Deelonderzoek Bedrijfsvoering

Rapportage evaluatie Politiewet 2012

Auteurs
Aris van Veldhuisen
Irene Niessen
Ruben van Genderen
Isis Hommema

Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum
20 oktober 2017

Opdrachtgever
Commissie Evaluatie Politiewet 2012
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum

Contact
Aris van Veldhuisen

Referentie
GV400

Copyright @ wodc/ministerie van veiligheid en justitie.

Andersson Elffers Felix

Inhoud

1 Inleiding 5

1.1 Vraagstelling ... 5
1.2 Context en operationalisering: de beleidstheorie ... 6

2 Implementatie 9

2.1 In welke context heeft de invoering van de Politiewet 2012 plaatsgevonden? ... 9
2.2 Hoe is de implementatie de afgelopen jaren opgepakt door de politieorganisatie? ... 11
2.3 Wat is de stand van zaken van de implementatie? ... 12

3 Voorlopige effecten 14

3.1 Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer eenduidigheid en efficiëntie? ... 14
3.2 Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer effectiviteit en kwaliteit? ... 16
3.3 Is de informatievoorziening/ICT intern en extern ondersteunend aan samenwerking? 18
3.4 Is er sprake van integrale afstemming tussen de kolommen? ... 19
3.5 Is er ruimte voor maatwerk richting de eenheden? ... 20
3.6 Blijft het beheer het lokale gezag volgen? ... 22

4 Reflecties bij de stand van zaken 24

A Onderzoeksverantwoording 28

A.1 Aanleiding van het onderzoek en voortraject ... 28
A.2 Vraagstelling ... 28
A.3 Opbouw vanuit de beleidstheorie ... 29
A.4 Onderzoeksmethoden ... 31
A.5 Rapportage ... 33

B Context voor het onderzoek 35

B.1 Aanleiding voor de wet ... 35
B.2 Context van de Politiewet 2012 ... 37
B.3 Ontwikkelingen sinds 2012 ... 40
B.4 Doelenboom ... 43

C Bevindingen bedrijfsvoering 45

C.1 De inrichting van de bedrijfsvoering ... 45
C.2 Personeel/HRM ... 50
C.3 Informatievoorziening ... 55
C.4 Financiën ... 58
C.5 Facilitair ... 65
C.6 Bedrijfsvoering ondersteunend aan de operatie ... 68

D Casuïstiek **70**

D.1 Casus 1: Youforce 70
D.2 Casus 2: Huisvesting van basisteams 75
D.3 Casus 3: Inkoop van uniformen en uitrusting 83

E Gesprekspartners **88**

F Bibliografie **90**

G Gebruikte afkortingen **94**

H Commissie Evaluatie Politiewet 2012 **96**

1 Inleiding

De invoering van de Politiewet 2012 betekende voor de politie een grote verandering ten opzichte van de situatie voordien. Op basis van de wet is één Nationale Politie gevormd, waarin de voorheen 26 korpsen teruggebracht werden naar 11 eenheden. Daarnaast is de bedrijfsvoering gecentraliseerd en werd de minister verantwoordelijk voor het beheer (zie bijlage B).

Bij de totstandkoming van de wet is een wetsevaluatie na vijf jaar afgesproken. Die tijd is (erg) kort, zeker ook gezien de omvang van de operatie. Het is niet te verwachten dat effecten van de wet al volledig zichtbaar zullen zijn, maar ook voorlopige effecten kunnen aanleiding zijn om bij te sturen.

Ten behoeve van de volledige wetsevaluatie heeft de commissie Evaluatie Politiewet vier deelonderzoeken gedefinieerd: rechtspersoonlijkheid van de politie, prestaties, bedrijfsvoering en bestuurlijke governance.

Andersson Elffers Felix (AEF), bureau voor maatschappelijke vraagstukken, is gevraagd het deelonderzoek naar de bedrijfsvoering van de Nationale Politie uit te voeren. Deze rapportage bevat daarvan de resultaten. Ze bestaat uit de hoofdlijn van de bevindingen en de conclusies, onderverdeeld in implementatie (hoofdstuk 2), voorlopige effecten (hoofdstuk 3) en reflecties bij de stand van zaken (hoofdstuk 4). De bijlagen bevatten onder andere een verantwoording van de onderzoeksactiviteiten en een nadere beschrijving van bevindingen die de hoofdlijnen in deze rapportage onderbouwen.

1.1 Vraagstelling

In de context van de evaluatie Politiewet 2012 heeft dit deelonderzoek als opdracht meegekregen om de werking van de Politiewet 2012 te beschrijven en te beoordelen.

Doelstelling: *Beschrijven van de bedrijfsvoering van de nieuwe politieorganisatie zoals geregeld op basis van de Politiewet 2012 en de stand van de implementatie en voorlopige effecten beoordelen.*

De opdracht draagt in zich dat niet alleen onderzocht dient te worden of de wet feitelijk is geïmplementeerd, maar ook hoe deze wet wordt geïnterpreteerd en toegepast in de dagelijkse praktijk. De onderzoeksmethode en de oorspronkelijke deelvragen van dit onderzoek zijn te raadplegen in bijlage A.

1.2 Context en operationalisering: de beleidstheorie

De reikwijdte (scope) van het onderzoek is breed. Bedrijfsvoering raakt immers aan alle aspecten van de politieorganisatie. Daarnaast is er geen geaccepteerde definitie vooraf van wat onder 'goede bedrijfsvoering' wordt verstaan: bedrijfsvoering is inherent een ondersteunend proces, dus wat adequate bedrijfsvoering is, hangt onder andere af van context en doelstellingen van een organisatie.

Voor de beantwoording van de vraag is een belangrijk criterium in hoeverre de invoering van de Politiewet 2012 heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van een bedrijfsvoering die ondersteunend is aan de uitvoering van de politietaak. Daarbij kiezen we voor een aanpak die de beleidstheorie centraal zet. Deze beleidstheorie is in kaart gebracht aan de hand van een doelenboom die – binnen de reikwijdte van dit deelonderzoek naar de bedrijfsvoering – de beoogde werking van de wet in beeld brengt. De doelenboom is weergegeven op de volgende pagina. Een toelichting hierop is opgenomen in bijlage B.

Aanleiding, verandering, hoofddoel, effecten, activiteiten

De doelenboom vertrekt vanuit de aanleidingen voor de wetswijziging (de linkerkolom). Een belangrijke hoofdlijn daarvan was de constatering dat de politieorganisatie verbrokkeld was en samenwerking binnen de politie moeizaam verliep. Het resultaat daarvan waren verschillen in taakuitvoering en werkwijzen in verschillende korpsen met als voornaamste aanwijsbare reden dat de verschillen historisch gegroeid waren. De centrale voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) werd als te vrijblijvend beoordeeld om hier verandering in te kunnen bewerkstelligen. De tweede kolom is de gekozen oplossing: centralisatie van het beheer. Dit zou moeten bijdragen aan het hoofddoel van de Politiewet 2012 (derde kolom): meer veiligheid door een doeltreffender, doelmatiger en slagvaardiger politie met meer professionele ruimte. In de vierde kolom zijn de effecten weergegeven die centralisatie van het beheer op de bedrijfsvoering zou moeten hebben. Daarbij zijn niet alleen de gewenste effecten opgenomen, maar ook potentiële ongewenste neveneffecten. In de laatste kolom zijn de activiteiten weergegeven die nodig zijn voor de implementatie.

Gewenste en ongewenste effecten

Uitgangspunt voor dit onderzoek is de aanname dat elke inrichtingskeuze voor- en nadelen heeft, en dat het erom gaat de voordelen optimaal te benutten en de nadelen zoveel als mogelijk te beperken. In deze rapportage gaan wij in op de vraag in hoeverre dit op dit moment gebeurt. Waar conclusies nog niet getrokken kunnen worden, onderzoeken we de mate waarin randvoorwaarden aanwezig zijn om de balans tussen gewenste en ongewenste effecten in de toekomst te borgen.

Evaluatie van de wet

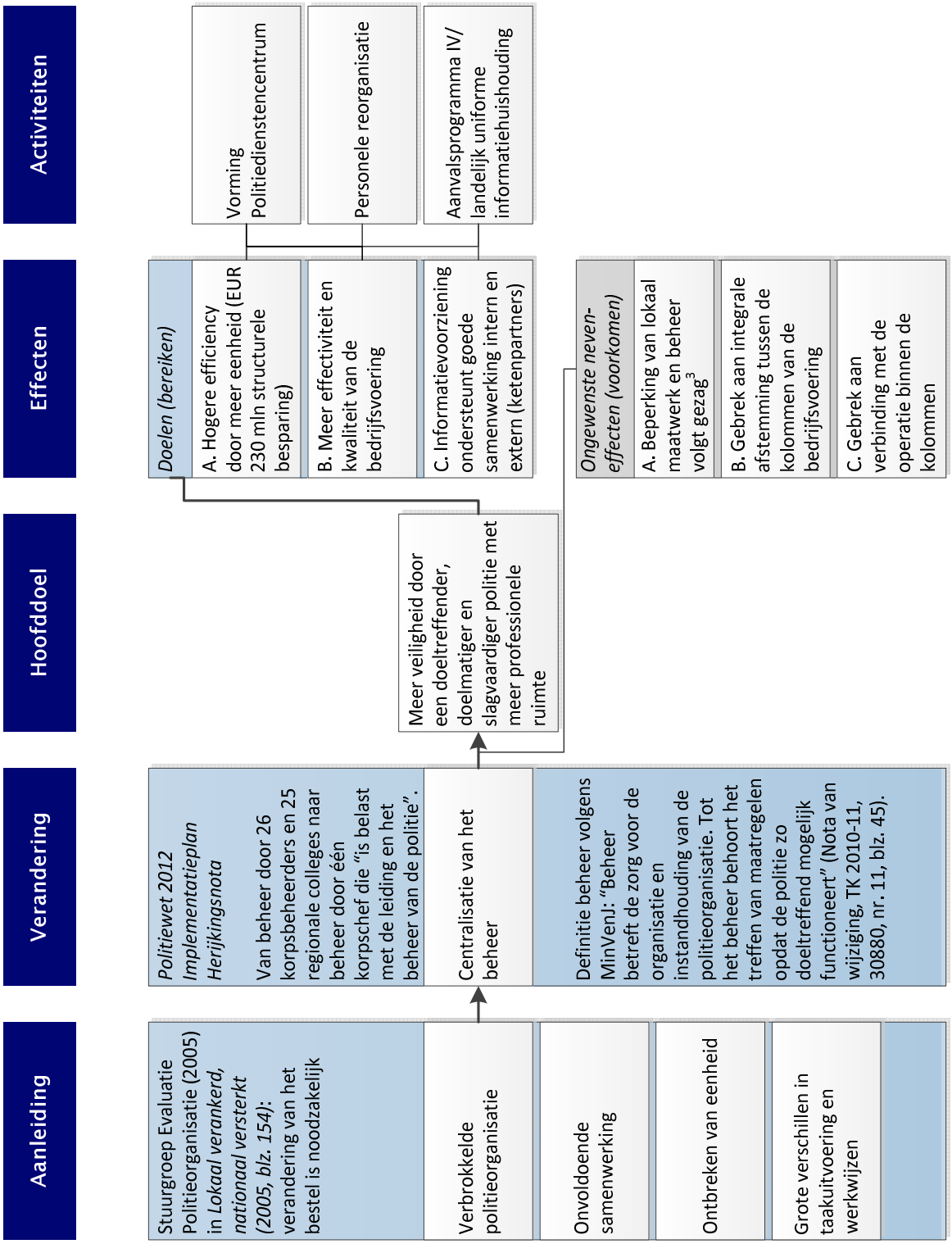
In dit onderzoek evalueren we de wet en niet de politieorganisatie. De manier waarop de bedrijfsvoering vormgegeven moet worden, is echter niet in detail in de wet omschreven. Binnen de wet kunnen verschillende inrichtingskeuzes gemaakt worden. De *werking* van de wet – waaronder de gemaakte inrichtingskeuzes – is daarmee wel onderwerp van dit onderzoek.

Peilmoment van de evaluatie

De evaluatie is uitgevoerd tussen oktober 2016 en april 2017. Daarom is besloten om ontwikkelingen na 1 januari 2017 niet mee te nemen in de evaluatie. Sindsdien hebben zich echter nog wel verschillende wijzigingen voorgedaan die relevant zijn voor de werking van de wet.

Halverwege de evaluatieperiode heeft een belangrijke wijziging plaatsgevonden in het denken over de ontwikkeling van de Nationale Politie: de Herijkingsnota. In de Herijkingsnota zijn verschillende opmerkingen gemaakt die relevant zijn voor de bedrijfsvoering, zoals uitbreiding van het mandaat van politiechefs (personeel en financieel) en meer mogelijkheden voor lokaal maatwerk. De politie heeft hiervoor het afgelopen jaar enkele pilots opgezet en is bezig met de uitwerking van de implementatie van de Herijkingsnota. Omdat de maatregelen van de Herijkingsnota nog slechts zeer beperkt geïmplementeerd zijn, zijn de effecten ervan nog niet zichtbaar in de organisatie, dus deze kunnen in dit onderzoek niet verder getoetst worden.

Dit geldt nog meer voor het document 'De Basis op Orde', dat op dit moment het ijkpunt is voor de Nationale Politie. Dit document is na 1 januari 2017 goedgekeurd en valt in beginsel dus buiten de evaluatieperiode. Gezien het belang van dit document voor de manier waarop de Politiewet 2012 geïmplementeerd wordt en voor de interpretatie van de stand van zaken, beschrijven wij deze nieuwste ontwikkelingen op hoofdlijnen. Het is op dit moment echter nog niet mogelijk om de genoemde acties te evalueren, dus zijn de bewegingen nog niet opgenomen in de conclusies.


Aanleiding
Verandering
Hoofddoel
Effecten
Activiteiten
Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005) in *Lokaal verankerd, nationaal versterkt (2005, blz. 154)*: verandering van het bestel is noodzakelijk
Verbrokkelde politieorganisatie
Onvoldoende samenwerking
Ontbreken van eenheid
Grote verschillen in taakuitvoering en werkwijzen
Politiewet 2012 Implementatieplan Herijkingsnota
Van beheer door 26 korpsbeheerders en 25 regionale colleges naar beheer door één korpschef die "is belast met de leiding en het beheer van de politie".
Centralisatie van het beheer
Definitie beheer volgens MinVenJ: "Beheer betreft de zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie. Tot het beheer behoort het treffen van maatregelen opdat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert" (Nota van wijziging, TK 2010-11, 30880, nr. 11, blz. 45).
Meer veiligheid door een doeltreffender, doelmatiger en slagvaardiger politie met meer professionele ruimte
Doelen (bereiken)
A. Hogere efficiency door meer eenheid (EUR 230 mln structurele besparing)
B. Meer effectiviteit en kwaliteit van de bedrijfsvoering
C. Informatievoorziening ondersteunt goede samenwerking intern en extern (ketenpartners)
Ongewenste neven-effecten (voorkomen)
A. Beperking van lokaal maatwerk en beheer volgt gezag[3]
B. Gebrek aan integrale afstemming tussen de kolommen van de bedrijfsvoering
C. Gebrek aan verbinding met de operatie binnen de kolommen
Vorming Politiedienstencentrum
Personele reorganisatie
Aanvalsprogramma IV/ landelijk uniforme informatiehuishouding

2 Implementatie

Voordat een oordeel gevormd kan worden over de (voorlopige) effecten van de Politiewet 2012 is zicht nodig op de stand van zaken van de implementatie. Daaruit volgt ten eerste welke conclusies op dit moment al getrokken kunnen worden, en waarom deze (nog) niet op alle onderdelen resultaten zichtbaar of te verwachten zijn. Daarnaast is het voor een zorgvuldige evaluatie met voldoende diepgang en verklarende waarde van belang om de context waarin de politieorganisatie de afgelopen jaren heeft geopereerd te betrekken in het onderzoek en de conclusies.

Wij ordenen een beschrijving van de implementatie aan de hand van de volgende vragen:
1. In welke context heeft de invoering van de Politiewet 2012 plaatsgevonden?
2. Hoe is de implementatie de afgelopen jaren opgepakt door de politieorganisatie?
3. Wat is de stand van zaken van de implementatie?

In bijlage B is meer informatie te vinden over de context van de invoering van de Politiewet; in bijlage C is de implementatie per kolom nader toegelicht. In dit deel van de rapportage leggen we de nadruk op de hoofdlijnen die we zien voor de implementatie als geheel.

2.1 In welke context heeft de invoering van de Politiewet 2012 plaatsgevonden?

De invoering van de Politiewet 2012 was een ongekend complexe operatie. Alleen al door de schaal van de organisatie waren er weinig voorbeelden van vergelijkbare reorganisaties beschikbaar om op terug te vallen. Ook om andere redenen is de invoering van de Politiewet als uiterst complex te beschouwen.

Hoge politiek-bestuurlijke druk

Het spreekt voor zich dat een omvorming die raakt aan de kern van de rechtsstaat de aandacht heeft van het parlement. De Politiewet gaf daarnaast invulling aan een grotere verantwoordelijkheid van de minister. Dat de verhoudingen tussen politie en minister zouden veranderen, stond daarmee op voorhand vast.

In de politiek-bestuurlijke context is verder van belang dat de politie viel onder een relatief nieuw departement (Veiligheid en Justitie), in een dynamiek waarin daadkracht centraal stond en in een tijd waarin op de overheidsuitgaven werd bezuinigd. Deze context heeft zich vertaald in het grote aantal doelen dat meegegeven is aan de operatie, in een relatief groot accent op het realiseren van financiële besparingen en in een (zeer) krap tijdpad.

Veel veranderingen in korte tijd

Met de invoering van de Politiewet 2012 is een aantal grote veranderingen in zeer kort tijdsbestek parallel doorgevoerd. In het oog springen vooral:

- een centralisatie van de bedrijfsvoering, waarvoor ook een harmonisatie van de systemen nodig was
- een grootschalige personele reorganisatie en invoering van het Landelijk Functiehuis Nationale Politie (LFNP), waarbij in totaal 7.200 functies teruggebracht werden naar 92 functies
- een andere organisatiestructuur met 'robuuste basisteams', waarin de teamchef de centrale spil vormde
- het Aanvalsprogramma Informatievoorziening (IV), gericht op betere informatie-voorziening
- een financiële taakstelling, waarbij een bedrag oplopend tot € 230 miljoen vanaf 2015 bezuinigd moest worden.

Niet al deze punten kwamen voort uit de Politiewet 2012. Zo stamt het plan voor het LFNP uit 2005 en ging het Aanvalsprogramma IV al in 2011 van start. Behalve samenloop was er echter ook samenhang. De invoering van het LFNP en de verbetering van de IV werden wel gezien als voorwaarde voor een goed functionerende Nationale Politie en zijn daarom, ook in verband met het krappe tijdpad, gelijktijdig opgepakt.

De winkel moest open blijven

Gezien het maatschappelijk belang van de politie voor de maatschappij is te begrijpen dat prioriteit is gegeven aan de continuïteit van de dienstverlening. In de ontwikkeling van de politie is aan deze prioriteit invulling gegeven met het 'dubbele slot'. Daarmee werd de operationele sterkte van de politie vastgezet, waardoor de volledige bezuiniging uit de niet-operationele sterkte moest komen. Deze politieke keuze heeft de manoeuvreerruimte voor de politie sterk verkleind.

De implementatie van de Politiewet moest daarnaast plaatsvinden naast het normale werk. Dit werk is ook zonder centralisatie niet statisch: het werk van de politie moet zich immers aanpassen aan ontwikkelingen in het veiligheidsdomein. De ambitieuze doelen van de centralisatie kwamen dus bovenop de reguliere opgaven en veranderingen, uiteenlopend van het invulling geven aan de integrale veiligheidsplannen van gemeenten tot de logistiek rond de *Nuclear Security Summit* in 2014.

De sterke nadruk op de continuïteit van dienstverlening en de beperkte middelen die beschikbaar waren voor de omvorming hadden tot gevolg dat er weinig capaciteit was voor de implementatie van alle veranderingen. Daardoor heeft de implementatie veel gevraagd van medewerkers. Inmiddels is het budget dat beschikbaar is voor de omvorming opgehoogd.

Samengevat

De invoering van de Politiewet 2012 zou onder alle omstandigheden een complexe operatie geweest zijn, maar in combinatie met de externe randvoorwaarden werd de opgave nog groter.
Inmiddels wordt breed onderkend dat de opgave voor de politieorganisatie achteraf bezien te ambitieus was. Dit geldt zowel voor de omvang en veelheid van opgaven als voor het tijdpad en de financiële opgave.

2.2 Hoe is de implementatie de afgelopen jaren opgepakt door de politieorganisatie?

De politieorganisatie is actief aan de slag gegaan met de implementatie van de Politiewet 2012. Gaandeweg het proces bleek de situatie op een aantal fronten complexer dan op voorhand voorzien.

Veel werk verzet

De eerste observatie over de implementatie van de Politiewet 2012 is dat de politieorganisatie heel veel werk verzet heeft. Op korte termijn zijn waar nodig tijdelijke hulpstructuren opgezet om ervoor te zorgen dat de politie kon blijven opereren terwijl de organisatie volledig omgevormd werd. Deze werden gaandeweg omgevormd naar definitieve structuren, waarbij ook de structuur van het politiedienstencentrum (PDC) ingericht is. Tegelijkertijd moest de organisatie op een aantal vlakken vanaf nul opgebouwd worden: nieuwe rollen en functies waren nog niet gedefinieerd, er was bijna nergens eenduidig beleid voor en er was geen overzicht van middelen en mensen in de organisatie beschikbaar. De afgelopen jaren is in de politie enorm hard gewerkt om gaten te dichten en ondertussen een organisatie op te bouwen.

Onduidelijkheid over startsituatie

Tijdens het proces werd duidelijk dat de startsituatie anders was dan in eerste instantie aangenomen. Zo bleek, zeker op het gebied van ICT, de situatie slechter te zijn dan waarvan in de plannen was uitgegaan. Ook bleken verschillen in bedrijfsvoering tussen korpsen groter dan gedacht, zowel qua werkwijze als qua niveau van dienstverlening. Tot slot hebben de perikelen rondom de personele reorganisatie en het LFNP een zware wissel getrokken op de organisatie en hebben voor ongeveer anderhalf jaar uitloop gezorgd ten opzichte van het oorspronkelijke tijdpad.

Complexiteit en schaalsprong

Met de veelheid van op te pakken onderwerpen had de politie ook een groot aantal doelen tegelijk. Deze werden zo goed mogelijk geordend in hoofdpuntenrapportages, die ook regelmatig geüpdatet werden, maar de operatie was te **complex** om te overzien. Het PDC heeft de focus in eerste instantie gelegd op de grote dossiers, zodat de ‘standaard’ agent uit de voeten zou kunnen. In een organisatie van meer dan zestigduizend mensen zijn er echter tal van goede redenen om af te wijken van de standaard en deze uitzonderingen werden onvoldoende gefaciliteerd. Inmiddels ontwikkelt de manier waarop met uitzonderingen omgegaan wordt zich positief.

De centralisatie van de bedrijfsvoering hield, behalve een grote opgave om te komen tot harmonisatie, ook een **schaalsprong** in die om een andere kwaliteit en inrichting van de bedrijfsvoering vroeg. Ondersteunende processen die toereikend waren voor de oude, waren dat niet voor de nieuwe omvang van de organisatie. De schaalsprong vroeg dus om een fundamentele inhoudelijke verandering van het werk in de bedrijfsvoeringskolom op alle niveaus. Er wordt breed erkend dat de gevolgen van deze schaalsprong onderschat zijn, evenals de kwaliteit van mensen die nodig was om invulling te kunnen geven aan de verandering en de nieuwe organisatie.

Beheersing

In de complexiteit van de omvorming werd het beheersen van het proces het belangrijkste doel. In de praktijk betekende dit dat er voornamelijk per bedrijfsvoeringskolom is gewerkt, en dat zoveel mogelijk voortgebouwd werd op systemen die binnen enkele korpsen al goed werkten. Op dat moment was dit een logische keuze. Het ontwikkelproces binnen elk van de

kolommen afzonderlijk was immers al zo complex dat samenhang met andere kolommen bijna een onmogelijke opgave werd. Integraliteit en vernieuwing kwamen echter steeds meer onder druk te staan, een thema dat ook gesignaleerd is in de Herijkingsnota. Inmiddels zijn met 'De basis op orde' de ambities tot een realistischer niveau bijgesteld. Echter, ook op dit moment is in control komen nog een van de belangrijkste aandachtspunten.

Bezuiniging leidend
Een van de doelen van de Politiewet 2012 was het realiseren van een bezuiniging op de bedrijfsvoering. Dit doel was gebaseerd op de verwachting dat een centrale organisatie efficiënter zou werken, maar het werd in de praktijk als expliciete – aparte – opgave meegegeven aan de politieorganisatie. Dit leverde een dynamiek op waarin de bezuiniging leidend werd in de prioritering. Het PDC moest de omvorming vormgeven met dalende formatie. Bovendien werd parallel aan de omvorming van de organisatie per kolom naar bezuinigingen gezocht, wat extra druk legde op de organisatie.

Samengevat
In de politie is de afgelopen jaren enorm hard gewerkt en heeft de politie daarbij te maken gekregen met verschillende tegenvallers. In dit complexe proces heeft de nadruk sterk gelegen op beheersing en bezuiniging, waardoor er minder aandacht was voor integraliteit en minder ruimte voor specifieke behoeften.

2.3 Wat is de stand van zaken van de implementatie?

Het is niet eenvoudig een duidelijk beeld te krijgen van de stand van de zaken van de implementatie in een organisatie die zelf aangeeft nog niet in control te zijn. Voor de evaluatie is daarnaast een belangrijke vraag tegen welke maatstaf de huidige stand van zaken wordt afgezet.

Verandering ten opzichte van de oorspronkelijke plannen
Gezien het voorafgaande is het niet verwonderlijk dat de politieorganisatie die er nu staat niet overeenkomt met de oorspronkelijke plannen: het startpunt bleek anders, prioriteiten zijn veranderd en de reorganisatie bleek complexer dan verwacht. In die context zijn vooral praktische zaken opgepakt en heeft de nadruk gelegen op het realiseren van basis-voorzieningen. De mate waarin van de oorspronkelijke plannen is afgeweken wisselt per kolom. Het overkoepelende beeld is dat de organisatie nog beperkt toegekomen is aan de doorontwikkeling op de kwaliteit van de bedrijfsvoering zoals die oorspronkelijk beoogd was.

Nieuw ijkpunt: eind 2017 'De basis op orde'
Met 'De basis op orde' begin 2017 heeft de politie een nieuw ijkpunt neergezet, waarbij de basisstructuren operationeel zijn en de politie in control is. De politie geeft aan vertrouwen te hebben de mijlpalen in dit plan voor 2018 te kunnen realiseren. Op dit moment is de energie van de politie gericht op dit plan. Het is van belang om te onderstrepen dat dit buiten de evaluatieperiode valt. Mogelijk is bij lezing van deze rapportage de werkelijkheid van de politie dus een andere dan hier beschreven is.

Doorontwikkeling is noodzaak
Het spreekt voor zich dat de politie zich moet blijven ontwikkelen, ook als deze basis op orde is. Zelfs bij een onveranderde externe situatie heeft de organisatie nog stevige opgaven. Tegelijkertijd kan het de organisatie helpen om de overstap te maken van de huidige dynamiek van reorganisaties naar een situatie waarin systematisch aan veranderopgaven gewerkt kan worden. Gezien de diverse aanpassingen van de plannen in de afgelopen jaren is er geen logische definitie voor een 'eindpunt' van de implementatie van de Politiewet 2012.

Aangezien ‘De basis op orde’ door de politieorganisatie zelf gedefinieerd is en een overzichtelijk tijdpad kent, kan de afronding daarvan een goed moment zijn om de overstap te maken naar een situatie waarin organisatieontwikkeling meer genormaliseerd wordt.

Samengevat

De politieorganisatie is nooit uitontwikkeld. Zelfs in een tijdspanne van vijf jaar zijn externe factoren en daarmee de prioriteiten veranderd. Het is daarom lastig een punt te definiëren waarop de implementatie ‘af’ is. ‘De basis op orde’ lijkt hiervoor op het moment het beste ijkpunt.

De evaluatie van de implementatie levert daarnaast lessen op voor de manier waarop sturing is gegeven aan de operatie. In hoofdstuk 4 (Reflecties) komen we daar verder op terug.

3 Voorlopige effecten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre de effecten – zowel gewenste als ongewenste neveneffecten – van de Politiewet 2012 zijn bereikt of zijn voorkomen. Op basis van het onderzoekskader onderzoeken we dit aan de hand van de volgende vragen:

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

Bij het identificeren van knelpunten geldt als methodologisch aandachtspunt dat deze in hun context moeten worden bezien. Met de herinrichting van de Nationale Politie is dermate veel veranderd, dat knelpunten onvermijdelijk zijn. Voor zover knelpunten samenhangen met de transitie hebben deze minder zeggingskracht over de werking van de wet. Een belangrijke vraag is dus in hoeverre deze knelpunten samenhangen met de overgang naar de nieuwe organisatie en in hoeverre ze structureel zijn.

Gezien de stand van de implementatie kijken wij in dit onderzoek naar *voorlopige* effecten, en gaan wij niet alleen in op reeds behaalde resultaten, maar ook op de mate waarin *randvoorwaarden* aanwezig zijn om in de toekomst gewenste effecten te realiseren en ongewenste neveneffecten te beperken.

3.1 Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer eenduidigheid en efficiëntie?

Een belangrijke verwachting bij de totstandkoming van de Nationale Politie was dat de vorming ervan en de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer eenduidigheid en efficiëntie zou leiden.

Meer eenduidigheid

Op grond van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de eenduidigheid in de politieorganisatie is toegenomen. Daarvoor zijn tal van aanwijzingen te vinden in de ontwikkeling van de afzonderlijke bedrijfsvoeringskolommen. Overkoepelend kan worden vastgesteld dat er op een aantal vlakken grote stappen gezet zijn.

- Op steeds meer onderdelen geldt een landelijke standaard voor processen, waar voorheen met 26 verschillende standaarden gewerkt werd, die niet in alle gevallen waren vastgelegd.

- Veel van de verschillen in wat er concreet geleverd wordt vanuit de bedrijfsvoeringskolom zijn gelijkgetrokken, waardoor politiefunctionarissen in het hele land op vergelijkbare manier gefaciliteerd worden.
- Er wordt geïnvesteerd in een eenduidige registratie van managementinformatie, waardoor een totaalbeeld ontstaat van de politieorganisatie, terwijl dat voorheen slechts zeer beperkt beschikbaar was.
- Het beschikbare budget in verschillende eenheden is voor een groot deel gelijkgetrokken, terwijl er voorheen grote verschillen waren tussen de financiële situatie van de verschillende korpsen.

De toegenomen eenduidigheid wordt *als uitgangspunt* in het algemeen positief gewaardeerd door politiemedewerkers. Medewerkers zien vastgelegde processen en eenduidige registratie als nodig om te komen tot verbetering van de professionaliteit van de organisatie en vinden ook de huidige situatie rechtvaardiger dan de oude situatie. Dit geldt zowel op collectief niveau (herverdeling tussen eenheden), als op individueel niveau (verschillen in beloning voor hetzelfde werk).

Nog geen definitief beeld van efficiëntie en kostenbesparingen

De verwachting was dat centralisatie tot schaalvoordelen zou leiden en dat daarmee een bezuiniging van € 230 miljoen op de Nationale Politie gerealiseerd kon worden. Door het dubbele slot moest deze bezuiniging uit de niet-operationele sterkte komen. Op dit moment is de beoogde bezuiniging nog niet waargemaakt: hoewel de niet-operationele sterkte tussen 2012 en 2016 met 19% is afgenomen, zijn de totale kosten van de politie in dezelfde periode met 6% toegenomen.

Gezien de huidige stand van zaken kan op dit moment niet geconcludeerd worden in hoeverre deze besparing in de toekomst behaald kan worden. De beste inschatting op dit moment is dat, mede als gevolg van de hogere kosten in verband met de nieuwe cao, de kosten in 2020 ongeveer gelijk blijven aan die van 2015. Op basis van deze verwachting is de begroting voor de Nationale Politie voor de komende jaren naar boven bijgesteld.

Voor de jaren na 2020 is er wel een begroting beschikbaar, maar geen onderbouwde totaalraming die vergelijkbaar is met het P&M-rapport. Specifieke plannen, met bijbehorende onderbouwde bezuinigingen, lopen echter wel door tot na 2020. Ook is de verwachting dat de kennis en expertise in het PDC zich ook na 2020 nog ontwikkelt, wat zich zou moeten vertalen in extra schaalvoordelen en minder tijdelijke inhuur. Het totale besparingspotentieel is daarmee nog niet inzichtelijk.

Herverdeling van middelen

Naast een algehele kostenbesparing heeft de politie ook te maken met een herverdeling van middelen. In het oude systeem stonden sommige korpsen er financieel zeer slecht voor, terwijl andere korpsen het veel ruimer hadden. Met de komst van de Nationale Politie worden deze verschillen op veel punten gelijkgetrokken. Consequentie daarvan is dat sommige korpsen er financieel op vooruit gaan, terwijl andere korpsen er juist op achteruit gaan.

De herverdeling brengt een kwetsbaarheid voor de organisatie met zich mee. Als de politie als geheel naar eenzelfde niveau gebracht moet worden, moet bepaald worden welk niveau dit is. Partijen die inleveren hebben bij deze discussies een prominentere stem dan partijen die erop vooruit zouden gaan. Bovendien kan aangenomen worden dat de ruimere inzet van middelen ook meerwaarde heeft gehad, die ook in korpsen met minder armslag welkom zou zijn. Inherent is in de herverdeling van middelen dus een kostenopdrijvende factor aanwezig.

Sturing en verantwoordelijkheid

Hoewel nog geen definitief oordeel mogelijk is over de efficiëntie van de politie, zijn er wel aandachtspunten in de manier waarop de sturingsmogelijkheden en de bijbehorende verantwoordelijkheden georganiseerd zijn. Kort samengevat geldt op veel dossiers dat het PDC verantwoordelijk is voor het budget, terwijl de uitgaven lokaal gedaan worden. In principe brengt dit een sterke sturing op eenheid en eenduidigheid met zich mee.

In de praktijk zijn de mogelijkheden voor het PDC om budgetoverschrijdingen in eenheden te voorkomen echter beperkt. Op sommige onderdelen is een budgetteringsmechanisme in werking, waarbij degene die de uitgave doet keuzes kan maken binnen een vooraf vastgesteld budget. Voor veel onderdelen is op dit moment echter nog geen werkwijze voorhanden om een dergelijk budget objectief te bepalen, en zijn mogelijke keuzes en actuele budgettaire ruimte niet inzichtelijk. Doordat in de eenheden op dit moment beperkt en te laat zicht is op (de uitputting van) budgetten, kunnen lokale sturingsmogelijkheden niet optimaal benut worden.

Het vaststellen van budgetten en vooral ook actueel inzicht in de uitputting ervan zijn technische uitdagingen die op termijn opgelost kunnen worden. Door de onderliggende keuze om de budgetverantwoordelijkheid bij het PDC te beleggen, blijft er echter afstand tussen de sturingsmogelijkheden en de bijbehorende budgetverantwoordelijkheid. Dit maakt de organisatie blijvend kwetsbaar voor budgetoverschrijdingen en minder doelmatige inzet van middelen.

Samengevat

De politieorganisatie is eenduidiger geworden als gevolg van de centralisatie. De beoogde bezuiniging is nog niet behaald, en het is niet duidelijk in hoeverre dit in de toekomst wel mogelijk is. Met de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en beschikbare sturingsinformatie is de organisatie kwetsbaar voor budgetoverschrijdingen omdat sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden niet in één hand liggen.

3.2 Leidt de centralisatie van de bedrijfsvoering tot meer effectiviteit en kwaliteit?

Een van de doelen van de centralisatie was om tot effectievere en kwalitatief betere bedrijfsvoering te komen.

Expertise door schaalvergroting

Uit het onderzoek blijkt dat de schaalsprong op een aantal onderdelen is benut om tot betere kwaliteit te komen. Dit uit zich bijvoorbeeld op specialistische functies die moeilijk te borgen waren op de schaal van één van de voormalige korpsen. Ook op strategische functies zijn er meer mogelijkheden om medewerkers met een hoger werk- en denkniveau aan te trekken. De afgelopen jaren, zeker gedurende de reorganisatie, bleek het soms lastig om de juiste mensen voor de nieuwe functies te werven. De politie verwacht de komende jaren steeds meer in staat te zijn de juiste mensen op de juiste plek te krijgen.

Doorzettingsmacht

Hoewel verschillende korpsen voorheen al samenwerkten in VtsPN, was deze constructie in de praktijk te vrijblijvend om verandering te kunnen bewerkstelligen: er waren altijd korpsen die toch voor hun eigen koers kozen. Voor veranderingen op nationaal niveau had ieder korps daarmee effectief een vetorecht. Op dit moment is deze situatie niet meer aan de orde. Hoewel de nieuwe werkwijze ook tot meer onvrede leidt, heeft ze op een aantal dossiers,

zoals het nieuwe operationeel uniform en het personeelssysteem, ook een significante versnelling in de besluitvorming mogelijk gemaakt.

Meer afstand tot de operatie

In de huidige organisatieopzet heeft de bedrijfsvoering meer afstand tot de operatie. Een positief effect hiervan is dat afwegingen meer geobjectiveerd worden en eenheden door de vergelijking met andere eenheden soms een spiegel voorgehouden krijgen op basis waarvan zij andere besluiten nemen. Een keerzijde is dat de dienstverlening door de grotere afstand het risico loopt minder goed aan te sluiten bij de operatie. Er wordt gepoogd dit in werkprocessen goed in te regelen, bijvoorbeeld door meer te sturen op de manier waarop eenheden hun vragen formuleren, maar het is de vraag of deze oplossing opweegt tegen een situatie waarin de bedrijfsvoering de knelpunten van de operatie direct ervaart.

Knelpunten ontstaan verder vooral als in de bedrijfsvoering afgeweken moet worden van de standaard of als snelheid geboden is. Beide situaties komen gezien de aard van het werk en de omvang van de organisatie met regelmaat voor. Hoewel er steeds meer standaarden ontwikkeld worden en de verwachting dus is dat het aantal knelpunten afneemt, zullen standaarden uiteraard niet alle behoeften kunnen ondervangen. Op dit moment zijn de mogelijkheden om met uitzonderingen en specifieke situaties om te gaan te beperkt.

Inherente frictie in het organisatiemodel

In de Herijkingsnota is herbevestigd dat een goede bedrijfsvoering ondersteunend moet zijn aan de operatie. Het PDC is zich bewust van de knelpunten die veroorzaakt worden door de afstand en probeert door stages en het aantrekken van medewerkers met een ‘blauwe’ achtergrond betere aansluiting te vinden. Ook zijn zowel het PDC als de eenheden nog aan het wennen aan de nieuwe situatie, de nieuwe systemen en de nieuwe relatie tussen bedrijfsvoering en operatie.

Het is echter de vraag of dit voldoende oplossing is voor de inherente frictie in het organisatiemodel. Deze frictie wordt vooral veroorzaakt door twee dilemma’s:

- **De balans tussen eenduidigheid en flexibiliteit.** In een centrale organisatie is het onmogelijk om op iedere wens van een eenheid in te gaan. Dit zou ook ten koste gaan van de eenduidigheid van de Nationale Politie. Op dit moment is door de sterke sturing op eenduidigheid echter weinig ruimte om op basis van een professioneel oordeel af te wijken van de standaard.
- **Bezuinigingen op de niet-operationele sterkte.** De bezuiniging op de niet-operationele sterkte zou vooral behaald moeten worden door schaalvoordelen en digitalisering. Bij dit laatste is vooral veel verwacht van het ‘*click-call-face*’ dienstverleningsconcept. Vooralsnog levert de dienstverlening via het scherm (*click*) echter meer knelpunten op dan voorzien, terwijl persoonlijke ondersteuning (*call* en vooral ook *face*) veel minder beschikbaar zijn dan voorheen. Een risico van de stand van zaken is dat bedrijfsvoerings-taken naar de operatie verschuiven, waar ze op de inzetbaarheid van de operationele sterkte drukken; op dat moment gaat de efficiëntie van de bedrijfsvoering ten koste van de effectiviteit. Vooral de grotere HR-verantwoordelijkheid en toegenomen administratieve handelingen voor teamchefs zijn in dit opzicht een belangrijk punt van zorg.

De geplande bezuinigingen op de niet-operationele sterkte versterken bij dit alles de behoefte om te sturen op eenduidigheid. Flexibiliteit is immers arbeidsintensief en in een krimpende bedrijfsvoeringsorganisatie dus beperkt mogelijk.

Samengevat
Op een aantal dossiers heeft de Nationale Politie meer expertise dan voorheen. Ook zorgt de vergrote doorzettingsmacht voor meer snelheid. De grotere afstand van de bedrijfsvoering tot de operatie levert daarentegen knelpunten op in situaties die niet in regels gevat (of te vatten) zijn of waar snelheid geboden is. In het zoeken naar de balans tussen eenduidigheid en flexibiliteit zorgen de bezuinigingen op de niet-operationele sterkte voor een extra accent op eenduidigheid.

3.3 Is de informatievoorziening/ICT intern en extern ondersteunend aan samenwerking?

Informatievoorziening en ICT waren belangrijke knelpunten die door de komst van de Politiewet 2012 opgelost moesten worden. Deze vielen onder het Aanvalsprogramma ICT, waarvan de minister opdrachtgever was. Hoewel dit programma in principe los stond van de invoering van de Politiewet 2012, zijn de twee ontwikkelingen hand in hand gegaan.

Vertraging op het Aanvalsprogramma
Het Aanvalsprogramma informatievoorziening had tot doel de informatievoorziening en ICT van de politie op het juiste niveau te krijgen. Inmiddels is duidelijk geworden dat het Aanvalsprogramma vertraging heeft opgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen. Dit heeft voor een groot deel te maken met de tegenvallende startpositie die al eerder benoemd is: de systemen in de oude situatie bleken slechter op orde dan verwacht. Daarnaast bleek de grens aan de hoeveelheid veranderingen die de organisatie aankon eerder bereikt dan in het ambitieuze Aanvalsprogramma werd gehoopt. Daarom is – bewust en formeel – de afweging gemaakt om de nadruk te leggen op het op orde brengen van de basisregistratie, en zijn inhoudelijke verbeteringen naar achteren geschoven.

Verbetering van stabiliteit
Bezien vanuit de ambities van het oorspronkelijke Aanvalsprogramma kunnen de resultaten op het gebied van ICT en informatievoorziening beperkt ogen, maar vanuit de praktijk klinken andere geluiden. Veel geïnterviewden noemen ICT expliciet als positief voorbeeld van de effecten van de centralisatie. De tevredenheid hangt vooral samen met de toegenomen stabiliteit van de systemen, die grote impact heeft op de dagelijkse werkzaamheden in de eenheden, en daarmee hoog wordt gewaardeerd.

Externe informatievoorziening
Het OM maakt veel gebruik van de informatie van de politie: de Basisvoorziening Informatie-Integrale Bevraging (BVI-IB) is conform de doelstelling jaarlijks meer dan 2 miljoen keer door ketenpartijen bevraagd. Een positieve ontwikkeling in de samenwerking is de aansluiting van de politie op digitaal werken in de strafrechtketen. Het OM ervoer in het begin van de reorganisatie dat de politie redelijk autonoom met de ICT-portfolio omging, maar ziet inmiddels meer verbinding. Op de informatievoorziening voor burgemeesters gaan we verder in als we de verhouding met het lokale gezag bespreken.

Verbetering en knelpunten in managementinformatie
Voor de managementinformatie in de politie zijn vier niveaus van belang: landelijk, eenheid, team en individu.

- Met de nieuwe systemen is het inzicht op landelijk niveau sterk verbeterd. Waar voorheen registraties in 26 verschillende systemen plaatsvonden, wordt nu gewerkt naar een integraal overzicht.
- Op het niveau van de eenheid zijn overzichten beperkt of laat beschikbaar.

- Teamchefs ervaren dat zij onvoldoende informatie op teamniveau hebben om goed te kunnen sturen. Zij geven aan dat overzichten op teamniveau beperkt beschikbaar zijn. Daarbij speelt echter ook mee dat niet alle mogelijkheden bij iedereen bekend zijn.
- Op het niveau van het individu zijn met name de HR-overzichten completer dan voorheen.

Op sommige punten is de managementinformatie dus verbeterd, terwijl op andere punten de kwaliteit omlaag gegaan is. Dit is ook afhankelijk van de startsituatie. Hoewel de politie in principe de best practices geselecteerd heeft, heeft de omvorming op sommige geleid tot een beweging naar het gemiddelde: 'rijke' korpsen die voorheen voorliepen zijn er daardoor op achteruit gegaan en oordelen minder positief.

Kwetsbaarheid op ICT/IV
De organisatie is kwetsbaar op het ICT/IV-dossier. Een groot deel van de kwetsbaarheid wordt veroorzaakt doordat er op korte termijn nog veel moet gebeuren. Op deze punten is in beeld wat er moet gebeuren, maar er ligt wel een grote opgave. Op lange termijn zal de organisatie een manier moeten vinden om lokale behoeften om te zetten in innovaties op ICT/IV-gebied. Voorheen stonden lokale wensen automatisch centraal, soms zelfs in te hoge mate, omdat de ICT/IV-portefeuille bij de korpsen zelf belegd was. Nu zijn de budgetten voor onderzoeken of pilots in specifieke eenheden beperkt. Op lange termijn, als de basis op orde is, zal de organisatie dus een balans moeten zoeken tussen gecentraliseerde ontwikkeling van ICT/IV-diensten en de inventiviteit en innovatie in de eenheden.

Samengevat
De ICT-portefeuille heeft forse tegenvallers gekend, maar er is wel verbetering zichtbaar. De eerste uitdaging ligt in het completeren van het op orde brengen van systemen. Op lange termijn ligt er nog een vraag naar hoe innovatie gestimuleerd en gefaciliteerd wordt in de organisatie.

3.4 Is er sprake van integrale afstemming tussen de kolommen?

Een risico van schaalvergroting – dat ook in de Herijkingsnota wordt gesignaleerd – is dat de integraliteit tussen de bedrijfsvoeringskolommen in het gedrang komt.

Bezuinigingen en budgettering per kolom
In de afgelopen jaren zijn bezuinigingen, maar ook de budgettering van de eenheden, per bedrijfsvoeringskolom uitgewerkt. Dit hangt samen met het eerdere oogpunt van beheersing, waardoor vanuit het PDC een sturing per kolom dominant was. Op een aantal dossiers zijn keuzemogelijkheden binnen kolommen geïntroduceerd (door te werken met een punten-systeem of een budget), maar in het algemeen is het in de huidige organisatieopzet niet mogelijk om keuzes te maken tussen kolommen. Dit zorgt lokaal voor een prikkel om de budgetten per kolom op te maken en heeft zo in potentie een kostenopdrijvend effect.

Integraliteit op hoog niveau in de organisatie georganiseerd
Door de schotten tussen de budgetten voor verschillende kolommen hebben eenheden en basisteams beperkte mogelijkheden om integraal te sturen op hun bedrijfsvoering. Sturing op integraliteit tussen kolommen is dus belegd bij het PDC en de korpsleiding, die beleid vaststelt. Deze organisatieonderdelen zijn zelf echter per bedrijfsvoeringskolom georganiseerd, waardoor de sturing op integraliteit niet in het organisatiemodel geborgd is. De knip tussen beleid en uitvoering bemoeilijkt integrale sturing, aangezien integraliteit op beide niveaus geborgd moet worden, terwijl ook invulling gegeven moet worden aan de onderlinge samenwerking tussen beleid en uitvoering. In dit verband is het positief dat de

bedrijfsvoeringsportefeuille (met uitzondering van de ICT) recent bij één lid van de korpsleiding is ondergebracht en dat er verschillende overlegstructuren ontstaan om integrale discussies te voeren vanuit de driehoek beleid, uitvoering en operatie.

Grote opgave om integraliteit centraal te organiseren
Los van de organisatorische problemen van integrale sturing binnen de bedrijfsvoering in een dusdanig grote organisatie, wordt het sturen op integraliteit een grotere opgave naarmate de bedrijfsvoering verder afstaat van de operatie. In eenheden, en zeker op het niveau van de basisteams, is integraliteit gemakkelijker geborgd, aangezien afwegingen gemaakt worden op basis van wat de operatie lokaal nodig heeft. Op dit moment ervaren politiechefs en teamchefs het gebrek aan integraliteit in de landelijke kaders met regelmaat als beknellend. De beperkte mogelijkheid om lokaal afwegingen te kunnen maken tussen middelen (en personeel) wordt als een gemis ervaren voor een effectieve en efficiënte inzet. Dit wordt grotendeels veroorzaakt doordat de verdeling per kolom plaatsvindt.

In een centrale organisatie is het moeilijker om dusdanig verfijnd inzicht in alle facetten van het politiewerk te hebben dat een dergelijke afweging gemaakt kan worden op een manier die past bij alle eenheden. Dit heeft zich de afgelopen jaren ook geuit in het feit dat harmonisatie van verschillende bedrijfsvoeringskolommen niet altijd gelijk op ging, terwijl dit voor het functioneren van de operatie wel nodig was. Deze frictie zit inherent in het gekozen organisatiemodel, maar door de strikte schotten tussen de bedrijfsvoeringskolommen en de beperkte mogelijkheden om daar lokaal op te sturen, wordt het denken per kolom nog extra versterkt.

Samengevat
Op dit moment wordt sterk per bedrijfsvoeringskolom gestuurd. Hoewel de politieorganisatie werkt aan meer integraliteit, moet dit in het huidige organisatiemodel ver van de operatie vorm krijgen. Het is de vraag of er voldoende mechanismen voorhanden zijn om tegenwicht te bieden aan verkokering.

3.5 Is er ruimte voor maatwerk richting de eenheden?

In de Herijkingsnota is een richting geformuleerd met meer maatwerk voor de eenheden. Daarmee is lokaal maatwerk op het moment een belangrijk thema voor de politie.

Lokaal maatwerk of lokale regelruimte
In discussies rond en met de Nationale Politie is ‘lokaal maatwerk’ een belangrijk thema. Het begrip wordt in beginsel gebruikt om knelpunten aan te geven die samenhangen met de specifieke lokale situatie die vragen om afwijkingen van de standaard, in de vorm van bijvoorbeeld aanpassingen in materieel of personeelsbeleid.

Het onderzoek laat zien dat de term verwarring oproept. Veruit de meeste problemen die zijn genoemd, hangen niet samen met de lokale context, maar laten algemene knelpunten zien rond een gebrek aan flexibiliteit of snelheid in de bedrijfsvoering.

De meeste voorbeelden vallen daarbij in een van de volgende categorieën:
- Lange en/of te strikte procedures om af te kunnen wijken van de standaard vanwege de persoonlijke situatie van een medewerker. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijkingen in kleding door medische noodzaak of HR-gerelateerde uitzonderingen.

- Te weinig mogelijkheden om zelf afwegingen te maken. Dit is vooral gerelateerd aan de eerder genoemde schotten tussen de budgetten voor verschillende bedrijfsvoerings-kolommen. Politiechefs en teamchefs zouden afwegingen graag meer integraal willen maken.
- Lange doorlooptijden voor wensen van eenheden waarvoor nog geen beleid aanwezig is, of waarvoor het beleid nog niet compleet is. Hiermee worden steeds minder problemen ervaren. Dat komt vooral omdat voor steeds meer bestaande praktijken inmiddels beleid gemaakt is.

Deze voorbeelden betreffen dus geen gebrek aan lokaal maatwerk, maar gebrek aan lokale *regelruimte* of in sommige gevallen opstartproblemen bij nieuwe wensen. Deze laatste categorie zal minder vaak voor moeten komen naarmate meer beleid ingeregeld is, maar gezien de continue ontwikkeling van bedrijfsvoeringsprocessen in het algemeen, en het politiewerk in het bijzonder, zullen nieuwe behoeften zich altijd blijven voordoen. Op termijn blijft het daarmee een aandachtspunt, ook om voldoende ruimte te maken om lokale innovatiekracht te kunnen benutten.

Zoeken naar de juiste formulering van landelijke normen

In sommige gevallen zijn er wel verschillen in de lokale behoeften zichtbaar. Vaak zijn deze echter ook te faciliteren door landelijke afspraken op een andere manier te maken. Een voorbeeld is de recente casus over het diversiteitsbeleid, waarvoor een norm gezet is op een vast percentage van de instroom. Die norm blijkt in de praktijk niet goed werkbaar; een alternatieve norm zou kunnen zijn dat een eenheid een goede afspiegeling is van de bevolking in het betreffende gebied.

Door normen op een andere manier te formuleren, kunnen lokale verschillen binnen een landelijke afspraak geborgd worden. Dergelijke manieren van aansluiten kunnen nog beter ontwikkeld worden in de organisatie.

Framing van knelpunten als gebrek aan ‘lokaal maatwerk’ niet behulpzaam

Het is begrijpelijk dat de vorming van een grote, centrale bedrijfsvoeringsorganisatie de vraag oproept of deze in staat is om tegemoet te komen aan lokale variëteit. Dit is als aandachtspunt benoemd in de Herijkingsnota. Vanuit het PDC wordt op dit ogenblik niet actief ingezet op het versterken van lokaal maatwerk en zijn de bevindingen uit de Herijkingsnota nog beperkt vertaald naar de praktijk. Daarbij speelt een rol dat de term ‘lokaal maatwerk’ de discussie vervuilt. Er is wel degelijk een wil om te kijken naar specifieke behoeften van eenheden; daar wordt ook invulling aan gegeven via bijvoorbeeld het puntensysteem voor auto’s. De discussie blijkt echter niet te gaan over specifieke *lokale* behoeften, maar over specifieke behoeften die op verschillende plaatsen in het land spelen, die wel als een gebrek aan ‘lokaal maatwerk’ worden gelabeld. Daardoor ontstaat er een dynamiek waarin eenheden en de centrale organisatie elkaar steeds minder goed verstaan.

Veel behoefte aan lokale regelruimte

De roep om ‘lokaal maatwerk’ is een signaal van een onderliggend probleem, namelijk een tekort aan (lokale) regelruimte. De belangrijkste behoeften liggen op de vlakken waar ook de knelpunten liggen: meer ruimte om noodzakelijke uitzonderingen te maken, meer mogelijk-heden zelf afwegingen te maken en snellere oplossingen voor wensen waar nog geen beleid voor aanwezig is.

Hoewel het niet de bedoeling is dat de situatie van voorheen, met grote verschillen tussen korpsen, terugkomt, is er wel behoefte aan meer afwegingsruimte voor integrale beslissingen

en mogelijkheden om uitzonderingen te maken die bijdragen aan een grotere effectiviteit en doelmatigheid van de politie.

Nog geen invulling van groter mandaat
In de Herijkingsnota wordt meer P- en F-mandaat voor de politiechef bepleit. Gezien de stand van zaken van het proces rond de uitwerking van de Herijkingsnota is nog niet duidelijk wat het effect hiervan op de praktijk zal zijn en in hoeverre sturingsmogelijkheden ook basisteamchefs meer in positie zullen brengen. Voorlopig is op eenheidsniveau een urgentiebudget van € 500.000 gekomen, maar doordat dit een beperkt budget is en de kaders onveranderd zijn, is de werking hiervan vooralsnog beperkt.

Samengevat
De discussie over lokaal maatwerk gaat in veel gevallen eigenlijk over lokale regelruimte. De term lokaal maatwerk leidt daardoor af van het werkelijke vraagstuk. Met betrekking tot lokale regelruimte zijn wel stappen gezet, maar het is niet duidelijk of deze voldoende effect hebben.

3.6 Blijft het beheer het lokale gezag volgen?

In de Politiewet 2012 is opgenomen dat het beheer het lokale gezag moet volgen. Daarvoor moet de bedrijfsvoering de operatie voldoende mogelijkheden geven om het lokale gezag te volgen. De vraag is in hoeverre hier invulling aan gegeven wordt.

Verschillende invullingen van 'beheer volgt gezag'
In gesprekken over de vraag of het beheer het gezag volgt, valt vooral op dat aan dit adagium verschillende betekenis wordt verleend. Binnen de politie wordt het uitgangspunt vertaald in 'de minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet', wat in de praktijk erop neerkomt dat centraal besloten wordt hoeveel agenten, huisvesting en materieel een eenheid heeft, en dat die vervolgens conform het lokale gezag ingezet kunnen worden. Een aantal gezagsdragers (met name regioburgemeesters) stelt dit uitgangspunt ter discussie en wijst erop dat deze benadering niet voldoet. Zij geven aan als lokaal gezag geen afwegingen te kunnen maken als ze helemaal geen grip hebben op welke keuzes er mogelijk zijn. Dat veronderstelt een mate van zicht en sturing op de achterliggende bedrijfsvoering die zich slecht verhoudt tot een interpretatie van de wet waarbij burgemeesters zich richten op dagelijkse aansturing en zich afzijdig houden van de bedrijfsvoering.

In de praktijk beperkte invulling van 'beheer volgt gezag'
In de Memorie van Toelichting van de Politiewet 2012 is opgenomen dat het beheer organisatorische maatregelen moet treffen zodat het lokale gezag aan zijn verantwoordelijkheid kan voldoen, en dat de gezagsdragers bepalend zijn voor de allocatie van middelen binnen de grenzen van beschikbaarheid.

De MvT schetst een bredere invulling dan in de praktijk gehanteerd wordt door de Nationale Politie. Als de wet op deze manier uitgelegd wordt, zouden gezagsdragers er ook voor moeten kunnen kiezen om meer middelen in te zetten op bijvoorbeeld huisvesting, ten koste van materieel. Hiervoor zagen we dat deze keuze nu niet mogelijk wordt gemaakt door de manier waarop het beheer nu wordt vormgegeven.

Het vergroten van lokale regelruimte kan hier een oplossing bieden. Fundamenteler is dat er een spanning is besloten in de wet, die niet met een scheiding van verantwoordelijkheden is op te lossen.

Bedrijfsvoering staat niet los van operatie

Onder de vlag van bedrijfsvoering vallen taken die ver van de operatie afstaan (denk aan taken als de salarisadministratie of de kantoorautomatisering) maar ook taken die direct invloed hebben op de manier waarop de politie haar taken uitvoert (zo wordt huisvesting, c.q. het hebben van een politiepost door burgemeesters regelmatig gezien als een wezenlijk onderdeel van de manier waarop de politie maatschappelijk aanwezig kan zijn). Op deze laatste categorie is het van belang het proces zo in te richten dat het lokale gezag voldoende invloed kan uitoefenen op de uitkomst. Het onderzoek laat zien dat hierin stappen worden gezet, maar dat er ook nog een opgave ligt om het gezag voldoende te betrekken bij afwegingen.

Proces rondom beslissingen op nationaal niveau

Veel besluiten rondom de invulling van de bedrijfsvoering, maar ook rondom bijvoorbeeld bezuinigingen, worden gemaakt op landelijk niveau. In de afgelopen jaren is het regelmatig voorgekomen dat burgemeesters onvoldoende meegenomen werden in de besluitvorming en daardoor beperkt konden bijsturen. Op dit moment speelt dit op het dossier informatie, waarbij de vraag is in hoeverre de informatie voor burgemeesters gestandaardiseerd moet worden. Op grond van de wet moet naast een standaard informatieset altijd ruimte zijn voor informatie over lokale prioriteiten, maar burgemeesters zijn bezorgd over het potentieel restrictieve karakter van een dergelijke standaard.

Recent (met name sinds het aantreden van de nieuwe korpschef) zien burgemeesters wel meer openheid en ruimte om dergelijke landelijke processen bij te sturen.

Gebrek aan bedrijfsvoeringsinformatie

Lokaal geeft een deel van de burgemeesters aan onvoldoende inzicht te krijgen in de consequenties van hun keuzes, waardoor ze geen goede afweging tussen prioriteiten kunnen maken. Dit wordt niet door alle burgemeesters zo ervaren, een bevinding die samen lijkt te hangen met het samenspel tussen de burgemeester en de politiechef of teamchef. Ook de politie zelf krijgt lokaal weinig inzicht uit de gestandaardiseerde systemen, en kan op grond van deze informatie dus niet altijd het inzicht bieden dat nodig is om de afweging te kunnen maken. Het gesprek moet nu worden gevoerd op basis van onvolledige informatie, wat veel vraagt van beide partijen.

Samengevat

Op dit moment kan geconcludeerd worden dat de manier waarop de Nationale Politie invulling geeft aan het adagium beheer volgt gezag te beperkt is in vergelijking met de betekenis die hieraan in de wet wordt toegekend. Dit wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door het gebrek aan lokale regelruimte en lokaal inzicht in bedrijfsvoerings-informatie.

4 Reflecties bij de stand van zaken

Dit onderzoek naar de bedrijfsvoering van de politie is uitgevoerd op een moment waarop de omvorming nog niet afgerond was. Op veel van de bevindingen en aandachtspunten die we in het rapport noemen worden stappen gezet. Deze rapportage geeft dus zeker geen eindbeeld: de praktijk kan nog verschillende kanten op bewegen. Het rapport laat zien dat keuzes in de komende jaren bepalend zijn voor de manier waarop de politie invulling geeft aan haar taak.

In dit hoofdstuk plaatsen we de bevindingen in een bredere context en geven we onze reflecties daarover weer. Het hoofdstuk is bedoeld als handreiking naar de Commissie Evaluatie Politiewet, zodat zij haar advies erop kan baseren.

Dilemma's in de wet

In de Politiewet 2012, en ook in de Herijkingsnota, wordt veel tegelijk beloofd. De wet is duidelijk de uitkomst van een politiek proces waarin veel partijen betrokken waren (en nog steeds zijn), en probeert aan zoveel mogelijk belangen tegemoet te komen. Zo is vanuit de centrale organisatie bezien eenduidigheid, beheersing en centraal beheer gewenst, terwijl lokaal juist behoefte is aan maatwerk, integraliteit en het uitvoeren van lokale prioriteiten. Het kan als een kracht van de wet gezien worden dat zij met veel verschillende perspectieven rekening houdt.

De keerzijde daarvan is dat de dilemma's en spanningsvelden tussen verschillende perspectieven in de praktijk opgelost moeten worden. De afgelopen jaren is hieraan, mede door de druk van de omvorming, soms weinig aandacht besteed.

Uit dit rapport is op te maken dat ten aanzien van de bedrijfsvoering drie fundamentele dilemma's een belangrijke rol spelen:

- Het vinden van de balans tussen financiële kaders en eenduidigheid enerzijds en ruimte voor lokaal maatwerk anderzijds.
- Het dilemma tussen beheersing via kolomsturing enerzijds en de behoefte aan integraliteit anderzijds.
- De inherente spanning tussen (centraal) beheer en (lokaal) gezag.

Het rapport laat zien dat in elk van deze dilemma's de nadruk heeft gelegen op behoeften vanuit centraal niveau aan grotere eenduidigheid, beheersing en (uiteindelijk) efficiency. Ook is zichtbaar dat op dit punt veel werk is verzet en tastbare resultaten zijn geboekt. Tegelijkertijd signaleren we ook de nodige aandachts- en knelpunten. In dit onderzoek hebben we – door te werken vanuit de beleidstheorie van de wet – de nadruk gelegd op bevindingen ten aanzien van de bedrijfsvoering die direct of indirect voortvloeien uit de wet en (dus) een *structureel* karakter hebben. In de kern zijn veel van de knelpunten terug te voeren op de manier waarop de balans wordt gezocht in elk van de drie dilemma's.

Op grond van het onderzoek komen we tot de conclusie dat het binnen de kaders van de huidige wet mogelijk moet zijn om de gevonden knelpunten op te lossen. Tegelijkertijd is daarvoor wel een andere benadering nodig. Die benadering zal werkende weg en in de praktijk vorm moeten krijgen; hieronder geven we weer, aan welke *randvoorwaarden* deze zal moeten voldoen.

Een eerste randvoorwaarde is dat er meer transparantie is over het bestaan van spanningsvelden, en ruimte te maken om te kunnen reflecteren op de vertaling ervan naar de dagelijkse praktijk. In zijn algemeenheid ontstaat in organisaties waar dat niet gebeurt een dynamiek waarin management en bedrijfsvoering bepalend worden, met als risico dat er suboptimale beslissingen worden gemaakt vanuit (onder andere) het perspectief van de operatie en het gezag. In deze stap heeft niet alleen de politie als organisatie een belangrijke rol, maar ook de wetgever. Door transparant te zijn over spanningsvelden, kan de wetgever het gesprek faciliteren over de verschillende dilemma's, waardoor de politie en andere partijen beter in staat worden gesteld om een weg door deze spanningsvelden te zoeken.

Een andere randvoorwaarde is dat er ruimte is om op verschillende niveaus de behoeften van de operatie en de bedrijfsvoering samen te brengen. Alleen op deze manier ontstaat de benodigde integraliteit, en wordt duidelijk waar en op welke manier regelruimte in de praktijk kan worden 'georganiseerd'. Ook de positie van het lokale gezag is hierin van belang. De samenvatting 'de minister bepaalt wat de politie kan; het gezag wat de politie doet' miskent de grote afhankelijkheid tussen de beide processen. Voor een goede bedrijfsvoering is het noodzakelijk om voldoende te kunnen begrijpen wat het gezag van de lokale operatie vraagt. Andersom hebben burgemeesters voldoende grip nodig op 'wat de politie kan' om op een goede manier te kunnen bepalen wat de politie moet doen.

Ten derde is in een dergelijke context een open houding van alle betrokkenen, en dan vooral van de korpsleiding, van groot belang. Het samenbrengen van bedrijfsvoering en operatie is immers alleen maar mogelijk als ook daadwerkelijk een gesprek gevoerd kan worden op basis van oprechte nieuwsgierigheid naar, betrokkenheid bij, kennis van en respect voor ieders professionele behoeften, zowel staf als lijn, en op alle niveaus. De politie is een complexe organisatie, en van iedere situatie kan en moet geleerd worden. Dat is alleen mogelijk als de korpsleiding daarvoor actief ruimte maakt en een voortdurend (leer)proces organiseert waarin op een effectieve manier aan zorgen wordt tegemoetgekomen en iedere stakeholder zich gehoord voelt. Besluitvormingsprocessen dienen zo te worden ingericht dat er ruimte is voor een open verkenning van behoeften aan de voorkant, een helder proces waarin zichtbaar wordt op basis van welke afwegingen keuzes worden gemaakt en ruimte voor terugkoppeling en reflectie. Belangrijker nog is om het cultuur te creëren waarin fouten maken mag, als er maar van geleerd wordt. Dit is een proces van jaren, dat bovendien continu onderhoud vraagt.

Een beweging om deze randvoorwaarden vorm te geven is de afgelopen tijd voorzichtig ingezet, maar moet zich nog verder versterken.

Van 'beheersen en begrenzen' naar 'verantwoord vertrouwen'

De Nationale Politie staat voor de grote opgave om zich te ontwikkelen tot een meer taakvolwassen organisatie. Dat is alleen mogelijk als het schenken van vertrouwen en het nemen van verantwoordelijkheid zichtbaar hand in hand gaan en de omgeving de noodzakelijke randvoorwaarden daarvoor creëert.

Op dit moment veroorzaakt de dynamiek op verschillende niveaus binnen en buiten de organisatie een tegendruk die het bemoeilijkt om dit te bewerkstelligen.

- Vanuit de politiek wordt de politie gehouden aan het 'dubbel slot', waarmee de operationele sterkte vastgezet wordt. Los van het belang van het op peil houden van de operationele sterkte getuigt deze randvoorwaarde van weinig vertrouwen in de politie om zelf een efficiënte en effectieve taakuitvoering te bewerkstelligen en daarover keuzes te maken c.q. voor te leggen.
- In de verhouding tussen korpsleiding en PDC heeft de knip tussen beleid en uitvoering als consequentie dat relatief veel beslissingen over bedrijfsvoering in de top van de organisatie genomen worden, waardoor de afstand tot de uitvoering wordt vergroot.
- In de relatie tussen het PDC en de eenheden valt op dat door de keuzes in de organisatie-inrichting relatief weinig budgetverantwoordelijkheid en sturingsinformatie aanwezig is bij degene die op grond van diens verantwoordelijkheid in de organisatie kan sturen. Hoewel hieraan op dit moment gewerkt wordt in pilots en verbeterde (toelichting op) sturingsinformatie, worden ook hier verantwoordelijkheden relatief hoog in de organisatie belegd.
- Deze dynamiek wordt lager in de organisatie sterker. Hoewel de teamchefs in de wet een grote verantwoordelijkheid toegedicht krijgen in de vormgeving van het lokale politiewerk en de afstemming met het gezag, is hun mandaat in de praktijk beperkt. Voor zover gesproken wordt over meer mandaat, wordt dit vooral bij de politiechef neergelegd, en wordt slechts mondjesmaat gedacht over doormandatering naar de teamchef.

Terugkerend thema op al deze niveaus is dat de organisatie voornamelijk ingericht is op 'vooraf toestemming vragen' in plaats van op 'achteraf uitleggen en waar nodig verantwoorden' (*comply or explain)*. Dit heeft twee grote risico's, die met elkaar samenhangen. In de eerste plaats leidt dit ertoe dat het nemen van verantwoordelijkheid onvoldoende wordt gewaardeerd, en mensen ook 'binnen de lijntjes' blijven als dat leidt tot suboptimale resultaten. Andersom is een risico dat als van tevoren geen toestemming gevraagd wordt – bijvoorbeeld als er een *workaround* wordt gevonden – de stap van uitleggen en verantwoorden niet is ingeregeld, en daardoor iedere vorm van controle ontbreekt. Dit speelt niet alleen binnen de organisatie, maar komt ook terug in de manier waarop het toezicht op de bedrijfsvoering is geregeld. Op dit moment is dat sterk versnipperd, wat beperkingen oplevert voor de effectiviteit ervan. Er ligt nog een opgave een passende vorm van eenduidig toezicht te ontwikkelen.

Om een meer taakvolwassen organisatie te worden is meer aandacht voor vertrouwen en verantwoordelijkheid nodig. Voor de huidige sturing betekent dat een zoektocht naar de balans tussen regels en eenduidigheid enerzijds en ruimte voor professionaliteit en verantwoordelijkheid anderzijds. Door te investeren in een open gesprek hierover, kan de politie zich ontwikkelen naar een meer lerende taakvolwassen organisatie die op een goede manier gebruik maakt van de professionaliteit van medewerkers in zowel operatie als bedrijfsvoering.

Veel staat of valt met het vertrouwen in de competenties van leidinggevenden, en dan met name de teamchefs. Aangezien deze vaak aangeduid wordt als het 'laagste management-niveau' lijkt doormandateren van bevoegdheden geen logische optie. Teamchefs sturen echter 60 tot 200 mensen aan en zijn aanspreekpunt voor het lokale gezag. Dit zijn grote verantwoordelijkheden, waarbij ook een zekere mate van budgetverantwoordelijkheid en afwegingsruimte past. Uiteraard is daarbij wel van belang dit stapsgewijs in te voeren, zodat de organisatie geleidelijk aan deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling kon wennen en checks en balances zijn ingeregeld. Daarbij moet ook continu verkend worden hoeveel variëteit in de lokale taakuitvoering acceptabel en uitlegbaar is.

Behoefte aan een nieuwe veranderstrategie

Het is begrijpelijk dat de aandacht de afgelopen jaren op beheersing heeft gelegen. De afgelopen jaren was de aandacht voor risico's van de overgangsperiode voor de cultuur van de organisatie beperkt. Hoewel dit logisch is gezien de aard van de organisatie – de politie is vooral ingericht om in te spelen op actualiteit en minder op veranderkundige processen – levert een gebrek aan aandacht daarvoor op langere termijn wel risico's op voor de effectiviteit van de politie. Daarom is het nu tijd om naast de focus op beheersen meer ruimte te maken voor leren en ontwikkelen.

In de manier waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd, valt vooral op dat er tot nog toe vooral veel *beperkingen* opgelegd zijn. Dit is een logische stap geweest gezien de fase in de organisatieontwikkeling: bovenal moest de organisatie eenduidiger gemaakt worden en stond beheersbaarheid voorop. Dit beperkt echter de ruimte die professionals voelen om de goede keuzes te maken. In de praktijk ontstaat dan een dynamiek van *workarounds*, waarbij mensen de mazen in de regels zoeken om toch te bereiken wat ze willen. Dit is geen wenselijke bedrijfscultuur voor de politie, waar integriteit nog belangrijker is dan in de meeste andere organisaties. Ook een situatie waarin mensen terughoudend worden om professionele ruimte te zoeken en te benutten, is niet wenselijk, maar komt op sommige plekken in de organisatie wel voor.

Het begrip *professionele ruimte* staat als centraal thema in de wet, maar is in de praktijk beperkt geoperationaliseerd. Er zijn projecten om op een andere manier te sturen, maar deze zijn vooral gericht op de dagelijkse operatie binnen basisteams. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat professionele ruimte bovenal een vraag is rond organisatiecultuur, die daarmee de hele organisatie raakt, ook de bedrijfsvoering. Om als organisatie de stap te maken van beheersen naar leren en ontwikkelen, moet er op alle niveaus ruimte zijn om fouten te maken en af te wijken, maar ook om daar uitleg en verantwoording over te vragen.

Volgen van ontwikkeling

Op grond van dit onderzoek is er geen aanleiding om de Politiewet 2012 te wijzigen: de problemen die gesignaleerd worden, kunnen in principe binnen de kaders van de wet worden opgelost. Gezien de stand van de implementatie zou een volgende evaluatie over enkele jaren, in een minder turbulente periode, andere en meer definitieve inzichten kunnen geven. De keuzes ten aanzien van de dilemma's in de wet die we hiervoor noemden zouden op dat moment uitgekristalliseerd moeten zijn. In die evaluatie is een kernvraag of – gegeven een gewenste mate van eenduidigheid, beheersing en efficiëntie – er voldoende ruimte is voor integraliteit, professionele ruimte en invulling van het gezag.

Tot dat moment kan de politie zelf stappen ondernemen door het lerende proces te stimuleren en te volgen. Termen als taakvolwassenheid en integraliteit zijn niet te vangen in simpele indicatoren, maar wel van belang voor een goed functionerende politieorganisatie. De vraag hierbij is niet of de spanning opgelost is, maar juist of ze er mag zijn en of er op een goede manier mee omgegaan wordt.

Door naast de 'harde' indicatoren die al ontwikkeld worden in het PDC ook deze vragen te stellen, heeft de politie beter in beeld of de balans tussen de verschillende dilemma's in de wet op een goede manier gevonden wordt, of dat hierop bijgestuurd moet worden. Alleen al het stellen van deze vragen kan de ontwikkeling naar een taakvolwassen organisatie waar leren en ontwikkelen de norm is ondersteunen.

A Onderzoeksverantwoording

A.1 Aanleiding van het onderzoek en voortraject

Op 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 in werking getreden. De achtergrond hierbij wordt nader beschreven in bijlage B. Bij de totstandkoming van de wet zijn twee evaluaties toegezegd: een evaluatie specifiek voor Oost-Nederland binnen drie jaar, en een complete evaluatie van de wet binnen vijf jaar[1]. De evaluatie voor Oost-Nederland, wat een aandachtsgebied was vanwege de grote veranderingen op het gebied van governance, is inmiddels afgerond.[2] Ten behoeve van de volledige wetsevaluatie heeft het WODC vier deelonderzoeken gedefinieerd. Voorliggend onderzoek is het deelonderzoek op het onderwerp bedrijfsvoering.

In het voortraject is een Blauwdruk[3] opgesteld voor de evaluatie. Daarin is de beleidstheorie in kaart gebracht en is een evaluatiekader opgesteld. Ook zijn indicatoren geïdentificeerd voor een effect- en implementatiemeting. Sindsdien hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die ervoor zorgen dat de nadruk van het onderzoek op sommige onderdelen verschuift.

Aan het begin van het onderzoek is een evaluatiekader opgesteld, waarin de focus van het onderzoek en de onderzoeksmethoden zijn vastgelegd. Dit evaluatiekader is afgestemd met de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 en was de basis voor het onderzoek. In deze bijlage bespreken wij de uiteindelijke opzet van het onderzoek en de gehanteerde onderzoeksmethodes.

A.2 Vraagstelling

De evaluatie van de Politiewet 2012, onderdeel bedrijfsvoering, heeft als onderliggende opdracht meegekregen om de werking van de Politiewet te beschrijven en de stand van de implementatie te beoordelen. De opdracht draagt in zich dat niet alleen onderzocht dient te worden of de wet feitelijk is geïmplementeerd maar ook hoe deze wet wordt geïnterpreteerd en toegepast in de dagelijkse praktijk. Meer specifiek zijn voor het onderzoek naar de bedrijfsvoering aan de voorkant de volgende deelvragen meegegeven:

[1] Politiewet 2012, Artikel 103(1).

[2] Jacobs, G. et al. (2015) Evaluatie invoering Nationale Politie; onderdeel Oost-Nederland.

[3] Eindrapportage Blauwdruk evaluatie wet nationale politie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2014.

Inrichting van de bedrijfsvoering

- Hoe is het proces van de organisatieontwikkeling en inrichting van de bedrijfsvoering van de nationale politie verlopen sinds de inwerkingtreding van de wet?
- Hoe heeft daarbij de afstemming tussen het landelijke PDC en de beheerstaken van de eenheden (interfaceniveaus) vorm gekregen?
- Hoe is het bedrijfsvoeringsmandaat (personeel, financieel) voor de politiechef georganiseerd?
- Hoe verloopt de afstemming met het gezag zowel landelijk als op eenheidsniveau?
- Hoe wordt vorm gegeven aan de uitvoering van de geprioriteerde thema's van de invoering van het PDC en welke tastbare mijlpalen/resultaten zijn daarin bereikt?
- Hoe wordt vorm gegeven aan de ruimte voor lokaal maatwerk en het grotere mandaat (financieel en personeel) voor de politiechef zoals beschreven in de Herijkingsnota?

Beoordeling van de bedrijfsvoering

- Hoe wordt door de verschillende betrokkenen (burgemeesters, Openbaar Ministerie (OM), politie-eenheden, korpsleiding, PDC) de inrichting van de bedrijfsvoering in de praktijk ervaren en beoordeeld?
- Is uit objectieve data respectievelijk uit ervaringen en oordelen van betrokkenen binnen en buiten de politieorganisatie sprake van een overzichtelijker en efficiënter organisatie dan vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 2012?
- In hoeverre is de Landelijke Uniforme Informatiehuishouding (LUIH) gerealiseerd?
- In welke mate en in welke opzichten is de informatievoorziening effectief en efficiënt ingericht en is sprake van voldoende ondersteuning van het primaire proces (intern) en van de relaties met derden in de keten: gemeentelijke diensten, OM en Zittende Magistratuur (ZM) (extern)? Wordt in het kader van de informatievoorziening met derden op de interfaces gestuurd?
- In hoeverre biedt de ruimte voor lokaal maatwerk en het grotere mandaat voor de politiechefs soelaas voor de effectiviteit van opereren van de regionale eenheden binnen het concept van centraal beheer. En in hoeverre is hierbij sprake van overeenstemming?
- In welke mate en in welke opzichten is de bedrijfsvoering van de nationale politie 'in control'?

A.3 Opbouw vanuit de beleidstheorie

In het onderzoek is de werking van de wet getoetst aan de doelstellingen. Het onderzoek is erop gericht om de wet te evalueren, niet om het functioneren van de politieorganisatie te onderzoeken. Tegelijkertijd zijn die twee aspecten sterk met elkaar verbonden: de huidige politieorganisatie is een resultante van de (implementatie van) de wet. De doelen zoals die geformuleerd waren in de wet en beleidstheorie waren het uitgangspunt voor het onderzoek. De eerste stap was helderheid en overeenstemming te krijgen over de doelstellingen van de wet, zodat deze als uitgangspunt voor het onderzoek kunnen dienen. Daarom is aan het begin van het onderzoek de beleidstheorie en scope van het onderzoek uitgewerkt.

Voor de beleidstheorie is niet alleen uitgegaan van de wet, maar ook van de Herijkingsnota uit 2015. Deze betreft vooral een herijking op de implementatie: de wet is niet veranderd, maar op een aantal punten wordt wel inhoudelijk de focus verlegd op de oorspronkelijke beleidsdoelen. Zo was een conclusie dat er meer ruimte moet zijn voor maatwerk. De inzichten uit de Herijkingsnota zijn onderdeel van de beleidstheorie.

Doelenboom

De beleidstheorie is compact weergegeven in een doelenboom, die ook onderdeel was van het evaluatiekader. Deze is opgenomen en toegelicht in bijlage B. Er is voor gekozen om in de doelenboom niet alleen de beoogde effecten van de wet op te nemen, maar ook mogelijke ongewenste neveneffecten. De reden hiervoor is dat in een wetsevaluatie zowel positieve als negatieve effecten belicht moeten worden.

De doelenboom hebben wij getoetst bij de opdrachtgever en bij enkele betrokkenen van binnen en buiten de politie. In deze gesprekken is ook de prioritering van het onderzoek en de casusselectie besproken. Op basis van deze gesprekken zijn nog kleine aanpassingen aangebracht. De resulterende doelenboom werd door alle betrokkenen herkend als een goede samenvatting van de doelen van de wet. Dit is ook later in het onderzoek bevestigd.

In samenspraak met de Commissie Evaluatie Politiewet is besloten om de doelenboom als uitgangspunt voor de evaluatie te nemen. Deze geeft dus ook de prioritering van de oorspronkelijke onderzoeksvragen (zie A.2) aan.

Van doelenboom naar toetsvragen

De doelenboom (zie bijlage B) leidt tot de volgende hoofdvragen voor het onderzoek naar de voorlopige effecten:

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

Bij ieder van deze hoofdvragen zijn drie aspecten van belang:

- De objectieve verandering sinds de invoering van de Politiewet 2012.
- De ervaringen van betrokkenen met de (voorlopige) effecten van deze verandering.
- De aanwezigheid van randvoorwaarden om het doel in de toekomst te behalen.

Daarnaast gelden per vraag specifieke aandachtspunten, zoals de afbakening en operationalisering van de vraag. Onderstaand gaan wij per deelvraag nog kort in op de belangrijkste aandachtspunten.

De basis voor het toetsen van de **efficiëntie** is de beoogde besparing van 230 miljoen euro. Daarnaast hebben we de praktijkervaringen over de sturingsmogelijkheden op efficiëntie vanuit het centrale beheer, de eenheden en basisteams onderzocht.

Voor een toets op **effectiviteit en kwaliteit** is het van belang om een effectieve en goede bedrijfsvoering te definiëren. In een achtergrondstudie bedrijfsvoering uit 2001 hanteert de Algemene Rekenkamer de volgende definitie: “Bedrijfsvoering is de (interne) sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen [‘de processen die direct dan wel indirect de primaire processen faciliteren’] gericht op het realiseren van de taken en doelen van een organisatie.”[4] De definitie die het ministerie van Veiligheid en Justitie in het kader van de Politiewet 2012 hanteert is: “Beheer betreft de zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie. Tot het beheer behoort het treffen van maatregelen opdat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert”.[5] Volgens beide definities ondersteunt een

[4] Algemene Rekenkamer (2001), Achtergrondstudie bedrijfsvoering, p. 10.

[5] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 45.

goede bedrijfsvoering het primaire proces optimaal. In het onderzoek sluiten we aan bij de definitie die gehanteerd wordt in het kader van de Politiewet 2012. De effectiviteit van de bedrijfsvoering toetsen wij primair aan de hand van concrete praktijkervaringen van de primaire uitvoering, waarbij de nadruk gelegd wordt op veranderingen ten opzichte van de situatie vóór de invoering van de Politiewet.

Voor de **informatievoorziening/ICT** geldt hetzelfde als voor de effectiviteit van de bedrijfsvoering in het algemeen: de vraag of de bedrijfsvoering ondersteunend is aan de operatie staat centraal. Daarnaast wordt gekeken naar de stand van zaken ten opzichte van de oorspronkelijke doelen.

De vragen rond de **integraliteit** tussen kolommen, **maatwerk** richting de eenheden en het adagium **beheer volgt gezag** zijn vooral onderzocht via de ervaringen van betrokkenen. Deze ervaringen zijn in de context geplaatst van de doelen van de wet. Ook moeten ervaringen door meerdere bronnen bevestigd worden om opgenomen te worden in het onderzoek, en worden dergelijke ervaringen vanuit meerdere perspectieven belicht.

Recent ingevoerde wet

De inrichting van de Nationale Politie is nog niet afgerond. Dat betekent dat het op dit moment niet mogelijk is om een eindsituatie te evalueren. In de evaluatie is daarom eerst gekeken naar de stand van zaken van de implementatie, en kan slechts in specifieke gevallen iets gezegd worden over voorlopige (deel)effecten.

Waar het nog niet mogelijk was om effecten te beoordelen, hebben wij gekeken naar de mate waarin noodzakelijke randvoorwaarden geborgd zijn om de effecten in de komende jaren te bereiken.[6] Op basis van deze analyse zijn in deze rapportage risico's beschreven die de huidige implementatie met zich meebrengt.

Startsituatie

In een grote organisatie zoals de politie worden fouten gemaakt. Een belangrijke onderzoeksvraag is in hoeverre (structurele) knelpunten worden veroorzaakt (direct of indirect) door de wet. Waar mogelijk hebben wij de huidige situatie vergeleken met de situatie voor invoering van de Politiewet 2012.

Een specifiek aandachtspunt is hierbij dat in de implementatie ook knelpunten aan het licht kunnen komen die voorheen wel al bestonden, maar nog niet werden opgemerkt of naar buiten gebracht. Als de startsituatie anders was dan voorzien, heeft dit uiteraard gevolgen voor de implementatie. De startsituatie is dus van belang voor een goede interpretatie van de stand van zaken van de implementatie. Daarom hebben wij hier in het onderzoek expliciet aandacht aan besteed.

A.4 Onderzoeksmethoden

In het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van een combinatie van onderzoeksmethoden. De reden hiervoor is enerzijds dat verschillende invalshoeken beter inzichtelijk gemaakt worden en anderzijds dat de geldigheid van het onderzoek vergroot wordt (triangulatie). In deze paragraaf bespreken wij de verschillende onderzoeksmethoden.

[6] Kautto en Similä (2005) *Recently Introduced Policy Instruments and Intervention Theories*, Sage Publishing, 11: 55.

Documentstudie

Feitelijke informatie over de wet en de stand van zaken van de implementatie is beschikbaar in bestaande documenten. De documentstudie is dan ook vooral gebruikt om de doelenboom te maken en waar mogelijk ook om de stand van zaken van de implementatie in beeld te brengen. Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van:

- De wet en bijbehorende stukken over de beleidstheorie, inclusief de Herijkingsnota.
- Openbare stukken over de implementatie, die vooral de oorspronkelijke plannen en de wijzigingen daarin bevatten.
- Interne documenten van de politie, om de stand van zaken rond de implementatie in beeld te brengen. Voor de stand van zaken zijn de belangrijkste bronnen de Hoofdpuntenrapportage van december 2016, de planning PDC van februari 2017 en het prestatiedashboard PDC december 2016.
- Bestaande evaluaties en andere externe onderzoeken.

Een volledige lijst met bronnen is opgenomen in bijlage F. De resultaten en de conclusies die getrokken worden uit de documenten zijn getoetst binnen de politie. Andersom hebben wij getracht om aanvullend aan opmerkingen die tijdens het onderzoek mondeling gemaakt worden zo veel mogelijk een schriftelijke bron te vinden.

Kwantitatieve analyse en indicatoren

Hoewel het onderzoek vooral kwalitatief van aard is, zijn enkele conclusies onderbouwd met kwantitatieve gegevens. Voor het onderdeel bedrijfsvoering zijn in principe veel kwantitatieve toetsen denkbaar – van aantallen fte tot gebruik van software tot financiële informatie. De politie is echter een organisatie in transitie, waardoor veel van deze informatie niet direct toegankelijk is. Om de belasting van de politie zoveel mogelijk te beperken, hebben we ons beperkt tot reeds beschikbare (over het algemeen openbare) informatie.

Semigestructureerde interviews en groepsgesprekken

In het onderzoek hebben wij gebruik gemaakt van interviews en groepsgesprekken. Deze zijn op twee manieren als bron gebruikt:

- Het ophalen en toetsen van feitelijke informatie over hoe de praktijk ingericht is. Deze interviews zijn vooral van belang aan het begin van het onderzoek en aan het einde (ter toetsing en als aanvulling van de documentstudie).
- Het ophalen, toetsen en nuanceren van meer subjectieve ervaringen (positief en negatief) en risico's. Deze interviews spelen in alle fases van het onderzoek een rol.

Wij hebben voor dit onderzoek meer dan honderd mensen gesproken, deels via interviews en deels via groepsgesprekken. Door de keuze van gesprekspartners is ervoor gezorgd dat alle perspectieven belicht werden. Een lijst met gesprekspartners is opgenomen in bijlage E. Waar mogelijk hebben wij aansluiting gezocht bij bestaande bijeenkomsten, zodat de politieorganisatie zo min mogelijk door het onderzoek belast zou worden.

Met het oog op het belang van een zo breed mogelijke vergaring van informatie voeren wij semigestructureerde interviews. Een aandachtspunt tijdens alle interviews is dat de informatie van betrokkenen altijd gekleurd is door persoonlijke (soms incidentele) ervaringen en meningen. Zo heeft een wetsevaluatie kort nadat de wet is ingevoerd als voordeel dat veel betrokkenen zich de oude situatie nog kunnen herinneren. Oordelen van betrokkenen over de kwaliteit en het functioneren van het systeem kunnen echter wel gekleurd zijn door de manier waarop de overgang verloopt. In het onderzoek is daarom extra aandacht besteed aan een geobjectiveerde onderbouwing van oordelen en ervaringen.

Concreet betekent dit dat, tenzij expliciet anders aangegeven in de rapportage, alleen gesprekken als bron worden aangehaald als de betreffende ervaring door meerdere geïnterviewden werd genoemd, en er in gesprekken met andere betrokkenen die op basis van hun functie hetzelfde perspectief hadden geen andere geluiden naar voren kwamen.

Casestudy's

Bedrijfsvoering is een zeer breed onderwerp en voert binnen de politie uiteenlopende taken uit. Het is niet mogelijk om in de context van een wetsevaluatie alle taken in detail uit te werken. Daarom is ervoor gekozen om naast de algemene interviews en documentstudies drie cases uit te werken. De verschillende aspecten van de werking van de wet worden in de cases uitgediept door een klein onderdeel van de organisatie in detail te beschrijven. De cases zijn aan het begin van het onderzoek geselecteerd in samenspraak met de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 na consultatie van een aantal betrokkenen van binnen en buiten de politie. De selectiecriteria voor de cases waren:

- De case moest representatief zijn voor soortgelijke ontwikkelingen in de politie.
- De onderwerpen van de cases moesten voldoende impact hebben gehad op de politie.
- De cases moesten een relatie hebben met verschillende doelen in de doelenboom, zodat ze het toetsen van de wet vanuit de beleidstheorie ondersteunden.
- De combinatie van cases moest een evenwichtig beeld geven, waarbij zowel positieve als negatieve punten terugkwamen.
- De cases moesten in zoverre afgerond zijn dat de discussie erover niet overheerst werd door onrust in de organisatie.

Op basis van deze selectiecriteria en de gesprekken zijn drie cases geselecteerd:

- Youforce.
- Huisvesting van basisteams.
- Inkoop van uniformen en uitrusting.

Uitvoering van de casestudy's betreft documentanalyse en (groeps)interviews. Om tot een evenwichtig en zo objectief mogelijk beeld te komen, benaderen we de casestudy's vanuit verschillende perspectieven van de betrokkenen. We zetten daarbij in op een 360 graden beeld, waarbij in ieder geval PDC en operatie geraadpleegd zijn. De casestudy's zijn aan het eind van het onderzoek uitgevoerd, zodat ze als verdieping konden dienen voor de informatie die al opgehaald was over de betreffende onderwerpen. De casestudy's zijn ter toetsing op onjuistheden en volledigheid voorgelegd aan de geïnterviewden.

A.5 Rapportage

De Commissie Evaluatie Politiewet 2012 heeft verzocht een beknopte rapportage op te leveren, waarin alleen de hoofdconclusies en reflecties hierop opgenomen zijn. De onderbouwing van deze conclusies – de feitelijke onderzoeksactiviteiten en de resultaten daarvan – is daarom uitgewerkt in de bijlagen. Bijlage C en D, die een beschrijving van de bedrijfsvoering en de casuïstiek bevatten, zijn getoetst bij de politie (korpsleiding, PDC en hoofden bedrijfsvoering van enkele eenheden). De huisvestingscasus is in verband met het grote belang van de rol van het gezag ook teruggelegd bij het bureau regioburgemeesters.

Voor de leesbaarheid van de rapportage zijn in de hoofdtekst geen verwijzingen naar externe bronnen opgenomen. Deze zijn uiteraard wel te vinden in de bijlagen en in de bibliografie in bijlage F.

Toetsmoment

De evaluatie is uitgevoerd tussen oktober 2016 en april 2017. Daarom zijn ontwikkelingen vanaf 1 januari 2017 in principe niet meegenomen in het onderzoek. Op enkele plaatsen in de rapportage maken wij een uitzondering, en schetsen wij recentere ontwikkelingen wel. Het gaat dan om ontwikkelingen op hoofdlijnen die van belang zijn om de conclusies in context te plaatsen.

B Context voor het onderzoek

In deze bijlage bespreken wij de Politiewet 2012 en de Herijkingsnota. Ook maken wij de vertaling van de wet naar de doelenboom die de basis is voor het onderzoek expliciet.

B.1 Aanleiding voor de wet

De politie handelde tot 2013 op basis van de Politiewet 1993. In de Politiewet 1993 werd de overgang geregeld van 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie naar 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten.

Eerste evaluaties Politiewet 1993 en wetswijzigingen

In de eerste evaluaties van 1998 van de Politiewet 1993 was er kritiek op de ingewikkeldheid, op het gebrek aan samenhang en democratische controle, waarbij de ministers van BZK en Justitie hun twijfels uitten over het "sterk decentrale karakter van het bestel".[7] De poging om meer duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden te scheppen met het wetsvoorstel "Bestel in balans" haalde het niet. Wetswijzigingen die wel geëffectueerd zijn[8]:

- overdracht beheer van het KLPD van de minister van Justitie aan de minister van BZK in 1999
- concentratie van beheersbevoegdheden van regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de minister van BZK in 2000
- versterken bevoegdheden op Rijksniveau (met elementen uit "bestel in balans"), en opheffing Raad voor het Korps landelijke politiediensten in 2007.[9]

Evaluatie door de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

In 2004 werd de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie geïnstalleerd. Deze stuurgroep kreeg de opdracht van het kabinet om de sterke punten en knelpunten van de huidige organisatie in kaart te brengen. [10] De stuurgroep concludeerde onder meer dat[11] :

- ten opzichte van de Rijks- en gemeentepolitie voor 1994 er sprake is van "verbetering in de effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatiekracht"

[7] Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 2. MvT verwijst zelf naar Kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1 (Politiewet 1993, een eerste beoordeling), Moor et al. (1998) Evaluatie Politiewet 1993 – breedteonderzoek, en Rosenthal et al. (1998) Evaluatie Politiewet 1993 – diepteonderzoek.

[8] Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 3.

[9] Staatsblad 1999, 576, Staatsblad 2000, 450 en Staatsblad 2007, nr. 180.

[10] Stuurgroep evaluatie politieorganisatie (2005). Rapport 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt', p. 13-15.

[11] Stuurgroep evaluatie politieorganisatie (2005). Rapport 'Lokaal verankerd, nationaal versterkt', p. 166-167.

- er onvoldoende samenhang tussen de politiekorpsen is, met name in het vasthouden aan eigen ICT-concepten en uitblijven van een uniforme informatiehuishouding
- er nog verbetering nodig is op “effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, innovatiekracht en transparantie”
- de positionering van de korpschef onduidelijk is en gemeenschappelijke sturing ontbreekt
- er spanning zit tussen het centrale en decentrale domein van de politie en er behoefte is aan het “verhelderen van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden”
- de oplossing niet voldoende zit in het wetsvoorstel “Versterking Rijksbevoegdheden” als wijziging van de Politiewet 1993. Verandering van het bestel is noodzakelijk.[12]

De stuurgroep kwam ook tot aanbevelingen op het vlak van bedrijfsvoering. [13]

- De “Nederlandse politie moet worden ingericht als een concern om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van het concern te optimaliseren. Het concern dient te bestaan uit een concernbestuur (verantwoordelijk voor het beheer van het concern en de concernbesturing van de regiokorpsen en het KLPD), een concernstaf van beperkte omvang, het KLPD, de regiokorpsen en een dienst Beheersondersteuning (‘shared services’)”.
- De “effectiviteit, de efficiency, de kwaliteit, flexibiliteit en innovatiekracht” moeten verder verbeterd worden.

Kabinetsstandpunt over rapport ‘Lokaal verankerd, nationaal versterkt’

Uit de evaluatie van de Stuurgroep maakte het kabinet op dat “de huidige politieorganisatie onvoldoende toekomstbesteding is om duurzaam borg te staan voor een adequate politiezorg”.[14] Het kabinet concludeert daarnaast “dat het huidige politiebestel niet voldoende meer is ingericht om de benodigde verbeteringen te faciliteren”. [15] Het kabinetsstandpunt schetst tevens de contouren van een landelijke politieorganisatie die moet zorgen voor meer eenheid met één shared service eenheid. De organisatie komt onder de verantwoordelijkheid van toentertijd de minister van BZK met daarnaast de instandhouding van lokaal gezag. [16]

Memorie van toelichting bij Politiewet 2012 over de aanleiding van de wet

De Memorie van Toelichting bij de Politiewet 2012 refereert aan het rapport van de Stuurgroep als onderbouwing van de keuze om het beheer centraal te organiseren en benoemt dat:

- de politieorganisatie “te zeer verbrokkeld” is en geen eenheid vormt
- de centrale voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) te vrijblijvend is en “geen definitieve oplossing kan bieden voor doelmatig ICT-beheer bij de politie”

[12] Stuurgroep evaluatie politieorganisatie (2005). Rapport ‘Lokaal verankerd, nationaal versterkt’, p. 154.

[13] Stuurgroep evaluatie politieorganisatie (2005). Rapport ‘Lokaal verankerd, nationaal versterkt’, p. 168.

[14] Kamerstukken II 2005-06, 29 628, nr. 25 (Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie), p. 19.

[15] Kamerstukken II 2005-06, 29 628, nr. 25 (Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie), p. 30.

[16] Kamerstukken II 2005-06, 29 628, nr. 25 (Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie), p. 8.

- er “grote verschillen [zijn] tussen de politiekorpsen in taakuitvoering en werkwijze en in beheersmatige aangelegenheden als de organisatie en de bedrijfsvoering van de politie”.[17]

B.2 Context van de Politiewet 2012

Met ingang van 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 in werking getreden. Hieronder worden de hoofdlijnen van deze wet en de bijbehorende beleidstheorie beschreven voor zover relevant voor de bedrijfsvoering.

Politiewet 2012 op hoofdlijnen

De belangrijkste wijziging ten opzichte van de voorgaande wet is de oprichting van één landelijk politiekorps.[18] Er is één korpschef die is belast met de leiding en het beheer van de politie en over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording aflegt aan de minister ven VenJ.[19] Bij optredens van de politie op het gebied van openbare orde en hulpverlening in een gemeente is dat onder het gezag van de burgemeester.[20] Waar het gaat om strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde ligt het gezag bij de officier van justitie.[21]

De wet zelf biedt ruimte voor “een of meer bij ministeriële regeling aan te wijzen ondersteunende diensten”[22], maar in het Besluit beheer politie is er gekozen voor centralisering van de bedrijfsvoering met één Politiedienstencentrum.[23] De 25 regionale korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) gaan als tien eenheden en één landelijke eenheid verder, maar zonder zelfstandige rechtspersoonlijkheid.[24] De eenheden worden onderverdeeld in districten en basisteams.[25] Het Inrichtingsplan Nationale Politie specificeert dat het om 43 districten en 167 robuuste basisteams gaat.[26]

Centralisatie van de bedrijfsvoering

Centralisatie van het beheer moet volgens de wetsteksten bijdragen aan “een meer doeltreffende, doelmatige en slagvaardige politie”, “meer eenheid”, “meer politiecapaciteit voor het primaire proces […] en daarmee: meer veiligheid”.[27] In de wetsteksten komen daarbij de volgende uitleg en verdieping terug (zie ook de doelenboom in bijlage B.4).

[17] Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 8-10.

[18] Politiewet 2012, Artikel 25(1).

[19] Politiewet 2012, Artikel 27(1).

[20] Politiewet 2012, Artikel 11(1).

[21] Politiewet 2012, Artikel 12(1).

[22] Politiewet 2012, Artikel 25(1c): “er is een landelijk politiekorps” met

[23] Besluit beheer politie (2015) , Artikel 36(1). Zie ook Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 22. Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 8.

[24] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 32.

[25] Politiewet 2012, Artikel 37(2).

[26] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan, p. 13.

[27] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 3.

- **Eenduidigheid**: meer eenduidigheid wordt verwacht door de mogelijkheid om afspraken te maken met één politie[28], op rechtspositieregelingen[29], in inrichting van eenheden wat kan bijdragen aan samenwerking[30] en in "landelijke standaardisatie van de werkprocessen en de informatieproducten zoals het realiseren van een landelijk informatie- en communicatiesysteem en het verbeteren van de analysefunctie".[31]
- **Efficiëntie**: de vorming van nationale politie moet de efficiëntie verhogen, waarbij de kosten van overhead met "met circa 25% worden teruggedrongen als gevolg van onder andere de bundeling van (bedrijfsvoerings)taken" en leiden tot besparingen van structureel 230 miljoen.[32]
- **Ondersteunende bedrijfsvoering aan de operatie (effectiviteit)**: "de bedrijfsvoering van de politie is ondersteunend aan de taakuitvoering die deels landelijk, deels regionaal maar vooral lokaal wordt vormgegeven onder verantwoordelijkheid van het gezag […] het motto bij de uitvoering van maatregelen op het gebied van de bedrijfsvoering is: 'Maatwerk waar nodig, standaardisatie waar het kan'".[33]
- **Kwaliteit**: voor één korps is het gemakkelijker om expertise bijeen te brengen.[34]

Specifiek op het gebied van IV/ICT worden additionele doelen gesteld.
- **Interne IV/ICT**: Eén korps met een "uniforme ICT-infrastructuur" zorgt voor minder belemmeringen in de operationele samenwerking.[35]
- **Externe IV/ICT**: Een "uniforme ICT-infrastructuur" zorgt voor minder belemmeringen in de informatie-uitwisseling met ketenpartners en "zal bijvoorbeeld de samenwerking met het eveneens landelijk georganiseerde openbaar ministerie uniformer en eenvoudiger te realiseren zijn."[36]

Beheer volgt gezag

De wet gaat uit van centralisatie van het beheer met behoud van lokaal gezag. Regioburgemeesters waarschuwden destijds dat het gezag onder druk zou komen te staan door de centralisatie van het beheer.[37] In de wet en bijbehorende toelichtingen wordt veel aandacht besteed aan de relatie tussen beheer en lokaal gezag.

Als alleen wordt gekeken naar de artikelen die expliciet opgenomen zijn in de Politiewet 2012, komt de rol van het lokale gezag ten opzichte van het beheer nadrukkelijk terug in het Artikel 19-overleg (inmiddels LOVP): "Onze Minister voert, in aanwezigheid van de korpschef, ten

[28] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 22.

[29] Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 34.

[30] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 28.

[31] Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 10.

[32] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 52-53.

[33] Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015, p. 19.

[34] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 28.

[35] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 29. Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 30.

[36] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 47.

[37] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 10 en 39.

minste viermaal per jaar overleg met de regioburgemeesters of een afvaardiging van de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie."[38] Het artikel-19 overleg, geeft regioburgemeesters inspraak in beheeraangelegenheden op landelijk niveau. De Politiewet 2012 gaat echter niet in op de sturingsmogelijkheden van burgemeesters op lokaal niveau op het gebied van beheer.

In de toelichtingen op de wet wordt de rol van het gezag met betrekking tot het beheer verder uitgewerkt.

- **Memorie van Toelichting/Nota van wijziging**: "De gezagsdragers – de burgemeester en de officier van justitie – zijn verantwoordelijk voor het optreden van de politie in hun ambtsgebied. Zij kunnen de politie ter zake aanwijzingen geven en bepalen – in onderling overleg – voor welke taken en met welke intensiteit de politie wordt ingezet. Het is aan degene die belast is met het beheer zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. In dit opzicht is beheer een afgeleide functie van gezag: beheer volgt gezag. Dit betekent dat het beleid dat de gezagsdragers – uiteraard met inachtneming van de landelijk vastgestelde prioriteiten – wensen te voeren bepalend is voor de allocatie van middelen, terwijl de (beperkte) beschikbaarheid van die middelen grenzen stelt aan de mogelijkheden die de gezagsdragers hebben. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen".[39]
- **Memorie van antwoord**: "Het beginsel «beheer volgt gezag» blijft onverkort gehandhaafd. Het is immers zo dat de gezagsdragers de keuze maken wat de politie doet. De korpschef dient er als beheerder zorg voor te dragen dat de politie dat zo doeltreffend mogelijk doet. Met andere woorden, het beheer zal zich ook in het nationale politiebestel moeten voegen naar de opdrachten die de gezagsdragers aan de politie geven."[40]
- **Herijkingsnota**: "De leden van het artikel 19-overleg worden betrokken bij beheer- en beleidsvraagstukken die raken aan de verantwoordelijkheden van het gezag" met aandacht voor "eerdere betrokkenheid […] bij belangrijke beheervraagstukken, zodat ook over de dilemma's kan worden gesproken".[41] Meer (financieel) mandaat van de politiechef "zal eraan bijdragen dat de politiechef een volwaardiger gesprekspartner is voor het gezag" en "zo wordt het adagium 'beheer volgt gezag' beter waargemaakt". [42]

De eerste citaten passen bij de context destijds, aangezien Regioburgemeesters waarschuwden dat het gezag onder druk zou komen te staan door de centralisatie van het beheer. Breder dan het Artikel 19-overleg in de Politiewet 2012 wordt hier een rol benoemd voor het lokaal gezag "in hun ambtsgebied" en in de prioritering van beschikbare middelen. Het laatste citaat onder de herijkingsnota koppelt beheer volgt gezag ook aan een regionale context met het voornemen de politiechef meer in stelling te brengen als gesprekspartner. Op basis van de wet en bijbehorende stukken zijn nog wel verschillende interpretaties mogelijk van hoe breed de rol van lokale gezag bij de prioritering van middelen in de praktijk is.

[38] Politiewet 2012, Artikel 19(1).

[39] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012), p. 36. Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012), p. 18.

[40] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 10.

[41] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 20.

[42] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 5.

Samenloop met andere ontwikkelingen

De centralisatie van de bedrijfsvoering liep samen met andere grote veranderingen zoals

- De invoering van het Landelijk Functiehuis Nationale Politie (LFNP), waarbij in totaal 7.200 functies teruggebracht werden naar 92 functies.[43] Het plan voor het LFNP stamt uit 2005.
- Het Aanvalsprogramma Informatievoorziening (IV), gericht op betere informatie-voorziening, ging al in 2011 van start. Dit volgde op een rapport van de Algemene Rekenkamer dat concludeerde dat er in 10 jaar tijd weinig vooruitgang was geboekt bij het structureel oplossen van knelpunten in de ICT.[44]

Aangezien het LFNP en de verbetering van de IV werden gezien als voorwaarden voor een goed functionerende Nationale Politie zijn ze gelijktijdig opgepakt.

Kaders die zijn meegegeven bij de invoering van de Politiewet 2012

Bij de invoering van de Politiewet 2012 zijn er meerdere kaders meegegeven.

- Tot de start van de Politiewet mochten “enkel voorbereidingen hierop [worden] getroffen en geen onomkeerbare stappen gezet”.[45]
- Een strak tijdpad waarbij de personele reorganisatie en inrichting van de NP binnen twee jaar gereed moest zijn.[46]
- De operationele sterkte van de politie is vastgezet in fte en budget, wat in de IBO Effectiviteit het ‘dubbel slot’ wordt genoemd. [47]
- De implementatie van de Politiewet moest naast het reguliere werk plaatsvinden: de minister had afspraken met de NP en het OM om de “‘going concern’ te borgen”.[48]
- Een taakstelling van structureel € 230 miljoen naast een algemene taakstelling van circa € 255 miljoen vanuit Rutte II (zie bijlage C.4 Financiën).
- Een reorganisatiebudget van € 230 miljoen, wat in 2015 is opgehoogd naar incidenteel € 460 miljoen.[49]

B.3 Ontwikkelingen sinds 2012

Inrichtingsplan en realisatieplan Nationale Politie (2012)

De Politiewet 2012 is geconcretiseerd in het Inrichtingsplan Nationale Politie (2012).[50] Hierin is voor de bedrijfsvoering één centraal PDC geïntroduceerd, de centraal georganiseerde uitvoeringsorganisatie voor de bedrijfsvoeringsfuncties. Onder bedrijfsvoering worden de volgende bedrijfsprocessen verstaan: financiën, HRM, facility management, informatiemanagement, informatievoorziening en communicatie. Het geeft aan dat het PDC

[43] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan, p. 11.

[44] Algemene Rekenkamer (2011) Rapport ICT bij de politie 2010.

[45] Ministerie van VenJ (2011) Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, blz. 3.

[46] Ministerie van VenJ (2011) Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, blz. 5. Zie ook Nationale Politie (2012) Realisatieplan, p. 45.

[47] Ministerie van Financiën (2017), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit Nationale Politie, pp. 51.

[48] Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012), p. 7.

[49] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 28.

[50] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan..

bijdraagt aan kostenbesparingen, meer integraliteit van de bedrijfsvoering, centrale sturing op de bedrijfsvoering en het verhogen van kwaliteit door het versterken van expertise.[51]

Naast het inrichtingsplan dat de gewenste eindsituatie beschrijft van de inrichting is er een realisatieplan opgesteld dat beschrijft hoe de politie dat gaat bereiken en in welk tempo.[52] In het realisatieplan Nationale Politie zegt de politie uit te gaan van realisatie van een professioneel en integraal werkend PDC vijf jaar na implementatie, eind 2017.[53]

Monitoring van en toezicht op de Nationale Politie (2012-heden)

Er zijn verschillende instellingen betrokken bij de monitoring van en toezicht op de Nationale Politie:

- Het **Reviewboard Aanvalsprogramma Informatievoorziening** volgt en beoordeelt sinds 2012 de uitvoering van het Aanvalsprogramma en adviseert de minister van VenJ of de "gewenste richting, doelen en resultaten worden bereikt en naar aanleiding hiervan te adviseren"[54].
- De **Inspectie VenJ** houdt toezicht op een aantal onderwerpen met betrekking tot de voortgang van de reorganisatie van de Nationale Politie die in een akkoord tussen de minister van VenJ en de politievakbonden van januari 2013 zijn benoemd zoals operationele doelen, bevoegd gezag en vorming van basisteams.[55]
- De **Commissie van toezicht op het beheer politie** heeft als taak "het beoordelen van de wijze waarop de politie uitvoering geeft aan het door de minister vastgestelde beleid en de kaders inzake het beheer van de politie en de minister hieromtrent gevraagd en ongevraagd te adviseren". [56]
- De **Algemene Rekenkamer** heeft in de evaluatieperiode ook rapporten uitgebracht over de bedrijfsvoering van de politie, bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting en ICT.[57]

Herijkingsnota en plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie (2015)

In november 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat schaarse capaciteit in de bedrijfsvoering gekeken wordt naar herijking.[58] In augustus 2015 constateerde de minister van Veiligheid en Justitie dat, in het kader van meer realisme over het tempo en de ambities van de vorming van de nationale politie, herijking van de plannen noodzakelijk was.[59] In de Herijkingsnota van de Nationale Politie van 2015 wordt benoemd dat de politie niet snel, adequaat en flexibel genoeg kan inspelen op lokale omstandigheden en actuele ontwikkelingen. Er is vraag naar een betere balans tussen lokale ruimte en centraal beheer. [60]

[51] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan, p. 238.

[52] Nationale Politie (2012) Realisatieplan, p. 7.

[53] Nationale Politie (2012) Realisatieplan, p. 62.

[54] VenJ (2012) Instellingsbesluit Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, Artikel 3.

[55] Inspectie Veiligheid en Justitie (2013) Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari - 1 juli 2013, blz. 5.

[56] VenJ (2014) Instellingsbesluit Commissie van toezicht op het beheer politie, Artikel 2(2).

[57] Algemene Rekenkamer (2011) Rapport ICT bij de politie 2010, Algemene Rekenkamer (2015) Onderzoek naar huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed, Algemene Rekenkamer (2016) ICT politie 2016.

[58] Kamerstukken II 2014–2015, 29 628, nr. 474 (Voortgangsbrief vorming NP), p. 3.

[59] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Voortgangsbrief vorming NP), p. 1.

[60] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 10.

De kern van de herijking is: meer tijd voor de basis op orde, personele reorganisatie afronden, meer evenwicht in sturing, ruimte voor lokaal maatwerk en versterking in kennis en kunde.[61]

Concreet betekent dit onder andere:
- dat politiechefs een groter bedrijfsvoeringsmandaat krijgen om lokaal maatwerk tot stand te brengen en bij te dragen aan meer integrale sturing tussen de bedrijfsvoeringskolommen in de context van centraal beheer (zie ook de doelenboom in bijlage B.4). [62]
- dat de prioriteiten voor het PDC gericht zijn op betere nabijheid, hogere handelingssnelheid en kwaliteit van dienstverlening aan de eenheden. [63]
- één lid van de korpsleiding verantwoordelijk wordt voor de bedrijfsvoering in het kader van integraliteit.[64]

In het herijkte realisatieplan van de politie wordt, aanvullend aan de inrichting van het PDC en het inwerking brengen van de organisatie, prioriteit gegeven aan de volgende thema's [65]:
- Op orde brengen van de basisadministraties.
- Invoering van een goed functionerend, integraal click-call-face dienstverleningsmodel.
- Aansluiting op Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden (SGBO)-structuur.
- Meetbaarheid dienstverlening.
- Integraliteit op cruciale processen (aanstellings-, bestel- en autorisatieproces).

P&M-rapport (2016)

Na de Herijkingsnota volgde het onderzoek naar de omvang van het personele en materiële budget van de Nationale Politie (het P&M-rapport)[66] uit 2016. Dit onderzoek concludeerde dat de lasten van de politie in 2020 circa € 292 miljoen hoger zouden ligger dan de € 4.771 miljoen die in de meerjarenbegroting van 2016 genoemd wordt (exclusief het effect van hogere personeelskosten vanwege een nieuwe cao voor de politie).[67] Naar aanleiding van het onderzoek is het budget van de politie structureel verhoogd met de Miljoenennota van 2016 (zie ook Bijlage C.4. Financiën).

Basis op orde (2017)

De uitwerking van de ambitie 'basis op orde' uit de Herijkingsnota is naar aanleiding van het P&M rapport nog bijgesteld in een mijlpalenoverzicht genaamd 'Basis op orde'.[68] In 2017 is in het Minister Korpschefoverleg vastgesteld welke mijlpalen behoren tot de basis op orde, zodat daar op gestuurd kan worden.

[61] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 4-5.

[62] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 5, 10, 19.

[63] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 10.

[64] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 21.

[65] Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015, blz. 52.

[66] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiële budget Nationale Politie 2016-2020.

[67] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p. 12.

[68] Nationale Politie (2017) Basis op orde (definitieve versie 3 april 2017).

B.4 Doelenboom

Bovenstaande informatie over de aanleiding en doelen van de beleidstheorie uit de wet(teksten) en de Herijkingsnota zijn samengevat in de doelenboom op de volgende pagina.

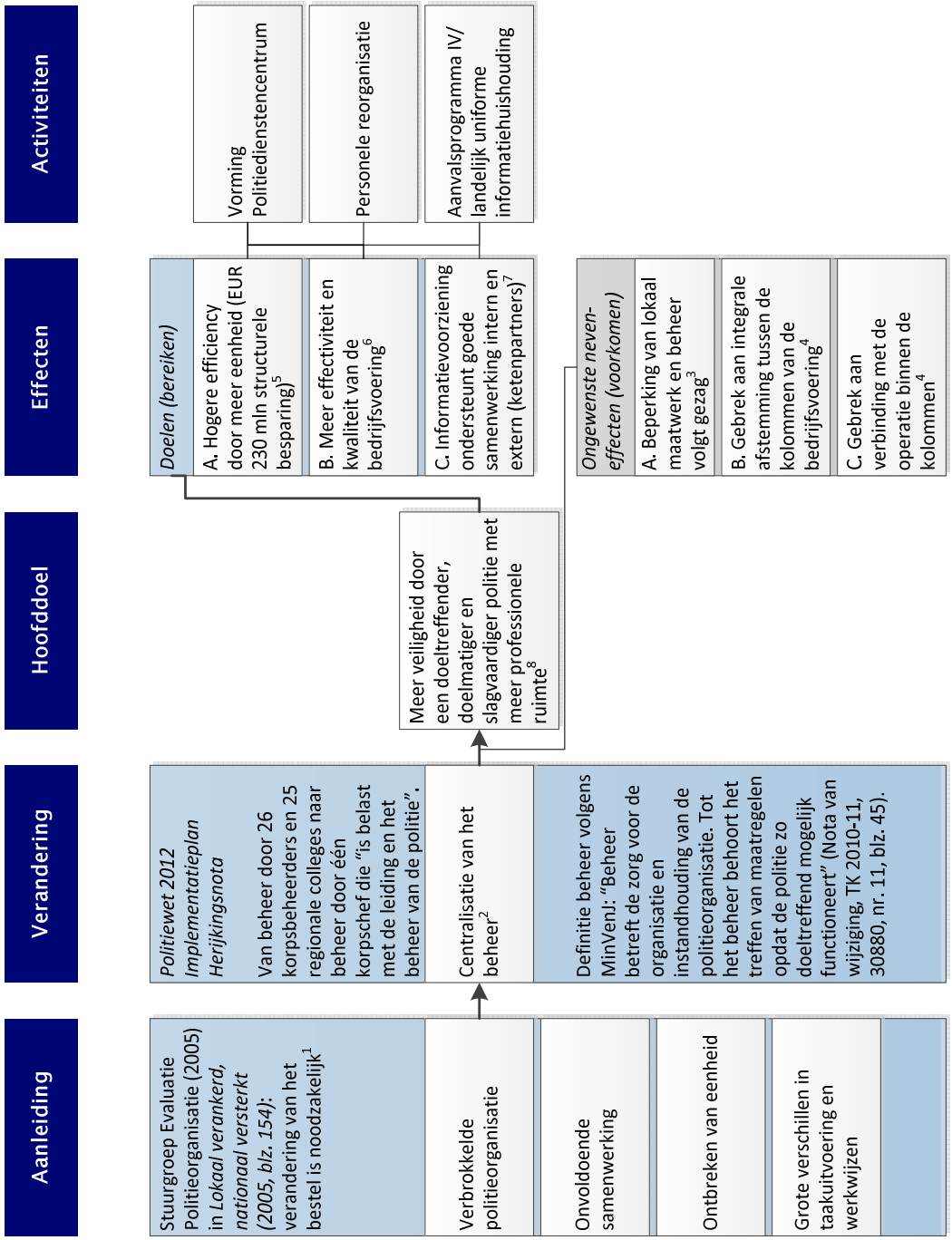
Aanleiding, verandering, hoofddoel, effecten, activiteiten
De doelenboom vertrekt vanuit de aanleidingen voor de wetswijziging (de linkerkolom). Deze zijn in meer detail beschreven in bijlage B.1, maar op hoofdlijnen was de conclusie dat de politieorganisatie verbrokkeld was en samenwerking binnen de politie moeizaam verliep.

In de tweede kolom staat de gekozen oplossing: centralisatie van het beheer.

Dit zou moeten bijdragen aan het hoofddoel van de Politiewet 2012 (derde kolom): meer veiligheid door een doeltreffender, doelmatiger en slagvaardiger politie met meer professionele ruimte.

In de vierde kolom zijn de effecten weergegeven die centralisatie van het beheer op de bedrijfsvoering zou moeten hebben. Daarbij zijn niet alleen de gewenste effecten opgenomen, maar ook potentiële ongewenste neveneffecten. Deze worden ook gesignaleerd in de Herijkingsnota.

In de laatste kolom zijn de activiteiten weergegeven die nodig zijn voor de implementatie.



Bronverwijzing per noot	1	2	3	4	5	6	7	8
Politiewet 2012		25(1c), 27(1)						
Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012)			11, 18	13	1, 10-11	1, 11	10	
Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012)	22	26	26, 36		26, 52-53	20, 53	21, 29, 47	53, 20
Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012)			10, 39			6		3
Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota)			5, 20	10	28			

C Bevindingen bedrijfsvoering

Deze bijlage bevat een beschrijving van de stand van zaken van de belangrijkste veranderingen in de bedrijfsvoering en de eerste effecten daarvan. Deze bijlage is daarmee geen naslagwerk van alle doelen, implementaties en effecten die er zijn op het gebied van bedrijfsvoering, maar een selectie van de meest relevante onderwerpen zoals die in het onderzoek naar voren kwamen. Het gaat om onderdelen van de bedrijfsvoering die een zeer grote verandering hebben doorgemaakt en om thema's waarvan de impact op de politieorganisatie groot is. De selectie is gemaakt op basis van gesprekken, stukken vanuit de politie en bestaande onderzoeken.

De bijlage is ingedeeld in vijf onderdelen die elk een aantal thema's bevatten. Het eerste onderdeel bevat een beschrijving van de inrichting van de bedrijfsvoering in het algemeen, met daarin ook een beschrijving van de manier waarop de politie overzicht houdt. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste thema's van de bedrijfsvoeringskolommen personeel/HRM, informatievoorziening, financiën en facilitair management (vooral inkoop).

C.1 De inrichting van de bedrijfsvoering

De doelen die de Politiewet 2012 beoogde voor het onderdeel bedrijfsvoering zijn opgenomen in de doelenboom in bijlage B. Dit zijn algemene doelen die moeten bijdragen aan een goede bedrijfsvoering, zoals efficiëntie, effectiviteit en ondersteunende informatievoorziening. Om te toetsen of deze doelen behaald zijn of gaan worden, is inzicht op een meer gedetailleerd niveau nodig. Daarom bevat dit onderzoek niet slechts de toetsing van de wettelijke doelen, maar kijkt het onderzoek ook naar de belangrijkste ijkpunten voor de organisatie in de ontwikkeling van de nationale politie:

- Het inrichtingsplan van de politie beschrijft de organisatiestructuur van de nationale politie.[69]
- Aanvullend beschrijft het realisatieplan van de politie welke veranderstrategie en –activiteiten het korps onderneemt om de gewenste situatie eind 2017 te realiseren, wat de planning is, wat de definitie van de mijlpalen is, en de inrichting van communicatie, governance, monitoring en rapportage.[70]
- Het realisatieplan is herijkt in 2015, onder andere omdat risico's van de toenmalige aanpak gesignaleerd werden en omdat sommige doelen vertraging hadden opgelopen. De kern van de herijking was: meer tijd nodig voor de basis op orde, voorrang geven aan de personele reorganisatie, meer ruimte voor maatwerk en versterking van de

[69] Inrichtingsplan Nationale Politie (2012).

[70] Realisatieplan Nationale Politie (2012).

noodzakelijke kennis en kunde. De doelstelling om eind 2017 de basis op orde te hebben werd ook in dit herijkte plan opgenomen.[71]
- In 2017 is in het Minister-Korpschefoverleg vastgesteld welke mijlpalen behoren tot de basis op orde, zodat daar op gestuurd kan worden. Het plan bevat per mijlpaal een indicator wanneer het behaald is.[72]

Sturing en monitoring van de implementatie en de resultaten

Op hoofdlijnen worden de monitoring en sturing van de implementatie van de Politiewet 2012 en resultaten van de bedrijfsvoering op drie manieren vormgegeven:
- Met schriftelijke rapportages over de voortgang van de implementatie en de dienstverlening van het PDC.
- Door enquêtes onder medewerkers.
- Dashboard met belangrijke managementinformatie.
- In diverse overleggen, zowel binnen als buiten de politie.

De politie heeft de doelen voor de bedrijfsvoering vertaald in **hoofdpuntenrapportages** programma realisatie PDC. Deze HPR's tonen de stand van zaken op het hoogste niveau en per dienst van het PDC (HRM/ FM/ etc.). De eerste HPR dateert van begin 2014. Daarna zijn steeds meer onderdelen toegevoegd en uitgewerkt. De HPR van maart 2015 laat zien dat de planning op sommige onderdelen 1,5 jaar bijgesteld moet worden als gevolg van de vertraging van de personele reorganisatie.[73] Eerder werd al opgemerkt dat de inrichting van het PDC op veel onderdelen afhankelijk was van de personele reorganisatie.

Daarnaast kent het PDC een **prestatiedashboard PDC**, waarin de dienstverlening van het PDC op verschillende manieren wordt gemeten.[74] Het dashboard dienstverlening PDC is sinds 2013 in gebruik. In 2016 is daar informatie over formatie en bezetting, ziekteverzuim en capaciteit aan toegevoegd. Het Management Team (MT) PDC en de OR bedrijfsvoering ontvangen dit dashboard maandelijks. De directeur PDC gebruikt het dashboard voor de sturing van de diensten en voor de verantwoording naar de korpsleiding. Het tactisch dashboard PDC geeft de prestatie-indicatoren voor de middellange termijn weer (2016-2019).[75] Van de indicatoren is een aantal gerealiseerd in het Prestatiedashboard PDC. In 2017 zullen hier ook inzetbaarheid, inhuur externen en bestedingen aan worden toegevoegd. In de laatste voortgangsrapportage van het PDC wordt vermeld dat de managementinformatie voor financiën, HRM en FM nog niet gereed was.[76]

Aanvullend zijn er sinds 2013 **vier enquêtes** gehouden onder de hoofden bedrijfsvoering van de eenheden.[77] Op basis van deze enquêtes formuleert het PDC aanbevelingen en verbetervoorstellen.

Er is een aantal **overleggen** waarin bedrijfsvoering besproken wordt, zowel binnen de politie als in de externe governancestructuur. Belangrijke overleggen rondom bedrijfsvoering zijn:

[71] Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015.
[72] Nationale Politie (2017). Rapport Basis op orde.

[73] Politiedienstencentrum (2015), Hoofdpuntenrapportage programma realisatie maart 2015.

[74] Politiedienstencentrum (2016), Prestatiedashboard PDC december 2016.

[75] Politiedienstencentrum (2014), Tactisch dashboard PDC augustus 2014. Toelichting (middel)lange termijn .

[76] Politiedienstencentrum (2016) Rapportage Programma in werking brengen PDC december 2016.

[77] Meest recent beschikbare data ten bate van dit onderzoek uit Meting 4, mei 2016.

- BBVO, Breed Bedrijfsvoeringsoverleg met de hoofden bedrijfsvoering van de eenheden, directeuren Staf Korpsleiding (SKL) en diensthoofden van het PDC
- Overleg van het MT PDC
- LOVP, Landelijk Overleg Veiligheid en Politie met de regioburgemeesters, de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de minister van Veiligheid en Justitie en de Korpschef
- KMTO, Korps Managementteamoverleg met de Korpsleiding, politiechefs, de directeur Politieacademie, directeur PDC, directeur Financiën, directeur Korpsstaf en directeur S&B
- Onder voorzitterschap van het hoofd bedrijfsvoering is per eenheid een lokale bedrijfsvoeringstafel ingericht met betrokken teamchefs en relatiemanagers van het PDC.
- Overleg MT CIO. Dit is een besluitvormend overleg onder voorzitterschap van de CIO over de inhoudelijke ontwikkeling van informatievoorziening, waar de directeur IV, directeur AVP, het diensthoofd ICT, diensthoofd IM en de relatiemanager financiën aan deelnemen. Per 1 januari 2017 is dit overleg omgevormd naar een afstemmingsoverleg IV, als gevolg van de gewijzigde sturing op IV.

De managementinformatie op landelijk niveau was bij de start van de Nationale Politie beperkt. Ieder korps hield immers eigen gegevens bij, die over het algemeen niet samen te voegen waren tot een landelijk beeld. Uniforme managementinformatie ontbrak dus grotendeels, wat ook tot gevolg heeft dat er geen integraal zicht is op de ontwikkeling in de bedrijfsvoeringsprestaties sinds de invoering van de Nationale Politie.

De politie heeft het voornemen om betere managementinformatie te genereren, zodat de gewenste bezuinigingen gerealiseerd en gemonitord kunnen worden, de financiële onrechtmatigheid kan worden teruggedrongen en gestuurd kan worden op ‘facts and figures.[78]

Naast het ontwikkelen van dashboards wordt er actie ondernomen om de kwaliteit van de data te verbeteren en uit te breiden in het project Basisvoorziening Informatie – Bedrijfsvoering (BVI-BV). Het doel van dit project is om de Nationale Politie van strategische gegevens en management- en sturingsinformatie (prestatiedashboard) vanuit één informatieomgeving te voorzien.[79] In het project, dat eind 2017 volledig overgedragen moet zijn aan de lijnorganisatie,[80] is de realisatie van de functionaliteiten gepland in juli 2017.[81] In de Basis op Orde zijn twee mijlpalen opgenomen over managementinformatie:[82]

- Er is een dashboard ingericht over de prestaties van het PDC.
- Er is sturingsinformatie over de BV beschikbaar voor de eenheden, het PDC en voor het concern (korps). Hiermee wordt ook invulling gegeven aan afspraken met betrekking tot lokaal maatwerk. Het prestatiedashboard moet eind 2017 voorzien in minimale sturingsinformatie van ten minste 75% van de gestelde thema’s. In 2016 zijn de dashboards voor Verzuim, ATW en de delta tussen formatie en bezetting opgeleverd. Oplevering voor de andere onderwerpen wordt verwacht in 2017.[83]

[78] Portfolio Transitie Politie (’2017). Vierde kwartaal 2016.
[79] Faseplan BVI-BV LT / PDB fase 6 (2016)

[80] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, april 2016 – september 2016

[81] Project Initiatie Document project IV BVI –BV LT (2014)

[82] Nationale Politie (2017). Rapport Basis op orde, p. 29.

[83] Portfolio Transitie Politie (’2017). Vierde kwartaal 2016, p. 19.

Centralisatie van de diensten in het PDC

Voor de inrichting van de Nationale Politie waren enkele diensten al gecentraliseerd. Zo was er bijvoorbeeld de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland voor beleidsontwikkeling, inkoop, verzekering en ontwikkeling, exploitatie en beheer van ICT-voorzieningen.[84] Deelname aan VtsPN was verplicht[85]. Niet alle onderdelen die centraal georganiseerd konden worden, werden echter daadwerkelijk georganiseerd binnen VtsPN. Voor verwerving of ontwikkeling van producten of diensten waarin(nog) niet vanuit het samenwerkingsverband kon worden voorzien, konden korpsen ook zelf een beroep doen op derden.

In de nieuwe situatie is een groot deel van de bedrijfsvoeringstaken gecentraliseerd in het PDC. Enkele bedrijfsvoeringstaken zijn ook per eenheid ingericht. Iedere eenheid kent een hoofd bedrijfsvoering. Het PDC zet in op verbinding met de eenheden via relatiemanagers. Dit wordt door de eenheden gewaardeerd, hoewel het gebrek aan mandaat van de relatiemanagers wel als knelpunt ervaren wordt.

Daarnaast zijn sommige taken ook binnen de eenheid ingericht. Hoeveel medewerkers centraal zitten en hoeveel in de eenheden verschilt sterk per dienst. Zo zal volgens het inrichtingsplan bij HRM ongeveer 30% van de medewerkers geconcentreerd worden geplaatst, bij financiën 83% en bij communicatie 100%.[86] Daarnaast is een deel van de bedrijfsvoeringstaken gedecentraliseerd ondergebracht in een interne Dienst Bedrijfsvoering die onder verantwoordelijkheid van de Politiechef en het Hoofd Bedrijfsvoering van de betreffende eenheid valt.[87] Hieronder vallen bijvoorbeeld werkzaamheden als planning en capaciteitsmanagement. Deze medewerkers vallen niet onder het PDC. Resultaten van deze medewerkers zijn daarmee ook niet opgenomen in het prestatiedashboard PDC.

De communicatie tussen eenheden en PDC verloopt volgens het principe van click-call-face. De ‘click’ is online zoeken naar antwoord op de vraag, bijvoorbeeld op intranet of in handleidingen. Bij ‘call’ zoekt de medewerker digitaal contact, wanneer een click niet leidt tot antwoord. Soms is vervolgens een fysieke ontmoeting nodig, ‘face’, voor het oplossen van de vraag.

Personele reorganisatie en nieuw functiehuis

De personele reorganisatie is een enorme operatie. Uiteindelijk zal meer dan 6000 fte niet-operationele sterkte worden ondergebracht in het PDC. Ook de operatie wordt anders georganiseerd: in 167 basisteams verdeeld over 10 eenheden.[88]

Voor de personele reorganisatie kon starten, heeft de politie de functiehuizen vereenvoudigd. In 2005 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen gekozen voor de ontwikkeling van één functiegebouw voor de gehele politie, het LFNP. Deze keuze is dus gemaakt voordat werd besloten tot invoering van de Nationale Politie. De reden om voor het LFNP te kiezen was de wens om hetzelfde werk op dezelfde manier beschrijven en waarderen. Daarnaast is het LFNP geschikt voor de inrichting van de Nationale Politie. In november 2011 is het LFNP vastgesteld in het overleg tussen de minister van VenJ en de vakbonden.

[84] Instellingsbesluit Voorziening tot samenwerking Politie Nederland artikel 2.3

[85] Regeling Voorziening tot samenwerking Politie Nederland artikel 2.4

[86] Inrichtingsplan Nationale Politie (2012).

[87] Kamerstukken II 2012-13, 29 628, nr. 401.

[88] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan bijlage.

Het nieuwe functiehuis bevat minder functies: 92 ten opzichte van 7.200 in de voorgaande situatie.[89] Om de personele reorganisatie niet te belasten met de implementatie van het LFNP is gekozen pas te reorganiseren nadat het LFNP geïmplementeerd was. Het LFNP was echter niet gereed voor de start van de Nationale Politie, dus is ook de personele reorganisatie vertraagd. Daardoor zijn ook andere mijlpalen van het realisatieplan en de planning van het PDC met 1,5 jaar verschoven.[90]

In verband met de praktische uitvoerbaarheid is ervoor gekozen om de aandacht eerst te richten op herplaatsing, en pas in tweede instantie de resulterende kwantitatieve en kwalitatieve onder- en overbezetting op te lossen.[91] Inmiddels is binnen het PDC 90% van de medewerkers geplaatst. Het doel is dat alle medewerkers die onder de reorganisatie vallen in Q4 2017 zijn verplaatst conform hun definitieve plaatsingsbesluit. In 2021 moet de bezetting van de teams, zowel kwantitatief als kwalitatief, conform transformatieplan zijn. Dit betekent dat in 2021 alle mensen met de juiste kwalificaties op de juiste plekken moeten zitten.

De politie signaleert op personeelsgebied binnen het PDC een groot risico door onderbezetting.[92] Onderbezetting speelt in het gehele PDC, zowel op kwalitatief als op kwantitatief vlak. Dit kan consequenties hebben voor de kwaliteit en continuïteit van de dienstverlening en het behalen van de mijlpalen. Ook heeft de onderbezetting invloed op het in werking brengen van het PDC.

Het voornaamste knelpunt is een nieuwe behoefte aan hoger opgeleiden in de bedrijfsvoering. Ook in de Herijkingsnota wordt als knelpunt benoemd dat “kennis en kunde voor verandering en functioneren als concern onvoldoende aanwezig” is.[93] De veranderende schaalgrootte vraagt om andere expertises, die de organisatie nu niet afdoende heeft. Wel heeft de schaalvergroting het mogelijk gemaakt om medewerkers met een hoger werk- en denkniveau in de formatie op te nemen, waardoor meer expertise ontwikkeld kan worden. Deze expertise is echter nog niet overal ingevuld. De afgelopen jaren speelden daarbij ook de keuzes in de personele reorganisatie mee, waarbij de focus lag op het plaatsen van medewerkers, en het oplossen van onder- en overbezetting uitgesteld was. Er is dus een mismatch tussen het personeel waarover de bedrijfsvoering beschikt en wat de bedrijfsvoering nodig heeft. Dit bleek reeds uit eerder onderzoek[94] en is bevestigd in gesprekken gedurende deze evaluatie.

Knip beleid en uitvoering

De bedrijfsvoeringsfunctie voor beleid en control is in het inrichtingsplan belegd bij stafdirecties en voor de uitvoering in het PDC.[95] Eerder waren er plannen gemaakt voor bedrijfsvoering met integrale beleidsfunctie en uitvoering, aangestuurd door concerndirecties. Per 1 januari 2013 is de bedrijfsvoering (zowel beleid als uitvoering) van de voormalige korpsen (tijdelijk) onder aansturing gebracht van de stafdirecteuren

[89] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan, p. 11.

[90] Politiedienstencentrum (2015) Hoofdpuntenrapportage programma realisatie maart 2015.

[91] Korpschef Politie, Minister van Veiligheid en Justitie, Vakorganisaties, COR (2015) Afspraken uitvoering reorganisatie politiewet 2012, Bijlage 1, p. 1.

[92] Politiedienstencentrum (2016) Rapportage Programma in werking brengen PDC december 2016.

[93] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 10.

[94] AEF (2015)Rapport ruimte voor een professionele politieorganisatie, p. 69.

[95] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan.

bedrijfsvoering. In april 2013 heeft de politie besloten om de “knip tussen beleid en uitvoering” te realiseren.[96]

Oorspronkelijk hield dit in dat de korpsleiding beleid inzake de bedrijfsvoering vaststelde. De korpsleiding was de formele opdrachtgever van het PDC en de stafdirecteuren. De beleidsvoorstellen werden opgesteld door de stafdirecteuren. Zij deden de controle, monitoring en de toets op de uitvoering van het bedrijfsvoeringsbeleid. De directeur PDC accepteerde de PDC-opdracht en was verantwoordelijk voor de afspraken en kwaliteit van dienstverlening aan de eenheden.

Voor IV is een tijdelijke uitzondering gemaakt voor de knip tussen beleid en uitvoering. De diensten IM en ICT vielen qua aansturing niet onder de directeur PDC maar onder de CIO.[97] Reden voor deze uitzondering is onder meer het grote operationele belang van IV voor de politie en het belang om het Aanvalsprogramma zo ongestoord mogelijk voortgang te laten maken.

Naar aanleiding van de Herijkingsnota is de governance op de bedrijfsvoering veranderd. Zo is de korpsleiding niet meer verantwoordelijk voor het beleid rondom de bedrijfsvoering, maar heeft ook het KorpsManagementTeam hier een rol in. Deze governance is vastgesteld in januari 2017. Hoewel de werkwijze in de praktijk al een paar maanden eerder ingevoerd was, hadden de eenheden ten tijde van deze evaluatie nog geen praktijkervaringen met de nieuwe werkwijze.

Ervaringen betrokkenen

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

Wat verder opvalt in de gesprekken, is dat medewerkers uit de operatie veel begrip hebben voor hun collega’s in het PDC. De consequentie hiervan is echter dat de kritiek verschuift van het PDC naar het beleid dat door het PDC uitgevoerd wordt en gemaakt wordt in de staf korpsleiding. Doordat er weinig direct contact is tussen de operatie en staf korpsleiding die het beleid maakt, wordt de afstand tot deze collega’s als groot ervaren, waardoor er minder begrip is voor hun opgaven.

C.2 Personeel/HRM

De dienst Human Resource Management (HRM) is onderdeel van het PDC. Ongeveer 30% van de medewerkers is geconcentreerd geplaatst, 70% gedeconcentreerd. De medewerkers van het team planning en administratie worden bijvoorbeeld aangestuurd door de teamchef in

[96] Nationale Politie (2014) Besturingsmodel bedrijfsvoering Nationale Politie, deelproject 2: besturing bedrijfsvoering 2014.

[97] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan, pag. 95

het gebied waar zij werken. Ook de teams van HR advies zijn gedeconcentreerd georganiseerd. De HR servicedesk is een voorbeeld van een organisatieonderdeel dat geconcentreerd is georganiseerd.[98]

Deze politie heeft deze dienst georganiseerd vanuit het klantperspectief: de HR-functies waar leidinggevenden en medewerkers direct mee te maken hebben zijn bij elkaar georganiseerd. De andere afdelingen zijn geordend op basis van expertise. Dit leidt tot vijf afdelingen: Informatie en advies, operationele begeleiding en training, HR expertise, in- door- en uitstroom en HR administratie. De meeste processen en systemen zijn gecentraliseerd per 1 januari 2015.

In dit onderzoek kwamen twee belangrijke thema's naar voren binnen HRM/personeel: inrichting van processen via click-call-face en self-service, en de grotere HR-verantwoordelijkheid die teamchefs hebben.

Contact via het click-call-face en self-service voor medewerkers

Self-service en contact via click-call-face zijn twee belangrijke uitgangspunten van de nieuwe HR-organisatie binnen de politie.

- Self-service houdt in dat de medewerkers zelf wijzigingen en aanvragen doorvoeren van bijvoorbeeld verhuizingen, opleidingen en ziekte.
- Click-call-face is de eerder benoemde manier van contact in de nieuwe politieorganisatie die de medewerker kan doorlopen bij vragen.

Het inrichten van de self-service en click-call-face heeft belangrijke gevolgen voor de inrichting van de organisatie van de dienst HRM en voor de manier van handelen van medewerkers. Voor de dienst HRM betekende het bijvoorbeeld dat er nieuwe systemen nodig waren om HR-zaken te regelen. Ook is er gekozen om een servicedesk HRM in te richten voor de click en call, waar medewerkers terecht kunnen met vragen.[99]

De onderstaande mijlpalen op dit gebied zijn door het PDC behaald:[100]

- Oprichting van de servicedesk HRM en optimalisatie servicedesk.
- Implementatie van IV systemen basis voor HRM (waaronder Youforce).
- Verzuimadministratie ingericht (met VerzuimXpert).

Deze mijlpalen hielden een harmonisatie van 26 verschillende systemen in, en waren daarmee een grote uitdaging voor de organisatie. In dit onderzoek zijn we nader ingegaan op het systeem Youforce. De casus Youforce in bijlage D1 beschrijft de doelen van Youforce, het verloop van de implementatie, de eerste effecten en de ervaringen.

Belangrijke vervolgstappen die de dienst HRM nog moet zetten voor het afronden van het realisatieplan zijn doorontwikkeling en optimalisatie van de HRM-systemen en het opzetten van de basisadministratie opleidingen. De mijlpaal van de basisadministratie opleidingen was gepland voor eind 2016, maar de vraagarticulatie van de opleidingen duurt langer dan gepland en zal niet eerder dan 2018 worden afgerond.[101]

[98] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan, pp. 239-240.

[99] Politiedienstencentrum (2014) Transitieplan PDC HRM.

[100] Politiedienstencentrum (2016) Rapportage Programma in werking brengen PDC december 2016.

[101] Politiedienstencentrum (2017) Planning PDC februari 2017.

Wennen aan de nieuwe werkwijze

Medewerkers in de operatie zien zowel verbeteringen als knelpunten aan de nieuwe situatie. Belangrijkste positieve punt is de harmonisatie en toegankelijkheid van gegevens. Teamchefs vinden het prettig meer inzicht te hebben in gegevens van medewerkers hun teams en door systemen als Youforce en VerzuimXpert is dit ook mogelijk. Vanuit zowel het PDC als vanuit de operatie is er wel behoefte aan meer ontwikkeling van managementinformatie, zodat beter gestuurd kan worden.

Over de self-service en click-call-face worden meer knelpunten ervaren. Een deel van deze knelpunten is tijdelijk, en een deel is structureel.

- Met name in het begin vonden betrokkenen de servicedesk langzaam en niet deskundig. Dit probleem lijkt kleiner te worden, doordat er is ingezet op kennis en capaciteit van de servicedesk en doordat medewerkers beter met systemen en nieuwe regelingen leren werken.
- De nieuwe manier van werken wordt als onpersoonlijk ervaren. De eenheden hebben behoefte aan meer 'HR-face' op locatie. Het is niet duidelijk of dit knelpunt na een periode van gewenning opgelost is, of dat het structureel is.
- Medewerkers lopen aan tegen een gebrek aan flexibiliteit als afgeweken moet worden van de standaard. Dit heeft de afgelopen tijd bijvoorbeeld gespeeld bij medewerkers met Post Traumatische Stressstoornis (PTSS), waarvoor afwijkende regelingen niet in de geautomatiseerde systemen verwerkt waren, en bij medewerkers onder dekmantel. Hoewel dit aanwijsbare knelpunten zijn, die deels ook al opgelost zijn, zullen uitzonderingen altijd voorkomen in een organisatie met meer dan 60.000 mensen. Medewerkers missen in zulke gevallen snelle oplossingen en reactie, zoals dit in de vorige situatie soms wel ging toen HRM-medewerkers meer aanwezig waren in de korpsen.
- Medewerkers in de operatie ervaren dat het PDC minder begrip heeft voor urgentie en prioriteiten van de operatie. Wanneer er bijvoorbeeld een externe met spoed moet worden ingehuurd, kan het PDC niet altijd tijdig reageren. Hier lijkt vooral een capaciteitsvraagstuk te spelen.

Hoewel medewerkers over het algemeen dus positief zijn over de toegenomen eenduidigheid, geven zij wel aan behoefte te hebben aan meer flexibiliteit en minder afstand.

Grote HR-verantwoordelijkheid teamchefs

De teams in de operatie staan onder leiding van teamchefs. Hoewel er in het inrichtingsplan van de Nationale Politie geen taken zijn beschreven van teamchefs, hebben deze in het nieuwe model een grote verantwoordelijkheid gekregen op het gebied van HR. Deze taakverdeling is primair het gevolg van de regeling vaststelling LFNP[102], maar de verandering heeft wel invloed op het bereiken van de doelen van de Politiewet, het realisatieplan en de Basis op Orde. Volgens het (herijkte) realisatieplan is de taak van teamchefs om te sturen op de resultaten van hun teams en samen met HRM personeelszorg uit te voeren.[103] In het herijkte realisatieplan wordt bovendien benoemd dat het van belang is dat teamchefs goed werkende ICT-middelen hebben, waarmee de administratieve lasten beperkt worden.

In het herijkte realisatieplan Nationale Politie staat dat teamchefs dreigen te worden overbelast door de combinatie van beheersverantwoordelijkheden die volgen vanuit hun LFNP-functie en de noodzaak van het korps om ze ook operationeel in te zetten.[104] De

[102] Regeling vaststelling LFNP. Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 30 mei 2013 in verband met de vaststelling van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie, nr. 13 079.
[103] Nationale Politie (2015) Plan voor de herijking van de realisatie.
[104] Nationale Politie (2015) Plan voor de herijking van de realisatie, p. 10.

belasting is tijdens de omvorming naar de Nationale Politie nog versterkt door het opzetten van nieuwe teams, het aangaan van nieuwe relaties met het gezag en de andere veranderingen in het korps. Een deel van deze lasten zijn anno 2017 verminderd, doordat systemen stabieler zijn, doordat teamchefs de systemen beter leren kennen en doordat het mogelijk is om andere te autoriseren processen in Youforce uit te voeren.

Ervaringen teamchefs

Voor teamchefs is hun rol ten opzichte van de vorige situatie sterk veranderd, zeker op het gebied van HR. Teamchefs zijn lijnverantwoordelijk, maar vinden dat ze niet de instrumenten hebben om die taak zo in te vullen dat ze op een efficiëntie en effectieve inzet van personeel kunnen sturen. Sommige teamchefs geven aan zich meer HR-medewerker te voelen dan operationeel teamchef, en merken op dat ze hier niet voor toegerust zijn. Dit heeft te maken met de taken van de teamchefs en onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.

- Een groot deel van de dagelijkse taken van de teamchef is HR-gericht, bijvoorbeeld goedkeuringen in Youforce en ziekmeldingen. Bij grotere teams kunnen deze taken een groot gedeelte van de tijd van een teamchef innemen, terwijl veel teamchefs weinig uitdaging zien in deze handelingen.
- Teamchefs ervaren wel de verantwoordelijkheid voor HR-zaken van hun team, maar beslissen er vaak niet zelf over. Zo is er, mede in het kader van de personele reorganisatie, weinig ruimte in het samenstellen van het team en is horizontale mobiliteit lastig te bewerkstelligen. Daarbij zijn ook de grote doorlooptijden een knelpunt. Van het voornemen uit de Herijkingsnota het personeelsmandaat bij de eenheden te vergroten, merkt nog geen van de geïnterviewden effect.
- De teamchef is het eerste aanspreekpunt voor medewerkers. In de praktijk zoeken medewerkers bij vragen vaak een teamchef op voordat zij overgaan tot een click. Omdat de teamchef op deze vragen ook vaak geen antwoord heeft, leiden deze vragen tot extra werk voor de teamchef, die toch graag een oplossing wil bieden. Ook wanneer click-call-face niet (snel genoeg) tot een antwoord leidt, is de teamchef vaak degene die HR-zaken moet oppakken met het PDC.

Hoewel een deel van de ervaren knelpunten in de toekomst mogelijk opgelost wordt als in de hele organisatie meer duidelijkheid is over verdeling van taken en verantwoordelijkheden en gewenning optreedt met click-call-face, is niet duidelijk in hoeverre alle knelpunten opgelost zullen worden. Dit hangt in hoge mate af van de implementatie van de Herijkingsnota, en de vraag in hoeverre het personeelsmandaat voor de eenheid doorvertaald wordt naar het niveau van de teamchef. Hier is op dit moment nog geen uitwerking aan gegeven.

Beheer volgt gezag

Het grootste deel van het HRM-dossier heeft beperkt de aandacht van het gezag. Uitzondering hierop is de samenstelling van het personeelsbestand. Onderdeel van het operationele politiewerk is een verbinding met de maatschappij. Veel burgemeesters, met name die van de grote steden, vinden het daarom van belang dat de politie een afspiegeling is van de bevolking. Recent is er discussie geweest over het diversiteitsbeleid, waarvoor landelijk één instroomnorm gehanteerd wordt. Burgemeesters waren niet betrokken bij het bepalen van dit streefcijfer en vonden het getal niet voor alle delen van het land reëel, aangezien het geen recht doet aan de bevolkingsopbouw in de grote steden. Resultaat van deze discussie was dat in Amsterdam een hoger streefgetal voor de instroom mogelijk is.

Daarnaast is een deel van de burgemeesters geïnteresseerd in cijfers over ziekteverzuim en leeftijdsopbouw. Deze cijfers raken de robuustheid van het team op korte respectievelijk lange termijn, en zijn daarmee van belang voor de inzetbaarheid. Andere burgemeesters ervaren dit minder en zijn tevreden zolang de norm van één wijkagent op 5.000 inwoners

maar gehaald wordt. Het verschil in informatiebehoefte lijkt samen te hangen met de rol in het vorige stelsel: voormalig korpsbeheerders ervaren grotere knelpunten in de informatievoorziening dan andere burgemeesters.

Veiligheid Integriteit en Klachten

De afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten is geen onderdeel van HRM, maar heeft wel een relatie met personeelsbeleid. De afdeling houdt zich bezig met integriteitsonderzoek en klachtenbehandeling en is een vast onderdeel van alle eenheden en het PDC.

In de Politiewet 2012 is de regeling klachtbehandeling politie aangepast. Per 1 januari 2013 is de uitvoeringsregeling klachtenbehandeling politie van kracht. Mede naar aanleiding daarvan is de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) anders vormgegeven. Voorheen werd de invulling van de klachtenafhandeling overgelaten aan de afzonderlijke korpsen. Ieder korps had een klachtencoördinator, die ervoor zorgdroeg dat de klacht opgepakt werd, maar waar het ene korps specifieke klachtenbehandelaars had aangesteld, werden klachten in het andere korps behandeld door de leidinggevende.

Inmiddels heeft iedere eenheid een stafafdeling Veiligheid Integriteit en Klachten ingericht. Hier zijn integriteitsonderzoeken en klachtbehandeling ondergebracht en worden klachten behandeld door specifiek daarvoor aangestelde medewerkers volgens de landelijk opgestelde kaders. Bovendien is een VIK-afdeling bij de korpsstaf ingericht, verantwoordelijk voor landelijke kaderstelling en beleid.

De afdelingen VIK in de eenheden streven ernaar het vertrouwen van de burger in de politie te herstellen. De klachtbehandelaar neemt daartoe snel persoonlijk contact op met de klager en probeert klager met medewerkers in verbinding te brengen. Mocht deze 1e fase in de klachtbehandeling niet tot tevredenheid leiden bij de burger, dan is er voor de klager de mogelijkheid een onderzoek in te laten stellen door een onafhankelijke klachtencommissie. Deze commissie, waarvan de leden sinds 1 december 2014 benoemd worden door de Minister, adviseert de politiechef over de klacht. Dit advies wordt in de meeste gevallen opgevolgd.

Hoewel de nieuwe werkwijze nog niet geëvalueerd is, is er wel het beeld dat de centrale aansturing leidt tot betere informatiedeling binnen de organisatie en meer eenduidige processen. Er is een landelijk systeem in gebruik genomen voor registratie en monitoring van klachten en er is geïnvesteerd in de communicatie over de klachtenprocedure aan burgers en medewerkers. Wel is nog een zoektocht gaande naar de ruimte voor lokale invulling in de uitvoering van de klachtenafhandeling. Hier spelen zowel praktische verschillen in formatieruimte en werkwijze – bijvoorbeeld hoe mensen benaderd worden die slecht bereikbaar zijn – als de ruimte voor een professionele afweging – de vraag wanneer een klager een bos bloemen moet krijgen, is moeilijk in een protocol te vatten.

Op het gebied van integriteit zijn de veranderingen naar aanleiding van de Politiewet 2012 beperkt. Wel heeft het PDC een eigen afdeling VIK. Bij deze afdeling ligt de nadruk op integriteit, aangezien klachten door het geringe burgercontact voor het PDC weinig relevant zijn. In de basisopleiding op de Politieacademie wordt aandacht besteed aan integriteit en de betekenis hiervan binnen de politie. In het PDC werken relatief veel medewerkers die de basisopleiding niet gedaan hebben, dus is meer aandacht voor bewustwording nodig. Daarnaast zijn er in het PDC ontwikkelingen om integriteitsrisico's van processen te onderzoeken. Door een specifieke afdeling VIK in het PDC is het mogelijk om de expertise hiervoor te ontwikkelen.

C.3 Informatievoorziening

De ICT van de politie was langere tijd een bron van zorg. Zo kampten verschillende korpsen al langere tijd met verouderde software en slechte beschikbaarheid van systemen. Er werd gewerkt met verschillende systemen of verschillende versies, waardoor informatie-uitwisseling moeilijk was. Ook waren de beheerskosten hoog en kwam het geregeld voor dat een softwarelicentie door verschillende korpsen dubbel werd aangeschaft, of dat korpsen software lieten ontwikkelen die elders al bestond. Daardoor werden onnodige kosten gemaakt. Vanaf 2006 werd VtsPN van kracht, waardoor samenwerking op het gebied van ontwikkeling, exploitatie en beheer van ICT-voorzieningen op gang kwam.

De Algemene Rekenkamer presenteerde in 2011 een onderzoek naar de staat van de ICT van de politie. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat:
- Er in 10 jaar weinig vooruitgang was geboekt bij het structureel oplossen van knelpunten in de ICT.[105]
- Eenduidige landelijke informatiehuishouding ontbrak, door de complexe organisatie en aansturing van de ICT bij de politie en door wijze waarop actoren hun rol vervulden.
- De korpsbeheerders onvoldoende bestuurlijke grip hadden, korpschefs vasthielden aan eigen werkprocessen en het toezicht van de minister tekortschoot.
- De basisvoorzieningen voor handhaving (BVH) en opsporing (BVO) niet toekomstvast waren, matig gebruiksvriendelijk en niet eenduidig ingevoerd waren.
- Er 26 verschillende versies van BVH en zes verschillende varianten van BVO bestonden. Ook de inrichting van de zes regionale verzorgingsgebieden van VtsPN was nog niet geharmoniseerd.
- Dat daardoor de ICT het werk van de politie nog niet naar behoren ondersteunde en dat deze stand van zaken tot hoge beheerskosten leidde, waardoor de ruimte voor vernieuwing beperkt was.

Aanvalsprogramma

In reactie op dit rapport besloot de minister van VenJ tot het Aanvalsprogramma Informatievoorziening, dat in 2011 van start ging. De hoofddoelstellingen van het aanvalsprogramma zijn:
- Meer gebruiksgemak en hogere bruikbaarheid systemen
- Meer en betere informatie-uitwisseling
- Meer flexibiliteit en toekomstvastheid
- Minder uitval van systemen en verlies van gegevens
- Lagere kosten IV
- Bijdrage aan directe tijd politie

In 2012 is er een bijgesteld Aanvalsprogramma gepresenteerd[106], omdat het toenmalige aanvalsprogramma te ambitieus en complex werd bevonden. In 2013 werd het volgende Bijgestelde Aanvalsprogramma 2013-2017 (BAVP) gepresenteerd,[107] waarin een aanpak werd gepresenteerd voor structurele vervanging en vernieuwing van de infrastructuur en het applicatieportfolio.

[105] Algemene Rekenkamer (2011) Rapport ICT bij de politie 2010.

[106] Aanvalsprogramma Informatievoorziening (2012). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening tweede helft 2012 en doorkijk eerste helft 2013.

[107] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2013). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening 2013-2017, p. 5.

De voornaamste vertraging op het Aanvalsprogramma werd veroorzaakt omdat de ICT/IV-situatie veel slechter bleek te zijn dan vooraf ingeschat. Er kwamen verschillende 'lijken uit de kast' waar niet op gerekend was. Hoewel dit voor vertraging in het proces zorgde, kan het ook gezien worden als positief effect van het Aanvalsprogramma en de centralisatie en harmonisatie in zijn algemeenheid. Er ontstond immers meer zicht op knelpunten.

In 2012 is er gekozen om de prioriteit te leggen bij het verbeteren en versterken van de continuïteit van de dienstverlening. Er is meer capaciteit op dit onderdeel ingezet, omdat het noodzakelijk bleek de basis op orde te krijgen voordat er gewerkt kon worden aan vernieuwing.[108]

Het projectportfolio van het Aanvalsprogramma is opgedeeld in meerdere deelprogramma's. Het huidige projectportfolio van het Aanvalsprogramma is opgedeeld in vier deelprogramma's: [109]

- Het programma technische infrastructuur.
- Het deelprogramma voorzieningen operatiën.
- Het deelprogramma voorzieningen bedrijfsvoering.
- Het deelprogramma digitaal werken in de strafrechtketen.

Eind 2017 zal het Aanvalsprogramma worden afgerond en moeten alle resultaten en activiteiten zijn overgedragen aan de lijn.

Resultaten van het Aanvalsprogramma

In het Bijgestelde Aanvalsprogramma (BAVP) 2013-2017 zijn de zes hoofddoelstellingen van het AVP nader uitgewerkt in outcome-indicatoren.[110] De laatste beschikbare voortgangsrapportage van het AVP (eind 2016) toonde dat van deze 6 doelen:

- Het doel 'meer gebruikersgemak en hogere bruikbaarheid van de systemen' nog niet behaald was.
- Drie van de vijf indicatoren van het doel 'meer en betere informatie-uitwisseling' behaald waren. Van de andere indicatoren waren nog geen metingen beschikbaar.
- Het doel 'meer flexibiliteit en toekomstvastheid' nog niet behaald was. Ook voor dit doel waren nog niet voor iedere indicator metingen beschikbaar.
- Voor het doel 'minder uitval systemen en verlies van gegevens' een belangrijke mijlpaal behaald is: de beschikbaarheid van de top 10 systemen is 99,7% (met een norm van 99,5%). Andere indicatoren zijn nog niet behaald.
- Nog niet geheel duidelijk is of het doel 'lagere kosten informatievoorziening' in voldoende mate behaald is.
- Het doel 'bijdrage aan directe tijd politie' behaald is. Gesproken wordt over een geprognosticeerde productiviteitswinst van 400 tot 540 fte.[111]

De politie benoemt in het prestatiedashboard van december 2016 dat de personele onderbezetting leidt tot continuïteitsrisico's binnen ICT. Er is een toename van werkdruk, meer uitstroom, een hoger ziekteverzuim en een lager productievermogen bij de

[108] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2013). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening 2013-2017, p. 5.

[109] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, april 2016 – september 2016

[110] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2013). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening 2013-2017

[111] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, april 2016 – september 2016

medewerkers in het PDC. Daardoor komt de continuïteit van de dienstverlening onder druk te staan.

In 2016 heeft de Algemene Rekenkamer een vervolgonderzoek gepubliceerd naar de planning en realisatie van het Aanvalsprogramma IV, de governance van de ICT, de beschikbare middelen in relatie tot de ambities en het gebruik en de toekomstbestendigheid van twee belangrijke basisvoorzieningen.[112] De conclusies van de Algemene Rekenkamer zijn:

- De politie heeft sinds 2011 op ICT-gebied vooruitgang geboekt in sturing en beheersing. De ICT-strategie zou wel duidelijker gekoppeld moeten worden aan de strategische doelen van de politie.
- Er zijn onvoldoende middelen beschikbaar om de vastgestelde ICT-ambities waar te maken. Er is nog nauwelijks ruimte voor verdere vernieuwing. Er is vooral geïnvesteerd in het stabieler maken van de basisinfrastructuur. De Rekenkamer vindt dat de politie in deze prioritering een logische afweging heeft gemaakt, maar het heeft wel als consequentie dat de noodzakelijke vernieuwing van ICT-systemen achterloopt op de oorspronkelijke planning.
- De medewerker merkt wel dat ICT-systemen (beter) beschikbaar zijn, maar merkt nog weinig van de voorgenomen vernieuwingen

Intern: eenduidiger en stabieler

Uit gesprekken in dit onderzoek blijkt dat betrokkenen het erover eens zijn dat ICT een bedrijfsvoeringsonderdeel is dat zich goed leent voor centralisatie. Teruggaan naar een situatie waarin het ICT-landschap per korps wordt bepaald, vindt niemand wenselijk. Er wordt positief gewaardeerd dat door het harmoniseren van het ICT landschap veel minder applicaties nodig zijn, waardoor efficiënter gewerkt kan worden.

Net zoals uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer, komt uit dit onderzoek naar voren dat ICT systemen beter beschikbaar zijn dan voorheen. Systemen vallen minder vaak uit dan 2-3 jaar geleden en zijn daarmee stabieler. Een aantal systemen wordt expliciet positief gewaardeerd door medewerkers. Vooral MEOS (Mobiel Effectiever op Straat) draagt bij aan sneller bevragen en het afrekenen van boetes op straat, maar ook SummIT, Youforce en BVH worden genoemd. Vooral binnen de centrale onderdelen van de Politie wordt de meerwaarde van een landelijke gegevensset (BVI-IB) en de Bluespotmonitor gezien, aangezien deze veel bevraagd worden. Ook over de apparatuur waarover medewerkers standaard kunnen beschikken is men overwegend positief. Aandachtspunt is dat de centralisatie als gevolg heeft dat ICT-medewerkers vaak niet meer lokaal in de eenheden aanwezig zijn. Daardoor duurt het langer dan vroeger als medewerkers bijvoorbeeld een nieuw apparaat of een nieuwe applicatie nodig hebben.

Aandachtspunt voor de kwaliteit van de gegevens is het verdwijnen van kwaliteitscontroleurs. Met de kwaliteitscontrole die zij vroeger op gegevens uitvoerden, wordt verschillend omgegaan. In sommige teams wordt deze taak nu uitgevoerd door de operatie.

Extern: veel gebruik

Het OM en ZM maakt veel gebruik van de informatie van de politie: de BVI-IB is conform de doelstelling jaarlijks meer dan 2 miljoen keer door ketenpartijen bevraagd.[113] Een positieve ontwikkeling in de samenwerking is de aansluiting van de politie op digitaal werken in de

[112] Algemene Rekenkamer (2016) ICT politie 2016.

[113] Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, april 2016 – september 2016, p. 7.

strafrechtketen. Het OM ervoer in het begin van de reorganisatie dat de politie redelijk autonoom met de ICT-portfolio omging, maar ziet inmiddels meer verbinding.

Ook het lokaal gezag is van mening dat de centralisatie van ICT goed kan werken, omdat maatwerk lokaal slechts beperkt nodig is. Regioburgemeesters geven wel aan dat het gezag niet altijd meer even snel bediend wordt in hun informatiebehoeften (bijvoorbeeld formatie, ziekteverzuim, verdeelsleutel middelen), die lokaal kunnen verschillen. Dit geldt vooral voor Regioburgemeesters die voorheen veel informatie van het korps kregen. Ook zijn gegevens over lokale veiligheidsprioriteiten niet altijd beschikbaar, of kost het veel tijd om ze beschikbaar te maken. Het is nog niet duidelijk in hoeverre dit knelpunt te maken heeft met de overgang naar de nieuwe organisatie of structureel is. Daarbij hangt veel af van de manier waarop de informatievoorziening naar burgemeesters in de toekomst vormgegeven zal worden en hoeveel ruimte hier is voor maatwerk.

Ruimte voor innovatie en verschillen tussen eenheden
Voorheen waren er verschillen tussen korpsen in de invulling van de ICT. Hoewel er breed draagvlak is voor harmonisatie en de bijbehorende schaalvoordelen, zijn er twee aandachtspunten.

Voor de centralisatie van IV was het noodzakelijk dat alle eenheden met hetzelfde systeem gingen werken. Op totaal niveau moest dit vooruitgang betekenen: gemiddeld moesten de eenheden naar een hoger en meer betrouwbaar niveau toe. Er is echter niet altijd gekozen om de eenheid te volgen die het meest voorop was in de ontwikkeling, wat inhield dat sommige eenheden achteruit gingen of langere tijd stil stonden in de ontwikkeling van bepaalde applicaties. Eenheden waarvoor dit geldt, geven aan dat er suboptimaal gewerkt wordt en dat de IV voorzieningen achteruit gaan, in plaats van vooruit.

Daarnaast merken eenheden een beperktere ruimte voor het lokaal ontwikkelen van applicaties. Sommige lokale ideeën voor applicaties zijn landelijk beperkt van meerwaarde, en krijgen daarom niet de prioriteit van het PDC. Te denken valt aan een applicatie rondom raamprostitutie in Amsterdam, of een applicatie voor specifieke horecagebieden in grote steden. Verschillende betrokkenen, waaronder teamchefs en burgemeesters, merken op dat innovatie vanuit de basisteams soms zeer effectief aansluit bij lokale problematiek. Op dit moment is in beginsel geen budget beschikbaar in eenheden of basisteams om zelf applicaties te maken of in stand te houden. Slechts na ingrijpen van het lokale gezag zijn hier enkele uitzonderingen op gemaakt.

C.4 Financiën

Vóór de invoering van de Politiewet 2012 waren de financiën per korps belegd. Dit leidde tot een situatie waarin grote verschillen waren tussen de financiële posities van de korpsen. Een deel van de korpsen was vrijwel failliet, terwijl er in andere korpsen financiële ruimte was. Een belangrijke verandering van de Politiewet 2012 is dat de financiën van de politie niet meer per korps belegd zijn, maar dat gewerkt wordt met één budget voor de politie als geheel. Daarnaast was met de centralisatie een bezuinigingstaakstelling gemoeid.

Bezuinigingen
Een belangrijk doel van de Politiewet 2012 is hogere efficiency, met een besparing van € 230 miljoen per jaar na 2015 die businesscases uit 2010 mogelijk achtten.[114] In de nota van

[114] Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012).

wijziging van de Politiewet staat "De vorming van de nationale politie zal dan ook, zoals opgenomen in het regeerakkoord, leiden tot besparingen van € 30 miljoen in 2013, € 50 miljoen in 2014, € 80 miljoen in 2015." Deze besparingen zullen volgens het realisatieplan Nationale Politie het gevolg zijn van het reduceren van overhead, efficiënter werken, het vergroten van kostenbewustzijn, efficiëntere inkoop, huisvesting, de bundeling, automatisering, standaardisatie van bedrijfsvoeringsprocessen en verminderen van de administratieve lasten. Naast bezuinigingen waren er wel extra middelen beschikbaar voor de reorganisatie van de politie, in eerste instantie € 230 miljoen. In 2015 is dit budget opgehoogd naar incidenteel € 460 miljoen bekostigd uit de algemene middelen van de politie.[115]

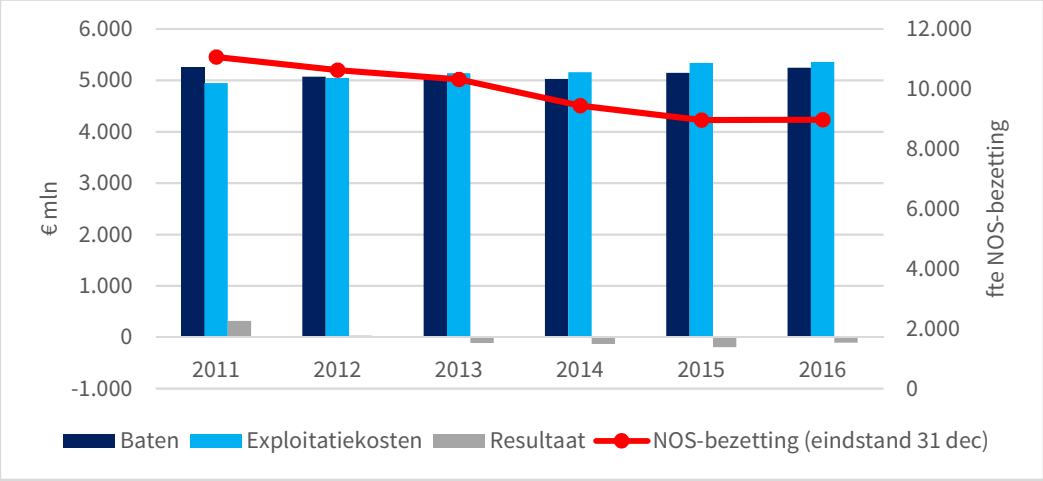
Zoals duidelijk is uit de tekst uit de Nota van wijziging, zou de besparing plaats moeten vinden op de bedrijfsvoering. Tabel 1[116] laat zien dat veel bezuinigingen bij de politie binnen de niet-operationele sterkte (NOS) zijn opgevangen en investeringen vooral ten goede van operationele sterkte (OS) zijn gekomen. Vanaf 2017 zijn de bijdragen structureel verhoogd, zowel naar aanleiding van het P&M-onderzoek als door de hogere kosten als gevolg van de nieuwe cao.

Mutatie	Bedrag (€ mln in 2021)
Rutte I Besparingen: – Structureel oplopend tot -€ 230 mln vanaf 2019 voor reductie NOS van 25% (centralisatie van beheer), aanvankelijk vanaf 2016 maar na herijkingsnota werd dat -€ 230 mln vanaf 2019 (NOS) – Structureel oplopend tot -€ 241 mln vanaf 2021 voor politieonderwijs, evenementen, LMO, ANPR, inkoop, overheidsuitgaven (NOS/OS)	-471
Rutte I Intensiveringen: – Structureel oplopend tot € 370 mln vanaf 2015 voor uitbreiding naar 49.500 fte (OS) – Structureel € 10 mln vanaf 2015 voor politieonderwijs (OS)	380
Rutte II Besparingen: – Structureel oplopend tot -€ 19 mln vanaf 2015 voor strafrechtketen, digitalisering, Lean Six Sigma, MEOS (OS/NOS)	-19
Rutte II Intensiveringen: – Structureel oplopend tot € 122 mln vanaf 2020 voor strafrechtketen en terrorismebestrijding (OS)	122
Rijksbegroting 2017 en 2018 Intensiveringen: – Structureel € 245 mln vanaf 2021 vooral gezien geconstateerde tekorten door PWC (bedragen varieerden per jaar) (OS/NOS) – Structureel € 41 mln vanaf 2020 voor o.a. versterkten gebiedsgerichte inzet politie, uitbreiding speciale interventieteams, investering aanpak Cybercrime, bestrijding mensenhandel, individuele beoordeling slachtoffers (OS)	286
Saldo (totaal besparingen -€ 490 mln en intensiveringen € 788 mln)	298

Tabel 1 Overzicht besparingen en intensiveringen politie Rutte I en II (*€ mln)

[115] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota), p. 28.
[116] O.b.v. tabel van DGPol "Besparingen en Intensiveringen vanaf Rutte I". Bronnen daarvan zijn regeerakkoorden Rutte I en II en Begroting VenJ van 2013, 2014, 2015, 2018 en 2018.

In lijn met deze bezuinigingen is in het organisatieontwerp de nadruk gelegd op bezuinigingen op de NOS. Het resultaat, zowel financieel als formatief, is op hoofdlijnen weergegeven in de volgende figuur.



Figuur 1 Kosten, baten en NOS van de normale bedrijfsvoering van de politie volgens de jaarrekeningen tussen 2011-2016

Bovenstaande grafiek laat zien dat de niet-operationele sterkte tussen 2012 en 2016 is afgenomen (-19%). De exploitatiekosten voor de normale bedrijfsvoering van de politie zijn in dezelfde periode toegenomen (+6%). Het is van belang te vermelden dat dit ook externe oorzaken heeft, zoals de nieuwe cao. In de jaarrekening van de politie wordt onderscheid gemaakt tussen normale bedrijfsvoering en buitengewone baten en lasten, zoals voor het Aanvalsprogramma Informatievoorziening. Een uitsplitsing van de kosten is opgenomen in onderstaande tabel.[117]

Jaarrekeningcijfers (*€ mln)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baten normale bedrijfsvoering	5.257	5.073	5.025	5.028	5.145	5.246
Exploitatiekosten normale bedrijfsvoering	4.943	5.043	5.139	5.160	5.338	5.355
Resultaat normale bedrijfsvoering	314	30	-114	-132	-194	-109
Buitengewone baten (o.a. AVP)	1	1	104	162	121	0
Buitengewone lasten (o.a. AVP)	0	0	0	0	0	0
Resultaat inclusief buitengewoon	316	31	-10	30	-72	-109
NOS-bezetting (eindstand 31 dec, fte)	11.066	10.628	10.318	9.446	8.965	8.978

Tabel 2: Kosten, baten en NOS van de politie volgens de jaarrekeningen tussen 2011-2015

[117] Grafiek en tabel op basis van Jaarrekening NP 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016. NOS-bezetting voor 2013-2016 uit jaarrekening (verantwoording) en voor 2011 en 2012 uit meerjarenbegrotingen NP 2013 en 2015.

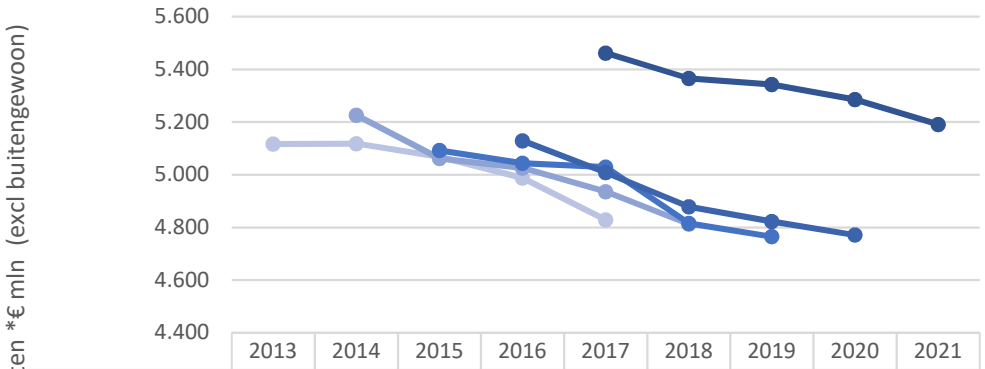
Onderzoek naar de financiën

Het P&M onderzoek naar de omvang van het personele en materiële budget van de Nationale Politie[118] uit 2016 geeft inzicht in de haalbaarheid van de efficiëntiedoelstellingen. De hoofdvraag van dit rapport is "of de thans voorziene omvang van het budget voor de materiële lasten en de thans bekende ambities ten aanzien van prestaties, dienstverlening, kwaliteit personeel, huisvesting, ICT, etc. duurzaam gerealiseerd kunnen worden". Het rapport toont dat de realisatie voorlopig nog achterblijft op de begrote taakstellingen[119] en dat het negatieve exploitatieresultaat van 2015 deels ten laste is gekomen van de bestemmingsreserve ICT. [120]

In het rapport wordt geconcludeerd dat de lasten van de politie in 2020 circa €292 miljoen hoger zouden ligger dan de € 4.771 miljoen die in de meerjarenbegroting van 2016 genoemd wordt.[121] Dat verschil is voornamelijk het resultaat van hogere personeelslasten (met name voor de operationele sterkte) en kosten voor verbindingen en automatisering, bijvoorbeeld doordat het Aanvalsprogramma IV meer tijd kost. Daar bovenop komen nog de hogere kosten van een nieuwe cao voor de politie.

Vooruitblik

De hogere kosten worden ook zichtbaar als verschillende meerjarenbegrotingen naast elkaar gelegd worden. In de opeenvolgende meerjarenbegrotingen tussen 2013 en 2016 zijn de exploitatiekosten van de politie telkens licht omhoog bijgesteld. Naar aanleiding van het P&M-rapport en de hogere kosten door de nieuwe cao, zijn de begrote kosten vanaf 2017 fors naar boven bijgesteld. Dit is te zien in onderstaande grafiek. [122]



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Begroting 2013	5.117	5.118	5.068	4.988	4.829				
Begroting 2014		5.226	5.062	5.026	4.936	4.813			
Begroting 2015			5.092	5.044	5.029	4.815	4.765		
Begroting 2016				5.129	5.009	4.878	4.822	4.771	
Begroting 2017					5.462	5.366	5.343	5.285	5.191

Figuur 2 Kostenniveau politie volgens opvolgende meerjarenbegrotingen 2013-2017

[118] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020.

[119] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p. 6.

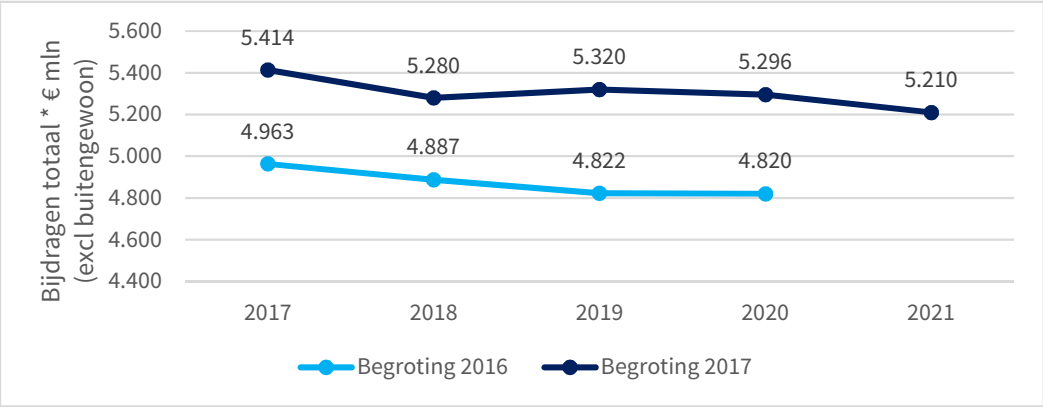
[120] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p. 29.

[121] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p.. 12.

[122] Grafiek op basis van meerjarenbegrotingen NP 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

De begroting 2017 is grotendeels gebaseerd op het P&M-rapport. Door de prognose voor 2020 af te zetten tegen de realisatie van 2015 kan op macroniveau een inschatting gemaakt worden van de te verwachten besparing. Wanneer de kostenprognose voor 2020 (€ 5.063 miljoen excl. cao-effect[123]) wordt afgezet tegen de exploitatiekosten van 2015 (€ 5.338 miljoen volgens jaarrekening) wordt een daling verwacht van circa 5%. Wanneer de autonome ontwikkeling van hogere kosten door een nieuw cao voor de politie meegenomen wordt in de kostenprognose voor 2020 (€5.308 miljoen incl. cao-effect), blijven de kosten ongeveer gelijk aan de exploitatiekosten van 2015. De beste inschatting op dit moment is dat, mede als gevolg van de hogere kosten in verband met de nieuwe cao, de kosten in 2020 ongeveer gelijk blijven aan die van 2015.

Naar aanleiding van het hogere kostenniveau volgens het P&M-rapport en de nieuwe cao heeft het kabinet de politie structureel extra middelen toegewezen vanaf 2017. Dit is weergegeven in onderstaande grafiek. [124]



Figuur 3 Bijdragen normale bedrijfsvoering politie volgens meerjarenbegroting 2016 en 2017

Effecten van bezuinigingen

In gesprekken binnen de politie worden de bezuinigingen op de niet-operationele sterkte vaak genoemd als oorzaak van de meeste problemen. Vooral de capaciteitsreductie van het PDC gedurende de reorganisatie en centralisatie heeft tot knelpunten geleid. Vragen vanuit eenheden werden laat opgepakt waardoor het de eenheden veel tijd kostte om vragen na te bellen en antwoorden te krijgen. Ook is het gedurende transitie met regelmaat voorgekomen dat operationele sterkte hierdoor niet (efficiënt) ingezet kan worden, omdat er gewacht wordt op opleidingen, materieel of personeelsbesluiten. Dit probleem neemt wel af.

Daarnaast ervaart de operatie dat door de besparingen op de niet-operationele sterkte er meer werk bijkomt aan de kant van de operatie. Taken kosten meer tijd vanwege leren omgaan met veranderingen en gebrek aan maatwerk (denk aan uitzonderingen bij inkoop van materiaal). De veranderde rol van basisteamchefs draagt ook bij aan deze observatie. Zij geven aan administratief werk te doen in bijvoorbeeld Youforce en Planon dat voorheen door de bedrijfsvoering binnen de korpsen werd uitgevoerd.

Tot slot valt op dat er meer onvrede is over de manier van bezuinigen dan over de bezuiniging zelf. Zowel binnen het PDC als in de operatie leeft het beeld dat teams ‘gestraft’ worden voor

[123] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p. 12.

[124] Grafiek op basis van meerjarenbegrotingen NP 2016 en 2017.

goede resultaten. Wanneer innovatieve ideeën leiden tot een besparing is dit soms aanleiding geweest om het budget voor volgende jaren te verlagen, waardoor teams concluderen dat vooral anderen baat hebben bij de besparingen. Medewerkers snappen dat er bezuinigd moet worden en willen daar ook aan bijdragen, maar zouden een (kleine) positieve stimulans voor innovatie waarderen.

Financiën centraal gestuurd

Behalve de overgang naar één budget voor de gehele Nationale Politie, is een belangrijke verandering dat de financiën gecentraliseerd zijn. Dat houdt in dat de verantwoordelijkheid voor dit budget en de deelbudgetten in hoge mate centraal belegd is.

Politiechefs en teamchefs ervaren knelpunten in de manier waarop budgetbeheersing is vormgegeven. Zo schuurt het voor sommige teamchefs dat er beperkte mogelijkheden zijn om een kas te gebruiken[125] voor kleine aankopen, maar dat er via Planon wel allerhande zaken besteld kunnen worden zonder dat hier controle op lijkt te zijn. Ook is er nu binnen basisteams geen prikkel om overbezetting tegen te gaan. Omdat de sturingsinformatie op eenheidsniveau niet direct aansluit bij de behoefte van de eenheden, is het nog lastig om uitnutting van budget binnen de eenheid te realiseren. Teamchefs hebben geen inzicht in de verplichtingen, maar voelen wel de verantwoordelijkheden voor de inzet van hun team binnen de financiële kaders.

Aan de andere kant zijn er voor het PDC als budgethouder ook weinig sturingsmogelijkheden. Bij het PDC kunnen overbestedingen geconstateerd worden, maar de budgethouder kan dat niet ongedaan maken. Dit speelt niet alleen op inkoop, maar ook op andere dossiers, zoals inhuur van tijdelijk personeel.

De ambitie uit de Herijkingsnota van 2015 om politiechefs meer mandaat te geven op financiën en personeel wordt gezien als een goede ontwikkeling. Geïnterviewden merken echter op dat dit streven nog niet concreet is uitgewerkt in 2016. Het urgentiebudget van € 500.000 waar politiechefs nu beschikking over hebben, is in de praktijk een relatief klein bedrag en er gelden geen aangepaste kaders voor. Op het gebied van financiële sturing worden op het moment wel stappen gezet. Zo zijn er bijvoorbeeld bedrijfsplannen per eenheid om de financiële sturing vorm te geven. Aangezien deze pas sinds 2017 bestaan, is er echter nog geen ervaring mee. Ze konden dan ook niet meegenomen worden in het onderzoek.

Basis op orde: 2018 in control

Op dit moment is de politie financieel nog niet in control. Er is bijvoorbeeld nog geen verplichtingenadministratie, waardoor er weinig zicht is op over- en onderuitputting. In het P&M-rapport wordt aangegeven dat:

- “de voorlopige bestedingsplannen [over 2016] van de eenheden, de directies en het PDC de financiële kaders van de directie Financiën nog steeds overschrijden”
- “eigenaarschap (‘accountability’) binnen de nationale politie voor budgetten […] nog onvoldoende aanwezig” is, ook door de weinig inhoudelijk dialoog tussen NP en VenJ
- dat “begroting en de meerjarenreeks slechts cijfermatig sluitend worden gemaakt zonder gedegen inhoudelijke en meerjarig geldende keuzes” waardoor plannen “doorgeschoven” worden naar een volgend jaar.[126]

[125] Tijdens de evaluatieperiode liep wel een pilot rond debetcards, die vermoedelijk verder uitgerold zal worden.

[126] PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiele budget Nationale Politie 2016-2020, p. 19.

Naar aanleiding van het P&M-rapport is zowel bij het ministerie als binnen de Nationale Politie de koers bijgesteld. Zoals eerder benoemd heeft het ministerie extra budget ter beschikking gesteld, terwijl de politieorganisatie aan de slag is gegaan om de knelpunten binnen de politie op te lossen. In de Basis op Orde is opgenomen dat de Politie in 2018 'in control' wil zijn. Respondenten van de korpsleiding en DG Politie verwachten dat de politie deze mijlpaal zal behalen.

Herverdeling via de bedrijfsvoering

Op enkele dossiers zijn eenheden gebudgetteerd. Zo kunnen eenheden kiezen welke auto's zij aanschaffen door punten in te zetten. Het aantal punten per eenheid is objectief bepaald. De operationele uniformen van individuele politiemensen zijn op een vergelijkbare manier geregeld, namelijk via een persoonlijk budget per agent dat afhangt van de functie. Over huisvesting zijn afspraken gemaakt op basis van het aantal werkplekken per functie. Het effect van deze maatregelen is een herverdeling van middelen tussen eenheden. Sommige eenheden hebben daardoor sinds de invoering van de Nationale Politie meer (punten, uniformbudget, …) te besteden, andere eenheden minder.

De herverdeling van middelen door voertuigen, huisvesting en uitrusting te verdelen over de eenheden wordt wisselend ontvangen. Eenheden die erop vooruit gaan hebben logischerwijs vaak positievere ervaringen met de verdeling dan eenheden die erop achteruitgaan. Tegelijkertijd wordt ook in eenheden die erop achteruitgaan erkend dat de verdeling voorheen scheef was.

Aandachtspunt is vooral dat deze werkwijze zorgt voor schotten tussen budgetten, en daarmee de mogelijkheden om integraal te werken verkleint. Verschillende betrokkenen in de eenheden geven aan dat zij liever een totaal budget ter beschikking hadden gehad dan een puntensysteem per onderdeel. Op die manier zouden zij ook tussen de bedrijfsvoeringskolommen kunnen schuiven. Nu kunnen eenheden niet kiezen voor bijvoorbeeld minder voertuigen in ruil voor meer huisvesting.

Beheer volgt gezag

Zoals besproken in bijlage B is de verhouding tussen de politie en het lokale gezag met de Politiewet 2012 veranderd. De evaluatie hiervan is onderwerp van een ander deelonderzoek. In het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) naar effectiviteit[127] wordt echter al gesproken over meerdere lagen van gezag (landelijk en lokaal), wat gepaard gaat met "meervoudige behoeftestelling". Lokale gezagsdragers ervaren "soms een tegenstrijdigheid tussen enerzijds de mate waarin zij verantwoordelijk worden gehouden om lokaal veiligheidsbeleid vorm te geven en lokale prioriteiten te realiseren en anderzijds de mate waarin zij invloed uit kunnen oefenen op de middelen waarmee dat gerealiseerd moet worden". De conclusie van de IBO-effectiviteit op dit vlak is: 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".

Hoewel de IBO-effectiviteit veel breder gaat dan alleen de bedrijfsvoering, hangt de invloed die het lokale gezag kan uitoefenen op de operatie sterk samen met die invloed op de inzet van middelen. Een teamchef of politiechef wordt immers beperkt in het volgen van het lokale gezag doordat middelen vastzitten binnen bedrijfsvoeringskolommen. Het gebrek aan lokale

[127] Ministerie van Financiën (2017), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit Nationale Politie, pp. 10 en 25.

sturingsmogelijkheden en afwegingsruimte heeft dan ook gevolgen voor de mate waarin het beheer het lokale gezag kan volgen.

C.5 Facilitair

Bij facilitair zijn de grootste veranderingen opgetreden in inkoop en huisvesting. Over beide onderwerpen is een casus opgenomen in Bijlage D.

Huisvesting

Het belangrijkste onderwerp dat in het onderzoek naar voren kwam voor huisvesting was huisvesting van de basisteams, zowel wegens de impact op het politiewerk als wegens de relatie tussen beheer en gezag. Daarnaast is dit onderdeel geprioriteerd, waardoor er binnen de evaluatieperiode meer over valt te zeggen. Locaties voor integrale beroepsvaardigheid training en arrestantencomplexen zijn in het Strategisch Huisvestingplan benoemd als "zoekgebieden", waar richting 2017 nog nadere analyses op plaats moeten vinden (in samenwerking met ketenpartners). [128] In de casus is ook het algemene proces rondom huisvesting van basisteams omschreven. Dit is dus niet uitgewerkt in deze bijlage, maar in de betreffende casus.

Centralisatie van de inkoop

Door de omvorming naar één Nationale Politie is er juridisch veel veranderd op het gebied van inkoop. Doordat de politie voortaan één aanbestedende dienst is, komen inkoopvolumes veel sneller boven de drempelwaarde waarboven een aanbestedingsplicht geldt. Dat betekent dat vrijwel alle inkoop bij de politie Europees aanbesteed moet worden.

Door de inrichting van inkoop als onderdeel van het strategisch FM-beleid en de uitvoering daarvan in de PDC-organisatie moest een professioneel inkoopproces ontstaan, zowel aan de strategische beleidskant als in de uitvoering van de aanbesteding.[129] Centralisatie van de afdeling inkoop moest leiden tot doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid van de inkoop.[130] Door de bundeling van kennis en expertise kunnen bijvoorbeeld inkoopvoordelen worden gerealiseerd.

Voorheen was er een inkooporganisatie als onderdeel van VtsPN. Het doel van deze organisatie was om samenwerking tussen korpsen te bewerkstellingen en zo schaalvoordelen te behalen. In de praktijk bleek echter dat een dergelijke opzet te vrijblijvend was om dit te bewerkstelligen. Het resultaat was dat slechts een gedeelte van de inkoop geregeld was via VtsPN en dat processen lang duurden. In de nieuwe organisatie is er geen vrijblijvendheid meer: er is geen opt-out.

De commissie Schouten/Telgen heeft in 2012 in een onderzoek naar de aanbesteding van voertuigen als aanbevelingen opgenomen dat "de afwegingen in de behoeftestelling tussen kosten en operationele aspecten expliciet en op het juiste niveau gemaakt worden, en dat de kwaliteit van het inkoopproces van een niveau is dat past bij het financiële belang en de complexiteit van de aanbestedingen voor de Nationale Politie."[131] Daarnaast had de politie te

[128] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 5.
[129] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan p. 129.

[130] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan p. 259.

[131] Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012), Kamerbrief bij Rapport onderzoekscommissie aanbesteding politievoertuigen (commissie Schouten/Telgen)

maken met veel onrechtmatigheid in de inkoop. Het terugdringen hiervan is dan ook een belangrijk doel voor de inkooporganisatie.[132]

Inrichting

Het proces rondom inkoop is ondergebracht bij twee afdelingen in het PDC: Producten- en Dienstenmanagement (PDM) en Inkoopmanagement (IKM). Daarnaast is de Chief Procurement Officer (CPO) van belang in het proces.

- De afdeling PDM[133] voert de regie over alle in te kopen of in te huren producten of diensten van derden. Dit geldt voor de hele levenscyclus (wieg-tot-wieg principe). De afdeling onderhoudt zodoende het contact met de eenheden over hun wensen (vraagarticulatie). De afdeling PDM is zo de schakel tussen de eenheden en de afdeling IKM. Daarnaast onderhoudt de afdeling PDM na contractering ook contact met leveranciers over de implementatie van het contract.
- De afdeling Inkoopmanagement (IKM)[134] is verantwoordelijk voor de uitvoering van aanbestedingen, contractering en contractbeheer. De rechtmatigheid van aanbestedingen wordt dus op deze afdeling geborgd.
- De CPO regisseert de ontwikkeling en borging van een professioneel opererend inkoopstelsel en kan aanbestedingen onafhankelijk beoordelen. Daarnaast heeft een lid van de Korpsleiding inkoop in de portefeuille, zodat dit onderwerp ook op strategisch niveau geborgd is.[135]

In de eenheden is geen inkoopcapaciteit of –expertise aanwezig. Het is de taak van de afdeling PDM om te organiseren dat de eenheden hun behoefte, materiedeskundigheid en praktijkkennis op een goede manier in kunnen brengen in de inkoopprocedures.

De Nationale Politie werkt met de Politie Aanbestedingskalender. In de inrichting van het proces rondom vraagarticulatie en de aanbesteding hanteert de Nationale Politie een indeling in type A en type B aanbestedingen. Kort samengevat heeft aanbestedingstype A een hoog risico (bijvoorbeeld op politiek bestuurlijk vlak of door grote impact op de operatie of financiën) en is het risico bij type B beperkt. Voor aanbestedingstype A wordt de stuurgroep op een zwaarder niveau bemenst dan voor type B[136].

Inkoopsysteem en Servicedesk FM

Voor de operatie verloopt inkoop via het interne inkoopsysteem Planon. Als een aanbesteding gereed is, kunnen eenheden de betreffende artikelen hier bestellen. Dit is te vergelijken met een catalogus met producten die binnen de politie besteld kunnen worden. De inrichting van Planon is gereed, maar nog niet voor alle producten en diensten is er een contract c.q. een bestelcatalogus beschikbaar. De meeste standaard vragen zijn afgevangen, maar het proces rondom de uitzonderingen is nog in volle gang (zie ook de casus inkoop in bijlage D.3). Voor specifieke onderdelen, zoals opleidingen, zijn ook nog niet alle veelvoorkomende vragen geregeld.

Ook in de inkoop wordt gewerkt met het click-call-face principe, waarbij vragen eerst zelf opgezocht kunnen worden, digitaal/telefonisch contact gezocht kan worden wanneer de click niet tot een antwoord leidt en fysiek contact als volgende stap. Het inkoopsysteem wordt

[132] Nationale Politie (2016), Inkoopbeleid Politie, p. 7.

[133] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplanp. 261.

[134] Nationale Politie (2012), Inrichtingsplan, p. 263.

[135] Nationale Politie (2016), Governance inkoopstelsel v1.0, p. 6.

[136] Nationale Politie (2016), Governance inkoopstelsel v1.0, p. 9.

ondersteund door de Servicedesk FM. De politie heeft bij de start van de Servicedesk FM veel capaciteit ingezet op het ondersteunen van de operatie tijdens de invoering van Planon. De organisatie geeft zelf aan geleerd te hebben van de implementatie van de Servicedesk HRM, waarbij de operatie een beperkte beschikbaarheid van de servicedesk ervoer. De doelstelling van de Servicedesk FM is om voldoende beschikbaarheid en kennis te organiseren om de medewerkers extra te ondersteunen met alle vragen die zij hebben. Medewerkers geven aan dat zij gewend zijn aan de werking van het inkoop-systeem, waarmee het grootste deel van de producten gemakkelijk besteld kan worden.

Budgetbeheersing

De methode van budgetbeheersing hangt af van het inkoopproces. Voor een aantal veelvoorkomende vragen wordt gewerkt met vooraf vastgestelde budgettering. Dit geldt bijvoorbeeld voor het operationele uniform. Voor de inkoop van voertuigen is een proces ingericht waarbij een voertuig een vastgesteld aantal punten waard is en iedere eenheid een aantal punten krijgt toegewezen waarvan zij voertuigen van hun keuze kunnen aanschaffen. Voor deze vooraf vastgestelde budgetten of puntenaantallen zijn geoormerkt: eenheden kunnen punten voor auto’s niet inzetten voor computers of huisvesting.

Voor kleinere onderdelen bestaat een dergelijke budgettering niet. Deze kunnen aangeschaft worden via Planon met toestemming van de teamchef. De teamchef heeft echter geen inzicht in de uitputting van budgetten, dus kan hier beperkt afwegingen in maken. Daarnaast zijn er praktische grenzen ingesteld die een kostenopdrijvende werking kunnen hebben. Zo kunnen er bijvoorbeeld niet vijf lunches worden besteld, maar is er een hoger minimum aantal lunches vastgelegd in het systeem, met het risico dat er meer lunches besteld worden dan nodig zijn.

Draagvlak met aandachtspunten

Betrokkenen zijn in beginsel positief over de centralisering van de inkoop. Geïnterviewden noemen dat centrale inkoop efficiëntievoordelen biedt door de grote professionaliteit en uniformiteit. Hierdoor wordt professioneler met geld omgegaan en kan goedkoper worden ingekocht. Zij geven aan dat dit vooral tot uiting komt bij grote aankopen zoals auto’s, kleding en meubilair.

Toch leidt de centrale inkoop (nog) niet altijd tot een doelmatigere inkoop. Dit komt vooral doordat door het gebrek aan inzicht in budgetuitputting lokaal geen goede afweging gemaakt kan worden tussen verschillende prioriteiten en doordat in sommige gevallen meer wordt besteld dan nodig.

Daarnaast moet er zowel door het PDC als in de eenheden nog geleerd worden in het opstellen van vraagarticulaties. Eenheden ervaren dat het aanbod nog voornamelijk gestuurd wordt vanuit het PDC, terwijl het PDC moeite heeft om binnen eenheden capaciteit te vinden om vraagarticulatie kwalitatief goed vorm te geven. Het gezamenlijk oppakken van dit proces komt inmiddels wel op gang.

Centrale inkoop gaat ook gepaard met een grotere logheid, waardoor minder snel ingekocht kan worden dan dat de korpsen voorheen zelf konden. Voorbeelden daarvan zijn:

- Het aanvragen van een telefoonlader dat 5 weken kan duren.
- Gebak en bloemen die aanbesteed worden en niet meer in de wijk gekocht kunnen worden. Enkele geïnterviewden geven aan dat dit ook gevolgen heeft voor de binding met de wijk, wat daarmee direct de operatie raakt. Dit wordt ook als knelpunt benoemd door burgemeesters. De eerdergenoemde debetcard kan bijdragen aan oplossing.

Het gebrek aan mogelijkheden om lokaal losse artikelen te kopen, hangt samen het feit dat de hele politie in één organisatie is ondergebracht. Zoals eerder benoemd, heeft dit als consequentie dat vrijwel alles Europees aanbesteed moet worden. Waar dat kan en qua uitvoering ook beheersbaar is wordt in aanbestedingen rekening gehouden met het inrichten van regionale percelen waar ook lokale ondernemers op kunnen inschrijven. Dit wordt echter niet altijd gezien in eenheden, ook doordat de levering nog steeds via geautomatiseerde systemen plaatsvindt.

Er wordt afstand tussen eenheden en PDC ervaren. Dit speelt vooral bij niet-standaard inkoop, waarvoor medewerkers in de operatie graag een vaste contactpersoon willen die meedenkt over een goede oplossing. In de overgangssituatie van de afgelopen jaren waren er veel wisselingen bij het PDC, waardoor een situatie steeds opnieuw uitgelegd moest worden.

Voor afwijkende behoeften bij bijvoorbeeld de landelijke eenheid en de zeehavenpolitie was de afgelopen jaren te weinig aandacht. Deze onderdelen hebben andere inkoopbehoeften en passen niet binnen de standaard, wat leidde tot problemen in de uitvoering door onvoldoende materiaal. Inmiddels is hier binnen de inkooporganisatie meer aandacht voor.

C.6 Bedrijfsvoering ondersteunend aan de operatie

Het overkoepelende beeld van ontwikkelingen in de verschillende kolommen van de bedrijfsvoering is dat de eenduidigheid is toegenomen en dat het draagvlak hiervoor onder de medewerkers groot is. Zowel medewerkers van de politie als betrokkenen buiten de organisatie geven aan dat centralisatie diensten heeft volgens hen geleid tot grotere professionaliteit van de bedrijfsvoering. Ook wordt regelmatig benoemd dat er voorheen teveel ruimte was voor eigen beslissingen per korps, met een wildgroei van regelingen, systemen en applicaties tot gevolg.

Aandachtspunt is de mate waarin de bedrijfsvoering de afgelopen jaren ondersteunend is geweest voor de operatie. Het herijkingsplan van de politie stelt: “De bedrijfsvoering van de politie is ondersteunend aan de taakuitvoering die deels landelijk, deels regionaal maar vooral lokaal wordt vormgegeven onder verantwoordelijkheid van het gezag, de burgemeesters en Officieren van Justitie voorop.”[137] De politie stelde eerder zelf dat gezien de grote transformatieopgave die nog niet afgerond is de bedrijfsvoering “in haar werkwijze nog niet dienstbaar genoeg” is en “nog niet voldoende gericht [is] op de operatie”.[138]

De interviews bevestigen dat dit beeld bij politiechefs, teamchefs en hoofden bedrijfsvoering nog actueel is. Zij geven aan dat zij het PDC eerder als kaderstellend, dan als ondersteunend ervaren. Hiervoor identificeren zij verschillende oorzaken, zowel tijdelijk als structureel. Tijdelijke oorzaken zijn:

- De bedrijfsvoering heeft extra aandacht nodig om te groeien voordat het meer ondersteunend kan worden.
- Voor veel vragen vanuit de operatie is (nog) geen beleid ontwikkeld, waardoor doorlooptijden lang zijn.
- Het PDC heeft veel gewerkt met tijdelijke werknemers, waardoor knelpunten ontstonden in continuïteit en kennisniveau.
- Het is wennen om de juiste vraag te formuleren voor eenheden en basisteams.

[137] Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015, p. 19.

[138] Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015, p. 17.

Structurele oorzaken zijn:

- Het PDC heeft na de bezuiniging op de niet-operationele sterkte te weinig capaciteit om goed te kunnen ondersteunen.
- De knip tussen beleid en uitvoering laat te weinig ruimte voor uitvoering bij het PDC en kan zorgen voor meer afstand tot de operatie – dit verschilt per kolom (meer op HRM dan op FM). Daardoor worden kaders voor het PDC soms strak.
- Veel van de vragen vanuit de operatie zijn standaard, maar de uitzonderingen zijn lastiger te organiseren vanwege het uitgangspunten dat er beleid moet zijn.
- Er zijn in de sturing te weinig mogelijkheden voor de eenheid en basisteams, bijvoorbeeld op personeel en financieel gebied, maar ook voor bijvoorbeeld afwegingen in de inkoop.
- Er zijn bij teamchefs veel administratieve taken bijgekomen (bijv. Youforce, declaraties en Planon). De mogelijkheid om een deel van deze verantwoordelijkheden door te mandateren heeft de situatie verbeterd. Ook de hulp van accountmanagers van het PDC wordt als goede ondersteuning ervaren.
- Door de grotere afstand tussen bedrijfsvoering en operatie wordt de prioriteit van een vraag door de bedrijfsvoering soms anders ingeschat dan door de operatie. Medewerkers uit de operatie geven aan dat het PDC ‘pijn niet voelt’ en dat soms eigenaarschap ontbreekt.

Het onderzoek laat zien dat de geïnterviewden verwachten dat enkele knelpunten op den duur minder zullen worden. Daarnaast wordt echter ook een aantal meer structurele knelpunten ervaren zoals een mismatch tussen verantwoordelijkheid en sturingsmogelijkheden (mandaat van het PDC en politiechefs/teamchefs) en de ervaren afstand tussen operatie en bedrijfsvoering. Vaak wordt nog de vergelijking gemaakt met de bedrijfsvoering in de regiokorpsen, die als meer ondersteunend ervaren wordt vanwege persoonlijk contact. Het is niet duidelijk in hoeverre dit een kwestie van gewenning is, of dat het een structureel knelpunt is.

Waar de operatie ervaart dat de bedrijfsvoering niet ondersteunend is aan de operatie, ontstaan workarounds. Op die manier lossen medewerkers hun directe problemen op, maar deze werkwijze sluit niet aan bij de bedoeling van de systemen zoals ze zijn neergezet. Daarmee vormt dit een risico voor de mate waarin de politie in control is.

D Casuïstiek

D.1 Casus 1: Youforce

Youforce is het personeelssysteem van de Nationale Politie, dat sinds 1 januari 2015 operationeel is. Het personeelssysteem bestaat feitelijk uit het systeem Beaufort, met een gebruikersschil 'Youforce'. Voor het leesgemak gebruiken wij in deze casus 'Youforce' als de combinatie van Beaufort en Youforce.

Waarom keuze voor deze casus?
De casus Youforce werd door verschillende betrokkenen aan het begin van het onderzoek gesuggereerd, de redenen hiervoor waren van verschillende aard. Ten eerste was de implementatie van Youforce een grootschalige implementatie van een informatiesysteem waarin de informatie van 26 korpsen in één systeem moest komen. Ten tweede is het een systeem waar niet alleen de medewerkers van de eenheden mee te maken hebben, ook het PDC is een belangrijke gebruiker. Daarnaast is de implementatie van Youforce aan de start van dit onderzoek al grotendeels afgerond,[139] wat het ook mogelijk maakt te kijken naar de eerste effecten. De casus heeft vanuit de bedrijfsvoering bekeken te maken met zowel HRM als informatievoorziening.

De implementatie van Youforce heeft plaatsgevonden in een tijd waarin ook veel andere veranderingen op het gebied van HR werden doorgevoerd. Zo viel de implementatie van Youforce in een periode van personele reorganisatie, werd de werkwijze van HR aangepast door bijvoorbeeld click-call-face en werden de arbeidsvoorwaarden geharmoniseerd. Ervaringen over de casus Youforce zijn daardoor niet altijd losstaande ervaringen over Youforce, maar moeten in de bredere context bekeken worden. Wanneer mogelijk geven we aan waar andere veranderingen een rol spelen bij de ervaringen van medewerkers.

Doelen
Het idee voor een integraal personeelssysteem voor alle korpsen komt niet voort uit de vorming van de Nationale Politie. Al in 2006 stelde het Programmaplan Landelijk Programma HRM ten doel de huidige ICT-systemen voor HRM landelijk te standaardiseren. In 2009 is er een businesscase voor een geïntegreerde basisvoorziening HRM opgesteld. In deze businesscase is het volgende doel geformuleerd:

"*Het realiseren van een geïntegreerd en geïmplementeerde landelijke Basisvoorziening HRM, op basis van landelijk gestandaardiseerde HRM-processen en functionaliteiten, een nog te ontwikkelen uniforme gegevensset en maximaal passend binnen de informatiehuishouding van de toekomst*"

[139] De implementatie zelf is gereed, wel is er continue doorontwikkeling van het systeem, de inrichting en het gebruik ervan.

Uit gesprek blijkt dat er bij de vorming van de Nationale Politie een tweede doel bij kwam: besparing op de huidige kosten, een opgave die voor de gehele organisatie van de politie gold.

Besluitvorming en inrichtingskeuzes

Alle korpsen van de politie hadden voorheen een eigen personeelsadministratie. Een groot deel van de korpsen gebruikte het systeem Beaufort, er waren ook korpsen die SAP gebruikten. Dit programma was in de basis voor ieder korps hetzelfde, maar kende verschillen in de inrichting en het werd anders gebruikt door de verschillende korpsen. Het Landelijk Programma HRM stelde zich in 2006 ten doel de personeelsadministratie te standaardiseren. Vanuit de korpsen bestond daarnaast de wens om de mogelijkheden voor serviceverlening te verbeteren. In 2009 is de standaardisatie van de personeelsadministratie verder uitgewerkt in een businesscase BVHRM. Deze businesscase berekende dat er een jaarlijkse besparing zou zijn na invoering van een centraal systeem ten opzichte van doorgaan op basis van de huidige systemen. Daarnaast zou het systeem leiden tot vereenvoudiging van de informatie-voorzieningen en zou vermindering van de capaciteit voor personeelsbeheer mogelijk zijn, doordat het systeem ingericht zou worden als self-service.

In 2012 gekozen om het oude systeem te behouden en verder te ontwikkelen. In sommige eenheden is bekeken of een ander systeem, Emplaza, gestandaardiseerd zou kunnen worden. Er bestond een plan om dit breed uit te rollen, maar VtsPN vond destijds dat dit product nog niet voldoende marktstabiel was. Het voordeel van Youforce was dat de politie Youforce zelf redelijk eenvoudig zou kunnen doorontwikkelen door eigen ‘tegels’ te maken, waarmee nieuwe opties toegevoegd konden worden aan het systeem. Voor andere programma’s die met SAP werken heeft de politie meer ondersteuning van buiten nodig. Data kon in één systeem staan, één Beaufort, en werd bereikbaar via de schil van Youforce.

Wie werken er met Youforce?

Youforce kent verschillende gebruikers, waaronder de verschillende afdelingen binnen de dienst HRM, de teamchefs en de medewerkers van de politie.

- De medewerkers werken in Youforce voor het invoeren en bekijken van persoonsgebonden gegevens, zoals declaraties voor reis- en verblijfskosten, inzicht in vakantiedagen en inzicht in loonstroken.
- Teamchefs werken met Youforce als leidinggevende. Via Youforce hebben zij inzicht in de ingevoerde gegevens. Teamchefs gebruiken Youforce onder andere voor het ziek en beter melden van personeel, het goedkeuren van declaraties en het wijzigen van gegevens.
- De afdeling personeels- en salarisadministratie binnen de dienst HRM krijgt de informatie die medewerkers en teamchefs invoeren automatisch door. Wijzigingen die niet standaard zijn, bijvoorbeeld wanneer er een dienstverband wijzigt, worden door de afdeling doorgevoerd en gecontroleerd. De afdeling werkt ook in toenemende mate aan analyse van de personeelsgegevens.
- Ook voor andere afdelingen en teams binnen HR is Youforce een belangrijk programma, zoals voor de afdeling HR-expertise en de afdeling operationele begeleiding en training.

Implementatie

Voor de implementatie van Youforce werd een implementatieraad opgericht waarin hoofden bedrijfsvoering, hoofden operatie, IV en HR vertegenwoordigd waren. Daarbinnen werden de stappen uitgelijnd en werd besloten welke tegels als eerste ontwikkeld zouden worden. Voor de lancering van de eerste versie zijn in eerste instantie de opties ontwikkeld die het meest interessant waren voor de medewerkers, daarna is Youforce doorontwikkeld met nieuwe tegels.

Er is gekozen voor een *Big Bang* voor de overgang naar het nieuwe systeem. Voor dit systeem was dit ook noodzakelijk vanwege meerdere redenen. Een personeelsadministratie moet over gaan op 1 januari, zodat er geen jaarcijfers uit meerdere rapportages hoeven te worden gehaald. Daarnaast ging, zoals ook eerder genoemd is, de implementatie van Youforce gepaard met andere veranderingen voor het personeel, zoals harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden en de oprichting van het PDC. De invoering van Youforce moest daarom ook afgestemd worden met andere veranderingen, wat leidde tot veel veranderingen in één keer. Om zo min mogelijk ongelijkheid te creëren is Youforce voor iedereen geïmplementeerd op 1 januari 2015. De implementatieraad bleef na deze datum aangesteld om het gebruik van Youforce en de ervaringen van de gebruikers te monitoren en het programma door te ontwikkelen.

Voor de medewerkers werd een e-learningtool ontwikkeld die de mogelijkheden van Youforce toonde. Voor teamleiders werden ook simulatiesessies georganiseerd waar het programma werd uitgelegd. Wanneer medewerkers vragen hebben kunnen zij middels click-call-face ondersteuning vragen. Er is ingezet op het ontwikkelen van informatie op het intranet, dit is de belangrijkste click. Wanneer intranet geen oplossing biedt kan de medewerker contact opnemen met de servicedesk.

Ontwikkelingen sinds 1 januari 2015

Na de implementatie van Youforce is ingezet op monitoring en doorontwikkeling van de systemen. Belangrijke ontwikkelingen na 1 januari 2015 zijn:

- Ontwikkeling van nieuwe modules/tegels. Zo is, zoals vooraf gepland, de module performance en opleiding later live gegaan en zijn er nieuwe tegels ontwikkeld voor aanstelling van stagiaires en vrijwilligers en is er een mogelijkheid voor standaardbrieven toegevoegd.
- Teamchefs gaven aan dat Youforce (in combinatie met de veranderingen van de organisatie) leidde tot een hoge werkdruk, omdat zij als enige verantwoordelijk zijn voor het invoeren en goedkeuring van de gegevens. Daarop is besloten dat teamchefs collega's kunnen mandateren voor taken in Youforce, waarmee de werkdruk beter verspreid wordt. Een noodzakelijke nuancering hierbij is dat de werkdruk niet alleen veroorzaakt wordt door Youforce, maar voornamelijk doordat teamchefs andere taken kregen vanaf 2015 en daardoor meer administratieve handelingen moesten uitvoeren. Een groot deel van de leidinggevenden deed voorheen de personeelszaken niet zelf.
- Koppelingen met andere systemen worden verbeterd, zodat gegevens niet meer in verschillende systemen hoeven te worden ingevoerd en doorontwikkeling van de BVI-BV
- Ontwikkelen van de mogelijkheden voor managementinformatie.

Veel veranderingen tegelijk

De implementatie van Youforce vond plaats in een tijd waarin veel grote veranderingen werden doorgevoerd. Betrokkenen geven aan dat dit er te veel waren, maar begrijpen ook goed dat dit noodzakelijk was gezien de relatie met andere processen. In deze context vinden veel geïnterviewden het logisch dat nog niet alle processen waren geharmoniseerd tijdens de overgang naar Youforce en dat met het belangrijkste werd begonnen.

De snelheid waarmee Youforce is geïmplementeerd heeft wel geleid tot de nodige knelpunten en fouten in het systeem in bijvoorbeeld personeelsgegevens. Een belangrijke oorzaak is de migratie die voorafgaand heeft plaatsgevonden van 26 systemen naar 1 database, wat verschillen opleverde. Dit leidde er voor sommige individuele medewerkers toe dat er fouten stonden in bijv. salarisstroken. Deze fouten werden zo snel mogelijk gecorrigeerd wanneer ze werden gemeld. Er waren ook opties beschikbaar voor teamchefs die zij niet mochten

gebruiken, zoals het openstellen van een vacature. Dit leverde verwarring op over het gebruik van Youforce.

Bij vragen die niet via het intranet, de 'click', opgelost konden worden, konden teamchefs de servicedesk HR raadplegen. Het merendeel van de teamchefs geeft aan dat de servicedesk bij de start van Youforce nog niet op orde was. Knelpunten zaten vooral in een gebrek aan capaciteit, en lange doorlooptijden. Zo kwam de personeelsadministratie door teamchefs soms stil te liggen omdat zij niet voldoende snel een reactie kregen van de servicedesk.

Wanneer vragen lastiger waren dan de standaardvragen had de servicedesk regelmatig capaciteitstekort om de vragen op te vangen. De capaciteit van de servicedesk is door de dienst gesignaleerd en opgepakt door middel van oplosgroepen die de werkvoorraad moesten verkleinen. De betrokkenen geven aan dat de servicedesk nu goed functioneert wanneer de vragen niet te complex zijn. Wanneer ze lastiger zijn zou de servicedesk echter nog regelmatig de vragen niet kunnen beantwoorden met de snelheid waarop de operatie dit verlangt. Deze ervaringen zijn eigenlijk ervaringen over de servicedesk HR en het click-call-face systeem en niet over Youforce. Doordat de servicedesk naar het idee van teamchefs niet voldoende goed functioneerde, werd ook het gebruik van Youforce als lastiger ervaren.

Teamchefs geven aan dat er te weinig ruimte was voor leren en evalueren in het nieuwe Youforce. Youforce werd volgens hen gepresenteerd als een simpel systeem dat met een paar drukken op de knop zou moeten werken. Een factor die dit nog extra compliceerde was dat de processen en regelgeving nog niet geharmoniseerd waren, terwijl Youforce is ingericht op volledig standaard processen.

Er zijn bijeenkomsten georganiseerd om Youforce te introduceren, daarnaast was ook een e-learning cursus mogelijk. Dit was volgens enkele teamchefs een te beperkte introductie, omdat werken met Youforce in de nieuwe situatie vaak nog uitdagingen had. Er was behoefte om ook informeel en onderling ervaringen uit te wisselen, maar vanwege tekort aan tijd was dit vaak geen optie. Andere teamchefs vonden de e-learning cursus helder en vonden het een goede introductie van het systeem.

Wat de implementatie voor de medewerkers personeels- en salarisadministratie compliceerde was dat zij voor de salarisadministratie al in een centraal systeem op een geharmoniseerde manier moesten werken. Fysiek werkten zijn nog gedeconcentreerd in een omgeving die in de praktijk nog verschillende werkwijzen had.

Huidige werking Youforce

Welke positieve effecten ervaren de betrokkenen?

- Youforce heeft al het papier vervangen. Een paar jaar geleden moesten medewerkers langs hun leidinggevende om een handtekening te halen. Het document werd vervolgens doorgestuurd naar HRM en daar werd het document verwerkt en in een dossier gezet. Door de personele reorganisatie zou deze werkwijze niet meer mogelijk zijn. Medewerkers werken verspreid door het hele land, de locatie van het werk is minder belangrijk geworden.
- Youforce is gekoppeld met andere systemen, waardoor werk niet dubbel ingevoerd hoeft te worden. Zo kan bijvoorbeeld informatie over sollicitanten overgezet worden naar een nieuwe medewerker wanneer zij aangesteld worden. Informatie is daardoor eenduidiger en afdelingen beschikken ook over dezelfde informatie.
- Er is, met name aan de personeelsadministratiekant, veel werk bespaard door het gebruik van Youforce. Vroeger werd bijvoorbeeld al het woon-werkverkeer handmatig opgeteld. Met bijna 500.000 reizen per jaar en 20.000 dienstreizen per maand heeft de automatisering een groot effect.

- Er kunnen zeer snel nieuwe regelingen worden doorgevoerd. Een wijziging in de cao of het invoeren van een fietsplan kunnen met het aanmaken van een tegel voor de hele organisatie worden geïmplementeerd, mits de regelgeving is geharmoniseerd.
- Er kunnen personeelsprognoses gemaakt worden voor de hele Nationale Politie. Vroeger was hier op organisatieniveau nog geen zicht op. Dit heeft als voordeel dat er bijvoorbeeld beter zicht is op de benodigde instroom voor de Politieacademie. Alle informatie is ondergebracht in één systeem, wat het overzichtelijker maakt.
- Teamchefs geven aan dat Youforce makkelijk en goed werkt voor de taken die standaard zijn. Salarisstroken en declaraties zijn een kwestie geworden van twee klikken.

Welke knelpunten zien de betrokkenen?

- Doordat het mandaat voor bepaalde handelingen in Youforce alleen lag bij teamchefs was de werkdruk van de teamchefs hoog. Dit werd niet alleen veroorzaakt door Youforce, maar ook door de veranderde taken die teamchefs hebben gekregen. Deels is dit probleem afgevangen doordat teamchefs nu iemand kunnen mandateren voor Youforce, maar de werkdruk bij teamchefs door administratieve werkzaamheden blijft in hun ervaring hoog.
- Volgens zowel teamchefs als gebruikers aan de HR-administratiekant zijn de mogelijkheden voor uitzonderingen beperkt door het gebruik van Youforce. Voor de reorganisatie waren de systemen meer aangepast op de wensen van de korpsen.
- Dat er weinig ruimte ervaren wordt, wordt versterkt doordat er niet direct gecommuniceerd wordt met een persoon, maar met een systeem. Teamchefs geven aan dat zij dit als onpersoonlijk ervaren, maar ook dat dit deels een kwestie van wennen is. Ook hebben teamchefs soms snel een reactie nodig bij vragen rondom personeel, maar het systeem is niet goed ingericht op spoedvragen. Deze ervaring raakt met name een andere implementatie, die van click-call-face/ de servicedesk HR.
- Teamchefs ervaren de doorlooptijden van aanvragen in Youforce als lang. Vroeger konden korpsen zelf informatie in het systeem zetten en bepaalden zij zelf de doorlooptijd. Doordat sommige taken nu elders liggen hebben zij zelf geen grip meer op de doorlooptijd. In de vorige situatie waren doorlooptijden vermoedelijk niet korter, maar omdat processen nu geautomatiseerd zijn vallen langere doorlooptijden meer op. De processen die goed en snel verlopen gaan automatisch, de teamchef krijgt voornamelijk de processen te zien die (nog) niet automatisch verlopen of fouten bevatten.
- In Youforce is iedere medewerker aan één leidinggevende gekoppeld, namelijk de formele leidinggevende conform de formatie. In sommige gevallen is het wenselijk om de dagelijkse HR-verantwoordelijkheid (tijdelijk) bij iemand anders te beleggen. Dit speelt bijvoorbeeld bij detachering. Het komt ook voor dat een sectorhoofd een teamchef wil ontlasten door de HR-verantwoordelijkheid voor een zieke medewerker met complexe problematiek over te nemen. Dit is in Youforce niet mogelijk.
- Data is steeds meer centraal beschikbaar en medewerkers wennen aan de informatie die op dit niveau beter beschikbaar is. Op lokaal niveau is er ook meer behoefte aan overzicht, bijvoorbeeld zodat teamchefs overzicht kunnen houden over teams die verspreid zitten door de regio. Teamchefs hebben behoefte aan het uitdraaien van lijstjes medewerkers, bijvoorbeeld wie er motoragent is, of wie er jubilaris is in een bepaalde maand. Aan de administratiekant is overzicht van het aantal openstaande en afgehandelde taken gewenst.
- Betrokkenen zien een aantal technische knelpunten:
  - Medewerkers van de personeels- en salarisadministratie kunnen tegelijk aan processen werken, waardoor taken soms dubbel gedaan worden, of dat medewerkers beginnen aan een taak die al door anderen is opgepakt.

- De koppeling met VerzuimXpert verloopt nog niet goed. Zo zijn er voorbeelden van medewerkers met PTSS die verkeerde brieven ontvingen. In sommige teams melden medewerkers zich niet ziek wanneer ze 1 of 2 dagen ziek zijn, zodat er geen risico is dat ze op 'ziek' blijven staan. Daardoor kloppen de verzuimgegevens niet met de werkelijkheid.
- Er worden testomgevingen opgezet bij de ontwikkeling van een tegel, maar wanneer deze goedgekeurd wordt kan de testomgeving niet direct live gaan. De 'echte' omgeving moet weer opnieuw opgebouwd worden.
- Teamleiders krijgen standaardbrieven die verstuurd zijn vanuit het systeem zelf niet te zien. Ze weten daarmee niet goed wat er uit hun naam wordt verstuurd, ook niet wanneer dit verkeerd gaat.

Effecten van de nieuwe werkwijze

De beoogde effecten van Youforce waren tweeledig: harmonisatie van gegevens en besparing van kosten. Op basis van de gesprekken en de inzicht in het systeem concludeert AEF dat harmonisatie van de gegevens geslaagd is. Niet alleen zijn de gegevens succesvol van 26 omgevingen overgebracht naar één omgeving, maar ook zijn de afspraken rondom salaris en vergoedingen voor het grootste deel geharmoniseerd door een gelijktijdig traject van de harmonisatie van arbeidsvoorwaarden.

Besparingen door Youforce kunnen niet exact in kaart worden gebracht door de oprichting van de dienst HRM binnen het PDC en de grote veranderingen die daardoor plaats hebben gevonden. Wel blijkt dat de invoering van Youforce heeft geleid tot meer standaardisatie en minder handmatige controles. In de afdeling personeels- en salarisadministratie van het PDC is daarmee minder personeel nodig voor de administratie.

Vanuit de implementatiekant van Youforce was de implementatie anders dan die van veel andere systemen. Voor de implementatie van Youforce is gekozen voor een '*Big Bang',* waar andere systemen meer gefaseerd live konden gaan. Uit gesprek blijkt dat de politie bij andere vernieuwingen geleerd heeft van de implementatie van Youforce in combinatie met de servicedesk HR. Zo werd er bijvoorbeeld ingezet op hoge kwaliteit en capaciteit van de servicedesk FM toen het systeem Planon werd geïntroduceerd, om te voorkomen dat vragen daar te lang blijven liggen.

In de optiek van de teamchefs lijkt de casus Youforce veel op andere processen waar zij mee te maken krijgen. Youforce werd geïmplementeerd in een tijd waarin veel andere veranderingen plaats vonden, waardoor er weinig tijd was voor leren en evalueren. Daarnaast missen teamchefs persoonlijk contact met medewerkers HRM in het PDC wanneer zij vragen hadden die niet standaard waren. Ook ervaren zij weinig flexibiliteit voor uitzonderingen, wat soms leidt tot vertraging en problemen in de operatie. Sommige van de knelpunten zijn al opgelost door aanpassing van het systeem, of doordat medewerkers gewend raken aan de methoden is het systeem. Gebruikers zien echter nog steeds een aantal structurele knelpunten, zoals inflexibiliteit van het systeem en weinig mogelijkheden voor managementinformatie.

D.2 Casus 2: Huisvesting van basisteams in Oost-Nederland

Waarom keuze voor deze casus?

In de verkennende interviews noemden betrokkenen huisvesting als interessante casus. Veel elementen uit de beleidstheorie van de wet komen hier samen.

- Centralisatie van het beheer en effect op eenduidigheid.
- Centrale taakstelling en de relatie tot lokale behoeften.
- Centrale aansturing en de werking van beheer volgt gezag.
- Integraliteit tussen kolommen IV/ICT en huisvesting bij het wijkgericht werken.

Huisvesting is een breed domein met zowel generieke onderdelen, zoals teambureaus van basisteams, en meer specialistische onderdelen, zoals beslaghuizen. In deze casus is de scope beperkt tot het proces van de totstandkoming van hoofdlocaties (eenheden), teambureaus en steunpunten in Oost-Nederland. Hoewel de uitdagingen van huisvesting door het land heen verschillend zijn, was de complexiteit in dit gebied hoog doordat het aantal gemeenten, en daarmee het aantal stakeholders, hoog was. Daarvoor is input opgehaald bij het programmabureau Huisvesting (SKL, PDC) en verschillende eenheden. In Oost-Nederland zijn er gesprekken specifiek over huisvesting gevoerd, om meer inzicht te krijgen in de uitdaging van het verdelen van locaties voor 27[140] basisteams over 79 gemeenten.

Doelen

De vorming van het korps Nationale Politie en de taakstelling waren de aanleidingen voor het strategisch huisvestingsplan (SHP). Het hoofddoel is “een professionele inzet van huisvesting voor de organisatie met een effectieve en efficiënte huisvestingsportefeuille”.[141]

Subdoelen die raken aan de doelenboom van de Politiewet 2012 zijn:

- Eenduidigheid: het SHP moet bijdragen aan het “functioneren als één korps” [142] en het “standaardiseren van (huisvestings)processen en huisvestingsconcepten”. [143]
- Effectiviteit: “Verbeteren van de effectiviteit van de huisvestingsportefeuille”, passend bij de visie van huisvesting die werkprocessen toekomstbestendig faciliteert.[144]
- Efficiëntie: “Verbeteren van de efficiency van de huisvestingsportefeuille”. [145] Het SHP gaat er op basis van de business cases vanuit dat in 2025 de netto huisvestingslasten (kosten minus baten) kunnen dalen van circa € 351 miljoen met € 76,5 miljoen naar € 274,5 miljoen.[146]
- Integraliteit: voor besluitvorming over locaties worden “in samenhang” de effecten onderzocht “voor de inzet van middelen op het gebied van HRM, FM, Financiën, IV en Communicatie”.[147]
- Continuïteit: Borgen van “continuïteit van de werkprocessen van het korps Nationale Politie”. [148]
- Wijkgericht en locatieonafhankelijk dienstverleningsconcept: Huisvesting is onderdeel van het nieuwe dienstverleningsconcept waarbij de gedachte is dat eenvoudige aangiftes meer online kunnen plaatsvinden en ook een deel locatieonafhankelijk, bijvoorbeeld bij mensen thuis.[149]

[140] Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan, p. 141.

[141] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 20.

[142] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), pp. 10 en 16.

[143] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 20.

[144] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 20.

[145] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 20.

[146] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 45. Volgens PWC (2016, blz. 64-5) gaat het om € 289,5 miljoen, omdat structureel € 15,5 miljoen voor schoonmaak en beveiliging naar de begroting van huisvesting overgeheveld wordt.

[147] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 23.

[148] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), pp. 20-21.

[149] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 17.

- In verbinding met lokale gezag: “Proactief en met sensitiviteit voor de omgeving handelen bij huisvestingsopgaven, zowel intern als extern”, in verbinding met het gezag (centraal en lokaal). [150]

Inrichtingskeuzes en besluitvorming

Het SHP is gebaseerd op de strategische huisvestingskaders van de minister van VenJ die moeten passen bij de gerechtelijke kaart van Nederland. [151] De vertaling in het SHP is[152]:
- Eén hoofdlocatie voor de (staf) korpsleiding.
- Drie PDC locaties voor geconcentreerde bedrijfsvoering.
- Tien hoofdlocaties voor de regionale eenheden.
- 167 teambureaus, één per basisteam.

Het SHP is in een vroeg stadium opgesteld en is begin 2013 opgeleverd. Om tot een gedragen besluit en actie te komen zijn er verschillende stappen gezet.

1. Eerste consultatie behoeftestelling eenheden en gezag

Naast de landelijke kaders heeft er ook een eerste proces van behoeftestelling plaatsgevonden. Eenheden hebben in het najaar van 2012 aangegeven behoefte te hebben aan 210 teambureaus en 295 steunpunten voor lokale aanwezigheid (behoeftestelling). [153] Ook het lokale gezag speelde daarbij een rol dat met bijna 400 gemeenten belang hechtte aan een herkenbaar punt van de politie in elke gemeente. Daarnaast is regionale werkgelegenheid een aandachtspunt van het gezag. (Regio)burgemeesters hebben begin 2013 aan de bel getrokken dat zij nauw betrokken wilden worden in de locatiekeuzes. Zij benadrukten dat het van belang is om niet alleen vanuit financieel perspectief te kijken naar huisvesting, maar het niveau van dienstverlening centraal te stellen.[154] Op verzoek van regioburgemeesters kwam er de afspraak dat er tot en met 2015 geen locaties gesloten zouden worden, tenzij er overeenstemming was met het lokale gezag.[155]

Een belangrijke verandering ten opzichte van het eerste strategische landelijke kader is de mogelijkheid voor steunpunten, waar na het gesprek met het lokale gezag in voorzien werd. Een verfijning hierop is een discussie over het aantal werkplekken per steunpunt. In eerste instantie waren standaard twee werkplekken beoogd, maar inmiddels is er variatie in het aantal werkplekken per steunpunt mogelijk. Daarnaast zijn tweede opkomstlocaties voor basisteams mogelijk geworden, die ook niet in het eerste kader voorkwamen.

In Oost-Nederland zijn burgemeesters betrokken geweest bij het spreidingsplan Oost-Nederland (dat inzicht geeft in regionale werkgelegenheid). Verder is er afgesproken dat in elk van de 79 gemeenten een zichtbaar punt voor de politie komt in de vorm van een teambureau of steunpunt. In Oost-Nederland wordt ook gebruik gemaakt van grotere steunpunten met meer dan twee werkplekken.

[150] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), pp. 20-21.
[151] Kamerstukken II 201213, 29 628, nr. 348 (Locatiebeleid politie, meldkamers, rechtspraak en openbaar ministerie), p. 2.

[152] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 4.

[153] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 43.

[154] Bureau van Regioburgemeester (2013), Bestuurlijke terugkoppeling Artikel 19-overleg/LOVP 14 oktober 2013.

[155] Bureau van Regioburgemeester (2013), Bestuurlijke terugkoppeling Artikel 19-overleg/LOVP 15 april 2013.

2. Organiseren van regionale en lokale afstemming met eenheden en gezag

Mede naar aanleiding van het verschil met de kaders is er in 2013 en 2014 geïnvesteerd in het meenemen van eenheden en het lokale gezag voordat de lijst met locaties definitief vastgesteld kon worden.

Dat heeft met name vorm gekregen in de simulaties die per eenheid gedaan zijn om tot locatiekeuzes te komen in regionale huisvestingsplannen. Eenheden konden hierbij in een simulatie zien hoe locatiekeuzes zich vertalen in besparingen en vierkante meters. In totaal zijn er circa 40 simulatiesessies geweest, wat neerkomt op drie tot vier per eenheid. Rond de simulaties per eenheid zijn soms burgemeesters geconsulteerd. Consultatie van het lokale gezag vond echter met name plaats bij afstemming van de regionale huisvestingsplannen en de regionale spreidingsplannen (met het oog op werkgelegenheid) die daaraan ten grondslag lagen. Politiechefs hebben een belangrijke rol gespeeld in de afstemming tussen het programmabureau Huisvesting en het lokale gezag.

In Oost-Nederland werd de simulatie de eerste keer uitgevoerd met de eenheidsleiding en OR en tweede keer met het eenheids MT (inclusief sectorhoofden). Betrokkenheid van het lokaal gezag ging vooral via afstemming van het regionaal huisvestingsplan. Het regionale huisvestingsplan is besproken in het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) met de regioburgemeester, vijf voorzitters van de Districtelijke Veiligheidsoverleggen (DVO), de hoofdofficier van Justitie en de politiechef. Dit overleg vormt zo een schakel tussen de vijf districten, de eenheid en het landelijk niveau (via de regioburgemeester en politiechef). In het DVO zijn alle burgemeesters per district vertegenwoordigd. Daarnaast is het regionaal huisvestingplan met de OR Oost-Nederland besproken voor het vastgesteld is het managementoverleg van de eenheid. Het RVO wordt jaarlijks graag meegenomen op hoofdlijnen.

3. Landelijk Overleg Veiligheid en Politie over strategisch huisvestingsplan

Na het consultatieproces is er op 8 december 2014 in het LOVP (voorheen artikel 19-overleg) ingestemd met “circa 575 politielocaties (teambureaus, 2e teambureaus, steunpunten groot en klein)”.[156] In het LOVP is ook afgesproken:

- dat politie en gezag doorlopend lokaal de werking bezien van dienstverlening, bereikbaarheid en beschikbaarheid van politie in relatie tot het huisvestingsplan en dit in overleg zo nodig bijstellen
- dat gemeenten de huur verzorgen van steunpunten die specifiek voor de burgemeester worden ingericht en niet vanuit operationeel belang.[157]

4. Implementatie in fases

Inmiddels is de implementatie van de eerste fase van het SHP in volle gang. Dat betreft het op orde brengen van de huisvesting zodat alle medewerkers binnen twee jaar na hun plaatsingsbesluit kunnen werken op de postcode waarop ze geplaatst zijn. Volgens de aangepaste planning in de Herijkingsnota zullen landelijk eind 2017 meerdere teams nog “niet over de beoogde huisvesting beschikken” in fase 1.[158] In de Basis op orde is de mijlpaal voor eind 2017 op huisvestingsgebied dat de schuifplannen zijn goedgekeurd in het KMTO en de “werkzaamheden zoals beschreven in de schuifplannen zijn gestart of gerealiseerd”.[159]

[156] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 508 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake het Strategisch Huisvestingsplan), pp. 1-2; Bureau van Regioburgemeester (2014), Bestuurlijke terugkoppeling Artikel 19-overleg/LOVP 8 december 2014.

[157] Bureau van Regioburgemeester (2014), Bestuurlijke terugkoppeling Artikel 19-overleg/LOVP 27 oktober 2014.

[158] Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota).

[159] Nationale Politie (2017) Basis op orde (definitieve versie 3 april 2017), p. 14.

Implementatie van fase 2, huisvesting conform de strategische huisvestingsplan, heeft 2025 als einddatum. Daarvoor zijn de simulaties afgerond en de landelijke besluitvorming, maar worden op onderdelen nog businesscases uitgewerkt en starten huisvestingsprojecten.

In Oost-Nederland zijn er voor fase 1 schuifplannen opgesteld (lokale verhuisplannen) en een deel van de locaties worden herbouwd of zijn al gesloten (circa 30). Voor fase 2 worden per huisvestingsproject en businesscase de betrokken burgemeesters geraadpleegd.

Bevindingen

Hieronder worden de bevindingen langsgelopen per doel – eenduidigheid, professionaliteit, efficiëntie, integraliteit/continuïteit en in verbinding zijn met lokale gezag. Het domein huisvesting is nog te veel in beweging is om een oordeel te vellen effectiviteit. In plaats daarvan worden accenten daarvan, zoals maatwerk en professionaliteit uitgelicht.

Eenduidigheid en lokaal maatwerk

Er wordt erkend dat er meer eenduidigheid is dan voor de Politiewet 2012. Dat de verschillen tussen eenheden meer transparant zijn geworden zien geïnterviewden als een positieve ontwikkeling. Korpsleiding, politiechefs en hoofden bedrijfsvoering noemen huisvesting als een voorbeeld waar centralisatie samen is gegaan met lokale betrokkenheid en afstemming.

Volgens sommige basisteamchefs sloeg de balans tussen standaardisatie en flexibiliteit met name aanvankelijk te ver door naar de standaard. Bij de opmerkingen van basisteamchefs over beperkte flexibiliteit gelden drie kanttekeningen.

- Basisteamchefs ervaren in vergelijking met andere kolommen op huisvestingsgebied meer sturingsmogelijkheden dan bijvoorbeeld op personeelsvlak. Daarbij wordt benoemd dat relatiemanagers van het PDC op het gebied van huisvesting meer bewegingsruimte lijken te hebben dan op personeelsvlak.
- Ook teamchefs zien ontwikkeling in de mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit. Een belangrijk voorbeeld is de mogelijkheid voor (grotere) steunpunten (zie inrichtingskeuzes en besluitvorming).
- Er is een verschil binnen eenheden in hoeverre zij teamchefs betrokken hebben bij de inrichting en locatiekeuze. Een aantal teamchefs dat door hun eenheid niet is meegenomen in de simulaties reageert minder positief.

Vanuit de eenheid Oost-Nederland is de ervaring dat er binnen de kaders van het SHP ruimte was voor maatwerk. Dat zit met name in het geleidelijk toestaan van tweede opkomstlocaties en steunpunten (met meer dan twee tot vier werkplekken). Dit terwijl het initieel niet voorzien was om een steunpunt breder op te tuigen dan met twee werkplekken (zie ook inrichtingskeuzes en besluitvorming).

Professionaliteit

Hoofden bedrijfsvoering, sectorhoofden en teamchefs benoemen de professionaliteit op huisvestingsgebied vanuit het programmabureau als positieve ontwikkeling. In de oude situatie waren regiokorpsen minder met een langetermijnstrategie bezig op huisvestingsgebied. Bij het vragen naar voorbeelden van de toegenomen expertise wordt vaak gerefereerd aan het programmabureau Huisvesting en de simulaties per eenheid op een inventieve manier verzorgd hebben om tot locatiekeuzes te komen.

In 2015 liet de Algemene Rekenkamer zich nog wel kritisch uit over het gebrek aan expertise bij de politie over de afstoot van panden. [160] Sinds die rapportage heeft de politie contact gehad met het Rijksvastgoedbedrijf over samenwerkingsmogelijkheden. Concreet zijn er medewerkers van het Rijksvastgoedbedrijf met afstootexpertise in dienst genomen en wordt er een pilot gedraaid met de methodiek van het Kader Overname Rijksvastgoed van het Rijksvastgoedbedrijf.

Efficiëntie

Die mogelijkheid tot besparingen komt door een andere manier van werken met het nieuwe werken en het nieuwe dienstverleningsconcept (zie onder Integraliteit). Zoals onder de doelstellingen beschreven wil de politie binnen de huisvestingskolom een besparing van 76,5 miljoen behalen ten opzichte van 2011 vanaf 2025. Dat is bijna een derde van de totale efficiëntietaakstelling bij aanvang van de NP. Het programmabureau Huisvesting houdt nog steeds vast aan dezelfde ambitie voor 2025.[161] Met het SHP is de taakstelling landelijk naar verwachting voor € 61,5 miljoen gedekt en daar buiten moet de rest ingevuld worden. De huisvestingsportefeuille prognosticeert een ontwikkeling van 991 gebouwen (1.830.000 m^2) naar 737 gebouwen (1.226.500 m^2) na uitvoering van de Huisvestingsplannen. Dit ligt onder de financiële ambitie van 1.310.000 m^2 voor 2025.[162]

Onderzoek naar het personele en financiële budget van de Nationale Politie wijst uit dat vertraging is opgelopen in de investeringen op huisvestingsvlak. Door de vertraging van de personele reorganisatie was er tussen 2013 en 2015 onvoldoende capaciteit om projecten voor de investeringen op gang te brengen. De verwachting van het onderzoek is dat de politie landelijk vier jaar vertraging oploopt in de uitvoering van het SHP en daarmee in 2029 pas de volledige taakstelling zal behalen. [163] Ook de Algemene Rekenkamer sprak eerder twijfels uit of het besparingsbedrag van € 76,5 miljoen bijtijds gerealiseerd gaat worden.[164] Het programmabureau Huisvesting geeft aan dat ze voorlopig op schema liggen en dat er strategisch en inventief naar kansen wordt gekeken. Een voorbeeld daarvan is een bezuiniging van circa € 2 miljoen op de huurportefeuille, die niet voorzien was.

Los van het tijdpad wordt breed erkend binnen eenheden dat het strategisch huisvestingsplan zal zorgen voor een grote besparing. Zonder de centralisatie van het beheer was dit strategische traject volgens geïnterviewden niet mogelijk geweest.

De eenheid Oost-Nederland verwacht dat de afgesproken besparing voor de eenheid gerealiseerd gaat worden.

Integraliteit

In het SHP wordt ook aandacht gevraagd voor integraliteit. Zo staat er bijvoorbeeld dat er voor de transitie naar Het Nieuwe Werken “een multidisciplinaire visie van de politieorganisatie (ICT, HR, huisvesting) nodig” is. [165] Echter, eerdere onderzoeken problematiseren de sturing op de samenhang tussen bijvoorbeeld het SHP, het strategisch

[160] Algemene Rekenkamer (2015) Onderzoek naar huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed, p. 13.

[161] College van Toezicht (2017) Presentatie landelijk beeld huisvestingsplannen Nationale Politie 2017-03-14, slide 6.

[162] College van Toezicht (2017) Presentatie landelijk beeld huisvestingsplannen Nationale Politie 2017-03-14, slides 3-4.

[163] PWC (2016) Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget Nationale Politie 2016 – 2020, p.69.

[164] Algemene Rekenkamer (2015) Onderzoek naar huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed, pp. 10-11.

[165] Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013), p. 20.

vervoersplan en het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.[166] Op landelijk niveau wordt er in overleggen zoals het MT PDC, breed bedrijfsvoeringsoverleg en het korpsmanagementoverleg aandacht besteed aan integraliteit, wat ook in de Herijkingsnota een belangrijk thema was.

In Oost-Nederland is er voorbereidend bedrijfsvoeringsoverleg tussen plaatsvervangend sectorhoofden waarbij de verdeling binnen een eenheid van huisvesting en voertuigen op de agenda kan staan. De besluitvorming daarover vindt vervolgens plaats in het managementoverleg van de eenheid.

Politiechefs, hoofden bedrijfsvoering, sectorhoofden en teamchefs benoemen op huisvestingsgebied ook dat beperkingen in de lokale regelruimte gepaard gaan met gemiste kansen op een aantal niveaus.

- Binnen de huisvestingskolom is er soms behoefte aan meer ruimte om bijvoorbeeld minder te investeren in een verbouwing van het teambureau en meer in het optuigen van steunpunten. Dat zat dan bijvoorbeeld in een grotere steunpuntlocatie met bijvoorbeeld (meer dan) vier werkplekken, waar de standaard twee is (zie inrichtingskeuzes en besluitvorming).
- Tussen eenheden vindt nog weinig samenwerking op huisvestingsgebied plaats voor teambureaus. Dat ligt niet altijd voor de hand voor teambureaus, maar wordt als kans voor de toekomst genoemd. Een stap verder voor de toekomst zou ook nog zijn om op huisvestingsgebied meer samen te werken met de KMar of justitiële partners. Zo verkennen de politie en DJI bij het arrestantenvervoer structurele samenwerkingsmogelijkheden.
- Tussen de kolommen ligt de grootste uitdaging voor de integraliteit.
  - Een ervaren knelpunt is dat er per kolom een vertaling gemaakt wordt van fte politiemedewerkers naar voertuigen, werkplekken en ICT-middelen zonder dat er daartussen geschoven kan worden. *Een teamchef uit Oost-Nederland geeft bijvoorbeeld aan dat hij meer wijkgericht zou willen werken en daarvoor graag werkplekken inlevert om met meer laptops in de wijk actief te zijn.*
  - Ook politiechefs benoemen dat het feit dat besparing binnen één kolom (bijv. huisvesting) zich niet terugverdient in investeringsruimte voor een andere kolom (bijv. ICT of voertuigen) als knelpunt voor integraliteit en lokaal ondernemerschap.
  - Binnen eenheden wordt echter ook benoemd dat de randvoorwaarden hiervoor wel gereed moeten zijn zoals een volwassen IV-organisatie en duidelijke kaders. Dat moet eerst geregeld zijn voor een stap naar meer integraliteit mogelijk is.

[166] AEF (2015) Rapport ruimte voor een professionele politieorganisatie, p. 82 en Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) Tweede onderzoek vorming Nationale Politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013, p. 9.

Continuïteit en het wijkgericht werken
De visie naar meer wijkgericht werken wordt over het algemeen positief gewaardeerd door basisteamchefs. Een aandachtspunt dat vaker genoemd wordt, is dat de ICT- ondersteuning en middelen van belang zijn, maar nog niet overal voldoende beschikbaar zijn. Sommige basisteams geven aan al met laptops aangiftes te kunnen opnemen, andere geven aan dat ze het in beperkte mate kunnen doen. Sommige basisteams geven aan dat de sluiting van een locatie niet direct opgevolgd werd met de benodigde de ICT-middelen, andere benoemen dat het wachten op ICT-middelen de sluiting van een locatie vertraagt. Dat betekent overigens niet dat er dan geen aangiftes opgenomen worden en de werkprocessen niet continueren. In dat geval kan het bijvoorbeeld zo zijn dat aangiftes met een kladblok opgenomen worden op locatie, vervolgens uitgewerkt worden op het teambureau en vervolgens weer voor een handtekening voorgelegd worden op locatie.

Lokaal gezag

Burgemeesters geven aan dat keuzes over huisvesting invloed hebben op de invulling van het gezag.[167] Huisvesting is dan ook het bedrijfsvoeringonderdeel waar het lokale gezag de afgelopen jaren het meest bij betrokken was. Op hoofdlijnen had het huisvestingdossier een lastige start, maar was het uiteindelijke resultaat breed gedragen in het LOVP (zie inrichtingskeuzes en besluitvorming). Zowel het lokale gezag als de politie zijn tevreden over het concept van steunpunten. Zo is huisvesting een voorbeeld geworden van een onderwerp waar het lokale gezag een stempel op heeft kunnen drukken.

De Inspectie VenJ constateerde in 2015 dat veel burgemeesters moeite hebben met het verdwijnen van bureaus in hun gemeente.[168] Alhoewel er landelijk een overeenkomst is gesloten, betekent dat niet dat alle burgemeesters tevreden zijn. Bijvoorbeeld als een burgemeester heeft ingezet op een teambureau en uiteindelijk een steunpunt heeft gekregen. In het huisvestingsdossier staat de besparingsopdracht van de politie regelmatig op gespannen voet met het vertrekpunt van de (regio)burgemeesters om het niveau van dienstverlening centraal te laten staan. Fysieke aanwezigheid is daar voor de meeste burgemeesters een belangrijke factor in. Hierover worden in het LOVP stevige discussies gevoerd.

De ervaring op huisvestingsgebied belicht ook een uitdaging voor het adagium ‘beheer volgt gezag’. De teamchef is operationeel de natuurlijke gesprekspartner van de burgemeester, maar heeft op huisvestingsgebied niet het mandaat om afspraken met een burgemeester te maken. Ook de politiechef kan niet zelfstandig afspraken maken, maar bemiddelt tussen de wensen van het lokaal gezag en de korpsleiding (zie inrichtingskeuzes en besluitvorming). Daarbij geldt de kanttekening dat de politiechef wel via de lijn invloed kan uitoefenen in het KMTO over de begroting en beheersplannen. Het lokaal gezag kan op die manier indirect invloed uitoefenen, maar op hoofdlijnen ook via de Regioburgemeester in het RVO die naar het LOVP gaat.

De ervaring van Oost-Nederland is dat er in de lijn veel bereikt kan worden, aangezien huisvesting veelal over de lange termijn gaat. Daarbij neemt de politiechef aandachtspunten vanuit het lokale gezag ook mee in de lijn richting het KMTO.

[167] Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) Tweede onderzoek vorming Nationale Politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013, p. 18.

[168] Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) Tweede onderzoek vorming Nationale Politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013, p. 6.

Duiding

De ambitie van het SHP is een professionele, effectieve en efficiënte huisvestingsportefeuille in verbinding met het lokale gezag. Met betrekking tot de professionaliteit is er erkenning dat die is toegenomen.

Op het gebied van efficiëntie zal naar verwachting aanzienlijke efficiëntiewinst binnen de huisvestingskolom bereikt worden, maar het is nog onduidelijk of het in 2025 al op het niveau is van de taakstelling. De casus toont ook dat vertragingen binnen een andere kolom (personele reorganisatie en ICT) invloed kunnen hebben op het gebied van huisvesting en wijkgericht werken.

Een oordeel over het effect op de effectiviteit kan niet gegeven worden aangezien de implementatie nog in volle gang is. Er wordt erkend dat de eenduidigheid is toegenomen en dat centralisatie van het beheer met een relatief grote mate van flexibiliteit richting de eenheden is uitgevoerd ten opzichte van andere kolommen. Op het gebied van effectiviteit is het ervaren gebrek aan integraliteit tussen kolommen het grootste aandachtspunt. Dat beperkt politiechefs en teamchefs in het maken van afwegingen over de meest effectieve lokale inzet van personeel en middelen.

Tot slot zitten er twee kanten aan de rol van het lokale gezag op huisvestingsgebied. Enerzijds is het een voorbeeld van een centrale bedrijfsvoeringstrategie waar lokale afstemming over plaats heeft gevonden en afhechting in het LOVP. Anderzijds, is het lokale gezag net zoals politiechefs en basisteamchefs niet in positie om direct te sturen op de integrale allocatie van beschikbare middelen. Indirect is die ruimte er wel via de Regioburgemeester naar het LOVP en via de lijn van besluitvorming waar de politiechef deel van uitmaakt.

D.3 Casus 3: Inkoop van uniformen en uitrusting

De afgelopen jaren is er een nieuw uniform ingevoerd. Ook is het proces rond de inkoop van uitrusting veranderd. Met inkoop wordt in dit verband de gehele keten van het opstellen van strategie en vraagarticulatie tot de technische inkoop bedoeld.

Waarom keuze voor deze casus?

De omvorming van de politie naar één organisatie en de centralisatie van de bedrijfsvoering heeft grote gevolgen gehad voor de inkoop. De belangrijkste verandering is dat door de omvang van de organisatie en de daaruit voortvloeiende totaalbedragen voor de inkoop vrijwel alles aanbestedingsplichtig is. Dat stelt hoge juridische eisen aan het inkoopproces. Daarnaast zorgt de centralisatie van de bedrijfsvoering ervoor dat de bedrijfsvoering op grotere afstand geplaatst is van de operatie. Ook dit heeft invloed op de manier waarop de inkoop vormgegeven wordt. Daarmee is het proces rondom inkoop relevant om nader te onderzoeken middels een casus.

Deze specifieke inkoopcasus hebben wij geselecteerd omdat het, ook volgens betrokkenen, een goede afspiegeling is van de dilemma’s die spelen in de inkoop bij de Nationale Politie. De combinatie van uniformen en uitrusting raakt zowel de gestandaardiseerde inkoop die sowieso is opgenomen op de reguliere aanbestedingskalender als de items die op een bepaald moment nodig blijken te zijn, maar nog niet in beeld waren. Daarnaast gaat het om artikelen die essentieel zijn voor de herkenbaarheid en veiligheid van politiemedewerkers en daarom een grote impact hebben.

Doelen

Bij de inkoop van uniformen en uitrusting zijn twee situaties te onderscheiden:

- De inkoop van de standaard uniformen en uitrusting die bedoeld zijn voor vrijwel alle agenten.
- De inkoop van bijzondere uniformen of uitrusting, die bedoeld zijn voor specifieke situaties.

Voor beide onderdelen geldt dat het artikelen betreft die op orde moeten zijn voor goede uitvoering van het politiewerk. De inkoop moest dus direct na de invoering van de Nationale Politie operationeel zijn en rechtmatig gebeuren (zie ook bijlage C). Dit is een continu proces, waarbij door technologische ontwikkelingen en veranderingen in het werk steeds nieuwe vragen naar voren komen. Voorheen werden uniformen en uitrusting via VtsPN ook al centraal aanbesteed, maar was er meer ruimte om af te wijken.

Voor het eerste onderdeel, de standaard uniformen en uitrusting, gelden nog additionele doelen. In 2014 heeft de politie een nieuw operationeel uniform gekregen. Hiermee werden verschillende doelen beoogd[169]:

- Het politie-uniform was aan vernieuwing toe, en een nieuw uniform was een zichtbare manier om de start van de Nationale Politie te markeren.
- Voorheen bestonden verschillende uniformen voor agenten in verschillende functies. Dit werd met het nieuwe uniform grotendeels gelijkgetrokken, waardoor het politie-uniform herkenbaarder werd.
- De invulling van de uniformen en de uitrusting van agenten, inclusief de middelen die hieraan besteed werden, verschilden per korps.

Dit was vooral duidelijk bij de Politieacademie, waar agenten van verschillende korpsen samen onderwijs volgen. Een van de doelen was om hier meer eenduidigheid in te krijgen.

Inrichtingskeuzes en besluitvorming

In het proces rondom de samenstelling van het nieuwe uniform zijn achtereenvolgend verschillende stappen gezet:

- De eerste stap was om het beleid van verschillende korpsen te inventariseren, zodat duidelijk werd wat de verschillen en overeenkomsten waren.
- Daarna is het gesprek georganiseerd over welke onderdelen wel en niet bij het standaard uniform en de uitrusting zouden moeten horen, en waar de verschillende onderdelen aan zouden moeten voldoen. Dit is gedaan via dialoogdagen: drie dagen waarbij eenheden zelf konden bepalen wie aanwezig was. In deze dagen werd gewerkt vanuit de functionaliteiten die nodig zijn voor de betreffende functiegroep conform rol van deze functiegroep in de Nationale Politie.
- Voor de feitelijke inkoop zijn verschillende onderdelen in verschillende percelen aanbesteed[170].
- In een tijdspanne van zeven maanden is aan meer dan 30.000 politiemensen een nieuw uniform verstrekt. Dit gebeurde per eenheid. Nieuwe agenten krijgen ook dit standaardpakket.
- Na de initiële verstrekking krijgt iedere agent een jaarlijks budget waarmee onderdelen van het uniform vervangen of aangevuld kunnen worden. In de bepaling van de hoogte van dit budget is als uitgangspunt genomen dat politieagenten zich er gemakkelijk netjes van kunnen kleden. Sparen is niet mogelijk: aan het eind van het jaar vervalt het niet-uitgegeven budget. In geval een agent niet met dit budget uitkomt, bijvoorbeeld door

[169] https://www.politie.nl/themas/uniform-en-uitrusting.html.

[170] Aanbestedingsdocument operationeel uniform politie, maart 2013.

bijzondere behoeften of grotere slijtage, is er de mogelijkheid om onderdelen via de eenheid te bestellen.
- In eerste instantie werden de uniformen thuisbezorgd, maar na klachten over aflevering van het uniform bij buren kwam er de mogelijkheid om het pakket op het politiebureau te laten bezorgen.

De bijzondere uniformen en uitrusting, bijvoorbeeld van de landelijke eenheid, verlopen via een minder grootschalig proces. Hier gelden in beginsel standaard inkoopprocedures, maar in veel gevallen is het beleid nog niet compleet.

Rolscheiding tussen bedrijfsvoering en operatie

In de basis is iedereen in de politie het erover eens dat goede uniformen en uitrusting van belang zijn voor het functioneren van de politie, en dat het onderdeel is van goed werkgeverschap. De discussies ontstaan bij de vraag wat een 'goed' uniform of 'goede' uitrusting is. De algehele dynamiek is dat eenheden om extra functionaliteiten en specifieke invulling vragen, terwijl het PDC probeert deze vragen te objectiveren. Zowel medewerkers in de eenheden als in het PDC geven aan dat er over en weer af en toe onbegrip is. Hierbij spelen de verschillende perspectieven die ontstaan zijn na de rolscheiding tussen inkoop en operatie mee.

De operatie is gericht op snelle en praktische oplossingen. Zij willen hun werk zo goed mogelijk doen, en voor zoveel mogelijk situaties goed voorbereid zijn. De agenten op straat komen uiteenlopende situaties tegen, waarvoor ze bovenal betrouwbare en flexibele uniformen en uitrusting willen. In de praktijk betekent dit dat er vanuit de operatie een neiging is om te kiezen voor:
- **beproefde oplossingen**, die al gebruikt worden in bijvoorbeeld andere teams of het buitenland. Een voorbeeld is een helm voor een bewakingseenheid. Vanuit de operatie was er een voorkeur voor een ballistische helm waarover zij vanuit het buitenland goede ervaringen hadden gehoord. De uitkomst was een lichtere helm, die daardoor minder bescherming bood, maar wel comfortabeler is om te dragen.
- oplossingen met een **relatief breed palet aan functionaliteiten**, omdat agenten graag in staat zijn uiteenlopende problemen zelf op te lossen. Zo was er discussie over in hoeverre aparte kleding voor bikers nodig was, en wat de meerwaarde hiervoor was voor de taakuitvoering.
- oplossingen waar agenten **al ervaring mee hebben**. Agenten zijn gewend aan de uitrusting die zij hebben en een andere oplossing kost in eerste instantie tijd om onder de knie te krijgen. Zo ging het gesprek over de gordelsnijder niet alleen over de functionele specificaties en goede ervaringen daarmee, maar spraken mensen ook een sterke voorkeur uit voor het merk dat ze kenden. Dit past uiteraard niet in de context van de aanbestedingswetgeving.

Gezien vanuit de operatie zijn dit logische wensen. Het PDC moet er echter voor zorgen dat iedereen met beperkte middelen voldoende toegerust wordt, en dat aanbestedingen rechtmatig gebeuren. Bezien vanuit de benodigde functionaliteiten kan blijken dat een beproefde oplossing niet de beste oplossing is, of dat oplossingen met relatief veel functionaliteiten onnodig duur zijn. De afdeling PDM probeert het gesprek met eenheden hierover te organiseren, maar is er in de afgelopen jaren tegen aangelopen dat hier in eenheden in beginsel geen capaciteit voor is. Inmiddels wordt hier door een aantal eenheden toch prioriteit aan gegeven.

Vertaling van visie naar inkoop

Bij een verschil van inzicht is het van belang dat objectief vastgesteld kan worden welke functionaliteiten nodig zijn voor een bepaalde functie. Dit was voorheen nooit eenduidig vastgelegd, en in de praktijk waren hier ook verschillen in tussen verschillende korpsen. In de inrichting van de Nationale Politie was dit voor de meeste functies wel omschreven, maar dit was nog niet overal zo geïmplementeerd. Voor sommige functies, zoals bikers, bestond nog geen visie op het werk. Tijdens het samenstellen van het uniform kwam aan het licht dat het gesprek hierover nog gevoerd moest worden. Zowel eenheden als PDC zien de meerwaarde van dit gesprek, maar uiteraard waren dit niet altijd gemakkelijke discussies.

Voor niet-standaard uniformen en uitrusting gelden vergelijkbare discussies. Aangezien voor de functies waar dit voor speelt minder vastgelegd is in beleid, is het ook moeilijker om te objectiveren waarom een aanpassing in het uniform of specifieke uitrusting nodig is en in verhouding staat tot de andere uitgaven in de politie. Hierbij speelt ook mee dat het type vraag sterk uiteenloopt. De breedte van het vraagstuk loopt van bijvoorbeeld:

- Kleding voor de Officier van Dienst (OvD) bij incidenten: het wordt praktisch gevonden om de functie van OvD herkenbaar te laten zijn, maar hier kan geen aparte kleding voor besteld worden.
- De confectiepakken van de Dienst Bewaken en Beveiligen (DBB) van de landelijke eenheid: de afwijkende werkzaamheden van deze eenheid hebben niet alleen consequenties voor het algemene uniform, maar ook dat er een ander veiligheidsvest nodig is.

Dergelijke verzoeken duren lang, of zijn niet mogelijk. Zo wordt voor de OvD een losse band of sticker gebruikt die eenheden zelf aanschaffen, en moeten de pakken voor de persoonsbeveiligers van DBB nog aanbesteed worden.

Op dit moment is de discussie over niet-standaard uitrusting nog niet gevoerd, aangezien in de inkoop de nadruk in eerste instantie op de grootschalige onderdelen is gelegd.
In de praktijk betekent dit dat knelpunten opgelost worden met workarounds – zoals een sticker voor de Officier van Dienst – of dat eenheden veel tijd en energie moeten besteden aan het op orde krijgen van hun uniformen en uitrusting. Inmiddels hebben de bijzondere onderdelen de aandacht van het PDC, en worden gesprekken over hun bijzondere behoeften georganiseerd.

Ervaringen met het resultaat

Uit de evaluatie van het nieuwe uniform bleek dat de ervaringen overwegend positief waren. Belangrijkste aandachtspunt was de cap. Ook voor de invoering van het nieuwe uniform was men echter niet enthousiast over het hoofddeksel. Wel zijn er geluiden over medewerkers die hun kledingbudget per se willen opmaken, en daarom vijftig paar sokken kopen. Er zijn geen aanwijzingen dat dit op grote schaal voorkomt, maar doordat binnen eenheden geen managementinformatie beschikbaar is over de kosten van de inkoop voor die eenheid, kunnen eenheden dit zelf niet controleren. Binnen eenheden bestaat het beeld dat slechts beperkte controle op afstand zuinigheid niet bevordert.

Het belangrijkste aandachtspunt is de niet-standaard kleding en uitrusting. Hier is op dit moment nog geen goed proces voor ingericht, waardoor procedures lang duren. Voor veel van deze onderdelen is ook nog geen beleid aanwezig, aangezien de energie van het PDC in eerste instantie gericht was op de standaard.

De consequentie hiervan is dat bijzondere teams in sommige gevallen lang moeten wachten tot zij hun uitrusting hebben. Voorbeelden zijn teams voor recherche, forensische opsporing

en observatie, waar nog geen beleid ontwikkeld is. Ook voor individuele medewerkers met bijzondere behoeften, bijvoorbeeld door medische noodzaak, duurt het proces lang. Dit leidt, behalve tot veel frustratie, tot onrechtmatigheid in de inkoop, aangezien eenheden hun wensen zelf inkopen als ze te lang moeten wachten.

Duiding

Over de inkoop van uniformen en uitrusting zijn twee verhalen te vertellen. Enerzijds is er het verhaal over grootschalige inkoop van standaarduitrusting en –uniform. Anderzijds is er het verhaal van de specifieke wensen van bijzondere teams. Dit is op dit moment grotendeels te verklaren uit de prioriteiten die gesteld zijn in de inrichting van het inkoopproces.

Voor de inkoop van de Nationale Politie is in eerste instantie de keuze gemaakt om eerst de standaard op orde te hebben, en pas daarna prioriteit te geven aan de uitzonderingen. In dit proces bleek de basis om de standaard goed uit te werken in sommige gevallen nog te missen, dus zijn hier nog uitgebreide gesprekken over gevoerd. Over het resultaat is men op hoofdlijnen wel tevreden. Het beeld is ook dat de inkoop van standaard uniformen en uitrusting efficiënter verloopt dan voorheen met VtsPN en 26 afzonderlijke korpsen.

In het vele werk dat verzet is rondom de standaard uniformen en uitrusting zijn de uitzonderingen naar de achtergrond geschoven. Eenheden ervaren weinig ruimte is voor uitzonderingen en nieuwe wensen, en dat procedures voor uitzonderingen traag zijn. Hier spelen de verschillende werelden van het PDC en de operatie mee. Het PDC heeft als primaire doelstelling dat de inkoop rechtmatig uitgevoerd moet worden. Voor een organisatie van de omvang van de politie betekent dat dat vrijwel alles Europees aanbesteed moet worden. Dat kost tijd en vraagt om strakke kaders, terwijl de operatie snelheid en flexibiliteit belangrijk vindt.

Daarnaast heeft de nadruk de eerste jaren gelegen op de grootschalige inkoop, waardoor bijzondere behoeften minder aandacht hebben gekregen. De behoeften van bijzondere teams worden inmiddels wel actief opgepakt, en er is vertrouwen in de organisatie dat dit onderdeel zal verbeteren.

E Gesprekspartners

In totaal zijn meer dan 100 mensen gesproken voor het onderzoek. Gesprekspartners van buiten de politie zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Geïnterviewde	Functie en organisatie
Mevr. I. Kalksma	Hoofd Bureau Regioburgemeesters
Dhr. H. Bruls	Burgemeester gemeente Nijmegen
Dhr. A. Aboutaleb	Burgemeester gemeente Rotterdam
Dhr. A. van Wijk	Lid College van procureurs-generaals (OM), portefeuille bedrijfsvoering
Dhr. E. Kronenburg	Voorzitter Commissie Toezicht en Beheer
Dhr. W. Saris	DG Politie (VenJ)
Dhr. P. van Dam	Coördinerend Inspecteur Inspectie VenJ
Dhr. E. Riks	Directeur Toezicht Inspectie VenJ
Dhr. T. Rodrigues	Voorzitter Reviewboard Aanvalsprogramma IV

Gesprekspartners binnen de politie zijn opgenomen in onderstaande tabel. Omwille van privacy en vertrouwelijkheid zijn de namen van de gesprekspartners hier niet opgenomen.

Organisatieonderdeel	Functie
Eenheid Oost-Brabant Eenheid Zeeland-West-Brabant Landelijke Eenheid	Politiechefs
Eenheid Amsterdam Eenheid Den Haag Eenheid Noord-Holland Eenheid Noord-Nederland Eenheid Oost-Nederland Eenheid Zeeland-West-Brabant Landelijke Eenheid	Hoofden bedrijfsvoering

Organisatieonderdeel	Functie
Eenheid Oost-Nederland Landelijke Eenheid	Diensthoofden
Eenheid Amsterdam Eenheid Limburg Eenheid Oost-Nederland Eenheid Rotterdam	Sectorhoofden
Eenheid Amsterdam Eenheid Limburg Eenheid Midden-Nederland Eenheid Noord-Holland Eenheid Noord-Nederland Eenheid Oost-Brabant Eenheid Oost-Nederland Eenheid Rotterdam	Teamchefs
Eenheid Noord-Holland Landelijke Eenheid	Strategisch adviseur
Eenheid Amsterdam Eenheid Noord-Nederland	Bedrijfsvoeringspecialisten
COR NP	Plaatsvervangend voorzitter
OR Bedrijfsvoering OR Eenheid Noord-Nederland OR Eenheid Oost-Nederland	Voorzitters en/of leden
Korpsleiding	Leden korpsleiding: portefeuille bedrijfsvoering, CIO en plaatsvervangend korpschef
SKL: algemeen, FM, IV, Programmabureau Huisvesting, VIK	Programmadirecteur Strategie en Regie, Adviseurs, Afdelingshoofden, Sectorhoofd, Directeur, Programmadirecteur
PDC: algemeen, communicatie, financiën, FM, HRM, ICT, IV, staf, VIK	Directeur, (plv) Diensthoofden, Dienstenmanager, Inkoopmanager, Relatiemanager, Sectorhoofden, Strategisch beleidsadviseur, Bedrijfsvoeringsspecialist, Teamchef

F Bibliografie

Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, april 2016 – september 2016.

Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (2016). Voortgangsrapportage Tweede Kamer, november 2016

Aanvalsprogramma Informatievoorziening (2011). Aanvalsprogramma Informatievoorziening 2011-2014.

Aanvalsprogramma Informatievoorziening (2012). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening tweede helft 2012 en doorkijk eerste helft 2013.

Aanvalsprogramma Informatievoorziening (2013). Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening 2013-2017.

AEF (2015) Rapport ruimte voor een professionele politieorganisatie.

Algemene Rekenkamer (2001) Achtergrondstudie bedrijfsvoering

Algemene Rekenkamer (2011) Rapport ICT bij de politie 2010.

Algemene Rekenkamer (2015) Onderzoek naar huisvesting Nationale Politie. Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed.

Algemene Rekenkamer (2016) ICT politie 2016.

Bureau van Regioburgemeester (2014), Bestuurlijke terugkoppeling Artikel 19-overleg/LOVP van 5 april 2013, 14 oktober 2013, 27 oktober 2014 en 8 december 2014.

College van Toezicht (2017) Presentatie landelijk beeld huisvestingsplannen Nationale Politie 2017-03-14

Commissie van toezicht op het beheer politie (2014) Voorlopige bevindingen.

Commissie van toezicht op het beheer politie (2015) Advies inzake herijkingsdocumenten.

Commissie van toezicht op het beheer politie (2016) Advies portfolio politie en self-assessment financiële sturing en beheersing.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2013) Nationale Politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari - 1 juli 2013.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) Tweede onderzoek vorming Nationale Politie. Operationele doelen periode 1 juli 2013 – 1 januari 2014. Bevoegd gezag periode 2013.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2014) Derde onderzoek vorming Nationale Politie. Onderzoek naar het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015.

Inspectie Veiligheid en Justitie (2015) Vierde onderzoek vorming Nationale Politie. Het verder in werking brengen van de basisteams.

Vijfde onderzoek Inspectie VenJ (2016): Het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche.

Jacobs et al. (2015) Evaluatie invoering Nationale Politie; onderdeel Oost-Nederland.

Kautto en Similä (2005) *Recently introduced policy instruments and intervention theories*, Sage Publishing.

Kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1 (Politiewet 1993, een eerste beoordeling).

Kamerstukken II 2005-06, 29 628, nr. 25 (Kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie).

Kamerstukken II 2006-07, 30 880, nr. 3 (Memorie van Toelichting Politiewet 2012).

Kamerstukken II 2010-11, 30 880, nr. 11 (Nota van wijziging vaststelling Politiewet 2012).

Kamerstukken I 2011-12, 30 880, 32 822, nr. E (Memorie van Antwoord vaststelling en invoering Politiewet 2012).Kamerstukken II 2012-13, 29 628, nr. 401.

Kamerstukken II 2012-13, 29 628, nr. 348 (Locatiebeleid politie, meldkamers, rechtspraak en openbaar ministerie).

Kamerstukken II 2014–2015, 29 628, nr. 474, p. 3 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake de voortgang van de vorming van de nationale politie).

Kamerstukken II 2014–15, 29 628, nr. 497 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake het Strategisch Huisvestingsplan).

Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 508 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake het Strategisch Huisvestingsplan).

Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Brief van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake de voortgang van de vorming van de nationale politie).

Kamerstukken II 2014-15, 29 628, nr. 554 (Herijkingsnota, bijlage bij de brief).

Kamerstukken II 2015-216, 34485-VI, nr. 4 . (Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016).

Kamerstukken II 2016–17, 34 550 VI, nr. 2 (Begroting 2017 Ministerie van Veiligheid en Justitie).

Korpschef Politie, Minister van Veiligheid en Justitie, Vakorganisaties, COR (2015) Afspraken uitvoering reorganisatie politiewet 2012.

Ministerie van Financiën (2017), Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit Nationale Politie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) Kamerbrief bij Rapport onderzoekscommissie aanbesteding politievoertuigen (commissie Schouten/Telgen)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011) Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012) Instellingsbesluit Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014) Instellingsbesluit Commissie van toezicht op het beheer politie.

Moor et al. (1998) Evaluatie Politiewet 1993 – breedteonderzoek.

Nationale Politie (2013), Aanbestedingsdocument operationeel uniform politie.

Nationale Politie (2012) Inrichtingsplan.

Nationale Politie (2014) Besturingsmodel bedrijfsvoering Nationale Politie, deelproject 2: besturing bedrijfsvoering 2014.

Nationale Politie, Faseplan BVI-BV LT / PDB fase 6 (2016).

Nationale Politie (2016), Governance inkoopstelsel v1.0.

Nationale Politie (2016), Portfolio Transitie Politie. Eerste kwartaal 2016.

Nationale Politie (2015) Rapport plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie 2015.

Nationale Politie (2017). Rapport Basis op orde.

Nationale Politie (2012-2017). Jaarrekening NP 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.

Politiedienstencentrum (2014), Tactisch dashboard PDC augustus 2014. Toelichting (middel)lange termijn .

Politiedienstencentrum (2014) Transitieplan PDC HRM.

Politiedienstencentrum (2015), Hoofdpuntenrapportage programma realisatie maart 2015.

Politiedienstencentrum (2016), Prestatiedashboard PDC december 2016.

Politiedienstencentrum (2016) Rapportage Programma in werking brengen PDC december 2016.

Politiedienstencentrum (2017) Planning PDC februari 2017.

Project Initiatie Document project IV BVI –BV LT (2014).

PWC (2016) Rapport inzicht in omvang personele en materiële budget Nationale Politie 2016-2020.

Realisatieplan Nationale Politie (2012).

Regeling vaststelling LFNP. Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 30 mei 2013 in verband met de vaststelling van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie, nr. 13 079.

Rosenthal et al. (1998) Evaluatie Politiewet 1993 – diepteonderzoek.

Staatsblad 1999, 576 (Besluit van 22 december 1999 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 22 december 1999, houdende wijziging van de Politiewet 1993 en de Wet politieregisters in verband met de overdracht van het beheer van het Korps landelijke politiediensten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Staatsblad 2000, 450 en (Wet van 12 oktober 2000 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

Staatsblad 2007, nr. 180. (Wet van 26 april 2007 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten).

Staatsblad 2015, nr. 223. (Besluit van 8 juni 2015, houdende regels over het beheer van de politie (Besluit beheer politie)).

Stuurgroep evaluatie politieorganisatie (2005). Rapport ‘Lokaal verankerd, nationaal versterkt’.

Strategisch Huisvestingsplan 2013-2025 korps Nationale Politie (2013).

Thijssen (2017), ‘Korpschef geeft toe: politie doorgeslagen in centralisatie en efficiëntie. 'Terug de wijk in'’, *De Volkskrant,* 12 februari 2017.

G Gebruikte afkortingen

AVP	Aanvalsprogramma IV
BAVP	Bijgestelde Aanvalsprogramma IV
BBVI	Breed Bedrijfsvoeringsoverleg
BVH	Basisvoorziening voor Handhaving
BVHRM	Basisvoorziening HRM
BVI-IB	Basisvoorziening Informatie - Integrale Bevraging
BVI-BV	Basisvoorziening Informatie - Bedrijfsvoering
BVO	Basisvoorziening voor Opsporing
COR	Centrale Ondernemingsraad
CPO	Chief Procurement Officer
DBB	Dienst Bewaken Beveiligen
DVO	Districtelijk Veiligheidsoverleg
FM	Facilitair Management
HPR	Hoofdpuntenrapportage
HRM	Human Resource Management
IBO	Interdepartementale Beleidsonderzoek
IKM	Afdeling Inkoopmanagement
IM	Informatiemanagement
IV	Informatievoorziening
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMTO	Korps Managementteamoverleg
LFPN	Landelijk Functiehuis Nationale Politie
LOVP	Landelijk Overleg Veiligheid en Politie

LUIH	Landelijke Uniforme Informatiehuishouding
MT	Management Team
MvT	Memorie van Toelichting
NOS	Niet operationele sterkte
OM	Openbaar Ministerie
OR	Ondernemingsraad
OS	Operationele sterkte
OvD	Officier van Dienst
PDC	Politiedienstencentrum
PDM	Producten- en Dienstenmanagement
RVO	Regionaal Veiligheidsoverleg
SGBO	Staf Grootschalig- en Bijzonder Optreden
SHP	Strategisch Huisvestingsplan
SKL	Staf korpsleiding
VenJ	Veiligheid en Justitie
VIK	Afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten
VtsPN	Voorziening tot samenwerking Politie Nederland

H Commissie Evaluatie Politiewet 2012

Voorzitter:

Drs. W.J. Kuijken
Deltacommissaris

Leden

Mr. P.J. Gortzak
APG – directie Strategie en Beleid

Prof. dr. P. 't Hart
Hoogleraar bestuurskunde Universiteit Utrecht

Prof. dr. F.L. Leeuw
Directeur WODC/Min. Van VenJ en hoogleraar Recht, openbaar Bestuur en Sociaal-wetenschappelijk onderzoek, Universiteit Maastricht

Mw. mr. W. Sorgdrager
Lid Raad van State

Prof. dr. S. van Thiel
Hoogleraar bestuurskunde Radboud Universiteit
Generaal b.d. P.J.M. van Uhm