

## **Regeldruk bij de politie in beeld gebracht**

Vooronderzoek ter identificatie en  
categorisering van knelpunten

drs. B. van der Linden  
drs. P.A. van der Hauw  
drs. A. Bruins

Zoetermeer, mei 2012

Dit onderzoek is gefinancierd door het Programma Politie en Wetenschap.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij EIM. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van EIM. EIM aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with EIM. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of EIM. EIM does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

# Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Achtergrond van het onderzoek	5
1.2	Doel	5
1.3	Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Regeldruk binnen de politieorganisatie: het beeld op hoofdlijnen	7
2.1	Inleiding	7
2.2	Bureaucratie, regeldruk en administratieve lasten bij de politie: afbakening	7
2.3	Knelpunten op het terrein van regeldruk en overige knelpunten	10
3	Bureaucratie bij de politie: knelpunten in beeld gebracht	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Knelpunten als gevolg van externe verplichtingen (externe bureaucratie)	19
3.3	Knelpunten als gevolg van interne verplichtingen (interne bureaucratie)	25
4	Nadere duiding van de uitkomsten	29
4.1	Inleiding	29
4.2	Regeldruk bij de Basispolitiezorg	29
4.3	Regeldruk bij de Recherche	31
4.4	Het capaciteitsbeslag van knelpunten op het terrein van regeldruk	32
5	Conclusies	35
	BIJLAGE I Geraadpleegde literatuur	39
	BIJLAGE II Geïnterviewde personen	43



# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

In discussies over problemen bij de politie en mogelijkheden om de politie efficiënter te maken, duiken ook regelmatig bureaucratie en regeldruk op als mogelijke aangrijpingspunten voor het beleid. Politieprofessionals klagen – net als professionals uit sectoren zoals de zorg en het onderwijs – ook al vele jaren over de bureaucratie en regeldruk in de sector. Bureaucratie en regeldruk worden als enorm en toenemend ervaren, met als gevolg dat de professionals minder aan de uitvoering van hun kerntaken toekomen.

Tegelijkertijd blijkt het niet eenvoudig te zijn om precies de vinger op de zere plek te leggen als het gaat om bureaucratie bij de professionals in het algemeen en bij de politie in het bijzonder. Het is nog steeds onduidelijk hoe groot de bureaucratie onder deze professionals precies is, waar deze precies optreedt en waardoor deze wordt veroorzaakt. Als professionals klagen over bureaucratie blijken de klachten lang niet altijd betrekking te hebben op tijdverslindende administratieve taken. Er wordt bijvoorbeeld ook geklaagd over inhoudelijke taken die moeten worden uitgevoerd, over onhandige automatisering of andere systemen die moeten worden gebruikt, over nieuwe werkmethodieken die ingevoerd moeten gaan worden etc. Kortom, bureaucratie wordt gebruikt als kapstokbegrip waaraan allerlei problemen worden opgehangen die professionals ervaren.

## 1.2 Doel

Tegen deze achtergrond is het voorliggende onderzoek uitgevoerd. Het doel van dit (verkennde) onderzoek is als volgt te formuleren.

Het genereren van een overzicht van actuele knelpunten bij de politie in Nederland en bepalen welk deel van de knelpunten onder de noemer bureaucratie te scharen is.

In het onderzoek worden geïnventariseerde problemen en knelpunten ingedeeld in drie – met elkaar samenhangende – categorieën: knelpunten in de ICT-sfeer, knelpunten in de sfeer van personeel en organisatie en knelpunten in de sfeer van bureaucratie. Binnen deze laatste categorie wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne bureaucratie en wordt aandacht besteed aan:

- 1 De aard van het knelpunt;
- 2 Welke politieprofessionals last ondervinden van het knelpunt;
- 3 De oorzaak van het knelpunt;
- 4 Mogelijke oplossing(en) voor het knelpunt.

## 1.3 Onderzoeksaanpak op hoofdlijnen

Om de knelpunten bij de politie in kaart te brengen en te categoriseren zijn twee stappen gezet:

- Stap 1: Deskresearch, resulterend in een eerste overzicht van knelpunten.
- Stap 2: Expertinterviews ter verificatie en aanvulling van de knelpunten zoals gevonden in stap 1.

### *Stap 1: Deskresearch*

In de afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar knelpunten bij de politie en hebben ontwikkelingen bij de politie regelmatig het nieuws gehaald. Hierdoor is er intussen al behoorlijk wat informatie op dit terrein beschikbaar gekomen. Via deskresearch zijn de knelpunten vanuit die onderzoeken, publicaties en artikelen opgespoord en overzichtelijk geclusterd. Bijlage I geeft een overzicht van de geraadpleegde bronnen.

De gevonden knelpunten zijn vervolgens onderscheiden naar problemen in de randvoorwaardelijke en bureaucratische sfeer. De bureaucratische knelpunten zijn verder geanalyseerd naar aard, wie het treft in de organisatie, oorzaak en (mogelijke) oplossing. Bij de aard van het knelpunt gaat het om de vraag of er sprake is van een inhoudelijke kerntaak, een administratieve taak direct gelieerd aan een inhoudelijke kerntaak of een administratieve taak niet direct gelieerd aan een inhoudelijke kerntaak. Er wordt bepaald welke politieprofessionals last ondervinden van het knelpunt: raken problemen in de bureaucratische sfeer met name de primair uitvoerende laag of juist leidinggevenden? Indien bekend wordt ook aangegeven wat de ontstaansbron van het betreffende probleem is. Voorbeelden van oorzaken zijn wet- en regelgeving van de overheid, interne regels en procedures, externe regels en procedures, niet optimaal georganiseerde werkprocessen en niet goed functionerende ICT-ondersteuning. Tot slot is per knelpunt nagegaan in hoeverre er al maatregelen zijn genomen om ze op te lossen en wat mogelijke oplossingen zouden kunnen zijn.

### *Stap 2: Expertinterviews*

In de tweede stap zijn de bevindingen uit stap 1 via interviews met relevante personen uit de politiewereld geverifieerd en aangevuld. Daarbij is een mix samengesteld van personen uit de operationele laag (agenten), uit de bestuurlijke laag (korpsschefs) en politie-experts. Een volledige lijst van geïnterviewde personen is weergegeven in bijlage II<sup>1</sup>.

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst de problematiek rond regeldruk op hoofdlijnen geschetst, waarbij met name de randvoorwaardelijke problemen binnen de politie op de terreinen van ICT en personeel en organisatie worden geschetst. Hierbij wordt ook de relatie met bureaucratie en regeldruk binnen de politie gelegd. Hoofdstuk 3 zoekt in op de actuele, bureaucratische regeldrukproblemen binnen de politieorganisatie in Nederland, waarbij onderscheid naar zogenaamde externe en interne bureaucratie gemaakt wordt. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksresultaten globaal gekwantificeerd, ingekaderd en nader geduid. Dat resulteert in conclusies, die in hoofdstuk 5 verwoord zijn.

<sup>1</sup> De lijst is samengesteld in overleg met Politie en Wetenschap.

## 2 Regeldruk binnen de politieorganisatie: het beeld op hoofdlijnen

### 2.1 Inleiding

Zoals in de inleiding al is aangegeven is er de afgelopen jaren veel geschreven over de problemen waarmee de Nederlandse politie kampt. Hierbij worden deze problemen ook vaak verbonden met discussie over 'meer blauw op straat' en problemen op het terrein van bureaucratie, administratieve lasten en regeldruk die dit belemmeren. Sterker nog, in sommige publicaties worden bijna alle problemen die binnen de politieorganisatie optreden beschouwd als problemen op het terrein van bureaucratie, administratieve lasten en regeldruk. Bureaucratie, administratieve lasten en regeldruk worden hierdoor containerbegrippen die zo breed worden dat ze hun inhoud en betekenis verliezen.

In dit onderzoek zijn de knelpunten die binnen de politieorganisatie optreden op basis van deskresearch in kaart gebracht en geordend. Doel hierbij was om knelpunten die daadwerkelijk te maken hebben bureaucratie, administratieve lasten en regeldruk te onderscheiden van andere knelpunten en problemen. De bevindingen van deze analyse worden in dit hoofdstuk gepresenteerd, waarbij ook de samenhang tussen de verschillende typen knelpunten wordt aangegeven.

### 2.2 Bureaucratie, regeldruk en administratieve lasten bij de politie: afbakening

De eerste vraag die moet worden beantwoord is de vraag wat het onderscheid is tussen knelpunten bij de politie op het terrein van bureaucratie, administratieve lasten en regeldruk en overige knelpunten. Om deze vraag te beantwoorden gaan we eerst in op de termen bureaucratie, regeldruk en administratieve lasten.

Sinds de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw is er in Nederland veel onderzoek gedaan op het terrein van de administratieve lasten. Hierbij is vooral gekeken naar de administratieve lasten van *bedrijven* en *burgers*, waarbij administratieve lasten als volgt waren gedefinieerd:

*Administratieve lasten zijn de kosten die voor bedrijven of burgers zijn gemoeid met het voldoen aan/naleven van informatieverplichtingen, zoals die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid<sup>1</sup>.*

Naast administratieve lasten kunnen bedrijven en burgers ook nog te maken hebben met inhoudelijke nalevingslasten. Deze zijn gedefinieerd als:

*Inhoudelijke nalevingslasten zijn de kosten die voor bedrijven of burgers zijn gemoeid met het voldoen aan/naleven van inhoudelijke verplichtingen, zoals die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.*

<sup>1</sup> De kosten kunnen zowel worden uitgedrukt in Euro's als in tijd.

Bijvoorbeeld: de kosten die voor een bedrijf zijn gemoeid met het inrichten van een schone en veilige werkplek voor werknemers conform de Arbowetgeving vallen onder de inhoudelijke nalevingskosten. De kosten die vervolgens zijn gemoeid met het verplicht rapporteren aan de overheid dat de Arboregels zijn nageleefd vallen onder de administratieve lasten.

Regeldruk omvat het totaal van alle kosten die gemoeid zijn met het naleven van wet- en regelgeving<sup>1</sup>. Bureaucratie ten slotte duidt op de totale organisatiestructuur die gekenmerkt wordt door aan regels onderheven procedures, verdeling van verantwoordelijkheid, hiërarchie en onpersoonlijke relaties. Bureaucratie uit zich dan doorgaans in een groot en log apparaat van ambtenaren, waar alles traag verloopt, waar het moeizaam is om iets te regelen en waar mensen het gevoel hebben dat ze worden verstrikt in regeltjes en voorschriften.

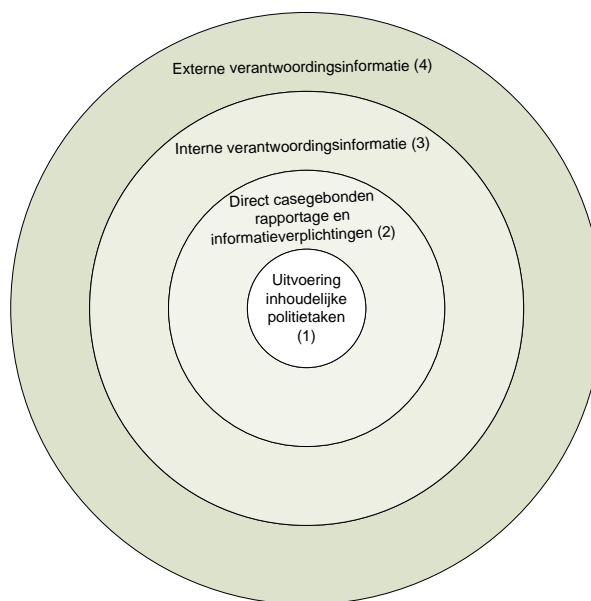
Bovenstaande definities uit het domein van bedrijven en burgers vormen weliswaar ook een goed uitgangspunt voor de definiëring van regeldruk bij professionals (waaronder de politie), maar kunnen niet één op één worden overgenomen. De reden hiervoor is dat er tussen bedrijven (en burgers) enerzijds en professionals anderzijds sprake is van een fundamenteel verschil in doelstelling:

- Bedrijven hebben als kerndoel het produceren van goederen of het leveren van diensten. Bij de invulling van dit doel hebben ze te maken met wet- en regelgeving waaraan ze zich moeten houden. De kosten die hiermee zijn gemoeid vallen onder de kosten van regeldruk (te verdeling in administratieve lasten en inhoudelijke nalevingslasten).
- Bij professionele organisaties zoals de politie vloeien in principe alle taken en werkzaamheden voort uit wet- en regelgeving. Uitgaande van de hiervoor gegeven definities vallen dan ook alle kosten die met de uitvoering van die taken zijn gemoeid onder de kosten van regeldruk.

Langs deze lijnen geredeneerd verliest het begrip 'regeldruk' bij organisaties als de politie zijn betekenis. Om die reden werken we in dit onderzoek met een andere invalshoek wat betreft regeldruk bij de politie. Aan de hand van figuur 1 lichten we dit toe.

<sup>1</sup> Naast administratieve lasten en inhoudelijke nalevingslasten kunnen ook directe kosten die voortvloeien uit wet- en regelgeving (bijvoorbeeld: te betalen leges, belastingen, etc.) hieronder vallen.

Figuur 1 Schematisch beeld van de taken van politiepersoneel



Bron: EIM, 2011

Uitgangspunt in de figuur vormen de verschillende taken en werkzaamheden die politiemensen uitvoeren. De kern van het takenpakket wordt gevormd door het 'eigenlijke werk' van de politieprofessional: de uitvoering van inhoudelijke kerntaken (schil 1), in de volksmond ook betiteld als 'blauw op straat'. De uitvoering van die kerntaken brengt ook een aantal administratieve werkzaamheden met zich mee, die direct verband houden met de uitvoering van de kerntaken. Dit zijn de directe casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen, die veelal te maken hebben met transparantie, rechtmatigheid en/of nodig zijn voor de onderbouwing en bewijsvoering bij eventuele verdere stappen en activiteiten in de juridische keten (schil 2). Voorbeelden zijn: het uitschrijven van een boete, het vastleggen van gegevens bij een aangifte, het aanvragen van toestemming voor een telefoontap, etc. In de derde schil bevinden zich de taken die uitgevoerd worden om richting de eigen interne organisatie verantwoording af te leggen. De vierde en laatste schil tenslotte bevat taken die uitgevoerd worden om externe instanties van (verantwoordings)informatie te voorzien. Hierbij kan het zowel gaan om informatie die aan ketenpartners moet worden verstrekt (bijvoorbeeld: het openbaar ministerie of de jeugdzorg) als om informatie op grond van algemene wet- en regelgeving waarmee ook de politie heeft te maken (bijvoorbeeld: de maandelijkse loonaangifte aan de Belastingdienst of informatie op het terrein van de arbeidsomstandigheden).

Ter verduidelijking het volgende voorbeeld:

- Aanwezig zijn op een plaats delict is een onderdeel van de kerntaak van de politie (schil 1).
- Het opmaken en invoeren van het proces-verbaal is een directe casegebonden rapportageverplichting (schil 2).
- Registratie van urenverantwoording van die dag is interne verantwoordingsinformatie (schil 3).

- Registratie van de rit met de dienstauto is externe verantwoordingsinformatie<sup>1</sup> (schil 4).

De tijd en kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van taken en werkzaamheden uit de tweede, derde en vierde schil zijn te beschouwen als kosten van regeldruk van de politie<sup>2</sup>. Hierbij kan nog worden opgemerkt, dat de aard van de genoemde werkzaamheden sterk kan verschillen en binnen de politieorganisatie veelal door verschillende typen professionals worden uitgevoerd. Zo zullen de directe casegebonden rapportagewerkzaamheden in belangrijke mate door de Basispolitiezorg (BPZ), Rechercheurs of door baliemedewerkers bij de politie worden uitgevoerd, terwijl werkzaamheden die te maken hebben met interne en externe verantwoordingsinformatie meer zullen worden uitgevoerd door medewerkers van staf- en ondersteunende afdelingen bij de politie.

## 2.3 Knelpunten op het terrein van regeldruk en overige knelpunten

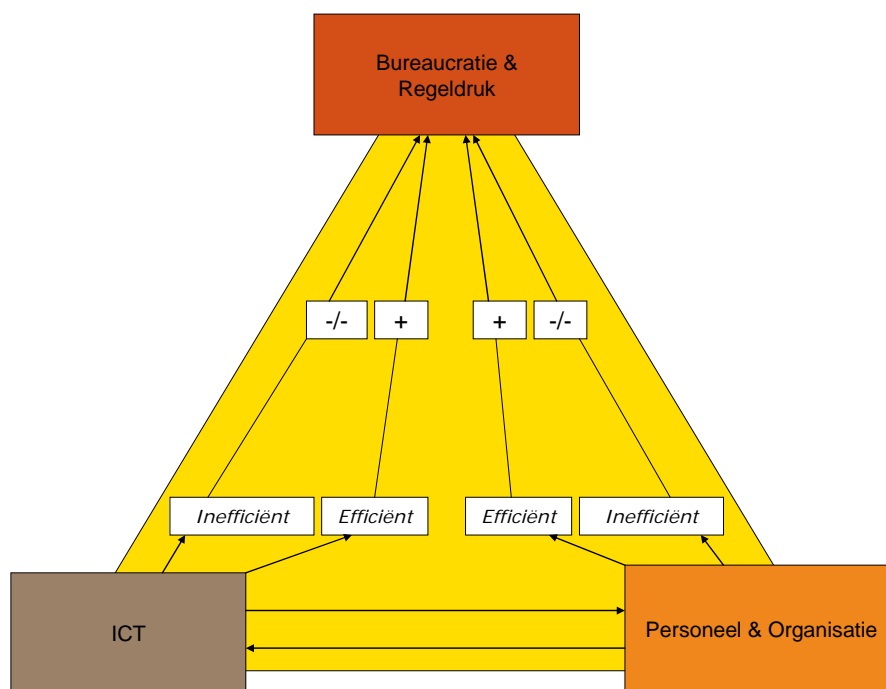
### 2.3.1 Soorten knelpunten en hun samenhang

De werkzaamheden die binnen de politie worden uitgevoerd (zie figuur 1) vinden – net als elders – plaats binnen randvoorwaarden en kaders. Twee belangrijke randvoorwaarden en kaders zijn de wijze waarop de politie is georganiseerd en de mogelijkheden en beperkingen van ICT binnen de politieorganisatie. Op deze twee terreinen worden in de literatuur (en de door ons in het kader van dit onderzoek gehouden interviews) veel knelpunten en problemen gemeld. In veel studies worden deze knelpunten en problemen ook onder de noemer ‘bureaucratie’ geschaard. Strikt genomen vallen ze hier niet onder, maar hangen ze er wel nauw mee samen. Figuur 2 toont de verbanden.

<sup>1</sup> Dit gebeurt ten behoeve van de Belastingdienst.

<sup>2</sup> De werkzaamheden uit de eerste schil zijn dan te vergelijken met de kernwerkzaamheden van bedrijven: het produceren van goederen of het leveren van diensten.

Figuur 2 Knelpunten bij de politie: relaties tussen problemen op het terrein van Bureaucratie & Regeldruk, ICT en Personeel & Organisatie



Bron: EIM, 2011

Knelpunten en problemen op het terrein van ICT en personeel en organisatie vallen niet onder regeldruk, maar hangen er wel mee samen. Ze vormen randvoorwaarden voor de uitvoerende taken van het kernproces. Op het moment dat ICT en personeel en organisatie efficiënt werken, kunnen ze bijdragen aan het terugdringen van de bureaucratie en regeldruk. Echter, bij een inefficiënte werking versterken ze de bureaucratie juist. ICT en personeel en organisatie beïnvloeden elkaar ook.

### 2.3.2 Randvoorwaarde: ICT

Knelpunten en problemen rond ICT binnen de politieorganisatie zijn de afgelopen jaren uitvoering bestudeerd en beschreven. Ze hebben betrekking op de digitale systemen die gebruikt worden binnen de Nederlandse politie om handhavings- en opsporingsinformatie vast te leggen, te delen en te onttrekken.

Een aantal jaar geleden zijn nieuwe handhavings-, opsporings- en capaciteitsmanagementsystemen geïmplementeerd: de Basisvoorziening Handhaving (BVH), de Basisvoorziening Opsporing (BVO) en de Basisvoorziening Capaciteitsmanagement (BVCM). Dat er grote problemen kleven aan deze nieuwe informatiesystemen is onlangs nog door de Algemene Rekenkamer bevestigd<sup>1</sup>. Het grootste euvel lijkt de gebruiksonvriendelijkheid van het systeem te zijn wanneer politiemensen gegevens willen invoeren in of onttrekken aan het systeem<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ICT politie 2010, Algemene Rekenkamer, 23-06-2010.

<sup>2</sup> Dit knelpunt wordt breed onderkend in de interviews: niet alleen op operationeel niveau, maar ook op managementniveau.

Eén van de belangrijkste oorzaken voor de knelpunten die agenten ondervinden met de verschillende basisvoorzieningen is het gebrek aan draagvlak ten tijde van de implementatie ervan<sup>1</sup>. Agenten moesten zich indertijd in allerlei 'aanpassen' aan het systeem. Het systeem stond daarbij niet ter discussie, de ICT-vaardigheden van de gebruiker wel en dat gaf problemen. De term basisvoorziening geeft al aan dat het in feite gaat om een systeem dat veel vaardigheden van de eindgebruiker vereist. Overigens hebben veel agenten nog altijd het gevoel dat er meer belang gehecht wordt aan het systeem dan aan de politieprofessional<sup>2</sup>.

De gebruiksonvriendelijkheid van BVH en BVO uitte zich in de beginfase onder andere door gevallen waarin – na urenlange invoer – gegevens niet meer te traceren waren en zelfs een geval waar het systeem regionaal voor langere tijd helemaal op zwart ging. Tegenwoordig uit de gebruiksonvriendelijkheid zich onder andere in de traagheid van het systeem en de beperktheid van de zoekfunctie (voor het onttrekken van gegevens aan het systeem).

Een ander vaak gehoord ICT-probleem ontstaat eigenlijk als een reactie op de gebruiksonvriendelijkheid van de bestaande systemen: vanwege de beperkingen van BVH en BVO maken politiemensen ten behoeve van de overzichtelijkheid vaak een apart bestand aan vanuit de centrale systemen. Dit gaat gepaard met een gevoel van dubbel werk en dus bureaucratie<sup>3</sup>. Dit is één van de voorbeelden waaruit blijkt dat een inefficiënte werking van ICT kan leiden tot extra bureaucratie.

Een ander voorbeeld is het ontbreken van de koppeling tussen BVH en een aantal voor politiewerk relevante databases zoals GBA, RDW en HKS<sup>4</sup>. Deze databases moeten zeer geregeld door met name Rechercheurs geraadpleegd worden, maar dat kan niet via de huidige basisvoorziening. Dit heeft tot gevolg dat Rechercheurs steeds opnieuw deze databases apart moeten opstarten hetgeen tijdverlies en daarmee efficiencyverlies met zich meebrengt. Opnieuw een voorbeeld van hoe een inefficiënt ICT-systeem het gevoel van bureaucratie versterkt.

Om de gebruiksonvriendelijkheid van de ICT-systemen op te lossen zal bij ontwikkeling van een nieuw systeem op zijn minst de eindgebruiker centraal gesteld moeten worden<sup>5</sup>. De agent moet immers met het systeem om kunnen gaan. Op dit moment is een nieuwe stuurgroep bezig met het verbeteren van het systeem door gebruikers en bouwers bij elkaar te brengen. Belangrijk daarbij is om het gebrek aan expertise op ICT-vlak binnen de eigen organisatie op te vangen door inhuur van externe ICT-specialisten.

<sup>1</sup> Zo wordt zowel door agenten als door leidinggevenden onderkend.

<sup>2</sup> Een probleem wordt in sommige gevallen pas aangepakt als het in het systeem geregistreerd staat en aldus gelabeld is als probleem – niet als de agent zegt dat er ergens een probleem is – zo geven twee van de agenten aan.

<sup>3</sup> Zo wordt aangegeven door de agenten en rechercheurs.

<sup>4</sup> Zo wordt aangegeven door de twee rechercheurs.

<sup>5</sup> Zo stellen niet alleen twee korpschefs, maar ook agenten en rechercheurs.

### 2.3.3 Randvoorwaarde: Personeel en Organisatie

Veel knelpunten die binnen de politie worden genoemd zijn te scharen binnen het domein van het personeelsbeleid en de wijze waarop de politie is georganiseerd.

#### *Organisatie*

Allereerst volgt een bespreking van de meest in het oog springende knelpunten binnen de politieorganisatie waarbij tevens verbanden met regeldruk en bureaucratie gelegd worden.

#### Haperende samenwerking tussen korpsen

Een belangrijk knelpunt als het gaat om de huidige organisatiestructuur van de politie in Nederland is de vaak haperende samenwerking tussen de verschillende korpsen<sup>1</sup>. Deze haperende samenwerking uit zich bijvoorbeeld in verbetertrajecten en innovaties vanuit individuele korpsen die niet centraal vindbaar zijn. Daaraan voorafgaand blijkt dat korpsen de ontwikkeling en operationalisering van dergelijke innovaties binnen het eigen korps in gang zetten omdat landelijk-brede toestemming hiervoor vaak te lang duurt. Wanneer innovaties eenmaal geoperationaliseerd zijn binnen een bepaald korps en succesvol zijn gebleken, zijn andere korpsen vervolgens vaak niet bereid deze over te nemen. Breed erkend ligt daaraan ten grondslag dat korpsen soms simpelweg vanuit de gedachte dat een innovatie die niet geïnitieerd is door het eigen korps weigeren zo'n succesvolle innovatie te implementeren binnen het eigen korps (de zogenaamde not-invented-here-gedachte). Vanuit die opmerkelijke gedachte is een treffend citaat:

*'Ieder politiekorps loopt voorop, maar iedereen loopt een andere kant op.'*

Dit impliceert ook dat effectieve oplossingen om bepaalde bureaucratische knelpunten tegen te gaan soms (bewust) onbenut gelaten worden door korpsen.

Een andere uiting van de soms haperende samenwerking tussen korpsen houdt verband met ICT. Terwijl de informatiesystemen BVH en BVO juist geïmplementeerd zijn om landelijk breed informatie uit te wisselen tussen korpsen voeren korpsen soms informatie op een dusdanig hoog beveiligingsniveau in het systeem in dat deze alleen beschikbaar is voor mensen die bevoegd zijn (need-to-know-basis)<sup>2</sup>. Dat betekent dat informatie die wel in het systeem staat voor andere korpsen vaak toch niet toegankelijk is. Een vergelijkbaar resultaat treedt op als verschillende korpsen met verschillende versies van ICT-systemen werken, waardoor de systemen onderling niet meer met elkaar kunnen communiceren en problemen met de onderlinge uitwisseling van gegevens optreden. In beide gevallen kan het gevolg zijn dat korpsen, die digitaal niet de beschikking hebben over de voor hen relevante informatie, deze via allerlei bureaucratische omwegen (telefonisch consult, indienen van aanvragen etc.) pas kunnen bemachtigen.

Twee laatste voorbeelden op het terrein van de organisatie van de politie en de haperende samenwerking tussen korpsen die daaruit voortvloeit, is dat de inkoop soms per korps afzonderlijk plaatsvindt en dat Arbodienstverlening per korps

<sup>1</sup> Dit probleem wordt door agenten, rechercheurs en politie-experts onderkend. Onder de korpschefs is meer verdeeldheid.

<sup>2</sup> Dit wordt aangegeven door de rechercheurs.

afzonderlijk georganiseerd wordt. Echter, ten aanzien van deze knelpunten is de afgelopen jaren reeds een flinke investering gedaan om dit gelijk te trekken<sup>1</sup>. Weliswaar zorgt een centrale inkoop en organisatie ervoor dat de bureaucratie beperkt wordt, maar belangrijk is ook dat niet alles wat men centraal inkoopt of organiseert automatisch het goedkoopst of het efficiëntst is. De politie zal dus steeds weer een kosten-baten-afweging moeten maken tussen centrale en de-centrale inkoop en/of organisatie.

De verwachting is dat de problemen rondom de haperende samenwerking tussen korpsen door de invoering van de nationale politie grotendeels opgelost gaan worden.

#### Capaciteitsprobleem

Belangrijker nog dan de haperende samenwerking tussen korpsen is het (structurele) capaciteitsprobleem binnen de politieorganisatie waarvan sprake lijkt te zijn. Ten aanzien van de politiecapaciteit heerst een gevoel dat de capaciteit de laatste jaren weliswaar uitgebreid is maar dat de extra banen vooral bij de staf-diensten terecht zijn gekomen<sup>2</sup>. De aanvulling die wel bij de primair uitvoerende laag terechtkomt lijkt bovendien vaak niet volledig beschikbaar, onder andere als gevolg van regelgeving rond werktijden en compensatie na inzet bij grootschalige evenementen<sup>3</sup>. Het gevolg daarvan is dat er op bepaalde uren – ondanks een capaciteitsuitbreiding – een krappe bezetting is. Wanneer er in die uren iets gebeurt, dan worden administratieverplichtingen extra zwaar gevoeld<sup>4</sup>. Ook is het zo dat op het moment dat er (kern)taken en daaraan gelieerde rapportage- en informatieverplichtingen toegevoegd worden, de capaciteit van met name de primair uitvoerende laag steeds meer onder druk komt te staan. Ter illustratie van het wegvloeien van (extra) capaciteit naar taken die voorheen minder zwaar drukten op de politiecapaciteit, volgt nu een bespreking van het tijdsbeslag dat grote evenementen op de politie legt.

Nederland wordt steeds meer een evenementensamenleving. Dit brengt met zich mee dat de verwachtingen vanuit de samenleving (en de politiek) ten aanzien van de veiligheid bij evenementen groeit. Het publiek stelt steeds hogere eisen aan de veiligheid. Dit leidt tot een verhoogde politie-inzet. Met name in de zomermaanden ontstaat zo een capaciteitstekort bij de politie omdat veel gemeenten en private partijen evenementen willen organiseren. Het trekt de politie ook voor een deel weg bij haar kerntaak (veiligheid en handhaving op straat). Om meer terug te kunnen keren naar deze kerntaak zouden oplossingen kunnen zijn: strengere eisen stellen aan het toekennen van een evenementenvergunning of de organisator op laten draaien voor de kosten bij een overschrijding van de politie-inzet. Het nadeel van het laten meefinancieren van de politie-inzet is waar je de grens trekt: wie laat je wel meebetalen en wie niet? Bovendien schept betaalde politie-inzet extra verwachtingen van de kant van de organisator die 'waar voor zijn geld' wil krijgen. Een alternatieve oplossing is daarom de focus naar de voorkant van het proces te verleggen, dus eerst nagaan hoeveel mankracht de

<sup>1</sup> Dit wordt door de korpschefs bevestigd.

<sup>2</sup> Dit probleem is voor korpschefs en agenten/rechercheurs niet erg herkenbaar, maar wordt wel door een politie-expert genoemd.

<sup>3</sup> Dit probleem wordt door alle respondenten onderkend.

<sup>4</sup> Zo wordt gesteld door de agenten.

politie op dat moment beschikbaar heeft voor een evenement en dan de organisator de omvang van het evenement daarop te laten aanpassen. Om met de woorden van een respondent te spreken:

*'Organisatoren van evenementen moeten meer verantwoordelijkheid gaan dragen: 'het is jouw feestje!'*

Het terugdringen van het aantal agenten dat aanwezig is op evenemententerreinen kan daarnaast ook een positief effect hebben. In de huidige maatschappij wekt de aanwezigheid van politie vaak ook agressie op. Bij de beperking van de politie-inzet wordt dit gevoel voor een deel weggenomen. De beperking van de politie-inzet heeft zich bijvoorbeeld ook al in het uitgaansleven bewezen: ook daar is een beweging in gang gezet dat horecabedrijven samen met de politie zorgdragen voor de veiligheid op een uitgaansavond. Daarbij stopt de verantwoordelijkheid van de uitbater dus niet bij de voordeur.

Naast het tijdsbeslag vanuit grote evenementen kost het de politie ook veel tijd om het beheer te voeren over vermiste en gevonden voorwerpen en documenten<sup>1</sup>. In de tijd van de gemeentepolitie is deze taak langzamerhand overgegaan van een gemeentetaak naar een politietaak. Daardoor is het kerntakenpakket van de politie uitgebreid en ook hierdoor komt de capaciteit van de politie verder onder druk te staan. Gemeenten kunnen dit in de toekomst wellicht (weer) zelf afhandelen waarbij zij wel af en toe overleggen met de politie, aangezien vermiste voorwerpen en documenten potentieel gestolen goederen kunnen zijn. De komst van de nationale politie kan deze transitie misschien sneller in gang zetten.

#### Veel overleg met ketenpartners

Ook veel tijd – zeker van leidinggevend – wordt tegenwoordig besteed aan overleggen met ketenpartners zoals het OM, het Veiligheidshuis en gemeenten<sup>2</sup>. Ook hieraan ligt het politiek-maatschappelijke klimaat deels ten grondslag. Door de (overmatige) afwezigheid van leidinggevend op de werkvloer hebben agenten het gevoel dat hun superieuren meer tijd besteden aan niet-kerntaken dan aan hun kerntaak (het aansturen van hun mensen op de werkvloer). Op zich is een formule als het Veiligheidshuis goed, het geeft ook een goed signaal richting de maatschappij. Echter, er zal een goede balans gevonden moeten worden tussen enerzijds overleg en anderzijds operationeel werk op de werkvloer en op straat, zodat ook in de beleving van agenten er niet onnodig veel overlegd wordt met ketenpartners.

#### Certificering

Een ander knelpunt in de organisatie is de nadruk die de politie de laatste jaren legt op certificering<sup>3</sup>. Een certificaat geldt als een minimale eis om de daaraan gekoppelde werkzaamheden uit te mogen voeren. Enkele praktijkvoorbeelden van deze certificeringscultuur zijn de volgende:

- De Recherche mag alleen gecertificeerde mensen inzetten om verdachten te verhoren.

<sup>1</sup> Expliciet genoemd door één van de managers.

<sup>2</sup> Dit probleem wordt onderkend door alle respondenten.

<sup>3</sup> Twee korpschefs en verschillende rechercheurs noemen dit knelpunt.

- Inzet van speurhonden mag alleen dan plaatsvinden als er een gecertificeerde (en geautoriseerde) hondenbegeleider beschikbaar is.
- Verder moeten agenten gecertificeerd zijn om een dienstwapen te mogen dragen en gebruiken.
- Er is een certificaat vereist om een blaastest af mogen nemen.

Eén van de oorzaken voor de verregaande certificering die de politieorganisatie zichzelf oplegt is de politiek-maatschappelijke druk die ontstaan is door incidenten in het recente verleden. Daardoor ziet de organisatie zich genoodzaakt dusdanige maatregelen te nemen dat achteraf op een goede manier verantwoording afgelegd kan worden. Het doortrekken van de verplichte certificering over de gehele linie zorgt echter wel voor een efficiëntieverlies in de uitvoering wanneer gecertificeerde agenten niet direct beschikbaar zijn. Dat kan een gevoel van bureaucratie bij agenten veroorzaken die moeten wachten tot de juiste mensen gearriveerd zijn. Het zal lastig blijven om enerzijds goed met de politiek-maatschappelijke druk om te gaan en anderzijds het efficiëntieverlies te beperken.

### *Personeel*

Ook op het gebied van personeel en personeelsbeleid zijn een aantal actuele knelpunten te onderscheiden die tevens verband houden met bureaucratie.

#### Grote afstand leidinggevenden tot werkvloer

Ten eerste is er de laatste jaren een tendens zichtbaar dat agenten op de werkvloer het gevoel hebben dat de afstand tot hun leidinggevenden vergroot. Alom wordt erkend dat de laag van leidinggevenden binnen de politieorganisatie meer aan het controleren is dan aan het managen<sup>1</sup>. De korpsleiding is voor het gevoel van medewerkers daarmee niet langer bezig met het echte politiewerk. Eén van de oorzaken van de veelvuldige afwezigheid van leidinggevenden op de werkvloer is de nauwe samenwerking met ketenpartners zoals het OM, gemeenten en jeugdzorginstanties. Het debat over goed politiewerk is de laatste jaren mede daardoor uit beeld geraakt. Leidinggevenden sturen nu (te)veel op regels in plaats van te vertrouwen op het vakmanschap van hun mensen. Enerzijds zorgt het sturen op regels in plaats van directe communicatie voor een gevoel van regeldruk bij agenten op de werkvloer, anderzijds leidt intensieve samenwerking met ketenpartners via mondelinge en schriftelijke informatie-uitwisseling met name ook bij de leidinggevenden tot een gevoel van bureaucratie.

#### Kwaliteit personeel vermindert

Een ander breed erkend probleem<sup>2</sup> is de terugloop in kwaliteit van het politiepersoneel in de laatste jaren. Eén van de oorzaken daarvan is de afgelasting van veel interne cursussen en trainingen door een gebrek aan gekwalificeerde (interne) docenten. Ook dit verschijnsel is voor een belangrijk deel terug te voeren op het (structurele) capaciteitsprobleem in de organisatie – met name in de primair uitvoerende laag. Agenten die de cursussen en trainingen moeten verzorgen kunnen vaak de tijd daarvoor niet vrijmaken waardoor vaak kwalitatief mindere docenten ingezet moeten worden of trainingen en cursussen zelfs afgelast

<sup>1</sup> Dit probleem wordt door alle respondenten dan ook onderkend.

<sup>2</sup> Dit probleem in combinatie met het navolgend probleem (rond krijgen van de planning van dienstroosters) wordt door twee korpschefs en twee politie-experts herkend.

worden. Daarmee lijkt bureaucratie een negatief effect te hebben op de kwaliteit van politiepersoneel.

#### Planning van dienstroosters lastig

Sterk verbonden met het capaciteitsprobleem zijn de problemen met het rondkrijgen van de planning van de dienstroosters. Planning wordt onder andere bemoeilijkt omdat wijkagenten (nog steeds) de gaten in de dienstroosters opvullen – met name als het gaat om noodhulp<sup>1</sup>. Oorzaken van dit knelpunt zijn met name de rigide afspraken ten aanzien van werktijden die vastgelegd zijn in de CAO, de LAR<sup>2</sup> en de ATW<sup>3</sup> waardoor een (te) beperkt aantal werknemers inzetbaar is voor de 24-uursdiensten. Daarnaast zijn er ook nog afzonderlijke afspraken gemaakt met de Minister, bijvoorbeeld met betrekking tot de verhoogde inzet van wijkagenten.

#### Focus op kwantiteit door naweeën van prestatiecontracten<sup>4</sup>

Het oorspronkelijke doel van prestatiecontracten was de eigen bijdrage van agenten in kaart te brengen. Het middel daarvoor was de vaststelling van meetbare indicatoren. Uiteindelijk bleek het middel (prestatiecontracten) echter een doel op zich te zijn geworden. Dat heeft geleid tot de afschaffing van de prestatiecontracten. Uit het veld komen geluiden dat ondanks de afschaffing ervan is de focus op kwantiteit dusdanig in de cultuur verweven zit dat leidinggevenden vaak geen andere manier meer weten om sturing aan agenten te geven. Het effect van de prestatiecontracten ebdt dus als het ware nog steeds na. Agenten kunnen daardoor meer gefocust zijn op het behalen van hun 'targets' dan op de uitvoering van hun kerntaken. Het kan een gevoel van interne regeldruk bij agenten veroorzaken.

<sup>1</sup> Toch zijn er ook andere geluiden te horen: in sommige korpsen heeft iedere wijk een agent toegewezen gekregen die ook de ruimte krijgt om regelmatig in de wijk zelf te vinden te zijn.

<sup>2</sup> Landelijke Arbeidstijden Regeling.

<sup>3</sup> Arbeidstijdenwet.

<sup>4</sup> Een korpschef en meerdere agenten en politie-experts erkennen het probleem.



### 3 Bureaucratie bij de politie: knelpunten in beeld gebracht

#### 3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is een aantal knelpunten binnen de politieorganisatie op het terrein van ICT en personeel en organisatie beschreven. Aangegeven is, dat deze knelpunten op zich niet vallen onder de noemer 'bureaucratie en regeldruk', maar dat ze er wel nauw mee samen kunnen hangen. In dit hoofdstuk gaan we nader in de knelpunten die wel onder de 'bureaucratie en regeldruk' vallen. Het betreft hier knelpunten die er direct toe leiden, dat politiepersoneel (veel) tijd moet steken in de vastlegging van informatie en/of de verstrekking van informatie aan de eigen organisatie dan wel externe partijen.

Voordat we de knelpunten behandelen is het goed om vast te stellen, dat een zekere mate van bureaucratie onvermijdelijk en in elke organisatie ook noodzakelijk is, ook al wordt door sommigen elke vorm van bureaucratie als vervelend ervaren. Een teveel aan bureaucratie heeft echter over het algemeen een nadelig effect op een organisatie. Het is zaak om een goed evenwicht te vinden tussen het vastleggen van (verantwoordings)informatie en het vertrouwen op het vakmanschap van de professional. Eén respondent verwoordt het treffend:

*'Bureaucratie moet afgeslankt worden, niet afgeschaft'.*

Een criterium voor het al dan niet vastleggen van gegevens kan bijvoorbeeld zijn of registratie partijen meerwaarde biedt ten aanzien van hun (toekomstige) werkzaamheden. Registraties, die nooit een terugkoppeling of vervolg krijgen, zijn te bestempelen als onnodige en vermijdbare bureaucratie.

In het vervolg van dit hoofdstuk maken we wat betreft bureaucratie bij de politie onderscheid tussen externe en interne bureaucratie. Externe bureaucratie definiëren we als bureaucratie die veroorzaakt wordt door regelgeving van actoren buiten de politieorganisatie. Interne bureaucratie is bureaucratie die ontstaat vanuit extra regels en voorschriften die de politieorganisatie zichzelf oplegt. We brengen eerst de knelpunten als gevolg van externe verplichtingen en daarna als gevolg van interne verplichtingen gedetailleerd in kaart.

#### 3.2 Knelpunten als gevolg van externe verplichtingen (externe bureaucratie)

Externe bureaucratie ontstaat als (extra) regels vanuit de keten of de politiek aan de politie opgelegd worden. Dit kan zich uiten in de vorm van (extra) administratie maar ook in (extra) overlegstructuren met derden. Het huidige politiek-bestuurlijke en maatschappelijke klimaat lijkt dusdanig dat iedere vorm van risico uitgesloten moet worden, hetgeen gebeurt via monitoring, controle en verantwoording. Daarbij kijkt de politiek doorgaans niet verder dan vier jaar. Hierdoor vindt beleidsvoering vaak plaats op basis van incidenten (incidentenpolitiek) wat vaak leidt tot (extra) bureaucratie. Tabel 1 geeft een overzicht van actuele knelpunten die wij onder externe bureaucratie scharen.

Per knelpunt is aangegeven waar in de organisatie (taakvelden en functies) politiemensen direct te maken hebben met het bewuste knelpunt binnen de externe bureaucratie<sup>1</sup>. Bovendien is aangegeven wat de aard van het knelpunt is. Daarbij hanteren we de schilindeling uit figuur 1. De schilnummers corresponderen met de volgende aard van werkzaamheden:

- (1) = Uitvoering inhoudelijke politietaken
- (2) = Directe casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen
- (3) = Interne verantwoordingsinformatie
- (4) = Externe verantwoordingsinformatie

Tabel 1 Externe bureaucratie bij de politie naar functie en aard

<i>Knelpunt</i>	<i>Taakveld</i>	<i>Functie</i>	<i>Aard (schilnummer)</i>
Opmaken proces-verbaal/ opstellen onderzoeksdossiers	Primair uitvoerend	Recherche	(2)
Procedure rondom verhoor van verdachten	Primair uitvoerend	Recherche	(1)
Procedure rondom vaststellen identiteit verdachte	Primair uitvoerend	BPZ	(2)
Procedure rondom Aangiftes	Primair uitvoerend	BPZ	(2)
Procedure rondom in beslag genomen wapens en drugs	Primair uitvoerend	Recherche	(2)
WOB-verzoeken	Specialismen	Bijzondere wetten	(4)
Opvragen van geneeskundige verklaring	Primair uitvoerend	BPZ	(2)
Landelijk overdracht formulier	Specialismen	Jeugd en zeden	(2) en (4)
Rittenroosterregistraties	Primair uitvoerend	BPZ en Recherche	(4)
Vragen van toestemming observaties, taps of camera's	Primair uitvoerend	Recherche	(2)

Bron: EIM, 2011

Uit tabel 1 komt duidelijk naar voren dat externe bureaucratie met name de primair uitvoerende laag raakt (BPZ en Recherche) en daarmee de (uitvoerende) kern van de politie in Nederland. Verder blijkt dat de meeste knelpunten te maken hebben met kerntaken (schil 1) of directe casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen (schil 2).

<sup>1</sup> De in de tabel gehanteerde vierdeling is ontleend aan het onderzoek *De sterkte van de arm* (concept), AEF, Utrecht, 2011.

In het vervolg worden de knelpunten één voor één toegelicht en wordt – indien van toepassing – een link gelegd met de eerder besproken randvoorwaarden.

#### *Opmaken proces-verbaal/opstellen onderzoeksdossiers*

Respondenten geven aan dat het opmaken van proces-verbaal en het opstellen van onderzoeksdossiers voor het OM tegenwoordig veel tijd in beslag neemt en daarmee leidt tot een gevoel van bureaucratie<sup>1</sup>. Het gaat hier om een directe casegebonden informatieverplichting (schil 2) die door de Recherche uitgevoerd wordt. Vroeger kon een Rechercheur een proces-verbaal opmaken waarin een verslag stond van wat de verdachte had gezegd. Omdat in het verleden is gebleken dat verdachten soms onder druk werden gezet moet het proces-verbaal tegenwoordig een letterlijke weergave van het verhoor zijn. Bovendien moet het verhoor nu ook op video vastgelegd worden. Het proces-verbaal moet aangevuld met de opnames naar het OM worden gestuurd, zodat de Officier (en eventueel later de rechter) bij bezwaar van de verdachte kan nagaan of deze onder druk is gezet. In de meeste gevallen wordt er geen bezwaar gemaakt en gebeurt er dus niets met de extra aangeleverde informatie. Eén van de oorzaken van het probleem is het feit dat het OM zich zoveel mogelijk probeert in te dekken tegen toekomstige bezwaren van verdachten door maar zoveel mogelijk informatie van de politie op te vragen. Deze uitgebreide registratievraag vanuit het OM, die dus in de meeste gevallen geen vervolg kent, wordt daarbij nog eens versterkt door het ontbreken van een digitale afhandelingsmogelijkheid: alles gaat nog via de 'papieren weg'. Een directe digitale informatie-uitwisseling is op dit moment ook niet mogelijk door het ontbreken van een koppeling tussen de systemen van het OM en de politie. Aldus zorgt de inefficiëntie van de randvoorwaarde ICT ook hier tot een versterking van de bureaucratie. Een koppeling van de systemen kan zich misschien wat sneller aandienen nu politie en justitie binnen één departement gebundeld zijn, waarmee de randvoorwaarde ICT efficiënter werkt en het bureaucratische probleem van informatie-uitwisseling met het OM deels weggevoerd kan worden.

#### *Procedure rondom verhoor van verdachten*

De Salduz-wetgeving regelt dat een verdachte altijd pas verhoord mag worden als er een advocaat aanwezig is<sup>2</sup>. Dit is een verplichting die vanuit Europese regelgeving sinds 2010 ook aan de politie in Nederland opgelegd is. Omdat dienstdoende agenten die een verhoor willen starten moeten wachten op een advocaat voor de verdachte gaat er vaak kostbare tijd verloren<sup>3</sup>. Hoewel het hier gaat om een kerntaak (het verhoren van een gedachte) die door extra regelgeving op een minder efficiënte manier uitgevoerd kan worden, zorgt dit bij Rechercheurs toch voor een gevoel van bureaucratie. Er zal bij de procedure rondom het verhoor van verdachten een balans gevonden moeten worden tussen aan de ene kant

<sup>1</sup> Dit wordt onderkend door alle respondenten – van agent tot korpschef.

<sup>2</sup> 'Volgens een uitspraak van het EHRM geldt sinds 1 april 2010 het volgende recht voor een aangehouden verdachte binnen Nederland: Als een verdachte aangehouden wordt moet hij of zij voordat het politieverhoor aanvangt, in de eerste zes uur voor politieonderzoek, een raadsman (advocaat) gesproken hebben. Het verhoor van in verzekeringstelling valt hier overigens niet onder. De verdachte mag bij een B- of C-zaak afzien van een raadsman. Bij een A-zaak is het voor de verdachte nooit mogelijk om van een raadsman af te zien.' Bron: <http://nl.wikipedia.org/wiki/Salduz-arrest>, 27-09-2011.

<sup>3</sup> Dit wordt aangegeven door twee korpschefs en alle ondervraagde agenten en rechercheurs.

rechtsbescherming (van de verdachte) en aan de andere kant het vermijden van inefficiëntie bij het uitvoeren van een kerntaak door de politie. Met de huidige strakke regelgeving is er vaak geen ruimte meer voor Rechercheurs om de verhoorprocedure zonder tijdverlies te doorlopen.

#### *Procedure rondom vaststellen identiteit verdachte*

Naar aanleiding van enkele gevallen waarin de tweelingbroer van de dader de schuld op zich nam is Progis<sup>1</sup> ingevoerd. Het gaat hier om een taak direct gelieerd aan een kerntaak en voornamelijk uitgevoerd door de Basispolitiezorg (BPZ). De invoering van Progis heeft niet alleen gezorgd voor een gevoel van bureaucratie door de identiteitscheck zelf maar ook voor logistieke problemen omdat er maar op een beperkt aantal locaties een dergelijke ID-check uitgevoerd kan worden<sup>2</sup>. De extra (reis)tijd die hierdoor verloren gaat zorgt ervoor dat het gevoel van administratieve lastendruk enorm vergroot wordt. Wat er uiteindelijk precies met zulke extra verantwoordingsinformatie gebeurt, is de agenten vaak niet duidelijk. In de zoektocht naar een oplossing zal de logistieke organisatie bij politie in ieder geval moeten verbeteren. Het tijdverlies zal dan een stuk kleiner zijn en het gevoel van bureaucratie bij agenten zal afnemen. Door een betere inrichting van de randvoorwaarde (organisatie) kan aldus het gevoel van bureaucratie beperkt worden tot de noodzakelijke bureaucratie van de ID-check zelf.

#### *Procedure rondom aangiftes*

Aangiftes worden over het algemeen nog steeds op papier geregistreerd. Daarbij moet de politie (BPZ) allerhande gegevens vastleggen, zoals naam van de aangever, benadeelde, chronologische gebeurtenissen en dergelijke<sup>3</sup>. De veelheid aan uit te vragen gegevens is met name bedoeld om te kunnen voldoen aan de (mogelijke) uitvraag van informatie door het OM. Het gaat ook in dit geval om administratieve verplichtingen die gelieerd zijn aan de kerntaak van agenten (schil 2). Echter een gebrek aan digitale aangifte- en verwerkingsmogelijkheden (randvoorwaarde ICT schiet tekort) in combinatie met de veelheid aan te registreren gegevens leidt tot een gevoel van bureaucratie. Aan een oplossing van dit knelpunt wordt gewerkt via de ZSM-werkwijze. De ZSM-werkwijze zorgt ervoor dat een aanzienlijke versnelling in het afdoeningsproces tussen politie en OM wordt gerealiseerd. Een efficiëntere samenwerking met een ketenpartner (het OM in dit geval) zorgt daarmee voor een afname van het gevoel van bureaucratie.

#### *Procedure rondom in beslag genomen wapens en drugs*

Enkele respondenten verwijzen naar de omvangrijke (registratie)procedure die volgt na het in beslag nemen van wapens of drugs. Het gaat om een aan de kerntaak van Rechercheurs gelieerde registratieverplichting (schil 2). De procedure voor een in beslag genomen (vuur)wapen ziet er kortweg als volgt uit. Na inbeslagname van het wapen stuurt de Recherche het ter analyse naar het NFI<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Progis staat voor Programma Informatievoorziening in de Strafrechtketen. Ter vaststelling van de identiteit van een slachtoffer is een apparaat voor een digitale ID-check ontwikkeld.

<sup>2</sup> De problematiek rondom Progis wordt expliciet genoemd door een korpschef en een agent.

<sup>3</sup> Specifieke aangiftes die tijdrovend zijn: aangiftes van huiselijk geweld en woninginbraak.

<sup>4</sup> Nederlands Forensisch Instituut.

die haar analyseresultaten vervolgens terugkoppelt naar de Recherche. Op haar beurt zet zij de resultaten van het NFI in het systeem. Het NFI heeft zelf namelijk geen autorisatie om gegevens in de digitale systemen van de politie te zetten. Hoewel het niet per definitie efficiënter is om twee taken (analyse en registratie) door dezelfde instantie of persoon te laten doen, leidt dit in ieder geval tot een gevoel van bureaucratie. Dit knelpunt is inmiddels aangepakt via een verbeterde registratie vanuit de VTSPN.

#### *WOB-verzoeken*

Een alom gehoorde klacht is de vele WOB-verzoeken die de politie voor de kiezen krijgt: burgers kunnen via de Wet Openbaarheid van Bestuur verzoeken indienen voor inzage in overheidsinformatie<sup>1</sup>. De politie krijgt ieder jaar een groot aantal WOB-verzoeken en heeft soms aparte juridische medewerkers in dienst voor de afhandeling ervan<sup>2</sup> (we scharen de afhandeling van WOB-verzoeken onder het taakveld 'specialismen' en functie 'bijzondere wetten'). Dit is een duidelijk voorbeeld van een taak die uitgevoerd wordt met als doel externe verantwoording (schil 4) - namelijk verantwoording richting de maatschappij. Om de bureaucratie te beperken zal een beter evenwicht gezocht moeten worden tussen enerzijds transparantie geven richting de samenleving en anderzijds de tijdsinvestering aan de kant van de politie hiervoor beperken.

#### *Opvragen van geneeskundige verklaring*

Enkele respondenten geven aan dat het opvragen van een geneeskundige verklaring in geval van mishandeling de BPZ veel tijd kost<sup>3</sup>. Het gaat om een aan de kerntaak (aangifte opnemen van mishandeling) gelieerde registratieverplichting (schil 2). In veel gevallen lijkt deze officiële verklaring niet nodig. Als het bijvoorbeeld alleen om een blauw oog gaat, ziet de agent in kwestie dat zelf ook. Door het verplicht stellen van de geneeskundige verklaring wordt echter de ruimte om pragmatisch te handelen aan een agent ontnomen. Het gevolg is dat de (administratieve) afhandeling bij mishandeling in veel gevallen onnodig lang zal duren (efficiëntieverlies) wat een gevoel van bureaucratie met zich meebrengt bij de agent.

#### *Landelijk overdrachtsformulier*

Een breed erkend probleem in de externe bureaucratie is de complexiteit van het landelijk overdrachtsformulier in geval van minderjarigen (taakveld: 'specialismen'; functie: 'jeugd en zeden')<sup>4</sup>. Deze verplichting is zowel aan te merken als een aan de kerntaak gerelateerde registratieverplichting (schil 2) als externe verantwoordingsinformatie (schil 4) - namelijk verantwoording richting jeugdzorginstanties. Inmiddels is er daarom een oplossing gecreëerd in de vorm van het formulier PVMIN (proces-verbaal minderjarigen) in combinatie met landelijke afspraken met het OM om direct een beslissing te nemen na invullen van dit formulier. Het probleem is echter dat decentraal nog steeds de oude procedure door

<sup>1</sup> Dit wordt onderkend door twee korpschefs, een politie-expert en een agent.

<sup>2</sup> Bij één korps zijn er 2 FTE jaarlijks bezig met het afhandelen van WOB-verzoeken.

<sup>3</sup> Twee agenten brengen dit knelpunt ter sprake.

<sup>4</sup> Dit wordt door bijna alle respondenten als een probleem ervaren.

het OM gevolgd wordt (met één keer per week beslissingen nemen en terugkoppelen en dus niet direct volgend op een ingediend formulier). Landelijke afspraken worden dus niet automatisch decentraal in de praktijk nageleefd<sup>1</sup>. De onnodige bureaucratie als gevolg van het complexe en erg uitgebreide LOF is dus weliswaar weggenomen, maar het gewenste resultaat is nog niet bereikt omdat de samenwerking met een ketenpartner (in dit geval het OM) nog niet efficiënt verloopt.

#### *Rittenroosterregistraties*

De registratie van ritten met dienstauto's is een eis van de Belastingdienst ter voorkoming van privégebruik van dienstauto's door BPZ en Recherche en daarmee aan te merken als externe verantwoordingsinformatie (schil 4). Inmiddels is er overleg gaande tussen het Ministerie van EL&I en Justitie en Veiligheid om deze eis te laten vervallen. Immers, in het merendeel van de gevallen zit er geen vervolg en/of terugkoppeling aan een registratie van ritten, maar vindt registratie slechts plaats uit voorzorg (aantoonbaarheid richting Belastingdienst). Daarmee is ook dit een duidelijk voorbeeld van onnodige bureaucratie.

#### *Vragen om toestemming voor observaties, taps of camera's*

De Recherche dient toestemming voor observaties, het aanbrengen van taps of het aanbrengen van camera's te vragen aan de Officier van Justitie. Het gaat om een aan een kerntaak gelieerde verplichting<sup>2</sup>. De aanvragen kunnen alleen schriftelijk bij het OM ingediend worden. Vervolgens moet de schriftelijke toestemming afgewacht worden. Ook de analyse en het zo nodig vernietigen van getapte gesprekken is tijdrovend<sup>3</sup>. Oorspronkelijk was deze verplichting alleen bedoeld om de advocaat-verdachte-communicatie geheim te houden maar tegenwoordig moeten alle gesprekken in de privésfeer die niet vastgelegd mogen worden, verwijderd worden. Deze enorme tijdsinvestering creëert een gevoel verwijdering van kerntaken en van bureaucratie.

Een ander hieraan gerelateerd probleem is het verkrijgen van een vordering van de Officier van Justitie om camerabeelden vrij te geven bij winkels waar zakkenrollers of winkeldieven actief zijn geweest. Het verkrijgen van de vordering is al tijdrovend en vaak weigeren grootwinkelbedrijven uit privacyoverwegingen dan nog de beelden vrij te geven. Als beelden uiteindelijk wel vrijgegeven zijn moet er een kennisgeving naar het Beslaghuis. Een medewerker van het Beslaghuis moet daarop een ontvangstbevestiging retourneren.

Om agenten weer meer naar hun kerntaken te laten terugkeren moet de politie bijvoorbeeld gerichter gaan tappen of moeten taps afgeluisterd worden door ondersteunende diensten. Bovenal zal de samenwerking met het OM in de toekomst efficiënter moeten gaan plaatsvinden als minimale voorwaarde om het gevoel van bureaucratie terug te dringen.

<sup>1</sup> Dit geldt voor het OM Den Haag. Voor de Openbaar Ministeries in de andere regio's is dit niet bekend bij ons.

<sup>2</sup> Naar voren gebracht door alle ondervraagde rechercheurs.

<sup>3</sup> Zo kost het gemiddeld drie en een half uur om een gesprek dat vastgelegd is, maar waarvoor de geheimhoudingsplicht geldt, te vernietigen.

### 3.3 Knelpunten als gevolg van interne verplichtingen (interne bureaucratie)

Interne bureaucratie ontstaat wanneer de politieorganisatie zichzelf extra regels en voorschriften oplegt. Tabel 2 geeft een overzicht van actuele knelpunten die wij onder interne bureaucratie scharen. Per knelpunt is aangegeven waar in de organisatie (taakvelden en functies) politiemensen direct te maken hebben met het bewuste knelpunt binnen de interne bureaucratie<sup>1</sup>. Bovendien is aangegeven wat de aard van het knelpunt is. Ook hierbij hanteren we de schilindeling uit figuur 1. De schilnummers corresponderen met de volgende aard van werkzaamheden:

- (1) = Uitvoering inhoudelijke politietaken
- (2) = Directe casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen
- (3) = Interne verantwoordingsinformatie
- (4) = Externe verantwoordingsinformatie

Tabel 2 Interne bureaucratie bij de politie naar functie en aard

<i>Knelpunt</i>	<i>Taakveld</i>	<i>Functie</i>	<i>Aard (schilnummer)</i>
Urenregistratie	Primair uitvoerend	BPZ en Recherche	(3)
Aanvragen dienstreizen en indienen declaraties	Primair uitvoerend	BPZ en Recherche	(3)
Ongerichte adressering	Primair uitvoerend	BPZ en Recherche	(3)
Procedure en formulier geweldsmeldingen	Primair uitvoerend	BPZ	(3)
Procedure aanvang Rechercheonderzoeken	Primair uitvoerend	Recherche	(2)
Procedures rondom alcoholcontroles	Primair uitvoerend	BPZ	(2)

Bron: EIM, 2011

Uit Tabel 2 komt naar voren dat ook interne bureaucratie met name de primair uitvoerende laag raakt (BPZ en Recherche) en daarmee de (uitvoerende) kern van de politie in Nederland. Verder blijkt dat meeste knelpunten te maken hebben met interne verantwoordingsinformatie (schil 3) of directe casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen (schil 2).

In het vervolg worden de knelpunten één voor één toegelicht en wordt – indien van toepassing – een link gelegd met de eerder besproken randvoorwaarden.

<sup>1</sup> De in de tabel gehanteerde vierdeling is ontleend aan het onderzoek *De sterkte van de arm* (concept), AEF, Utrecht, 2011.

### *Urenregistratie*

BPZ en Recherche hebben het gevoel dat er nauwelijks iets gebeurt met de urenverantwoording, die zij in het systeem registreren<sup>1</sup>. Dit terwijl het hen toch tijd kost alles netjes in het systeem te zetten. Dit lijkt een typisch voorbeeld van onnodige bureaucratie: een registratie die geen terugkoppeling of vervolg krijgt. Urenregistratie is bedoeld als interne verantwoordingsinformatie (schil 3) voor de leiding en stafdiensten en wordt bij de politie tegenwoordig vastgelegd in het BVCM-systeem<sup>2</sup>. Het gevoel van bureaucratie door de urenregistratie wordt nog eens versterkt door de gebruiksonvriendelijkheid van het systeem (ICT-randvoorwaarde).

### *Aanvragen dienstreizen en indienen declaraties*

Aanvragen van dienstreizen moeten vooraf worden ingediend en meerdere mensen moeten voor akkoord tekenen. Eenzelfde procedure geldt bij het indienen van declaraties van uitgaven tijdens het (Recherche)werk. Het zijn daarmee duidelijke voorbeelden van interne verantwoordingsinformatie (schil 3). Het gaat hier niet alleen om administratieve handelingen van BPZ en Recherche zelf, maar bovendien om het vragen van tekenen voor akkoord aan meerdere leidinggevendenden. Kortom, het is onnodige bureaucratie die de politie zichzelf oplegt. Een oplossing kan zijn om een hele categorie aanvragen en declaraties als standaard aan te merken. Daardoor kan de politieprofessional dit soort aanvragen en declaraties zelf direct afhandelen, zonder dat er eerst door leidinggevendenden akkoord gegeven hoeft te worden.

### *Ongerichte adressering*

Ongerichte adressering houdt in dat mails die niet direct voor een agent bedoeld zijn toch bij de agent terecht komen<sup>3</sup>. Agenten moeten eerst de mail openen en vervolgens screenen om dan vaak tot de conclusie te komen dat deze niet direct met zijn feitelijke werkzaamheden verband houdt. Ongerichte adressering treft zowel BPZ als Recherche en is aan te merken als interne 'verantwoordingsinformatie' (schil 3). Het met ongerichte adressering gepaard gaande tijdverlies kan bij de agent het gevoel van bureaucratie versterken. Ook omgekeerd geldt overigens dat digitale informatie verloren kan gaan die wel relevant is voor agenten omdat mails al op voorhand verwijderd worden. Een oorzaak van dit probleem is dat er simpelweg geen tijd meer is voor een 'koffietafelgesprek'. De mail als digitale communicatievervanger veronderstelt in theorie informatie-uitwisseling zoals dat vroeger aan de koffietafel gebeurde, maar in de praktijk werkt dat vaak niet. Dit is overigens niet alleen een knelpunt dat bij de politie speelt, maar ook in veel andere sectoren. Het is één van de negatieve gevolgen van het digitale tijdperk.

<sup>1</sup> Dit wordt dan ook naar voren gebracht door de ondervraagde agenten en rechercheurs.

<sup>2</sup> Basisvoorziening Capaciteitsmanagement.

<sup>3</sup> Alle lagen van de politieorganisatie ondervinden hier last van en het is dan ook voor alle respondenten een herkenbaar probleem.

### *Procedure en formulier geweldsmeldingen*

Een aantal respondenten noemt de procedure en het formulier rondom geweldsmeldingen als knelpunt<sup>1</sup>. De politieorganisatie heeft zichzelf de regel opgelegd dat als een agent geweld gebruikt heeft, hij dit moet melden bij zijn superieuren. De agent legt daarmee dus intern verantwoording af (schil 3). De precieze procedure is echter voor agenten (BPZ) vaak onduidelijk en het formulier geweldsmeldingen is erg omvangrijk. Een agent die geweld heeft gebruikt weet enerzijds vaak niet bij wie en op welke manier (mondeling of schriftelijk) hij melding moet maken. Als de procedure wel duidelijk is komt het voor, dat agenten die al eerder in de maand een geweldsmelding hebben gedaan niet melden uit angst voor de gevolgen ervan. Daardoor is er vermoedelijk sprake van een aanzienlijke ondermelding. Er ontstaat een verkeerde sfeer wanneer geweldsmeldingen enerzijds als bedreigend worden ervaren door agenten terwijl anderzijds leidinggevenden juist behoefte aan duidelijkheid hebben wat betreft geweldsincidenten. Een oplossing die genoemd wordt is om alleen voor geweldsincidenten die letsel tot gevolg hebben het formulier in te vullen. Een aantal jaren geleden is reeds naar een oplossing toe gewerkt in de vorm van een ontwerp van een digitaal formulier geweldsmeldingen, maar dit is uiteindelijk niet landelijk doorgezet. Op dit moment gebruiken enkele korpsen wel een soortgelijk digitaal formulier (Amsterdam en Utrecht). Ook hieruit blijkt weer de haperende samenwerking tussen de korpsen: er is dus een digitaal formulier maar daar wordt door de meeste korpsen simpelweg geen gebruik van gemaakt. De organisatiestructuur zorgt daarmee voor (onnodige) bureaucratie.

### *Procedure aanvang Rechercheonderzoeken*

Rechercheurs klagen erover dat de procedure voorafgaand aan de start van een (groot) Rechercheonderzoek omvangrijk en tijdrovend is. Alvorens een start te kunnen maken moeten er achter elkaar drie documenten opgesteld worden: een pre-weegdocument, een weegdocument en een projectvoorstel. Om te beoordelen of een zaak aangepakt moet worden zijn er weegploegen en stuurgroepen. Daarnaast moeten alle leden van het uiteindelijke onderzoeksteam geautoriseerd worden. Het is een aan de kerntaak gelieerde rapportageverplichting (schil 2). Er ontstaat een gevoel van bureaucratie wanneer Rechercheurs pas in een laat stadium kunnen aanvangen met hun kerntaak (opsporing). Ook deze (omvangrijke) procedure vindt zijn oorsprong voor een belangrijk deel in de politiek-maatschappelijke druk op de politieorganisatie die ontstaan is naar aanleiding van incidenten in het recente verleden<sup>2</sup>.

### *Procedures rondom alcoholcontroles*

Enkele respondenten geven aan dat wanneer bij alcoholcontrole een overtreding wordt geconstateerd een agent (BPZ) lang bezig is met de administratieve afhandeling van de overtreding<sup>3</sup>. Daarmee is het een registratieverplichting die direct gelieerd is aan een kerntaak (schil 2). Vastgelegd moeten onder andere worden: alle omstandigheden, wat de overtreder in de uren voor de overtreding heeft gedaan en heeft gegeten en gedronken. Aan de andere kant kijkt de

<sup>1</sup> Het gaat om een politie-expert en een aantal agenten en rechercheurs.

<sup>2</sup> Dit wordt genoemd door een korpschef en alle ondervraagde rechercheurs.

<sup>3</sup> Dit knelpunt wordt genoemd door een agent en een rechercheur.

rechter uiteindelijk alleen maar naar het promillage van de overtreder. Ook dit is een voorbeeld van een registratie die doorgaans niet teruggekoppeld of in het vervolg gebruikt wordt en kan daarmee als onnodige bureaucratie bestempeld worden. Dit knelpunt heeft bovendien een sterke overlap met het (randvoorwaardelijke) personeelsprobleem wat betreft het rond krijgen van de planningen: de bezetting 's nachts – wanneer de kans op rijden onder invloed het grootst is – is immers beperkt en de tijd van agenten in verhouding dus kostbaarder. Bij de administratieve afhandelingen als gevolg van alcoholcontroles drukt dit zwaarder dan normaal op agenten.

## 4 Nadere duiding van de uitkomsten

### 4.1 Inleiding

Nu duidelijk is waar binnen de politie knelpunten worden ervaren op het terrein van bureaucratie en regeldruk, wat de aard van die regeldruk is en waar deze vandaan komt, worden de bevindingen in dit hoofdstuk verder ingekaderd en geïdentificeerd. Hierbij koppelen we onze kwalitatieve uitkomsten aan kwantitatieve uitkomsten uit eerdere onderzoeken, zodat een totaalbeeld ontstaat van regeldruk bij de politie. Aangezien in eerdere onderzoeken vooral is gekeken naar de situatie bij de Basispolitiezorg en de Recherche concentreren we ons in dit hoofdstuk ook op die twee onderdelen. Van die eerdere kwantitatieve onderzoeken nemen we het TNO-tijdbestedingsonderzoek<sup>1</sup> als uitgangspunt. De belangrijkste reden voor die keuze is dat in dat onderzoek een uitsplitsing gemaakt is op taakniveau. Dat zorgt voor enige houvast bij de koppeling van onze kwalitatieve resultaten aan taken en tijdbesteding aan die taken<sup>2</sup>.

### 4.2 Regeldruk bij de Basispolitiezorg

Tabel 3 geeft een inschatting van de omvang van bureaucratie en regeldruk bij de Basispolitiezorg.

Tabel 3 Omvang bureaucratie bij Basispolitiezorg, in procenten van de totale werktijd

<i>Knelpunt</i>	<i>Relevante taak<sup>3</sup></i>	<i>Aandeel totale taak in tijdbesteding (in %)<sup>4</sup></i>	<i>Maximaal aandeel knelpunt in tijdbesteding (in %)<sup>5</sup></i>
<i>Externe bureaucratie</i>		13	5
– Procedure rondom vaststellen identiteit verdachte	Aanhouding	2	1
– Procedure rondom aangiftes	Intake	8	4
– Opvragen van geneeskundige verklaring	Onderzoek	3	Nihil
– Rittenroosterregistraties	Intern werk	Nihil	Nihil

<sup>1</sup> *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie*, TNO, 2008.

<sup>2</sup> Eén van de nadelen van deze keuze is dat resultaten uit het TNO-onderzoek uit 2008 dateren. Een relevant recenter onderzoek is onder andere AEF/PA, *Landelijke invoering Frontoffice/Backoffice – Nulmeting en veranderingsproces*, maart 2012. Dit (tijdbestedings)onderzoek maakt echter geen onderverdeling op taakniveau.

<sup>3</sup> Informatie ontleend aan: *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie*, TNO, 2008.

<sup>4</sup> Informatie ontleend aan: *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie*, TNO, 2008.

<sup>5</sup> Inschatting EIM op basis van interviews en eerdere tijdbestedingsonderzoeken.

<i>Knelpunt</i>	<i>Relevante taak</i>	<i>Aandeel totale taak in tijdbesteding (in %)</i>	<i>Maximaal aandeel knelpunt in tijdbesteding (in %)</i>
<i>Interne bureaucratie</i>		<i>6</i>	<i>1</i>
– Urenregistratie	Uren	1	1
– Aanvragen dienstreizen en indienen declaraties	Intern werk	Nihil	Nihil
– Ongerichte adressering	Post	5	Nihil
– Procedure en formulier geweldsmeldingen	Intern werk	Nihil	Nihil
– Procedures rondom alcoholcontroles	Grootschalige Controle	Nihil	Nihil
<b>Totaal administratieve werkzaamheden</b>		<b>20</b>	<b>6</b>
<b>Bandbreedte aandeel administratieve werk- zaamheden</b>		<b>20-40</b>	<b>6-12</b>

Bron: EIM, 2011 mede o.b.v. TNO, 2008

Op basis van de tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Uit het TNO-onderzoek<sup>1</sup> komt naar voren, dat ongeveer 20 procent van de werktijd van Basispolitiezorg gemoeid is met administratief werk<sup>2</sup>. Rekening houdend met het feit dat cijfers uit het TNO-onderzoek enigszins gedateerd zijn, stellen we een bandbreedte in: tussen de 20% en 40% van de totale werktijd binnen de Basispolitiezorg wordt besteed aan administratief werk.
- Maximaal ongeveer een derde hiervan (6 procent van de totale werktijd van Basispolitiezorg) hangt samen met administratieve werkzaamheden die als problematisch worden ervaren<sup>3</sup>. Rekening houdend met de hiervoor ingestelde bandbreedte hangt tussen de 6% en 12% van de totale werktijd bij de Basispolitiezorg dan samen met als problematisch ervaren administratieve werkzaamheden. Hierbij moet worden bedacht, dat een groot deel van het administratieve werk bij de politie nauw is verbonden met de uitvoering van de inhoudelijke kerntaken, waardoor deze administratieve werkzaamheden niet als regeldrukprobleem worden ervaren.

<sup>1</sup> *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie – Nulmeting 2008 profielen agent en rechercheur*, TNO, 2008.

<sup>2</sup> Dit percentage wijkt af van recente resultaten van AEF/PA waar de administratieve last bij de BPZ wordt gesteld op 43%. Deze verschillen kunnen voor een belangrijk deel verklaard worden door een verschil in (tijdschrijf)methode en een aanpassing van het ICT-systeem bij de politie in de periode tussen de twee onderzoeken in.

<sup>3</sup> Er is hier sprake van een maximumschatting, omdat in het TNO-onderzoek eerst is nagegaan hoeveel tijd in totaal aan een bepaalde taak wordt besteed. Vervolgens is dan nagegaan welk deel van deze tijdbesteding betrekking heeft op administratief werk. Zo wordt bijvoorbeeld 8 procent van de werktijd van Basispolitiezorg besteed aan aangiftes, waarbij de helft van deze tijd gaat zitten in administratieve werkzaamheden. Uit ons onderzoek komt naar voren dat het administratieve werk rond aangiftes als bureaucratisch worden ervaren en als regeldrukprobleem worden gezien, maar het is natuurlijk niet zeker dat hiermee alle tijd die aan de administratieve werkzaamheden rond aangiftes als regeldrukprobleem wordt ervaren.

- Het grootste knelpunt bij de Basispolitiezorg zijn de procedures rond aangiftes. Daarnaast is vooral nog onnodige tijd gemoeid met de procedures rond het vaststellen van de identiteit van verdachten en de verplichte urenregistratie.

#### 4.3 Regeldruk bij de Recherche

Tabel 4 geeft een vergelijkbaar overzicht voor de Recherche. Hier is het beeld als volgt:

- Uit het TNO-onderzoek komt naar voren, dat Rechercheurs ongeveer 38 procent van hun werktijd aan administratief werk besteden<sup>1</sup>.
- Maximaal ongeveer 90 procent hiervan (34 procent van de totale werktijd van Rechercheurs) hangt samen met administratieve werkzaamheden die als problematisch worden ervaren.
- Met name bij het opmaken van een onderzoeksdossier en bij het starten van een Rechercheonderzoek ervaren de Rechercheurs regeldruk. Daarnaast is vooral nog onnodige tijd gemoeid met de procedures rond het verhoor van verdachten en het vragen van toestemming voor observaties, taps en camera's.

Tabel 4 Omvang bureaucratie bij Recherche, in procenten van de totale werktijd

<i>Knelpunt</i>	<i>Relevante taak<sup>2</sup></i>	<i>Aandeel totale taak in tijdbesteding (in %)<sup>3</sup></i>	<i>Maximaal aandeel knelpunt in tijdbesteding (in %)<sup>4</sup></i>
<i>Externe bureaucratie</i>		<i>32</i>	<i>22</i>
– Opmaken proces-verbaal/opstellen onderzoeksdossiers	Opstellen onderzoeksdossiers	14	12
– Procedure rondom verhoor van verdachten	Horen van verdachten	8	3
– Procedure rondom in beslag genomen wapens en drugs	Inbeslagname	1	1
– Rittenroosterregistraties	Intern werk	Nihil	Nihil
– Vragen van toestemming observaties, taps of camera's	Camera-beelden en tappen	9	6
<i>Interne bureaucratie</i>		<i>30</i>	<i>12</i>
– Urenregistratie	Uren	Nihil	Nihil
– Aanvragen dienstreizen en	Intern werk	Nihil	Nihil

<sup>1</sup> Het AEF/PA-onderzoek (2012) heeft vanwege de grote diversiteit aan functies binnen de Recherche geen kwantificering aan de administratieve last bij de Recherche gehangen. Daarom wordt ten aanzien van rechercheurs afgezien van het opstellen van een bandbreedte.

<sup>2</sup> Informatie ontleend aan: *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie*, TNO, 2008.

<sup>3</sup> Informatie ontleend aan: *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie*, TNO, 2008.

<sup>4</sup> Inschatting EIM op basis van interviews en eerdere tijdbestedingsonderzoeken.

<i>Knelpunt</i>	<i>Relevante taak<sup>2</sup></i>	<i>Aandeel totale taak in tijdbesteding (in %)<sup>3</sup></i>	<i>Maximaal aandeel knelpunt in tijdbesteding (in %)<sup>4</sup></i>
indienen declaraties			
– Ongerichte adressering	Post	3	Nihil
– Procedure aanvang	Onderzoek	27	12
Rechercheonderzoeken			
<b>Totaal administratieve Werkzaamheden</b>		<b>38</b>	<b>34</b>

Bron: EIM, 2011 mede o.b.v. TNO, 2008

#### 4.4 Het capaciteitsbeslag van knelpunten op het terrein van regeldruk

In tabel 5 zijn de uitkomsten vertaald naar het capaciteitsbeslag dat bij de Basispolitiezorg en de Recherche is gemoeid met administratief werk in het algemeen en knelpunten op het terrein van regeldruk in het bijzonder. Het beeld is als volgt:

- Als bij de Basispolitiezorg en de Recherche respectievelijk 20-40 en 38 procent van de werktijd wordt besteed aan administratief werk, komt dit neer op respectievelijk ruim 3.600-7.400 en 1.200 FTE<sup>1</sup>.
- Met de uitvoering van administratieve werkzaamheden die als bureaucratische knelpunten worden ervaren is bij de Basispolitiezorg maximaal tussen de 1.100 en 2.200 FTE gemoeid en bij de Recherche maximaal ongeveer 1.100 FTE mee gemoeid.
- Bij beide onderdelen is de meeste capaciteit gemoeid met bureaucratische knelpunten die voortkomen uit externe regelgeving.

<sup>1</sup> Ontleend aan (totale) personeelsbezettingcijfers uit het onderzoek *De sterkte van de arm* (concept), AEF, Utrecht, 2011.

Tabel 5 Capaciteitsbeslag van knelpunten op het terrein van bureaucratie

Taakveld/ functie	In % van totale werktijd <sup>1</sup>		In FTE dat ermee gemoeid is <sup>2</sup>
Basispolitiezorg			
– Aandeel administratief werk	20-40		3.657-7.433
– Aandeel administratief werk dat als knelpunt wordt ervaren (maximum)	6-12		1.115-2.230
– waarvan a.g.v. externe regelgeving	5		929
– waarvan a.g.v. interne regelgeving	1		186
Recherche			
– Aandeel administratief werk	38		1.215
– Aandeel administratief werk dat als knelpunt wordt ervaren (maximum)	34		1.100
– waarvan a.g.v. externe regelgeving	22		712
– waarvan a.g.v. interne regelgeving	12		388
Totaal primair uitvoerend			
– Aandeel administratief werk	22-40		4.872-8.648
– Aandeel administratief werk dat als knelpunt wordt ervaren (maximum)	10-15		2.215-3.330
– waarvan a.g.v. externe regelgeving	8-12		1.641-2.570
– waarvan a.g.v. interne regelgeving	3		574-760

Bron: EIM, 2011 mede o.b.v. TNO, 2008 en AEF, 2011.

<sup>1</sup> Zie tabel 3 en 4.

<sup>2</sup> Ontleend aan capaciteitsverdeling van de politieorganisatie in *De sterkte van de arm* (concept), AEF, 2011.



## 5 Conclusies

In dit onderzoek – dat het karakter van een vooronderzoek heeft – is in kaart gebracht welke knelpunten op het terrein van bureaucratie en regeldruk binnen de Nederlandse politieorganisatie momenteel spelen. Hierbij is ook in kaart gebracht wat de aard van die knelpunten is, waar ze optreden en waardoor ze worden veroorzaakt. Op basis van het onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken<sup>1</sup>.

*Conclusie 1: Maximaal 10 à 15 procent van de werktijd van uitvoerend politiepersoneel is gemoeid met administratief werk dat als bureaucratisch en regeldruk wordt ervaren*

Dit percentage – dat is afgeleid uit de diverse al in het recente verleden uitgevoerde regeldrukmetingen bij de politie – loopt uiteen van maximaal 6 tot 12 procent bij Basispolitiezorg tot maximaal 34 procent bij de Recherche. Met de uitvoering van deze als bureaucratisch ervaren administratieve taken is een capaciteit van maximaal 2.200 FTE gemoeid.

*Conclusie 2: Bureaucratie en regeldruk worden vooral door externe regelgeving veroorzaakt*

Overall geldt dit voor ongeveer driekwart van regeldruk die wordt ervaren. De rest (een kwart) wordt veroorzaakt door regels die binnen de politiekorpsen zelf zijn opgesteld. Bij de Basispolitiezorg is de externe invloed overigens groter dan bij de Rechercheurs (respectievelijk 83 en 65 procent).

*Conclusie 3: Administratief werk waarbij regeldruk wordt ervaren betreft vooral taken die direct samenhangen met de uitvoering van inhoudelijke kerntaken*

Bij Basispolitiezorg leiden vooral kerntaken als aangiftes en vaststellen van de identiteit van verdachten tot administratief werk waarbij regeldruk wordt ervaren. Bij de Recherche treedt dit op bij kerntaken als het opmaken van een proces-verbaal (onderzoeksdossiers), het starten van een nieuw Rechercheonderzoek, het vragen van toestemming voor observaties, taps of camera's en het verhoren van verdachten.

*Conclusie 4: Uitvoerend politiepersoneel doet ook veel administratief werk waarbij geen regeldruk wordt ervaren*

Van de totale werktijd van uitvoerend politiepersoneel gaat 12 à 24 procent op aan administratief werk waarbij geen bureaucratie of regeldruk wordt ervaren. Dit percentage loopt uiteen van 14 à 28 procent bij de Basispolitiezorg tot 4 procent bij de Recherche. Dat bij dit administratieve werk geen regeldruk wordt ervaren heeft te maken met het feit, dat ook hier veelal sprake is van

<sup>1</sup> De conclusies van EIM zijn enerzijds gebaseerd op interviews uit dit onderzoek en anderzijds op de onderzoeken van TNO (2008) en AEF (2011). Met name bij de eerste vier conclusies zijn de bevindingen uit de interviews gecombineerd met de uitkomsten uit de eerder uitgevoerde conclusies.

werkzaamheden die direct samenhangen met en voortvloeien uit de uitvoering van inhoudelijke kerntaken.

*Conclusie 5: Knelpunten op het terrein van ICT en organisatie zorgen voor extra bureaucratie en regeldruk*

Regeldruk wordt niet alleen in belangrijke mate veroorzaakt door externe regelgeving (zie conclusie 2), maar externe randvoorwaardelijke factoren zorgen ook voor extra regeldruk. Het gaat hierbij om knelpunten op het terrein van ICT en organisatie die ertoe leiden dat de wijze waarop uitvoerend politiepersoneel hun administratieve taken moeten uitvoeren op een minder efficiënte wijze plaatsvindt. Hierdoor wordt de regeldruk voor uitvoerend politiepersoneel groter dan nodig is.

In principe zijn al maatregelen genomen om deze externe, randvoorwaardelijke factoren te verbeteren (zie de plannen op het terrein van ICT bij de politie en de invoering van de nationale politie).

*Conclusie 6: Veel aandacht voor/inzicht in 'Blauw meer op straat', nog weinig aandacht voor/inzicht in 'Meer blauw op straat'*

In nagenoeg alle studies die op het terrein van regeldruk bij de politie zijn uitgevoerd is gekeken naar de regeldruk en administratieve lasten waarmee uitvoerend politiepersoneel (agenten of Rechercheurs) te maken hebben. Hierover is ondertussen dan ook al veel informatie beschikbaar en worden stappen gezet om zaken te verbeteren (bijvoorbeeld door formulieren te vereenvoudigen). Gevolg hiervan kan zijn, dat het huidige uitvoerende politiepersoneel in de toekomst minder tijd hoeft te besteden aan de afhandeling van administratieve werkzaamheden, waardoor ze meer tijd krijgen voor de uitvoering van hun inhoudelijke kerntaken. Het onderdeel 'Blauw meer op straat' is hiermee goed afgedekt.

Waar nog weinig aandacht aan is besteed – en dus ook nog weinig inzicht in is – is de vraag naar de regeldruk bij het overige politiepersoneel. Anno 2009 was 29 procent van het politiepersoneel werkzaam in staf- of managementfuncties, terwijl nog eens respectievelijk 16 en 11 procent werkzaam was in ondersteunende of specialistische functies. Bovendien geldt, dat het aandeel van personeel in functies als staf, leiding en ondersteuning sinds 1994 flink is gegroeid (van 36 procent in 1994 tot 55 procent in 2009). Hoeveel heeft personeel in deze functies te maken met regeldruk? En in hoeverre zijn administratieve taken (en daarmee een deel van de bureaucratie en regeldruk) met de uitbreiding van die functies verschoven van het uitvoerende politiepersoneel naar ondersteuning, staf en leiding? In hoeverre kan bij deze functies de regeldruk worden vermindert en hoeveel tijd en capaciteit zou hiermee vrij kunnen worden gespeeld voor uitvoerende politietaken? Beantwoording van dit soort vragen geeft inzicht in de mogelijkheden om 'Meer blauw op straat' te krijgen.

*Conclusie 7: Mogelijkheden voor vervolgonderzoek: regeldruk bij ondersteunende diensten en staf/leiding*

Op basis van het voorgaande ligt het voor de hand om als vervolg op dit inventariserende vervolgonderzoek in kaart te brengen, hoe groot de bureaucratie en regeldruk zijn bij staf-, management-, ondersteunende en/of specialistische functies binnen de politie. Dit zou eventueel kunnen worden gecombineerd met

de vraag naar het effecten van de invoering van de nieuwe politieorganisatie op de omvang van deze diensten en functies.

*Conclusie 8: Het beeld rond regeldruk bij de politie is in grote mate vergelijkbaar met het beeld bij andere professionals*

Ook bij professionals als docenten en verpleegkundigen is tussen 20 en 30 procent van de werktijd gemoeid met de afhandeling van administratief werk waarbij regeldruk wordt ervaren. Ook daarbij geldt, dat deze regeldruk veelal het gevolg is van externe factoren en dat de administratieve werkzaamheden veelal nauw zijn verbonden met de uitvoering van inhoudelijke kerntaken. Tenslotte geldt, dat ook binnen instellingen uit het onderwijs en de gezondheidszorg nog weinig bekend is over regeldruk die neerslaat bij ondersteunende diensten, stafdiensten en management.



## BIJLAGE I    Geraadpleegde literatuur

*Inventarisatie administratieve belasting van de politie - vooronderzoek ter identificatie van knelpunten*, EIM, 2006.

*Laaghangend fruit: Meer blauw op straat door administratieve vereenvoudiging*, Website voor de politie, 2006.

*Tijdbesteding en beleving AL Politie - Nulmeting profielen agent en rechercheur*, TNO, 2008.

*Resultaten Veiligheid - top vijf knelpunten (wijk)agent en rechercheur*, Regeldruk.nl, 2008.

*De Groningse agent aan het woord*, Raadsfractie SP Groningen, 2009.

*Is het beleid of is erover nagedacht?* Paul Hölzenspies (Tijdschrift voor de politie), 2009.

*Red tape'? Blauw op straat - onderzoek resultaten korpsinitiatieven vermindering AL politiekorpsen*, Andersson Elfers Felix In-pact, 2009.

*Onderzoek SP: 'Agenten willen meer politieposten in de buurt'*, ANPV, 2009.

*Feasibility Studies naar de PIOFACH-taken van de politie (deel 1)*, KPMG, 2009.

*Rapport: politie heeft teveel personeel*, Bart de Koning (HP De Tijd), 2009.

*De agent aan het woord*, SP (Agnes Kant en Ronald van Raak), 2009.

*AL gereduceerd - vier korpsinitiatieven voor AL-reductie*, BZK, 2010.

*De Haagse agent aan het woord*, Raadsfractie SP Den Haag, 2010.

*Meer blauw op straat*, Rijksoverheid.nl, 2010.

*ACP wil compensatie voor nieuwe regelgeving*, Telegraaf.nl, 2010.

*Minder dossiers naar OM door computerfalen*, Telegraaf.nl, 2010.

*De kogel moet door de kerk - pamflet over de toekomst bij de politie*, Auke van Dijk et al., 2010.

*Rapport (niet) voor de wijk - De tijdbesteding van wijkagenten*, COT (Instituut voor veiligheids- en crisismanagement), 2010.

*Nauwelijks extra blauw op straat*, RTL Nieuws, 2010.

*Expertmeetings professionals*, Sira, 2010.

*Toenemende bureaucratie belemmert politie*, NRC Handelsblad, 2010.

*Regionale politiekorpsen wisselen onvoldoende informatie uit*, Rijksoverheid.nl, 2010.

*Onderzoek samenwerkingsafspraken politie 2008*, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), 2010.

*Nationale politie heilloos plan*, Brabants Dagblad, 2010.

*Minder bureaucratie voor professionals: het kan geregeld worden*, Jasper Sterenburg (Christen Democratische Verkenningen), 2010.

*Een onderzoek naar werkomstandigheden en werkbeleving onder politiemensen*, Eenvandaag ism politiebonden, 2010.

*Werkvloer luidt de noodklok: politie vleugellam door administratiezucht*, NPB, 2010.

*ICT politie 2010*, Algemene Rekenkamer, 2010.

*Onderzoeken bevestigen beeld ACP: situatie bij politie zorgelijk*, ACP, 2010.

*Meer blauw aan het bureau*, Jan Willem Navis, Spits 21-10 2010.

*Beroepstrots en regeldruk*, Daniël van Geest (InternetSpiegel onderdeel van ICTU), 2010.

*Korpschef op de bres*, Blauw, 2010.

*Discussie: Politie in diepe crisis*, Crimesite, 2010.

*Veiligheidscongres 2010 - toespraak Opstelten*, Rijksoverheid.nl, 2010.

*Rekenkamer start onderzoek BVH en vtsPN*, Sander Hulsman, 2010.

*Registratie van 12-minners door de politie*, EIM, 2010.

*Weg met bureaucratie*, NPB, 2010.

*Nationale politie: minder bureaucratie, meer kwaliteit*, Rijksoverheid.nl, 2010.

*Middenbestuur reageert zuinig op wetsvoorstel nationale politie*, Nrc.nl, 2010.

*Operatie Blauw: weg met de bureaucratie bij de Nederlandse politie*, Bart de Koning, 2010.

*Informatiegestuurde politie van en met blauw - Het Frontoffice-Backoffice concept in politieregio Hollands Midden*, Politieacademie (PA), 2011.

*Nationale politie? Los eerst de computerproblemen maar op*, Volkskrant.nl, 2011.

*Aanvalsplan bureaucratie: minder regels, meer op straat*, Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011.

*Falende politie*, Kamerleden Marcouch en Berndsen, 2011.

*Onze geloofwaardigheid staat op het spel*, Actueel / Politie ICT, 2011.

*PVDA en D66 willen opheldering over politie*, NU.nl, 2011.

*Politie heeft kwaliteit in papierwerk nodig*, NU.nl, 2011.

*Papier is vijand voor agent*, Nrc.nl, 2011.

*Armslag voor de politieprofessional*, Actal, 2011.

*De sterkte van de arm* (concept), Andersson Elffers Felix in opdracht van Programma Politie en Wetenschap, 2011.

*Landelijke invoering Frontoffice/Backoffice – Nulmeting en veranderingsproces*, AEF/PA, 2012.



## BIJLAGE II    Geïnterviewde personen

<i>Nr.</i>	<i>Naam</i>	<i>Organisatie</i>	<i>Functie</i>
1	Jaap Timmer	Windesheim en VU	Lector en docent politiestudies
2	Han Busker	NPB	Bondsvoorzitter
3	Jan Stikvoort	Korps Hollands-Midden	Korpschef
4	Jacob Poot	Korps Hollands-Midden	BPZ: CVD en procescoördinator
5	Ben Ketelaar	Korps Hollands-Midden	Rechercheur en hulpofficier
6	Martin Sitalsing	Korps Twente	Korpschef
7	Wilbert Paulissen	Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	Korpschef
8	Dhr. Warning	Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	Rechercheur
9	Dhr. Westdijk	Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD)	Rechercheur
10	Waldo de Boer	Korps Hollands-Midden	Directeur informatie-organisatie