen de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd om het geprioriteerde werkaanbod op te pakken (bijvoorbeeld hoe een lokale inbraakgolf wordt opgepakt of hoe overlast door hangjongeren wordt bestreden). Bij de afweging voor een bepaalde activiteit spelen zowel capacitaire als inhoudelijke redenen een rol. Het inzicht in deze afwegingen en de wijze waarop de activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd is beperkt.

Er is meer inzicht nodig in de activiteiten en de resultaten en het verband tussen de activiteiten en de resultaten.

Voorts geldt dat de matching tussen de (toekomstige) kwaliteit van de medewerkers en het (toekomstig) werkaanbod op onderdelen niet optimaal is, zowel op het terrein van de informatie gestuurde politie en de opsporing alsook op het gebied van de openbare orde handhaving en de hulpverlening. Ook in de wijken, waar problematiek steeds complexer wordt als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen zoals radicalisering, decentralisatie van de zorg, moeten keuzes worden gemaakt voor de benodigde kwaliteiten van medewerkers. Daarnaast kan een mismatch tussen beschikbare en gevraagde kwaliteit ontstaan als zich onvoorziene ontwikkelingen in de soorten criminaliteit voordoen. Daardoor kunnen knelpunten in de benodigde competenties in sommige gevallen pas na enige tijd zichtbaar worden (bijvoorbeeld t.a.v. cybercrime). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het werkaanbod beperkt planbaar is, bijvoorbeeld t.a.v. de frequentie en zwaarte van delicten. Het is lastig op voorhand te voorzien welke misdrijven in welke periode plaatsvinden of een vlucht gaan nemen.

Capaciteitsmanagement heeft overigens niet alleen betrekking op de hierboven genoemde match tussen werkaanbod en kwaliteit van werknemers, maar ook op de inzet van capaciteit door de politie op piekmomenten (het kwantiteitsvraagstuk). Knellende kaders als de BARP/ ATW staan op gespannen voet met effectiviteit. Een andere benadering van arbeidsvoorwaarden kan eveneens tot een betere matching leiden.

Een ander belangrijk aspect van het beoordelen en/of vergroten van de effectiviteit van de politie is dat de aanpak van onveiligheid geen taak is van de politie alleen. De politie is op verscheidene terreinen een schakel in de ketens van organisaties die handhaving of hulpverlening in hun takenpakket hebben. De politie opereert ook vaak als een intermediaire organisatie tussen de hulpverleningsketen en de handavings- en strafrechtelijke keten. Met partners uit het strafrecht, de zorg, het onderwijs, maar ook met bewoners, winkeliers, woningbouwcoöperaties, private organisaties, bijzondere opsporingsbeambten (BOA's), voetbalclubs, KNVB, etc. worden lokaal, regionaal en landelijk veiligheidsproblemen aangepakt. De aard ('doe cultuur') en de inrichting (24/7 bereikbaarheid en beschikbaarheid) van de politieorganisatie leiden ertoe dat de politie snel door burgers en ketenpartners gevonden wordt en zich ook snel laat vinden. Bij het bepalen van het werkaanbod vindt daardoor slechts in beperkte mate een afweging plaats of een interventie door de politie effectiever is dan een interventie door een van de andere ketenpartners. Daardoor wordt mogelijk te vaak, en wellicht te makkelijk gekozen voor een interventie door de politie.

Hierop aansluitend blijkt uit het onderzoek van AEF dat bijvoorbeeld binnen de basisteams wordt ervaren dat weinig sturing vanuit een integraal doel plaatsvindt. De gekozen prestatienormen voor opsporing en handhaving liggen vaak niet in elkaars verlengde en werken elkaar soms tegen. Men ervaart dat opsporing en handhaving door een sterke focus op prestatienormering uit elkaar worden gedreven. Beide disciplines zijn hard bezig de eigen normen te halen en veiligheidsvraagstukken worden niet vanuit de integraliteit bekeken.

Het aanpakken van problemen via verschillende kanalen vergroot de effectiviteit van de aanpak van onveiligheid en kan de politie ontlasten in haar taak. Diverse casussen hebben de afgelopen tijd laten zien hoe belangrijk het is dat instellingen op het snijvlak van veiligheid en zorg samenwerken, informatie-uitwisselen en gezamenlijke plannen van aanpak maken, bijvoorbeeld rond verwarde personen en problematische jeugd. Het veiligheidshuis is hiervoor een belangrijk samenwerkingsplatform waar partners uit de zorg en uit de veiligheidshoek casusgewijs afspraken maken over de aanpak van individuele overlastplegers en veroorzakers van criminaliteit uit de regio. Dit voorkomt dat overheidsorganisaties maatregelen treffen die elkaar tegenwerken (één overheid).

Volledigheidshalve: omdat het gezag keuzen maakt op voorstel van de politie, gelden bovenstaande observaties voor zowel gezagsdragers als politie.

De politie hecht aan het belang meer zicht te krijgen op politiecapaciteit en een efficiënte en effectieve inzet van deze politiecapaciteit. De politie heeft deze behoefte aan meer inzicht omdat het haar helpt in de interne sturing en in de externe verantwoording. Om te komen tot dit inzicht is de politie reeds gestart met het ontwikkelen van de zogenoemde Waterlijn. Dit algemeen toepasbare model, is geënt op de Waterlijn die ontwikkeld werd voor één kortlopend en intensief evenement, namelijk de Nucleair Security Summit (zie box III).

De generieke Waterlijn gaat zichtbaar maken hoeveel capaciteit vastzit in het beschikbaar zijn voor lokale en regionale incidenten, paraatheid en zichtbaarheid. Dit geeft inzicht in de vastgezette capaciteit én in de factoren die daartoe bijdragen. Het geeft ook inzicht in welk deel van de capaciteit meer flexibel inzetbaar is.

### **Box III: De Waterlijn**

#### **De waterlijn ten behoeve van de NSS**

De Waterlijn is ontwikkeld voor de Nucleair Security Summit (NSS) in maart 2014 waarbij een buitengewoon groot beroep op de capaciteit van de politie is gedaan voor operationele en logistieke ondersteuning van het evenement. Het doel van de Waterlijn was om rond dit specifieke vierdaagse landelijke evenement het volgende te bereiken:

1. Waarborgen en in stand houden van de totale nationale politieoperatie, waarvan NSS onderdeel is.
2. Waarborgen en in stand houden kritische politiefuncties OO&V, Rechtsorde, hulpverlening.
3. Waarborgen responsvermogen NP, bij niet NSS gerelateerde incidenten, conflicten en crisis.
4. Resource management (distributie schaarse mensen en middelen).

De Waterlijn ten behoeve van de NSS betrof een eenmalige specifieke exercitie van het inzichtelijk maken van de vaste en flexibele operationele capaciteit. Ten behoeve van dit grootschalige evenement is inzichtelijk gemaakt welke operationele capaciteit in medewerkers elke eenheid per dag nodig heeft om de minimale reguliere politiezorg te kunnen uitvoeren, gedurende de NSS en welke operationele capaciteit in medewerkers die elke eenheid per dag beschikbaar heeft om onmiddellijk te kunnen opschalen voor lokale incidenten op het gebied van openbare orde (OOV) en grootschalige onderzoeken (TGO).

#### **De generieke Waterlijn**

De Waterlijn geeft de operationele capaciteit in medewerkers aan die iedere eenheid per dag nodig heeft om de minimale reguliere politiezorg te kunnen uitvoeren. De operationele capaciteit in medewerkers die iedere eenheid per dag beschikbaar heeft om onmiddellijk te kunnen opschalen voor lokale incidenten op het gebied van openbare orde (OOV) en grootschalige onderzoeken (TGO).

#### **Doel generieke waterlijn**

Daar waar de oorspronkelijke waterlijn slechts een eenmalige specifieke exercitie betrof van het inzichtelijk maken van de vaste en flexibele capaciteit ten behoeve van een grootschalig evenement, heeft de doorontwikkeling naar een generieke Waterlijn voor de politie een structureel karakter. De doorontwikkeling wil de politie enerzijds zichtbaar maken welke capaciteit vaststaat en op basis van welke normen en factoren deze capaciteit is vastgezet. Deze normen en factoren zijn neergelegd in wettelijke eisen en interne protocollen en zijn afgestemd op de verwachting van burgers en behoeftestellers, zoals opkomsttijden bij noodhulpoproepen of openingstijden van politiebureaus. De vaste capaciteit van de politie heeft vooral te maken met beschikbaarheid, bereikbaarheid, zichtbaarheid en paraatheid.

Anderzijds moet de doorontwikkeling van een generieke waterlijn inzicht kunnen bieden op de flexibele capaciteit zodat kan worden gestuurd op de flexibele inzetbaarheid opdat zo effectief en efficiënt mogelijk geanticipeerd kan worden door de politie op maatschappelijke veiligheidsvraagstukken (probleemgericht en incidentgericht).

Belangrijk bij het doorontwikkelen van een generieke waterlijn is afstemming met de gezagsdragers zodat recht wordt gedaan aan de aard van het politiewerk op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Elementen uit de generieke waterlijn zijn om op basis van aan de politie opgelegde normen en prestaties vast te stellen hoeveel capaciteit voor specifieke taken op lokaal en regionaal niveau beschikbaar moet zijn. Een eerste stap hierin is het gezamenlijk definiëren van het reguliere operationele politiewerk op lokaal niveau en het bepalen van de flexibele ruimte die gewenst is (intern vrije regelruimte ten behoeve van actuele veiligheidsvraagstukken). Zodoende wordt het speelveld inzichtelijk waarbinnen lokale, regionale en nationale beleidsprioriteiten kunnen worden vastgesteld. De doorontwikkeling van een generieke waterlijn maakt een volwassen dialoog voor de politie met de behoeftestellers en gezagsdragers hierover mogelijk.

## 4 Beleidsopties

### 4.1 Inleiding

Met de komst van de nieuwe Politiewet 2012 en de start van de Nationale Politie heeft er een belangrijke stelselwijziging plaatsgevonden. Een stelselwijziging die niet alleen gevolgen heeft voor de politie zelf maar ook voor gezagsdragers en ketenpartners. Op dit moment is de stelselwijziging en vorming van de Nationale Politie nog niet in de praktijk uitgekristalliseerd. Bevestiging hiervan is in de herijkingsnota te vinden, waarin de knelpunten uit de stelselwijziging van het politiebestedel naar voren zijn gebracht. Belangrijkste complexiteit is dat er met de vorming van de Nationale Politie een landelijke organisatie wordt ingericht in een verder decentraal bestel: de gezagsdragers in de Politiewet die de inzet concreet bepalen zijn immers lokaal<sup>41</sup>.

Rekening houdend met een langere doorlooptijd van de vorming van de Nationale Politie beoogt dit IBO een positieve bijdrage te leveren aan de vorming van Nationale Politie.

Hiertoe heeft de IBO-werkgroep een tweetal externe onderzoeken laten uitvoeren. Deze onderzoeken, uitgevoerd door respectievelijk AEF en Tilburg University, betreffen het verkennen van onnodige kaders die een effectieve uitvoering van het politiewerk in de weg kunnen staan en een onderzoek naar de besluitvorming over de verdeling van beschikbare allocatieve ruimte.

Daarnaast zijn in paragraaf 1.2 drie hoofdvragen geformuleerd. Met de beantwoording van deze vragen is beoogd om per actor aan te geven waar de belangrijkste verbeterpunten zitten om een effectiviteitsverbetering<sup>42</sup> in het politiebestedel te bewerkstelligen. Hervattend zijn de drie vragen:

- 1. Zijn de kaders die de Rijksoverheid vanuit haar stelselverantwoordelijkheid schept zodanig dat de Nationale Politie en haar gezagsdragers in staat worden gesteld om de aan hen opgelegde taken effectief uit te kunnen uitvoeren?*
- 2. Benutten de gezagsdragers hun bevoegdheden zodanig dat de politie effectief haar taken uit kan voeren?*
- 3. Maakt de politie effectief gebruik van de ruimte die haar geboden wordt om haar taken uit te voeren?*

Op alle drie de vragen is in hoofdstuk drie geconcludeerd dat er verbetering mogelijk is. In de navolgende drie paragrafen worden opties uitgewerkt die beogen deze verbetering tot stand te brengen.

Voordat deze beleidsopties worden gepresenteerd, worden onderstaand de factoren geresumeerd die het beoordelen van de effectiviteit van de politie een complex vraagstuk maken:

- a) De aansturing van de politie is meerledig. De minister van VenJ is politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie, de korpschef is in concreto

<sup>41</sup> Volledigheidshalve: op twee specifieke aspecten (vreemdelingen en terrorisme) kan de Minister aanwijzingen geven aan korpschef, waar hij niet van af kan wijken.

<sup>42</sup> Het betreft hier een brede definitie van effectiviteit, waarbij de focus ligt op maatschappelijke effectiviteit.

verantwoordelijk voor het beheer van de politie terwijl de gezagsdragers verantwoordelijk zijn voor de taakuitvoering van de politie (*wat* de politie doet). Daarnaast bepalen de gezagsdragers en de politie in overleg *hoe* de politie haar taken uitvoert, terwijl in de taakuitvoering tevens de landelijke prioriteiten van de politie moeten worden betrokken. In de praktijk leidt de meerledige sturing tot complexiteit rond de integraliteit van die sturing.

- b) Meervoudige behoeftestelling van de gezagsdragers. De politie heeft meerdere gezagsdragers (opdrachtgevers) die verantwoordelijk zijn voor de taakuitvoering van de politie. Dit is de kracht van het Nederlandse politiebesteding maar leidt ook tot verschillende behoeften bij (de verdeling van en) de inzet van de beschikbare politiecapaciteit. Het driehoeksoverleg is hiervoor van grote waarde omdat hier de gezagsdragers, dikwijls op advies van de politie, samen keuzes maken.
- c) Verschillende verwachtingen t.a.v. de inzet door de politie. Aangezien zowel het budget als de politiesterke uitputbare middelen zijn, dienen keuzes gemaakt te worden. Deze keuzes kunnen betrekking hebben op sterkteverdelingsvraagstukken en op sturing op het politiewerk binnen gegeven sterktegrenzen (inzet). Tussen de verschillende niveaus (lokaal, district, regionaal en landelijk) kunnen verschillende verwachtingen ontstaan t.a.v. de keuzes op inzet. Vooralsnog lijkt dit niet aan de orde.
- d) Politieproduct laat zich op dit moment (nog) moeilijk in afzonderlijke producten opknippen en meten. De werkzaamheden van de politie zijn bovendien gedeeltelijk planbaar want soms lastig voorspelbaar. Daarnaast is de effectiviteit thans (nog) niet in alle gevallen goed te beoordelen vanwege het (huidige) ontbreken van goede maatstaven om inzicht te krijgen in de output en outcome van de politie.
- e) Elk politiebesteding kent een verantwoordelijkheidsverdeling. Daarbij geldt dat zowel in een meer nationaal of meer lokaal bestel, zowel die nationale of lokale inrichting niet doorslaggevend kan zijn voor 'het andere niveau'. Altijd moet een balans worden gevonden. Omdat de (vorming van) Nationale Politie nog niet in de praktijk is uitgekristalliseerd, is deze balans nog niet overal gevonden.

#### 4.2 **Beleids optie 1: Effectieve sturing**

Met de vorming van de Nationale Politie is een landelijke organisatie ingericht in een grotendeels decentraal gezagsbestel. Overeind gebleven en versterkt is daarbij de primaire sturingsrelatie door het gezag op het lokale niveau. Rode draad in het rapport van dit IBO is de gedachte dat een effectievere politie tot stand kan komen door een verbeterde dialoog tussen politie en gezagen op alle organisatorische en/of bestuurlijke niveaus waar van zo'n dialoog sprake is. Het gevolg hiervan zal zijn dat er betere keuzes kunnen worden gemaakt ten aanzien van de inzet van de inherent schaarse politiecapaciteit. De noodzaak hiertoe is niet nieuw. Zolang er politie is, is er sprake van een schaarste vraagstuk. De verantwoordelijkheid voor het omgaan met die schaarste berust bij zowel de bij de gezagen als bij de politie. Dat leidt tot daarmee samenhangende prioritering van beschikbare politiecapaciteit door de politie en tot daarmee samenhangende prioritering van de veiligheidsvragen door het gezag. Gezag heeft vanzelfsprekend het laatste woord, maar zal in de regel bereid zijn te luisteren naar de professionele opvatting van de politie. Er is daarmee sprake van een interne prioritering door de politie en van een externe prioritering door het gezag. Het spreekt voor zich dat hoewel de keuze tot stand komt in de dialoog tussen gezagsdrager en politie, de rol van de (lokale) ketenpartners nadrukkelijk hierbij betrokken wordt. Het doel is immers de verdere verhoging van

veiligheid en leefbaarheid. En dat resultaat wordt alleen in samenwerking met relevante ketenpartners bereikt.

Onmiskenbaar is ook dat naarmate een politieorganisatie beter in staat is om gebruik te maken van zijn organisatorische schaalvoordelen, zij tot een optimalere en daardoor effectievere inzet van beschikbare capaciteit kan komen. Organisatorische voorzieningen als de zogenaamde flexteams op districts- of eenheidsniveau dragen hier al aan bij. En bij recente actuele, landelijke vraagstukken zoals de terrorismedreiging, of bij de migratievraagstukken of bij meer lokaal spelende vraagstukken met een sterke landelijke uitstraling, zoals bijvoorbeeld de Nuclear Security Summit of de aanpak van de liquidaties in Amsterdam, of de versterkte aanpak van de ondermijning in Zuid-Nederland, zie je dat de huidige politieorganisatie al beter dan voorheen gebruik kan maken van haar nieuwe, landelijke organisatorische mogelijkheden.

Daar waar een politieorganisatie in toenemende mate op verschillende organisatorische niveaus, interne sturingsafwegingen kan maken ten aanzien van de op te lossen veiligheidsvraag en de daarvoor in te zetten capaciteiten, dient er vanzelfsprekend ook voor gezorgd te worden dat dergelijke afwegingen ook inzichtelijk gemaakt kunnen worden voor het gezag. De politie heeft immers met verschillende gezagen (opdrachtgevers) te maken die zich op verschillende niveaus bevinden (lokaal, regionaal en landelijk). Voorkomen zou moeten worden dat door deze afwegingen niet vooraf en transparant voor te leggen aan de gezagen, er sprake is van stilzwijgende posterioriteiten. De verschillende lagen in de sturing door en op de politie vergt aldus een meer integrale benadering van de sturing waarbij deze gelaagdheid wordt erkend en benut. Dit vergt niet alleen betere sturingsinformatie maar ook de bereidheid van de individuele gezagsdrager rekening te houden met prioritaire veiligheidsvragen van andere gezagen en met elkaar afstemmen.

#### 4.2.1

##### *Landelijke methodiek*

Om de effectiviteit van de politie te vergroten moet de politie aldus in staat zijn om zo goed mogelijk onderbouwde keuzes aan de opdrachtgevers (gezagen) voor te leggen over de inpasbaarheid van (nieuwe of extra) taken, manieren om deze doelmatig uit te voeren en om aan te geven waar deze nieuwe of extra taken tot herprioritering bij bestaande taken dient te leiden. Hiervoor heeft de politie een goede interne informatievoorziening nodig. Om informatie binnen de politie te kunnen vergelijken en om informatie van verschillende eenheden goed te kunnen koppelen is hier een bepaalde mate van uniformiteit noodzakelijk. Er wordt voorgesteld om voor de gehele politie een methodiek in te voeren waarmee zicht wordt gegenereerd op de samenhang tussen activiteiten, resultaten, effecten en in te zetten middelen. Deze methodiek heeft tot doel de dialoog tussen gezag en politie op alle niveaus te ondersteunen en kwalitatief te verbeteren. Betrokkenheid en afstemming met de gezagen bij de inrichting en uitrol van zo'n methodiek is vanzelfsprekend noodzakelijk.

In deze optie wordt door de politie op landelijk, regionaal en lokaal niveau een gelijkvormige systematiek van sturing(safweging) gebruikt, dat qua systematiek een uniform format kent maar afhankelijk van welke dialoog (op welk niveau) wordt gevoerd, inhoudelijk verschillend kan worden ingevuld. Daarmee wordt recht gedaan aan de verscheidenheid van de gezagen zoals Nederland die kent op lokaal, regionaal en landelijk niveau.



Uitgangspunt bij de benodigde sturingsinformatie is derhalve dat de gewenste maatschappelijke effecten van de politie-inzet voorop staan en worden gekoppeld aan concrete boogde resultaten en de daarvoor benodigde middelen. Het verdient de voorkeur dergelijke koppelingen in te bouwen in de plancyclus van de politie daar waar deze is verbonden met de afsprakencyclus (opdrachtbrieven / veiligheidsagenda's etc.). Samen met de gezagen zal een handreiking worden ontwikkeld voor het gezag zodat zij desgewenst ook in de eigen veiligheidsplannen gebruik kunnen maken van deze methodiek.

De methodiek om bovenstaand inzicht te verkrijgen ten behoeve van een kwalitatief betere dialoog in de aansturing wordt samengevat als de ERAM (Effecten, Resultaat, Activiteiten en Middelen) methodiek.

De gewenste maatschappelijke effecten en resultaten in de gelijkvormige systematiek van sturing volgen deels uit de nationale veiligheidsagenda (dit deel is dan gelijk in alle regio's en in alle gemeenten) en deels uit de regionale en lokale gewenste maatschappelijke effecten en resultaten, die per regio of gemeente verschillen (inclusief OM opdrachten). De afgesproken activiteiten en middelen om (alle) effecten en resultaten te bereiken, zullen per regio of per gemeente uiteenlopen, (of het nu gaat om landelijke of om regionale/lokale beoogde maatschappelijke effecten en resultaten) waarbij we ons moeten realiseren dat niet alles kan worden benoemd in effect of resultaat.

Om dit interne systeem goed te laten aansluiten bij de noden van de buitenwereld van de politie is het zaak te starten met het uitvragen van het gezag welke informatie zij minimaal van de politie nodig hebben. Dit zal per gezaghebber variëren en moet aansluiten op de aard en karakter van veiligheidsproblematiek, afspraken die er reeds zijn, en op informatie van andere ketenpartners.

Gegeven de complexiteit van het politiewerk, de vele mogelijkheden om politiewerk uit te voeren en de veranderlijkheid van het politiewerk - is de sturingsinformatie overigens per definitie imperfect; een allesomvattend (kwantitatief) inzicht in het verband tussen een maatschappelijk doel, een resultaat en een specifieke vorm van politie-inzet is schijnexactheid. Goed geordende imperfecte informatie (deels kwantitatief, deels kwalitatief) is echter voldoende als middel om de dialoog te richten en om ordentelijk te kunnen sturen op basis van uitvoerbaarheid van taken; in een omgeving van fundamentele onzekerheid.

De te ontwikkelen methodiek moet wel zodanig zijn ingericht dat tegen elkaar afgewogen wordt wat ook echt tot elkaar in relatie staat. Vanzelfsprekend wordt primair daarbij aangesloten op de reeds afgesproken set van lokale, regionale en landelijke prioriteiten. Wat precies met elkaar vergeleken kan worden en dus betrokken kan worden bij een voorstel tot prioritering dient duidelijk onderscheiden te worden. Uiteindelijk beslist het individuele gezag.

#### A. Effecten zijn lokaal

Er zijn effecten te benoemen die zich uitsluitend in een bepaald gebied voordoen en een rol spelen tussen het lokale / regionale gezag en niet op landelijk niveau. Dat geldt uiteraard ook voor de achterliggende resultaten die daaraan worden verbonden. Deze effecten en resultaten zijn landelijk niet stapelbaar. Hooguit door deze als een categorie specifiek regionale / lokale afspraken te benoemen, bieden dit landelijk enig inzicht.

#### B. Effecten zijn landelijk, de resultaten niet

Op de verschillende niveaus wordt wel over dezelfde beoogde afgesproken effecten gesproken, maar de invulling van de bijbehorende resultaten kan variëren per regio. Daarmee is dan meteen vastgesteld wat landelijk wordt vastgesteld en wat regionaal. Bij deze optie zijn de effecten wel "stapelbaar", maar de bijbehorende resultaten niet omdat de wijze waarop effecten worden nagestreefd van elkaar afwijken. In het noorden van Nederland kan de aanpak van bijv. het vluchtelingenprobleem om een andere aanpak vragen dan in het westen of de haven van Hoek van Holland

#### C. Effecten zijn landelijk, de resultaten ook, norm varieert

Daarnaast kan het zijn dat t.b.v. bepaalde effecten landelijk wordt afgesproken dat bepaalde resultaten daar overal een zekere bijdrage aan leveren (denk aan het resultaat cybercrime in het kader van de veiligheid beleving als effect). Regionaal / lokaal wordt echter beschouwd wat de "hoogte" van het resultaat moet zijn, toegesneden op de lokale / regionale veiligheidssituatie. Deze resultaten zijn binnen de effecten, dus wel stapelbaar t.b.v. een totaal voor geheel Nederland, maar de onderlinge vergelijking is niet iets wat als doel op zich moet worden nagestreefd, omdat er bewust per regio / lokale situatie met gezag een goede afweging wordt gemaakt in relatie tot wat de meeste prioriteit verdient binnen de beschikbare capaciteit.

#### 4.2.2

##### *Doorontwikkelopties*

De omgeving, ofwel de burger en in het verlengde daarvan, het gezag zal steeds meer van de politie vragen dat zij daar is waar dat op dat moment het meeste nodig is, ofwel waar en op welke wijze het optreden van de politie het meest effectief is. Als de politie beter in staat is om keuzes op basis van effectiviteit voor te leggen, moet de wijze waarop de organisatie wendbaar is om hierin mee te bewegen, daarbij aansluiten.

##### Optie 1:

Een optie is om dit te doen in samenhang met een periodiek te vernieuwen landelijke veiligheidsagenda en de daarop volgende regionale veiligheidsplannen. Deze plannen bevatten immers de (meerjarig) door de gezagen vastgestelde prioritering van veiligheidsvragen. Ook al heeft het gezag natuurlijk altijd het recht om tot een andere prioritering te besluiten, kan het in de toekomst wel een beleidsrijke, zij het niet enige basis vormen voor een periodiek aan te passen verspreiding van mensen en middelen. Er zijn immers meer factoren die hierbij een rol spelen. Het ligt echter meer dan voor de hand dat de voorziene, meerjarige regionale en landelijke veiligheidsopdracht van de gezagen aan de politie, naast andere factoren, bij uitstek een logische basis zou zijn voor een dergelijke verdeling. Dat dit pas op termijn mogelijk zal zijn, heeft te maken met het thans nog niet beschikbaar zijn van deze gegevens.

##### Optie 2:

De optie zoals beschreven onder 1 kent ook risico's, namelijk dat de balans verdwijnt tussen landelijke, regionale en lokale prioriteiten als de verspreiding van mensen en middelen te veel geschiedt op basis van een om de vier-jaar wisselende (politiek bepaalde) landelijke veiligheidsagenda. Het uitgangspunt van het politiebestedel, te weten de lokale verankering van de politie kan hierdoor onder druk komen te staan. De systematiek lijkt er daarnaast aan voorbij te gaan dat het politiewerk deels ook 'going concern' werk is. Noodhulp, opsporing, wijkzorg het zijn allemaal werkprocessen die dagelijks plaatsvinden. Prioriteitstelling geeft richting

aan het werk, maar het vervangt niet het reguliere werk. Het is daarom voor de hand liggend om de verdeling van mensen en middelen te doen op stabielere parameters zoals op een combinatie van veiligheidscijfers en geografische omstandigheden. Hier is het BVS voor ontwikkeld, hier zou mogelijk een verdere herijking kunnen plaats vinden.

### 4.3 **Beleids optie 2: Flexibilisering operationele sterkte en regelgeving**

De analyse is hoofdstuk drie maakt inzichtelijk dat de gezagsdragers en politie nog beter in staat kunnen worden gesteld om de aan haar opgelegde taken effectief uit te voeren. Ten eerste worden de politie en de gezagsdragers belemmerd in hun effectiviteit door het 'dubbele slot' van het vaststaande budget (financieel kader) en de vaststaande operationele sterkte. Daarnaast kan de politie effectiever functioneren wanneer meer gekeken wordt naar het verminderen van de (toekomstige) regeldruk en andere kaders die de effectiviteit van de politie onbedoeld belemmeren-

#### 4.3.1 *Flexibilisering operationele sterkte door*

*a. het introduceren van een bandbreedte van operationele sterkte*

*b. het loslasten van de sterkteverdeling en sturing op de totale operationele sterkte*

De middelenverdeling van de politie gebeurt via één grote algemene bijdrage en enkele kleinere specifieke bijdragen. De algemene bijdrage kent geen formele 'schotten'.

Door de Minister van VenJ kunnen voorwaarden worden gesteld aan de algemene bijdrage. De wettelijke verplichting de operationele sterkte te verdelen en daartoe vast te stellen, leidt tot een algemene bijdrage die in twee grote componenten uiteenvalt: enerzijds operationele sterkte en anderzijds materieel en niet-operationele sterkte (soms gemakshalve afgekort als personeel en materieel). Derhalve zijn er met betrekking tot de middelenverdeling drie mogelijkheden om te flexibiliseren, namelijk:

1. *Binnen de materiële/ niet-operationele sterkte component.*  
Binnen de materiële/ niet-operationele sterkte component is de Nationale Politie momenteel flexibel. In het besluit verdeling middelen en sterkte zijn namelijk geen nadere regels gegeven.
2. *Tussen de operationele sterkte en de materiële/ niet-operationele sterkte component.* Tussen de operationele sterkte en de materiële/ niet-operationele sterkte component is de Nationale Politie beperkt flexibel, gezien
  - a. de wettelijk verplichte verdeling van de operationele sterkte en
  - b. de te realiseren operationele sterkte die als gevolg van de wettelijke verplichte verdeling moet worden vastgesteld (er kan pas worden verdeeld, als bekend is wat verdeeld moet worden).

Ter illustratie van a: conform artikel 36 van de Politiewet verdeelt de minister de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie en conform het besluit verdeling sterkte en middelen politie krijgt de eenheid Noord-Nederland ongeveer 8,7% van die sterkte

Ter illustratie van b: de te realiseren operationele sterkte is vastgesteld op 49.800.

3. *Binnen de operationele sterkte component.*

Binnen de operationele sterkte component kan de flexibiliteit op twee manieren worden vergroot. Deze manieren zijn uitgewerkt in onderstaande tabel. Vergroting van de flexibiliteit binnen de operationele sterkte component kan leiden tot een vergroting van de effectiviteit doordat een doelmatigere en innovatievere inzet van capaciteit mogelijk wordt gemaakt.

Flexibiliseringsoptie	Toelichting
<p><i>A. Introductie landelijke bandbreedte operationele sterkte</i></p>	<p>In deze optie wordt bij de vaststelling van de operationele sterkte een bandbreedte gehanteerd van bijvoorbeeld + of - 2,5% (in totaal 5%, ongeveer 2500 fte). Deze bandbreedte wordt –conform de huidige systematiek – verdeeld over de eenheden. Aansluitend op bovenstaand voorbeeld is de bandbreedte voor de eenheid Noord-Nederland <math>49.800 * 8,7\% = 4333 * (+ / -2,5\%) =</math> tussen de 4441 en 4225 fte.</p>
<p><i>B. Loslaten verdeling operationele sterkte en en sturing op de totale operationele sterkte</i></p>	<p>In dit voorstel moeten tenminste de Politiewet en het besluit verdeling sterkte en middelen Politie worden gewijzigd. NB dit is een wijziging tov de huidige invulling van het politiebestedel waar minister (en Tweede Kamer) en gezagen (en gemeenteraad) over de sterkteverdeling gaan.</p> <p>De verdeling van de operationele sterkte, het vaststellen van die sterkte en het realiseren van die sterkte (sterkte sturing) worden losgelaten waardoor er gegeven de budgettaire middelen binnen het politiebestedel maximale ruimte ontstaat om keuzen te maken over hoe de operationele middelen aangewend worden en de sterkte wordt verdeeld over en tussen de eenheden. Er wordt derhalve geen sterkte maar budget over de eenheden verdeeld.</p>

Om elk van bovenstaande twee opties succesvol in te kunnen voeren, zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- Door de vaststaande operationele sterkte is er de afgelopen periode is een geringe afwijking geweest tussen begroting en realisatie. Bovenstaande opties –waarbij de vaststaande operationele sterkte in min of meerdere mate wordt losgelaten – vragen derhalve het hebben van een adequaat inzicht in de effecten op de budgettaire kaders. Immers, ook bij een gemaximaliseerd p-budget maar flexibiliteit van sterkte binnen dat budget wijzigen de kosten voor opleidingen, verbindingen, huisvesting, etc. omdat zij samenhangen met de sterkte.
- Naar mate de sturing vooraf via input meer wordt losgelaten, wordt het belang van verantwoordingsinformatie achteraf over de gekozen inzet van de middelen relevanter. Meer flexibilisering dient gepaard te gaan met een adequate verantwoording. Het op orde hebben van de verantwoording is derhalve een belangrijke voorwaarde voor de invoering van bovenstaande opties.

## 4.3.2

*Flexibilisering door het wegnemen onbedoelde kaders die de effectiviteit beperken*

Naast de hierboven geschetst optie om de flexibiliteit verder te vergroten is uit onderzoek ten behoeve van dit IBO ook gebleken dat er bij de taakuitvoering door de politie een aantal kaders als belemmerend wordt ervaren. Het inventarisatieonderzoek uitgevoerd door AEF maakt dit inzichtelijk. Enerzijds komt dit voort uit wet- en regelgeving (vaak ook Europees) maar uit het onderzoek van AEF blijkt tevens dat regeldruk vaak niet rechtstreeks uit de wetgeving volgt, maar ook een gevolg is van doorvertaling van wettelijke eisen in procedures in de praktijk, het invoeren van bijkomende interne protocollen door de opdrachtgevers of door de politie zelf en doordat bedrijfsvoering nu nog niet al deze werkprocessen ondersteunt. Het verminderen van kaders die als knellend ervaren worden kan op verschillende niveau's:

- (Europese) wet- en regelgeving: De politie kan eerder in het proces worden betrokken om uitvoeringslasten in beeld te brengen. Het ministerie en politie zouden in Europa eerder aangesloten moeten zijn op de ontwikkeling van de EU-regelgeving die van invloed op de politieorganisatie; Zie verder 'impactanalyses'
- Protocollen OM: Er kan nadrukkelijker overleg worden georganiseerd tussen OM en politie over huidige kaders en toekomstige kaders die als knellend ervaren (kunnen) worden;
- Regeldruk politie intern: de te strikte doorvertaling ('goldplating') van formele vereisten in politie-interne regelgeving kan worden gezien.

Enkele kaders die op dit moment als knellend ervaren worden hebben betrekking op de arbeidsvoorwaarden en het delen van informatie. In het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) staan de geldende afspraken over rechtspositionele zaken als aanstelling, arbeidstijden, ontslag, verlof, ziekte en plichtsverzuim. Het Barp hanteert op punten strengere eisen dan de Arbeidstijdenwet (ATW) en creëert daarmee aanvullende beperkingen voor het flexibel inzetten van capaciteit. Zo schrijft het Barp bijvoorbeeld voor dat personeel recht heeft op 21 vrije zondagen en 22 periodes van aaneengesloten vrije dagen. Ook schrijft het Barp voor dat de perioderooster bekend wordt gemaakt uiterlijk 28 dagen voor aanvang van de periode van 28 dagen waarop het rooster betrekking heeft.

De wet Politiegegevens (o.a. artikel 11, 20 en 23) bevat regels en registratieverplichtingen over informatiedeling die leiden tot belemmeringen om informatie onderling met ketenpartners te delen. De knelpunten liggen voornamelijk in de administratieve last rond protocollering, statusverandering van gegevens, het beheer van autorisaties en de afwikkeling van verzoeken om kennismeningen. De WPG is van invloed op de doorloop- en bewerkingstijd van zowel de dagelijkse politieprocessen als de meer specialistische onderzoeken.

Uit een onderzoek van het WODC blijkt dat de WPG binnen de politieorganisatie als grootste administratieve last wordt ervaren. Ook blijkt uit het evaluatieonderzoek naar de WPG dat deze wet niet strikt wordt uitgevoerd en nageleefd.

De IBO-werkgroep beveelt aan om de alle geïnventariseerde verbeterpunten uit het AEF-rapport nader te onderzoeken en te bezien of concrete knelpunten kunnen worden weggenomen.

## 4.4

**Beleids optie 3: Organiseren lerend vermogen.**

De effectiviteit van de politie kan verbeterd worden door de inzichten van operational excellence meer systematisch toe te passen in de organisatie.

Operational excellence in de marktsector kent een aantal pijlers<sup>43</sup>, zoals het benutten van menselijk kapitaal, het systematisch focussen op klantwaarde, het beperken van verspilling in werkprocessen en het slim gebruik maken van technische innovatie. Voor de politie zijn deze pijlers eveneens relevant, hoewel de vertaling naar financiële opbrengsten uiteraard niet te maken is. Twee van deze pijlers bieden met name kansen voor verbetering.

De maatschappelijke opdracht aan de politie zoals benoemd in de Politiewet vertaalt zich naar een organisatie die 24 uur per dag beschikbaar en bereikbaar is, die zichtbaar aanwezig is daar waar de veiligheid belast kan worden en die zowel hulp verleent aan hen die hulp behoeven als bewaakt en begrensd aan hen die de grenzen opzoeken van wat toegestaan is. Daaronder zit een belangrijke basis in de informatie positie van de politie die haar in staat stelt haar taken goed uit te voeren. Deze maatschappelijke opdracht kan de politie alleen uitvoeren in verbinding met de samenleving.

Politiewerk is in eerste instantie mensenwerk, de kwaliteit, verbindende eigenschappen, inzetbaarheid, weerbaarheid van haar medewerkers is een essentiële factor in de effectiviteit van de politie.

De politie heeft in haar taakuitvoering aspecten van dienstverlening, naar burgers, naar gezagen en naar ketenpartners. De "klantwaarde" kan dus vertaald worden naar de tevredenheid van burgers, gezagen en ketenpartners met het werk van de politie, in feite een belangrijke basis voor haar legitimiteit.

Deze beide aspecten beïnvloeden elkaar, aangezien een groot deel van de tevredenheid bepaald wordt door het optreden van de politiemedewerkers.

Een tweede voorstel is de politie een methodiek ontwikkeld om bestendig de kwaliteitsverbetering van de organisatie in kaart te brengen. De vorming van de nationale politie heeft sinds 2013 logischerwijs veel aandacht gekregen. De gebruiken die er in een aantal korpsen waren van systematische kwaliteitsverbetering oa met INK audits zijn nog niet vertaald naar de nieuwe organisatie. Het is van belang dat de politie nu meer systematisch stuur op kwaliteitsverbetering. Dit betekent dat de politie organisatie systematischer in dialoog met de burgers, gezagen, ketenpartners en ook medewerkers gaat over de verwachtingen over de politie en haar taakuitvoering en de tevredenheid hierover. Dit betreft alle niveaus waarop de politie acteert, dus van wijk tot wereld. Daarbij is het nodig dat de politie gebruik maakt van een samenstel van subjectieve en objectieve criteria. De politie beschikt al over een aantal instrumenten op dit gebied, zoals:

- de reputatiemonitor: gericht op de organisatie als geheel en tevredenheid van burgers, ketenpartners en medewerkers, en benchmarking met andere publieke en private organisaties;
- de dienstverleningsmonitor, opgebouwd uit lokale opvatting over de dienstverlening door de politie, vertaald naar een landelijk beeld, met benchmarking tussen eenheden;
- de dialoogtafels in een aantal eenheden, waarin met lokale partijen gesproken wordt over verwachtingen en ervaringen met de politie en de tevredenheid.

<sup>43</sup> Website sixsigma.nl

Deze instrumenten staan nog te los van elkaar. Er is nog onvoldoende systematisch sturing op kwaliteitsverbetering.

Maatschappelijke, technische en sociaal-demografische ontwikkelingen leiden ertoe dat politiewerk complexer, technischer, veeleisender, meer informatie gestuurd, internationaler et cetera wordt. Wat er lokaal gebeurt aan liquidaties, cybercrime of vastgoedfraude kan onderdeel uitmaken van internationale misdaad. Deze maar ook lokale ontwikkelingen stellen andere eisen aan de benodigde expertise (en vakmanschap) binnen de politie, over de volle breedte van het takenpakket van de politieorganisatie.

Deze maatschappelijke ontwikkelingen vragen om een politie die meer divers in haar personeelsbestand wordt, met meer hoger opgeleiden, vrouwen, allochtonen, transgenders, homoseksuelen en gehandicapten in haar populatie. De huidige werving en selectieregels gecombineerd met de verplichting tot opleiden bij de Politieacademie beperkt de instroom van andere groepen dan de traditionele. Voorgesteld wordt dit als verbeteroptie op te voeren.

De aard van de omgeving van de politie, maar ook de cultuur van de politie maakt dat een eenzijdige top down benadering of een uitsluitend puur cijfermatige benadering onvoldoende recht doet aan het politiewerk. Een mix van instrumenten, objectief en subjectief is nodig. De verscheidenheid van partners, lokaal, gemeentelijk, regionaal en landelijk, maakt dat de dialoog met stakeholders gekoppeld moet worden aan het voor hen relevante niveau. Belangrijk is daarbij dat dat het direct relateert aan het werk(proces) en dat het in de goede context wordt geplaatst, lokaal waar het lokaal uitgevoerd en gestuurd wordt, en landelijk waar dit landelijk is. Het gaat dus om kwaliteitscriteria die rechtstreeks verband houden met de werkprocessen in de politieorganisatie. Waar mogelijk ook kwantitatieve criteria, mits mits zorgvuldig gekozen, in evenwichtig verband gebracht en van voor de politie betrouwbare data voorzien. Het is van belang dat de politie de dialoog met haar verschillende omgevingen meer op een systematische wijze inricht die meer passend is voor de politie organisatie en haar omgeving.

Onderdeel van deze verbeteroptie is dat onderlinge benchmarking tussen de eenheden mogelijk wordt. Daarnaast dat de politie hierover aan haar gezagen en het Ministerie kan rapporteren, evenals aan burgers, ketenpartners en medewerkers. De rapportage aan de gezagen is in dit verband van belangrijk, aangezien de gezagen en het Ministerie belang hebben bij een kwalitatief goede politie. Dit is een wederkerig aspect, de gezagen en het Ministerie geven vrijwel op dagelijkse basis de randvoorwaarden waarbinnen de politie haar maatschappelijke opdracht uitvoert. Omgekeerd, levert de politie de prestaties waarover de gezagen verantwoording afleggen<sup>44</sup>. Wederzijds heldere beelden over de operationele prestaties van de politie zijn een basis voor de samenwerking van de politie met haar gezagen.

De essentie van deze verbeteroptie is dat deze gericht is op het politiemangement zelf met als beoogd doel het verbeteren van de organisatie, of anders gezegd om "het beste uit de politieorganisatie te halen." Literatuuronderzoek (oa Rand en Zouridis) laat zien dat een dergelijk systeem van kwaliteitsverbetering zich niet

<sup>44</sup> Zie voor verdieping Bijlage 5. Extern onderzoek II: inzet allocatieve ruimte op lokaal en regionaal niveau (Tilburg University)

leent voor beleidssturing van buitenaf of landelijke aggregatie naar een al omvattend systeem. De prikkel zit hier in het verbeteren van binnenuit.



## Afkortingen

### A

**ACH** Ambtelijke Commissie Heroverweging  
**AMvB** Algemene Maatregel van Bestuur

### B

**Barp** Besluit algemene rechtspositie politie  
**BPZ** Basispolitiezorg  
**BVS** BudgetVerdeelsysteem

### C

**CoPI** Commando Plaats Incident

### D

**DGPOL** Directoraat-Generaal Politie

### E

**ERAM** Effecten, Resultaat, Activiteiten en Middelen

### F

**FinEC** Financieel Economische Criminaliteit

### G

**GRIP** Gecoördineerde Regionale Incidentenbestrijdings Procedure

### I

**IBO** Interdepartementaal Beleidsonderzoek  
**IOOV** Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

### K

**KLPD** Korps Landelijke Politiediensten  
**KMar** Koninklijke Marechaussee  
**KNP** Korps Nationale Politie

### L

**Larp**  
**LMO** Landelijke Meldkamerorganisatie  
**LSOP** Landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie **LVOP** Landelijk Overleg Veiligheid en Politie

### M

**ME** Mobiele Eenheid

### N

**NCTV** Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid  
**NP** Nationale Politie

**NSGBO** Nationale Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden

**O**

**O&F** Organisatie & Formatie

**OM** Openbaar Ministerie

**OvJ** Officier van Justitie

**P**

**P&C** Planning en Control

**PA** Politie Academie

**PDC** Politiedienstencentrum

**POLBIS** PolitieBeleidInformatieSysteem

**R**

**RIEC** Regionaal Informatie- en Expertise Centrum

**RTGP** Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie

**S**

**SGBO** Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden

**T**

**TGO** Team Groot Schalige Opsporing

**V**

**VenJ** Ministerie van Veiligheid en Justitie

**vtsPN** voorziening tot samenwerking Politie Nederland

**Z**

**ZBO** Zelfstandig Bestuursorgaan

## Bronvermelding

- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0
- Wet van 9 december 1993, tot vaststelling van een nieuwe Politiewet. Vervallen m.i.v. 1 januari 2013.  
<http://wetten.overheid.nl/BWBR0006299/2012-10-01>
- Bestel in Balans (1998)  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/26661/kst-26661-1?resultIndex=1&sorttype=1&sortorder=4>
- Onderzoek Evaluatie Politiewet 1993; een diepteonderzoek, Rosenthal, U. (red.), Bruinsma, G.J.N. (red.), Muller, E.R. (red.), Torre, E.J. van der (red.), Vries, A.W. de (red.), 1998
- Lokaal verankerd, nationaal versterkt, Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005
- Blauw hier een daar; onderzoek naar de sterkte van de Politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland en Wales en Nordrhein Westfalen, Politie&Wetenschap, 2012
- De sterkte van de arm: feiten en mythes. De ontwikkeling van de politiesterke sinds 1994, Politie&Wetenschap, 2012
- Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's, Erasmus Universiteit Rotterdam i.o.v. commissie Evaluatie Politiewet 2012. (Kamerstuk 29 628, nr. 580 en Kamerstuk 30 880, V).
- Wet van 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2015-07-01>
- Wet van 12 juli 2012 tot invoering van de Politiewet 2012 en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012). <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031794/2013-01-01>
- Nadere memorie van antwoord (EK 30.880/ 32.822 H).  
[https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120614/nadere\\_memorie\\_van\\_antwoord\\_2/info](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20120614/nadere_memorie_van_antwoord_2/info)
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 2012, nummer 315, Wet van 12 juli 2012 tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2012).
- Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 29 oktober 2013, houdende de aanwijzing van de leden van de commissie Evaluatie Politiewet 2012, Staatscourant nr. 29956, gepubliceerd op 29 oktober 2013.

- Besluit van 20 maart 2013, nr. 13. 000519, houdende de benoeming en vergoeding van de leden van het Adviescollege Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.
- Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari - 1 juli 2013, Inspectie VenJ, 2013
- Besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie van 15 mei 2014, nummer 513226, houdende instelling van de Commissie van toezicht op het beheer politie.
- Inzet allocatieve ruimte op lokaal en regionaal niveau, S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Crompvoets, L. Janssen en R. Peeters, Tilburg University en KU Leuven, 2014
- Tweede onderzoek vorming Nationale Politie Operationele doelen periode 1 juli 2013 - 1 januari 2014 Bevoegd gezag periode 2013, Inspectie VenJ, 2014
- Derde onderzoek vorming Nationale Politie: Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015, Inspectie VenJ, 2014
- Kamerantwoorden bij Schriftelijke vragen voor de politie t.b.v. WGO, 3 juni 2015
- Standpunt op het eerste rapport van de commissie evaluatie politiewet. Brief van 17 december 2015. Kamerstuk 29 628, nr. 598.
- Vierde onderzoek vorming Nationale Politie: Het verder in werking brengen van de basisteams, Inspectie VenJ, 2015
- Begroting 2014-2019 Nationale Politie.
- Begroting 2016-2020 Nationale Politie.
- [www.sixsigma.nl](http://www.sixsigma.nl)

## Bijlage 1. Taakopdracht IBO Effectiviteit Politie

### Onderwerp

Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie van start gegaan. Waar tot 1 januari sprake was van 25 regiokorpsen, een Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN), is er nu één korps onder leiding van één korpschef. Het gezag over de politie is ongewijzigd gebleven en wordt lokaal bepaald. De minister van Veiligheid en Justitie gaat over het beheer. De Nationale Politie heeft de status van een rechtspersoon sui generis en is dus géén ZBO of baten-lastendienst.

Tussen politie, gezag en minister zijn landelijke beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de politie, waar ook prestatie-indicatoren aan zijn verbonden. Een voorbeeld is de afspraak dat de pakkans met 25% moet stijgen op 'high impact' crimes zoals overvallen, straatroven en woninginbraken. Daarnaast zijn er voor de taakuitvoering prestatie-indicatoren op andere onderwerpen, zoals aanrijdtijden. Sturing op de politieorganisatie vindt plaats aan de hand van deze indicatoren. Deze prestatie-indicatoren dekken echter niet het volledige werkkterrein en/of inzet van de politie en zijn bovendien niet volledig beïnvloedbaar door de politie zelf.

### Grondslag

De Nationale Politie wordt voornamelijk bekostigd uit artikel 31 van de begroting van het ministerie van VenJ, maar ontvangt ook van andere onderdelen van Veiligheid en Justitie een relatief (kleine) bijdrage (ongeveer 150 mln. per jaar). Jaarlijks ontvangt het korps een in grote mate lump sum-bijdrage (bestaande uit een algemene bijdrage en bijzondere bijdragen) van opgeteld circa 4,8 mrd. Dit bedrag loopt, vnl. door taakstellingen van het kabinet-Rutte I, af (zie onderstaande tabel). Uit de bijdrage bekostigt het korps zijn normale bedrijfsvoering. Veruit het grootste deel van de kosten van de politie betreffen personeelskosten, namelijk ca. 3,9 mld. euro per jaar. De overige ca. 1 mld. euro omvat de materiële uitgaven aan onder meer huisvesting, ICT, vervoer en uitrusting.

Tabel: Grondslag IBO45 (€ mln)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Art. 31.2 (Bijdrage Nationale Politie)	4.980	4.882	4.776	4.728	4.702	4.677

### Opdracht aan de werkgroep

De werkgroep heeft de concrete opdracht om een analyse op te leveren van de mate waarin de Nationale Politie doelmatig en doeltreffend kan functioneren. De politieorganisatie, inclusief de Landelijke Meldkamerorganisatie (LMO) en het politieonderwijs worden betrokken bij het onderzoek. De werkgroep heeft de opdracht om varianten in kaart te brengen die op middellange termijn de doelmatigheid en doeltreffendheid van de politie verbeteren. Van deze beleidsvarianten worden de maatschappelijke voor- en nadelen weergegeven en de budgettaire effecten geanalyseerd en gekwantificeerd.

De IBO-werkgroep richt zich daarbij onder andere op de volgende vragen en analyses:

#### A. Behoeft en prestatie

1. Waar besteedt de politie zijn geld aan (o.m. beschrijving van doelen/wettelijke opdrachten en ingezette instrumenten, zoals dienstonderdelen)? Hoe komt de verdeling van beschikbare middelen tot stand?
2. Welke verschillende taken verricht de politie voor de gezagsdragers en hoe verhouden deze taken zich tot elkaar?
3. Verricht de politie taken voor niet-gezagsdragers?
4. Welke prestatie-indicatoren zijn er vastgesteld en hoe wordt gemeten of deze prestaties worden bereikt?
5. Welke andere partijen en beleidsterreinen richten zich op cq. zijn betrokken bij deze of vergelijkbare taken (bijv. gemeentelijke handhavers, krijgsmacht (KMar), douane, BOD-en etc.)? Hoe verloopt de afstemming met deze partijen? En hoe worden de prestaties bij deze partijen gemeten?

Bovenstaand cluster levert kortom een beschrijving op van doelen, gevraagde resultaten, ingezet instrumentarium en geleverde resultaten.

#### B. Effectiviteit en efficiency

6. Kunnen bestaande criteria t.a.v. effectiviteit en efficiency handvatten bieden bij de politie?

#### C. Sturing

7. Hoe is in de wet prioriteitstelling vormgegeven en hoe vindt in de praktijk prioriteitstelling tussen de verschillende gevraagde resultaten plaats? Wie speelt hierbij een rol (gezagsdragers en/of derden zoals burgers)?
8. Wat is de relatie tussen gevraagde resultaten, ingezet instrumentarium, geleverde resultaten, sturing, prestatie(meting) en verantwoording?

#### D. Effectiviteit en analyse

9. Hoe ziet het personeelsbestand van de Nationale Politie er uit? Sluit dit personeelsbestand aan bij de taken die de politie uitvoert?
10. Hoe beoordeelt de werkgroep in het licht van de analyse op basis van bovenstaande vragen de huidige sturing en geleverde prestatie van de politie?
11. Biedt een internationale vergelijking, voor zover relevant, aanknopingspunten van de wijze waarop sturing op de politie plaatsvindt?

#### E. Verbinding en conclusies

12. Hoe kan de effectiviteit en doelmatigheid van het politieoptreden worden vergroot?
13. Welke opties ziet de werkgroep voor de middenlange termijn voor een doelmatige allocatie van middelen en aansturing (prestatieafspraken, bekostiging) van de politie?

## **Organisatie van het onderzoek**

### *Samenstelling*

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Veiligheid en Justitie, Algemene Zaken, Financiën, Defensie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, vertegenwoordigers van Korps Nationale Politie, Openbaar Ministerie, een bestuurlijke vertegenwoordiger (een (regio) burgemeester) en een onafhankelijke wetenschapper.

De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretariaat vanuit Financiën en VenJ. Het secretariaat start de voorbereidende werkzaamheden vanaf 1 juni 2014. De werkgroep start in augustus 2014 en rondt het eindrapport 1 maart 2015 af. De werkgroep geeft de planning scherper vorm tijdens de eerste werkgroepbijeenkomst. De omvang van het rapport (exclusief bijlagen) is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

## Bijlage 2. Samenstelling werkgroep

### **Voorzitter**

Jan van den Bos                      Inspectie Leefomgeving en Transport

### **Secretariaat**

Catharina Lavrijssen            ministerie van Financiën (tot 7 april 2016)  
Damian Rehorst                    ministerie van Financiën (vanaf 15 november 2015)  
Lisette de Jong                    ministerie van Financiën (tot 15 november 2015)  
Harraald Polet                     ministerie van Financiën (vanaf 7 april 2016)  
Alfred Toornstra                  ministerie van Veiligheid en Justitie  
Maiko Teuben                        ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf 1 december 2015)  
Maarten Schermer Voest        ministerie van Veiligheid en Justitie (tot 1 december 2015)

### **Leden**

Marjo Lamers                        Korps Nationale Politie  
Liesbeth Huyzer                    Korps Nationale Politie  
Marcel Jansen                       Korps Nationale Politie (vanaf 1 november 2015)  
Bob Steensma                       Openbaar Ministerie, hoofdofficier van justitie  
Ferd Crone                            Burgemeester gemeente Leeuwarden  
Stavros Zouridis                    Tilburg University  
Henk Korvinus                       Ministerie van Algemene Zaken (vanaf 1 juni 2015)  
Albert van der Kerk                Ministerie van Algemene Zaken (tot 1 maart 2015)  
Margreeth Hordijk                 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Marcel Jansen                       Ministerie van Defensie (tot 1 november 2015)  
Peter Stein                            Ministerie van Financiën (vanaf 1 december 2015)  
Helmer Vossers                      Ministerie van Financiën (tot 1 oktober 2015)  
Jedid-Jah Jonker                    Ministerie van Financiën (tot 1 december 2015)  
Jan Willem Schaper                Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Corina den Broeder                 Ministerie van Veiligheid en Justitie



### Bijlage 3. Werkbezoeken en geraadpleegde personen

De voorzitter uit zijn dank aan onderstaande deskundigen en belanghebbenden die hun kennis en inzichten met de werkgroep hebben gedeeld.

#### **Interviews**

Cyrille Fijnaut	Universiteit van Tilburg
Ben Vollaert	Universiteit van Tilburg
Ruud Bik	Nationale Politie
Bert Bultman	Nationale Politie
Paul Smit	WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie

#### **Werkbezoeken**

Landelijke staf	Presentatie BOSZ 20 november 2014, Inge Henneken, Marlies Viesenek, Edith Stolp
Eenheid Oost Nederland	Districtschep Apeldoorn 7 januari 2015, Bert Bultman
Landelijke eenheid	Waterlijn aan Landelijke eenheid 27 januari 2015, Patricia Zorko, Martijn Koning, Marieke de Vries
Productiestraat	Eenheid Zeeland-Midden West Brabant 5 februari 2015, Jaco ten Hoorn (lid eenheidsinrichting), Luc de Jong (goepschef), Kees de Jonge (teamchef), Marc van Driegt (teamchef)
Eenheid Midden-Nederland	Basis Voorziening Capaciteits Management (teamchefs), 19 februari 2015
Landelijke eenheid	Patricia Zorko (lid eenheidsleiding), Marieke de Vries (adviseur), Marijn de Koning (projectleider). 19 februari 2015
Feijenoord	Martine Vis (lid eenheidsleiding). Marco Kroon (adviseur)
ZSM-locatie Utrecht	
Landelijke Staf	Nationale Briefing, korpsleiding.

Bijlage 4. Extern onderzoek I: inventarisatie kaders voor uitvoering van het politiewerk (AEF)

**Bijlage 5. Extern onderzoek II: inzet allocatieve ruimte op  
lokaal en regionaal niveau (Tilburg University)**

## Bijlage 6. inrichting politie

De inrichting van de Nationale Politie staat omschreven in het inrichtingsplan en het realisatieplan die in december 2012 zijn vastgesteld. Deze worden op dit moment nog geïmplementeerd. Met het nieuwe politiestelsel is eveneens een taakstelling op het budget ingeboekt<sup>46</sup>.

### *1.1.2 De hoofdstructuur van de Nationale Politie*

De Nationale Politie is op drie niveaus ingericht: het nationale, het regionale en het lokale niveau (zie figuur 2). Het politiekorps bestaat uit de korpsleiding (inclusief de staf korpsleiding), één landelijke eenheid, tien regionale eenheden en het Politiedienstencentrum (PDC). De regionale eenheden zijn onderverdeeld in 43 districten en 168 basisteams. In totaal telt de politieorganisatie ongeveer 60.700 fte, waarvan circa 51.300 fte operationele capaciteit<sup>47</sup>. Eind 2017 dient de operationele sterkte 49.800 fte te bedragen.

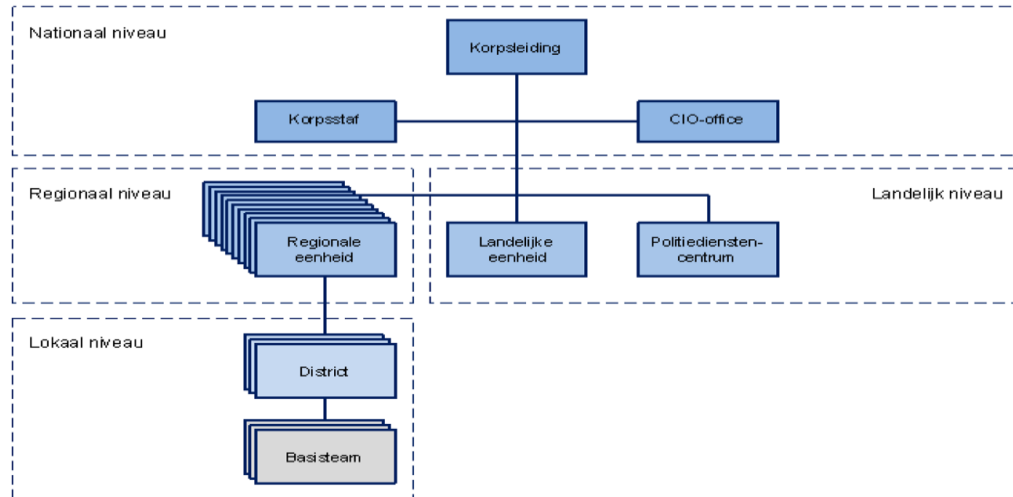
Binnen de Nationale Politie zijn beleid en uitvoering gescheiden. De beleidsvorming op gebied van de bedrijfsvoering vindt plaats op nationaal niveau en is ondergebracht binnen de directies in de staf korpsleiding<sup>48</sup>. De beleidsontwikkeling ten aanzien van de aanpak van veiligheidsproblemen vindt plaats op lokaal en regionaal niveau in afstemming met de lokale en regionale partners. Indien een veiligheidsprobleem een landelijk gecoördineerde aanpak vergt, is er ook sprake van beleidsvorming op landelijk niveau.

De uitvoering is ondergebracht binnen de elf eenheden en het PDC. In de Landelijke Eenheid en de tien regionale eenheden vindt het operationele politiewerk plaats. In het PDC zijn de bedrijfsvoeringtaken belegd, zoals ICT, huisvesting en inkoop.

46 Oplopend naar structureel €230 mln., Regeerakkoord VVD-CDA, Rutte I.

47 Begroting 2015-2019 Nationale Politie.

48 Dit zijn de directies Communicatie, Human Resource Management, Informatie Voorziening, Facilitair Management, Financiën, Operatiën en de Korpsstaf.

**Figuur 2: hoofdstructuur van de Nationale Politie**

Bron: ministerie van VenJ

### 1.1.3 De landelijke eenheid

Bij de landelijke eenheid zijn (inter)nationale, specialistische politiediensten ondergebracht, bijvoorbeeld t.b.v. de aanpak van georganiseerde criminaliteit en terrorisme of de opsporing van cybercriminaliteit. Daarnaast bestrijdt de Landelijke Eenheid onveiligheid en criminaliteit op de Nederlandse hoofdinfrastructuur: op de snelweg, het water, het spoor en in de luchtvaart. Verder ondersteunt de Landelijke Eenheid de regionale eenheden met specialisten op het gebied van recherche en forensische opsporing, maar ook met de levende have en helikopters. Ten slotte heeft de Landelijke Eenheid een landelijk operationeel centrum dat stuurt op het operationele inzetten waar de eenheid bij betrokken is.

De leiding van de Landelijke Eenheid bestaat uit de politiechef, twee hoofden Operatiën en een hoofd Bedrijfsvoering. Het gezag over de landelijke eenheid ligt bij de hoofdofficier van het landelijk parket voor wat betreft de opsporing en bij alle burgemeesters op het moment dat de landelijke eenheid opereert op het grondgebied van een gemeente.

### 1.1.4 De regionale eenheden

De tien regionale eenheden voeren de politietaken uit binnen de eigen regio, onder sturing van het gezag. De eenheidsleiding wordt gevormd door de politiechef, de twee hoofden Operatiën en het hoofd Bedrijfsvoering van de betreffende eenheid. Daarnaast bestaat elke regionale eenheid uit vijf typen politieteams: de districten, de Dienst Regionaal Operationeel Centrum, de Dienst Regionale Recherche, de Dienst Regionale Informatieorganisatie en de Dienst Regionale Operationele Samenwerking. In de eenheid Rotterdam is daarnaast een aparte dienst Zeehavenpolitie ingericht en in de eenheid Amsterdam de dienst Infrastructuur<sup>49</sup>.

Ten aanzien van de inrichting van de regionale eenheden zijn diverse normen gesteld in het Inrichtingsplan, naar aanleiding van afspraken met gezag en

<sup>49</sup> Zie hoofdstuk 7 van het Inrichtingsplan Nationale Politie voor een uitgebreide beschrijving van de taken van deze teams.

ketenpartners. Zo wordt bijvoorbeeld tot op teamniveau aangegeven wat de procentuele verdeling moet zijn van de personele sterkte over de verschillende opsporingsteams en zijn er eisen gesteld voor het aantal fte voor de aanpak van kinderporno (150 fte verdeeld over de eenheden) en de aanpak van financieel-economische criminaliteit (18 op 1000 operationele sterkte).

#### *1.1.5 De districten en basisteams*

De districten zijn territoriaal ingericht en volgen de gemeentegrenzen<sup>50</sup>. Elk district is vervolgens weer geografisch verdeeld in basisteams. Naast de basisteams bestaan de districten uit een districtsrecherche, een flexteam en een informatieknooppunt. Het districtsmanagementteam wordt gevormd door de districtschef en de chefs van de basisteams en districtsrecherche.

Binnen de basisteams krijgt de gebiedsgebonden politietaak gestalte. Een basisteam werkt in een deel van een (grotere) gemeente, een hele gemeente, of in meerdere kleinere gemeenten. De basisteams voeren de kerntaken van de politie uit: de basispolitiezorg. Een basisteam telt tussen de 60 en 200 fte<sup>51</sup>. Binnen de basisteams vormt de wijkagent een kernfunctie. Het aantal wijkagenten per regionale eenheid is gebaseerd op een gemiddelde norm van 1 wijkagent op 5.000 inwoners per regionale eenheid<sup>52</sup>. De feitelijke verdeling van aantal wijkagenten over de basisteams wordt door het gezag gemaakt bij de verdeling van de beschikbare politiesterkte over de onderdelen van de eenheid in het beleidsplan van de eenheid.

De districtsrecherche zorgt voor de aanpak van delicten met een hoge impact op het slachtoffer en ondersteunt de basisteams, bijvoorbeeld bij de bestrijding van veelvoorkomende criminaliteit. Het informatieknooppunt zorgt 24 uur per dag voor actuele informatie.

Het flexteam van een district is bedoeld om te kunnen voorzien in proactieve beschikbaarheid van extra operationele capaciteit. Bij een tekort aan mankracht binnen een bepaald basisteam, kan het bevoegd gezag een tijdelijk beroep doen op bijstand vanuit het flexteam van het district waar het basisteam onder valt. Een flexteam bestaat uit minimaal 3% van de operationele sterkte van een district, met een ondergrens van 20 fte. Omdat het flexteam binnen het hele district wordt ingezet, maakt het gezag nadere afspraken over de prioriteiten en inzetkaders van het flexteam. Indien de betreffende gezagsdragers er onderling niet uitkomen, heeft de regioburgemeester een bemiddelende rol.

Indien in de regio zelf onvoldoende capaciteit beschikbaar is bij calamiteiten kan worden voorzien in tijdelijke extra capaciteit uit een andere eenheid. Het gezag kan hier om verzoeken bij de korpschef. Indien een aanvraag voor bijstand niet wordt gehonoreerd, kan de burgemeester of hoofdofficier van justitie een beroep instellen bij de minister VenJ. Deze kan de korpschef een aanwijzing geven.

<sup>50</sup> Een district kan binnen een gemeente liggen of één of meerdere gemeenten omvatten.

<sup>51</sup> Elk basisteam bestaat uit minimaal 60 fte volledig opgeleide medewerkers en maximaal 20% uit aspiranten. De exacte omvang van een basisteam is afhankelijk van de lokale omstandigheden en afspraken met het lokale gezag van de betreffende regionale eenheid.

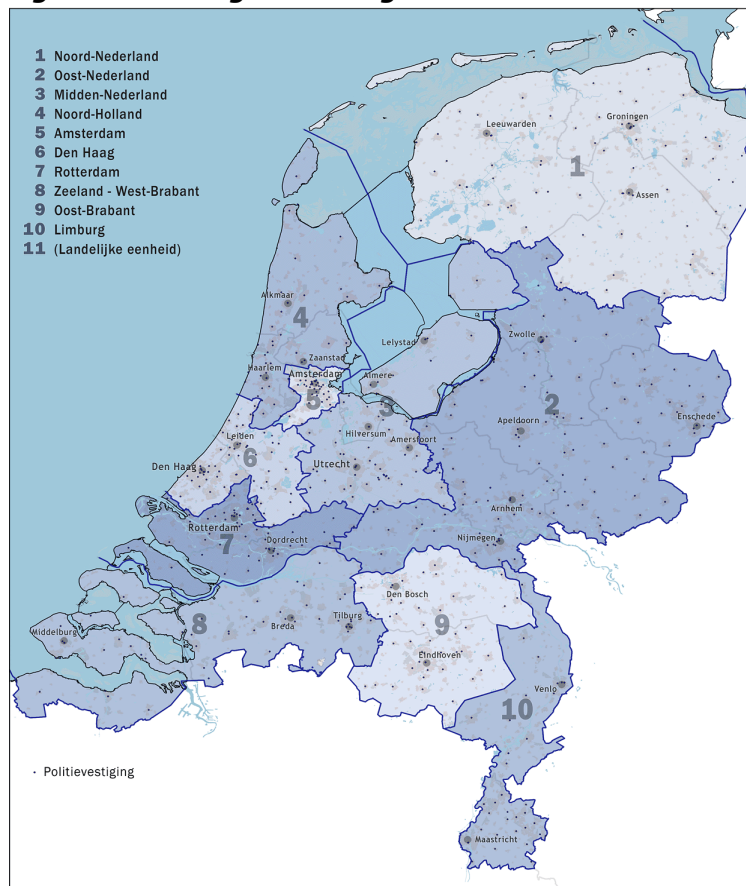
<sup>52</sup> Politiewet 2012, art 38a en 39.

1.1.6 De territoriale indeling van de regionale eenheden

De territoriale indeling van de tien regionale eenheden (figuur 3) is gebaseerd op de nieuwe gerechtelijke kaart<sup>53</sup>. De ordening van de regionale eenheden is zodanig dat deze ordening geen gemeentegrenzen of grenzen van veiligheidsregio's doorsnijdt.

De regionale indeling is congruent met de territoriale indeling van de 25 veiligheidsregio's waarin het lokaal bestuur verenigd is in het kader van de aanpak van de fysieke veiligheid (brandweer, rampen en crisis). Deze veiligheidsregio's bestonden al voor de totstandkoming van de Nationale Politie en vielen gelijk met de indeling van de 25 politieregio's uit het oude bestel.

**Figuur 3: indeling van de regionale eenheden**



Bron: ministerie van VenJ

**Tabel I: indeling regionale eenheden (o.b.v. het inrichtingsplan 2013)**

Regionale eenheid	Aantal districten	Aantal basisteams	Aantal Gemeenten	Operationele sterkte
Noord-Nederland	3	16	62	3970
Oost-Nederland	5	28	81	6725
Midden-Nederland	5	18	41	4770
Noord-Holland	3	10	43	3370

<sup>53</sup> Sinds 1 januari 2013 zijn de 19 rechtbanken samengevoegd tot 10 nieuwe rechtbanken. Deze nieuwe gebiedsindeling van de Rechtspraak is geregeld in de wet Herziening Gerechtelijke Kaart (HGK).

Amsterdam	4	17	6	5269
Den Haag	7	29	34	5949
Rotterdam	6	17	38	5892
Zeeland - West- Brabant	4	12	39	3368
Oost-Brabant	3	9	42	3058
Limburg	3	12	34	2800
<b>Totaal</b>	<b>43</b>	<b>168</b>	<b>430</b>	<b>45171</b>



## Bijlage 7. Het BudgetVerdeelSysteem

Het BVS verdeelt het budget over de regionale eenheden, maar het BVS is niet ontwikkeld t.b.v. de sterkteverdeling binnen een regio of district. Regionaal wordt door de gezagsdragers de verdeling van de sterkte over de districten en basisteams bepaald. Er bestaat hiervoor geen vaste structuur of blauwdruk. Bij de totstandkoming van de Nationale Politie is de initiële verdeling van de operationele sterkte binnen de eenheden vastgesteld als onderdeel van het Inrichtingsplan Nationale Politie. In het vervolg maakt deze verdeling onderdeel uit van het beleidsplan van de regionale eenheid, zodat regionaal via maatwerk de verdeling bepaald kan worden met als doel de verdeling zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de regionale omstandigheden. Enkele regionale eenheden hebben hier zelf een systematiek voor ontwikkeld gebaseerd op zowel veiligheidscijfers en geografische omstandigheden, andere regio's zijn bezig met het ontwikkelen van een systematiek en er zijn ook regionale eenheden die hun verdeling hebben gebaseerd op historische gegevens.

Feitelijke benutting van de sterkte wordt lokaal bepaald. Zie ook onderzoek naar allocatieve ruimte.

*Verdeling operationele sterkte naar de eenheden: het BudgetVerdeelsysteem (BVS)*  
Conform de AmvB 'verdeling sterkte en middelen' verdeelt de minister van VenJ de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden en ondersteunende diensten. Van de totale operationele sterkte bepaalt de minister welk deel naar de landelijke eenheid en de ondersteunende dienst gaat. Het 'overblijvende deel' van de operationele sterkte wordt over de regionale eenheden verdeeld via onderstaande verdeelsleutel. Hiermee is de sterkte van de verschillende eenheden bepaald. De minister kan (binnen een beperkte bandbreedte) afwijkingen van deze sterkte toestaan.

**Tabel V: verdeelsleutel operationele sterkte over de eenheden**

Eenheden	%	FTE
Noord-Nederland	8,66%	3.934
Oost-Nederland	15,14%	6.874
Noord Holland	7,53%	3.424
Amsterdam	11,60%	5.359
Midden Nederland	10,58%	4.805
Den Haag	12,82%	6.025
Rotterdam	13,17%	5.980
Oost Brabant	7,04%	3.198
Limburg	6,11%	2.775
Zeeland West-Brabant	7,35%	3.338
Regionale Eenheden		45.712
Landelijke Eenheden		4.090
Totaal		49.802

De verdeelsleutel is gebaseerd op het BudgetVerdeelSysteem, dat ten tijde van de vorige Politiewet werd gehanteerd en gebruikt om het algemene politiebudget te verdelen over de toenmalige 25 politieregio's. Het BVS vormt ook in het huidige stelsel nog de basis van het bekostigingsstelsel van de politie. Daarnaast kent de bekostiging van de politie nog enkele specifieke tegemoetkomingen. Het uitgangspunt is echter om zo zoveel mogelijk te werken met algemene bijdragen en weinig mogelijk met in de tijd van de politieregio's veel gebruikte bijzondere bijdragen. Zonder echter specifieke situaties uit het oog te verliezen. Zo leidt het BVS voor de eenheid Den Haag, die extra capaciteit nodig heeft voor beveiligingstaken, tot extra middelen. Een voorbeeld van een bijzondere bijdrage zijn de gelden voor de bestrijding van cybercrime.

Voor de verdeling van het budget wordt in het BVS gebruik gemaakt van objectieve omgevingskenmerken. Het is de bedoeling dat de objectieve omgevingskenmerken de geobjectiveerde werklast van de politie zo goed mogelijk benaderen. De objectieve kenmerken zijn:

- Inwoners;
- Niet-westerse allochtonen;
- Niet-westerse allochtonen 15 tot 30 jaar;
- Regionaal klantenpotentieel;
- Gezinnen met een laag inkomen;
- Omgevingsadressendichtheid;
- Horecavestigingen;
- Oppervlakte land;
- Verhuismobiliteit;
- Grensgemeente;
- Krachtwijken.

Het totale budget dat via het BVS wordt verdeeld, wordt eerst verdeeld over de vier hoofdwerksoorten van de politie, namelijk: (1) opsporing, (2) handhaving, (3) noodhulp en (4) intake en service. Voor de verdeling van het budget per werksoort over de eenheden is vervolgens voor elke werksoort een formule vastgesteld waarin één of meer van bovenstaande omgevingskenmerken zijn opgenomen. De relevantie van de objectieve kenmerken is verschillend per werksoort.

Deze formules voor de budgetverdeling zijn bij de herijking van het BVS getoetst aan de hand van een werklastmeting. Deze toets beziet of de werklast kan worden verklaard aan de hand van de diverse omgevingskenmerken (formules) en of de huidige formules voor het BVS nog afdoende aansluiten. Binnen alle werksoorten vormen 'incidenten' de basis voor de werklastmeting. Het begrip 'incident' kent echter verschillende omschrijvingen per werksoort, zoals aangiften, misdrijven, meldingen, verkeersongevallen, inkomende justitiële rechtshulpverzoeken.

Ter illustratie: bij de werksoort 'noodhulp' (het verlenen van hulp bij ernstige incidenten) is bij de werklastmeting uitgegaan van het aantal incidenten/meldingen met prioriteit 1 en 2, de uitgestrektheid van het gebied in oppervlakte en een ondergrens voor gebieden met een lage meldingsintensiteit, omdat de norm geldt dat er in 90% van de gevallen binnen 15 minuten iemand ter plaatse moet zijn wordt de capaciteit hierop aangepast. Vervolgens is bezien hoeveel incidenten er per gemeente voorkomen. Deze hoeveelheid incidenten worden omgezet in een benodigd aantal auto-uren en hoeveelheid benodigde medewerkers, rekening

houdend met het feit dat er twee medewerkers per auto beschikbaar moeten zijn. Op basis van vaste rekenformules wordt dus gezien hoeveel medewerkers c.q. budget er beschikbaar zou moeten zijn binnen een gemeente die correspondeert met de gemeten werklust. Vervolgens wordt de gemeten werklust voor iedere gemeente vertaald naar een formule met verklarende omgevingskenmerken. In de verklaring van de werklust zijn twee objectieve omgevingskenmerken relevant: aantal inwoners en oppervlakte van het land. Vervolgens kan per regiokorps het aandeel in de werksoort noodhulp worden weergegeven op basis van de formule met omgevingskenmerken. Voor elke werksoort van de politie is gewerkt volgens deze methode.

Het BVS wordt sinds 1996 in beginsel periodiek geëvalueerd en eventueel herijkt waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen de formules van de objectieve omgevingskenmerken en de gemeten werklust (terugblik). Uitkomsten van de evaluatie worden, vanwege budgetverschuivingen tussen korpsen, in de praktijk niet altijd doorgevoerd of alleen met een ingroeipad van enkele jaren, dit gebeurt onder andere met het oog op een stabiele bedrijfsvoering en de geringe flexibiliteit van de personeelsinzet.

## Bijlage 8. Beschikbare (sturings)informatie politiebestedel

*In deze bijlage wordt een niet uitputtend overzicht gegeven van informatie die beschikbaar is op verschillende niveaus (lokaal-regionaal-landelijk) ten aanzien van het politiebestedel, en informatie die niet beschikbaar is. De informatie is geordend naar de pijlers van het vijf-pijler-model.*

### **Income**

De income blijkt voor de verschillende actoren in het politiebestedel moeilijk grijpbaar. Income heeft betrekking op (veranderingen in) de maatschappelijke omgeving waarin de politie functioneert en de effecten hiervan op de potentiële vraag naar politie-inzet. Het gaat hierbij om factoren die niet van te voren zijn te voorzien of te beïnvloeden.

Binnen het politiebestedel worden wel gegevens gebruikt om de *income* in kaart te brengen en inzicht te krijgen in het potentiële werkaanbod c.q. de maatschappelijke omgeving waarin de politie opereert, het gaat bijvoorbeeld om:

#### Nationaal

- Op Europees, nationaal en lokaal niveau opgestelde criminaliteitsbeelden;
- Periodiek stelt de Nationaal Coördinator Terrorismedbestrijding het dreigingsbeeld voor Nederland op het gebied van terrorisme op;
- Het Prognose Model Justitiële ketens (PMJ-cyclus). Hierin worden een aantal parameters opgenomen zoals verwachte aantallen overtredingen en misdrijven (de zogenaamde beleidsneutrale raming);
- Periodiek wordt het nationaal dreigingsbeeld opgesteld door politie en OM waarin een wetenschappelijke onderbouwde beeld van de dreigingen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit in Nederland wordt gegeven. Op basis van het NDB stelt de minister in afstemming met het gezag de aandachtsgebieden vast voor de aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit, zoals handel en productie van drugs, mensenhandel, witwassen van crimineel verkregen vermogen, zware en georganiseerde fraude, kinderpornografie, cybercrime, en (zware) milieucriminaliteit.

#### Regionaal

- In diverse regio's zijn regionale samenwerkingsverbanden van politie, OM en gemeenten ingericht die analyses maken van de veiligheidsontwikkelingen in het gebied.
- Regionaal worden er door de RIEC's bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses gemaakt waarin op gebied van ondermijnende criminaliteit op ter ondersteuning van de prioriteitstelling in de driehoeken en de RIEC's stuurploegen. De RIECs verzamelen systeemkennis en (straat)informatie van wijkagenten, bijzondere opsporingsambtenaren, bewoners en ondernemers. Door al die informatie te bundelen en te analyseren worden samenwerkingsverbanden, criminele activiteiten en onderliggende structuren zichtbaar. De RIECs delen deze informatie niet alleen met hun partners binnen het integrale veiligheidsbeleid, ze doen ook voorstellen voor een effectieve aanpak.

### Lokaal

- Jaarlijks stelt de politie in opdracht van gemeenten zogeheten gebiedscans op. Deze zijn mede input voor het gemeentelijk veiligheidsbeleid.
- Diverse gemeentelijke veiligheidsanalyses waarin door een gemeente de ontwikkeling van onveiligheid vaak op wijkniveau gezien wordt;

### Overig

- Externe onderzoeken naar maatschappelijke ontwikkelingen (SCP, WRR, WODC, etc).
- Er worden diverse monitoren uitgebracht, bijv. de drugsmonitor, rapportages over de ontwikkeling van criminele jeugdgroepen e.d.

### **Input**

De input kan binnen het politiebestedel in twee onderdelen worden uitgesplitst. Het gaat hierbij om de financiële, materiële en personele middelen die kunnen worden ingezet voor een politietaak en om het concrete werkaanbod.

#### *a) Middelen en sterkteverdeling*

Beschikbare informatie:

### Nationaal

- Met de algemene maatregel van bestuur 'verdeling sterkte en middelen' bepaalt de minister van VenJ de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden en de ondersteunende diensten.
- Voor de verdeling van middelen in de AmvB wordt gebruikt gemaakt van het BudgetVerdeelSysteem (BVS). Het BVS maakt gebruik van (gedeeltelijk) objectieve omgevingsfactoren om de beschikbare sterkte over de eenheden te verdelen. Deze omgevingskenmerken worden gebruikt om de werklast per werksoort te verklaren (handhaving, opsporing, noodhulp en intake en service).
- In het Inrichtingsplan is de verdeling van fte's binnen de eenheden gedefinieerd (voor 2017). De sterkte verdeling is veelal gebaseerd op de historische verdeling van de sterkte over voormalige BPZ-teams
- De jaarlijkse begroting en beheersplan Nationale Politie.

### Regionaal

- Per regionale eenheid is in kaart gebracht op welke wijze het gezag tot een verdeling van de sterkte over de districten en basisteams is gekomen. Twee regio's hebben hiervoor een systeem ontwikkeld gebaseerd op veiligheidscijfers en geografische kenmerken. Andere regio's hebben met de komst van de Nationale Politie besloten nog geen wijzigingen in de sterkte door te voeren tot de inrichting van de Nationale Politie gereed is, men baseert de sterkte dan op de oude sterkteverdeling vanuit het regionale politiebestedel.

### Lokaal

- De totstandkoming van de verdeling van fte's binnen de eenheden over de districten en basisteams en de onderliggende afwegingen die hierbij zijn gemaakt.

#### *b) Concreet werkaanbod*

Beschikbare informatie:

#### Nationaal

- Een schatting van het verwachte aantal aangiften, meldingen, misdrijven, overtredingen op basis van historische gegevens;
- inzet nodig voor bezetting noodhulp om te kunnen voldoen aan de streefnormen voor de aanrijtijden (op basis van geografische kenmerken en historische gegevens over aantal noodhulpmeldingen in een gebied)

#### Regionaal

- Inzet nodig voor evenementen op basis van de regionale en gemeentelijke evenementenkalenders, aantal risicowedstrijden voetbal, te leveren inzet voor landelijke evenementen, verzoeken om preventie (bijv. inzet wijkagenten en participatie in overleg van veiligheidshuizen).

#### Lokaal

- Inzet nodig voor evenementen op basis van de regionale en gemeentelijke evenementenkalenders, aantal risicowedstrijden voetbal, te leveren inzet voor landelijke evenementen, verzoeken om preventie (bijv. inzet wijkagenten en participatie in overleg van veiligheidshuizen).

#### Overig

- Landelijke, regionale en lokale afspraken m.b.t. te realiseren doelen (Veiligheidsagenda, regionale beleidsplannen, beleidsplan openbaar ministerie, integrale gemeentelijk veiligheidsbeleidsplannen);

#### Niet beschikbare informatie

- De werkinput is voor een belangrijk deel niet planbaar: het is niet bekend hoeveel pogingen tot doodslag, inbraken, etc. er daadwerkelijk zullen plaats vinden in een bepaalde periode en welke vaardigheden er nodig zijn om dat werk op te pakken. De capaciteitsinzet vindt veelal plaats op basis van historische gegevens. Verbeterde, uniforme informatievoorziening zal tot meer inzicht in capaciteitsinzet leiden. Preventieve acties en openbare ordehandhaving bij evenementen is wel planbaar.

#### **Throughput**

De throughput heeft betrekking op de activiteiten die de politie onderneemt om uitvoering te geven aan het concrete werkaanbod dat wordt bepaald door de gezagsdragers.

Beschikbare informatie:

#### Nationaal

- Beschikbare informatie normen m.b.t. het uitvoeren van werk: bij voorbeeld 1 wijkagent op 5.000 inwoners; normering van aanrijtijden bij prio 1, 2 en 3 meldingen;
- Beschrijvingen van werkprocessen en ICT-systemen: Basisvoorziening Handhaving, Basisvoorziening Opsporing, Basisvoorziening Informatie, Basisvoorziening Capaciteitsmanagement;
- Richtlijnen OM, bijvoorbeeld de richtlijnen voor opsporing en vervolging;
- Regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid;
- Rapportages van de Inspectie V en J over de kwaliteit van de taakuitvoering (vb. recent rapport over de kennis van de bevoegdheden van de politie, of over de betrouwbaarheid van politiecijfers).
-

### Lokaal

- Beleid van gemeenten ten aanzien van handhaving openbare orde;

Niet beschikbare informatie:

### Nationaal

- Effecten op de capaciteitsinzet van dienstverleningsnormen, certificerings- en opleidingseisen (bijv. hOvJ), wettelijke/ Europees rechtelijke voorgeschreven normen (bijv. ATW-eisen en EU-eisen intensivering rechtsbijstand rondom verhoor) en OM richtlijnen. Van een aantal van dit soort zaken is bekend wat dit voor een effect heeft op de capaciteit (zo is uitgerekend wat het capacitaire effect is van rechtsbijstand bij verhoor). Als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving dient aan de hand van impactanalyses voorafgaand aan invoering de effecten duidelijk te zijn.
- Inzicht in politiecapaciteit over wat vaste capaciteit is en welke capaciteit er beschikbaar is voor andere inzet. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook "beschikbaarheid/ het er zijn" een dienst is maar derhalve ook niet meetbaar is.

### **Output**

De output heeft betrekking op de politieprestaties. De output kan worden onderscheiden in 'harde' en 'zachte' output. Bij harde output gaat het om de meetbare prestaties zoals bijvoorbeeld het aantal aanhoudingen. Zachte output heeft betrekking op niet-meetbare prestaties bijvoorbeeld preventie via het geven van voorlichting over het voorkomen van woninginbraak.

Beschikbare informatie:

### Nationaal

- Algemeen: prestaties uit de landelijke en lokale prioriteiten, ontwikkeling werkvoorraden;
- concreet: aantal aangiften, aantal verdachten OM, aantal door de politie afgehandelde zaken, ophelderingspercentages, verdachtenratio's, afgehandelde verzoeken rechtshulp, verleende noodhulp, reactietijden prio 1,2,3 meldingen, aantallen specifieke recherche -onderzoeken (cybercrime, kinderporno, hennepplantages, e.d.), aantal beveiligde personen, aantal verkeerscontroles, aantal verstoringen, cijfers over de terugkoppeling naar mensen die aangifte hebben gedaan, etc.
- thematische onderzoeksrapporten, bijvoorbeeld over georganiseerde criminaliteit, overvallen.
- Strafrechtsketenmonitor (SKM, VenJ), Korpsmonitor (KM)Misdadmeter etc.

Niet beschikbare informatie

### Nationaal

- Breed inzicht in de kwaliteit van de geleverde prestaties via een kwaliteitssysteem (zoals INK).
- Zicht op de samenhang van de prestaties. Wat betekent een prioritering van landelijke fenomenen voor lokale fenomenen.

### **Outcome**

Toegepast op het politiebestel heeft de outcome betrekking op de bijdragen van de politie aan het verbeteren van de veiligheid, dus de manier waarop de geleverde prestaties bijdragen aan verbetering van veiligheid. Verbetering van de veiligheid

kan bijvoorbeeld worden gemeten op basis van de subjectieve veiligheidsbeleving van burgers of het vertrouwen van de burgers in de politie.

Beschikbare informatie:

Nationaal

- Veiligheidsmonitor (subjectief zowel onderzoek naar veiligheidsgevoel als naar tevredenheid contact tussen burger en politie), slachtoffermonitor (subjectief), thematische outcome (bijv. na extern onderzoek).
- Klachtenrapportages (aantallen, gegrond, ongegrond)
- Commerciële publicaties: Misdaadmeter AD en Elsevier
- De staat van Nederland (publicatie SCP);

Lokaal

- gemeentelijke veiligheidsindexen waar per wijk resultaten inzichtelijk worden gemaakt.

Niet beschikbare informatie:

Nationaal

- Een breed inzicht in de waardering van de behoeftestellers van de politie (m.n. de gezagsdragers) van de gewenste effecten.



## Bijlage 9. Illustratie ERAM-methodiek bij de KMar

Ter illustratie is een voorbeeld weergegeven van een organisatie (Koninklijke Marechaussee) die op basis van bovenstaand inzicht het gesprek, over een deel van haar taken, met het gezag voert zoals met de ERAM methodiek wordt voorgestaan.



### GRENSPOLITIETAAK (%)

(ME) Nederland fungeert in een leidende rol als Schengen lidstaat, versterkt de (inter-)nationale rechtsorde en stabiliteit en draagt bij aan de aanpak grens gerelateerde criminaliteit.

#### **(OE) Nederland is een aantrekkelijke toegangsroute tot het Schengengebied voor bonafide personen maar niet voor malafide personen.**

- (e) (klant) Waardering
- (e) Afname illegale immigratie/inreis Nederland
- (e) Kwaliteitsimpuls grensbewaking
- (r) Aantal grenspassanten: 18 mln (waarvan .. via NoQ-poorten)
- (r) Aantal geweigerde personen: 2.500
- (r) Aantal hits EUVIS:
- (r) Aantal opgelegde (VW) maatregelen m.b.v. API
- (r) Aantal hits gesignaleerden aan de grens: 200

#### **(OE) Nederland is onaantrekkelijk voor illegaal verblijf en illegale doorreis.**

- (e) Afname (overlast) illegale vreemdelingen achterland
- (e) Afname overnames elders aangetroffen illegalen
- (r) Aantal aangetroffen illegalen: 1.800
- (r) Waarvan met behulp van @migo Boras
- (r) Aantal hits gesignaleerden aan de grens: 2.000
- (r) waarvan middels @migo Boras

#### **(OE) Versterking van de (eigen) Schengenbuiten-grenzen in samenwerking met Schengenlidstaten.**

- (p) Inzet/Uitnutting Frontex-pool KMar

#### **(OE) Door integrale samenwerking wordt migratiecriminaliteit zoveel mogelijk bestreden. De KMar treedt consequent op bij geconstateerde strafbare feiten.**

- (e) Afname mensensmokkel en -handel via Nederlandse grenzen
- (e) Aanpak criminele samenwerkingsverbanden migratiecriminaliteit, uitbuiting en ondermijning
- (e) Afname signalen mensensmokkel (achterland en aan de grens)
- (r) Aantal incidenten mensensmokkel
- (r) Aantal (aangehouden) verdachten mensensmokkel
- (r) Aantal verwachte onderkende CSV's
- (r) Aantal signalen aan Europol
- (r) Aantal incidenten ID- en Documentfraude

#### **(OE) Veilige luchthavens door effectieve uitvoering van de politietaken.**

- (e) (klant) Waardering
- (e) Afname (overlast) criminaliteit
- (e) Toename aangiftebereidheid
- (r) Aantal incidenten geld- en drugssmokkel
- (r) (In) beslag (genomen) drugs/geld/wapens :
- (r) Aantal aangiften burgerluchthavens: 300
- (r) Aantal verwachte onderkende CSV's: ?
- (r) Aantal prio-meldingen openbare orde : 1.200
- (p) Responstijd prio 1 meldingen (<5 min) (90%)

### Legenda:

ME= Maatschappelijk effect

OE = Operationeel effect

(e) = doelstelling geformuleerd met oogmerk op effect

(r) = doelstelling geformuleerd met oogmerk op resultaat

(p) = doelstelling geformuleerd met oogmerk op activiteit / capaciteit