



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Derde onderzoek vorming nationale politie

*Onderzoek naar het in
werking brengen van basisteams
en districtsrecherche
per 1 januari 2015*

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Inleiding | 3 |
| 2 | In werking brengen basisteams en districtsrecherche: vier ambities | 4 |
| 3 | Randvoorwaarden | 6 |
| 3.1 | Informatievoorziening | 6 |
| 3.2 | Bedrijfsvoering | 7 |
| 3.3 | Personele reorganisatie | 8 |
| 3.4 | Sturing | 8 |
| 4 | Conclusies | 10 |



1

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op de vorming van de nationale politie. Over het eerste jaar van de reorganisatie heeft de Inspectie in twee rapporten de voortgang van een aantal operationele doelen beschreven¹. Bij brief van 9 september 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie de Inspectie verzocht het toezicht te verbreden naar het gehele veranderproces, door naast de operationele doelen ook de personele reorganisatie en het in werking brengen van de nieuwe politieonderdelen bij het toezicht te betrekken. Zijn verzoek was specifiek om daarbij het accent te leggen op mogelijke risico's, zodat zo nodig tijdig kan worden bijgestuurd in het proces van de realisatie.

Op 10 juni 2014 heeft de minister het zogenoemde Actualisatie Realisatieplan Nationale Politie aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin een gewijzigde aanpak, met de consequenties voor planning en governance tot eind 2017, is vastgelegd². Er is voor gekozen om voor de korte termijn prioriteit te geven aan het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche. Dit derde onderzoek van de Inspectie naar de vorming van de nationale politie richt zich dan ook op het in werking brengen van de basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015, door de politie aangeduid als 'Dag 2 Gereed'. In het onderzoek staat de vraag centraal of zich risico's voordoen in relatie tot het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche per 1 januari 2015 en, zo ja, welke daarvan de belangrijkste zijn. De Inspectie richt zich in dit verband op risico's ten aanzien van het feitelijk in werking brengen van basisteams en districtsrecherche, van cruciale randvoorwaarden, van inrichting en werking van de sturing en van de doelen die met de vorming van de nationale politie worden beoogd.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van voortgangsrapportages en door het houden van interviews met sleutelfunctionarissen en met politiechefs, hoofden regionale regieteams, teamchefs basisteams en districtsrecherche, en inhoudelijke specialisten zoals functioneel beheerders, capaciteitsmanagers of planners en P&O-functionarissen, in drie eenheden, en aanvullend met een aantal teamchefs in nog twee andere eenheden.

¹ Onderzoek van de Inspectie naar aanleiding van een desbetreffend verzoek van de minister, zie rapport "Nationale politie op koers?" juli 2013 en "Tweede onderzoek vorming nationale politie" juni 2014.

² Bijlage bij Kamerstuk 29 628, nr. 456.



2

In werking brengen basisteam en districts- recherche: vier ambities

‘Dag 2 Gereed’ houdt in dat de politie op 1 januari 2015 de basisteam en de districtsrecherche in werking brengt. Hiervoor heeft de politie vier ambities geformuleerd en afgestemd met de minister, waarop resultaten moeten worden behaald: teamchef met mandaat, driehoeksoverleg, resultaten versus capaciteit en wijkagenten. De Inspectie stelt op basis van haar onderzoek vast dat de resultaten van deze ambities kunnen worden gehaald. Daarbij signaleert de Inspectie dat zich wel risico’s voordoen, in de aanloop naar 1 januari 2015 en voor de periode daarna.

De ambities zijn er mede op gericht dat er ook na het in werking brengen van de nieuwe teams een goede verbinding blijft met het bevoegd gezag. Voor het bevoegd gezag is van belang dat er ook na de vorming van de nieuwe teams een duidelijk aanspreekpunt is, dat de teamchefs voldoende mandaat hebben, dat de gemaakte afspraken over de veiligheidsagenda kunnen worden uitgevoerd, en dat er wijkagenten zijn.

De teamchefs zullen zijn benoemd op 1 januari 2015. De politie heeft naar verwachting in de loop van dit najaar 90 procent van de teamchefs basisteam en districtsrecherche benoemd. Dit wordt aangevuld tot 100 procent met tijdelijke tewerkstelling. Op basis van een door de politie ontwikkeld ‘landelijk model Teamchef’ wordt mandaat verleend aan de teamchefs, en geven de politiechefs van de eenheden de teamchefs een opdracht om voor hun team een werkplan op te stellen. De politie doet voor de tijdelijke tewerkstelling een beroep op medewerkers die niet hebben gesolliciteerd naar de functie van teamchef, of die daarvoor zijn afgewezen. Aandachtspunt hierbij is dat deze teamchefs toch voldoende gemotiveerd moeten zijn voor het in werking brengen van de teams vanaf 1 januari 2015. Ook verdient aandacht dat niet alle teamchefs op 1 januari 2015 goed voorbereid kunnen beginnen, omdat zij pas later worden aangesteld of pas per 1 januari kunnen vertrekken uit hun huidige functie.

Meestal wordt de nieuwe teamchef het aanspreekpunt voor het bevoegd gezag en de deelnemer aan het driehoeksoverleg. Afhankelijk van de lokaal gemaakte afspraken is dat soms de districtschef of (in enkele grote steden) de politiechef. In een enkel geval bestaat hierover nog onduidelijkheid. Met het oog op een effectieve relatie met het bevoegd gezag is het van belang om eventuele onduidelijkheid in de rolverdeling op dit punt niet te lang te laten bestaan. De driehoeken blijven overigens grotendeels functioneren zoals ze nu al zijn ingericht.



Op 1 januari 2015 is in grote lijnen bekend hoe de teams zijn samengesteld. Verreweg de meeste medewerkers gaan rechtstreeks met hun huidige team op in het nieuwe basisteam. Alleen voor de specialistische functies zoals die van intakemedewerker geldt dat het langer zal duren voordat de definitieve invulling duidelijk is. Ook voor de medewerkers van de districtsrechercheteams is dat niet altijd direct duidelijk. Veel van deze teams worden immers nieuw gevormd. Wanneer er rond de huidige werkplek meerdere districtsrechercheteams worden ingericht, is niet altijd op voorhand bekend in welk team de medewerkers worden geplaatst.

Voor de resultaten die van de nieuwe teams worden verwacht, baseren de teamchefs zich op de bestaande integrale veiligheidsplannen en landelijke prioriteiten, en op de opdracht van de politiechefs aan de teamchefs voor het opstellen van het werkplan van hun team. Aandachtspunt is dat de politie nog niet beschikt over eenduidige middelen voor capaciteitsmanagement om het bevoegd gezag van tevoren inzicht te geven in de capaciteit die beschikbaar is voor de wensen vanuit bestuur en openbaar ministerie. Ook verdient aandacht dat er vooral bij de districtsrecherche op sommige plaatsen bij de start op 1 januari 2015 een aanzienlijke feitelijke onderbezetting is, waardoor het behalen van de beoogde resultaten in het begin moeilijk te realiseren zal zijn.

Landelijk voldoet het aantal wijkagenten al aan de norm van 1 wijkagent per 5000 inwoners per regionale eenheid, maar nog niet in alle eenheden komt de bezetting van de wijkagenten overeen met het Inrichtingsplan. In Oost-Nederland is het tekort ongeveer 200 fte, en in Noord-Holland en Zeeland - West-Brabant, elk ongeveer 50 fte. Gezien de bepaling bij deze ambitie “behoudens op te vullen vacatures” is de invulling van de wijkagenten zeker realiseerbaar. Aandachtspunt is dat er blijkens de interviews een gebrek is aan geschikte “schaal 9-wijkagenten” die een belangrijke rol krijgen bij het inrichten van het gebiedsgebonden werken in de nieuwe basisteams. Ook is er binnen eenheden sprake van een overschot in één district en een tekort in een ander district, wat niet gemakkelijk door verschuiving kan worden opgelost omdat wijkagenten veelal binding hebben met hun wijk en met het plaatselijke bevoegd gezag.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het markeren van een datum voor de mijlpaal van het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche met name voor leidinggevenden focus geeft aan de verandering binnen de organisatie. Politiechefs, hoofden regieteam en teamchefs waarderen de richtinggevende functie daarvan. Wel is er het gegeven dat het tempo van de ontwikkeling per team sterk verschilt. Dit brengt mee dat deze mijlpaal, als gevolg van de uniformering van werkwijzen, voor vergevorderde teams soms eerder een remmende dan een bevorderende werking heeft.



3

Randvoorwaarden

In het vorige hoofdstuk heeft de Inspectie de haalbaarheid besproken van de ambities voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche en daarbij aandachtspunten benoemd waarmee de korpsleiding rekening kan houden in het proces naar 1 januari 2015.

Voorts heeft de Inspectie risico's geïdentificeerd die niet direct zijn gerelateerd aan de ambities, maar die wel van belang zijn voor de verdere inwerkingbrenging van de teams in de periode na 1 januari 2015 of voor de gehele transitieperiode. Deze risico's betreffen belangrijke randvoorwaarden. Het gaat om informatievoorziening, bedrijfsvoering, personele reorganisatie en sturing.

3.1 Informatievoorziening

Parallel aan het in werking brengen van de teams neemt de politie op 1 januari 2015 volgens de planning van het BAVP³ enkele landelijke HRM-systemen in gebruik, waarvan een deel nu nog regionaal is. Dit betreft onder andere Beaufort NP (landelijk bronsysteem voor personeelsgegevens), BVCM NP (landelijke set voorzieningen ter ondersteuning van capaciteitsmanagement), Gemal (landelijk systeem voor salarisverwerking) en Youforce (een gebruikersinterface). De beoogde datum van 1 januari 2015 valt samen met de datum van het in werking brengen van de basisteams en de districtsrecherche.

Zeer kritiek tijdpad voor de implementatie van het landelijk bronsysteem Beaufort NP

Tijdens het onderzoek van de Inspectie had de politie nog niet besloten welke processen Beaufort NP precies gaat ondersteunen. Hierover moet eerst duidelijkheid bestaan voordat de relevante testen kunnen plaatsvinden. De finale test voor de gehele keten van HRM-systemen die daarna moet volgen en die oorspronkelijk in oktober zou plaatsvinden, is nu gepland voor half december. Indien uit deze ketentest blijkt dat de systemen nog onvoldoende gereed zijn, dan resteren er nog slechts twee weken om de benodigde aanpassingen te realiseren en het systeem betrouwbaar werkend op te leveren. Dit vormt naar het oordeel van de Inspectie een groot risico.

³ BAVP: Bijgesteld Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie.



Niet goed vullen van Beaufort NP

Tot juli 2014 ging de politie ervan uit dat het nieuwe Beaufort NP automatisch kon worden gevuld. Dit bleek echter niet mogelijk te zijn, zodat alsnog moest worden overgegaan tot het handmatig genereren van personeelsgegevens door de eenheden. Dit heeft onder grote tijdsdruk plaatsgevonden. Geïnterviewde specialisten hebben aangegeven dat dit reële risico's heeft voor de kwaliteit van de gegevens. Als de gegevens van het bronsysteem Beaufort NP van onvoldoende kwaliteit zijn, heeft dat gevolgen voor onder meer de juistheid van personeelsgegevens in processen-verbaal en voor de salarisbetalingen.

Personeelsgegevens niet meer altijd actueel

Met de nieuwe landelijke HRM-systemen worden verschillende, maar niet alle HRM-processen ondersteund. Dat betekent dat er na 1 januari 2015 nog steeds regionale systemen nodig zijn voor bijvoorbeeld autorisaties en opleidingen. Deze regionale systemen worden voorlopig niet aan het landelijke Beaufort NP gekoppeld, zodat de noodzakelijke personeelsgegevens vanaf 1 januari 2015 handmatig moeten worden bijgehouden. Tijdens het onderzoek hebben diverse geïnterviewden grote twijfels geuit over het goed bijhouden van personeelsgegevens in die regionale systemen. Het daardoor mogelijk ontbreken van actuele personeelsgegevens heeft gevolgen voor bedrijfsvoering en interne dienstverlening.

3.2 Bedrijfsvoering

Een belangrijk onderdeel van de veranderagenda van de politie is de centralisering van de bedrijfsvoering in het Politiedienstencentrum (PDC). Dit is een grote opgave. In het geactualiseerde Realisatieplan geeft de politie voor de bedrijfsvoering prioriteit aan ondersteuning bij het in werking brengen van de basisteams en de districtsrecherche. Daarom is in dit verband de vorming van het PDC uitgesteld tot 2015.

Bedrijfsvoering onvoldoende verbonden met de rest van de organisatie

Naar het oordeel van de Inspectie vindt de ontwikkeling van de bedrijfsvoering onvoldoende plaats in verbinding met de rest van de organisatie. Hierdoor ontbreekt de beoogde integraliteit bij het in werking brengen van de teams. Zo blijkt uit het onderzoek dat de bedrijfsvoering pas zeer recentelijk is betrokken bij het opstellen van de landelijke werkingsdocumenten (de blauwdrukken voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche). Uit het onderzoek komt ook naar voren dat er een dreigend tekort aan bedrijfsvoeringscapaciteit is voor het implementeren van die blauwdrukken. Het gebrek aan integraliteit tussen bedrijfsvoering en operatiën houdt, ook gezien de vele afhankelijkheden en de noodzaak van verbinding, tevens een risico in voor de verdere implementatie van de veranderagenda.

Onduidelijke status PDC

Hoewel de korpsleiding de vorming van het PDC heeft uitgesteld, heeft het PDC in de praktijk al concrete vormen aangenomen: er zijn al functionele onderdelen en leidinggevend van het PDC. De hoofden bedrijfsvoering van meerdere eenheden hebben de medewerkers bedrijfsvoering feitelijk al losgelaten; functionarissen van het PDC die moeten fungeren als liaison voor de medewerkers, vangen dat niet overal adequaat op. Veel van de energie binnen de bedrijfsvoering gaat nu toch al naar de vorming van het PDC, ondanks het besluit tot uitstel. Dit gaat ten koste van de toch al zeer beperkte capaciteit voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche, ook na 1 januari 2015.



3.3 Personele reorganisatie

De personele reorganisatie heeft vertraging opgelopen waardoor er op 1 januari 2015 voor de meeste medewerkers geen duidelijkheid bestaat over hun formele rechtspositie in de nieuwe organisatie. Hierdoor vormt de personele reorganisatie – hoewel die formeel los staat van het in werking brengen van de teams – daarbij toch een complicerende factor.

Onduidelijke communicatie heeft negatief effect op draagvlak en commitment

De onduidelijkheid over de rechtspositie door de vertraging in de personele reorganisatie heeft nadelige effecten op draagvlak en commitment bij de medewerkers. Bij hen bestaat ook onduidelijkheid over de relatie tussen enerzijds het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche en anderzijds de personele reorganisatie. De korpsleiding wil de medewerkers in november hierover meer duidelijkheid verschaffen door een gerichte communicatieactie. De inhoud hiervan moet aan hoge eisen voldoen: enerzijds kan de korpsleiding niet vooruitlopen op de formele consequenties van de reorganisatie, maar anderzijds wil de korpsleiding wel tegemoetkomen aan de vele vragen die er bij de medewerkers leven. Het is van belang dat de verstrekte uitleg goed wordt begrepen, omdat anders de verwarring van medewerkers over hun rechtspositie toeneemt en het draagvlak voor de transitie verder wordt aangetast. Langer wachten met informeren houdt datzelfde risico in.

3.4 Sturing

Eind 2013 heeft de politie besloten de sturing van het veranderproces aan te passen, om effectiever te kunnen sturen op veranderingen en belangrijke mijlpalen. De belangrijkste wijziging is de inrichting van een programmaraad voor elk van de vier zogenoemde inspanningclusters:

1. het uitvoeren van de personele reorganisatie;
2. het in werking brengen van het PDC en de stafdirecties voor de bedrijfsvoering;
3. het in werking brengen van de IV (Informatievoorziening);
4. het in werking brengen van de eenheden, de korpsstaf en de directie Operatiën.

Trage totstandkoming van de nieuwe governance

Uit het onderzoek komt naar voren dat de nieuwe governance nog goeddeels zijn werking moet krijgen. Twee van de vier programmaraden zijn per juli 2014 ingesteld en één of twee keer bijeen geweest; de programmaraad IV is feitelijk nog niet ingesteld. Alleen de werkwijze van de programmaraad voor inspanningcluster 1 heeft zich verder ontwikkeld, omdat die al langer bestaat. Door deze trage start heeft de nieuwe governance voor de eerste belangrijke mijlpaal, het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche, tot nu toe een beperkte betekenis.

Ondoorzichtige besluitvorming

Het onderzoek toont aan dat de nieuwe governance de oude structuren nog niet heeft vervangen maar er in feite deels naast is komen te staan. Er fungeert een programmaraad voor het in werking brengen van het PDC, voorgezeten door de directeur PDC, waarin tevens bedrijfsvoering aan de orde komt. Met de introductie van de nieuwe governance is daar een nieuwe programmaraad voor inspanningcluster 2 naast gekomen, voorgezeten door een lid van de korpsleiding. Voor inspanningcluster 3 is er geen programmaraad actief, hoewel die volgens de nieuwe governance wel ingesteld had moeten zijn. Er functioneert een programmaraad voor het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie (AVP), waarvan de korpschef zelf de



gedelegeerd opdrachtgever is en waarin diverse onderwerpen van de informatievoorziening aan de orde komen. Als wordt besloten om conform de nieuwe governance ook de programmaraad voor het in werking brengen van de informatievoorziening in te richten, ontstaat ook hier een dubbeling. Daarnaast blijkt dat besluiten buiten de programmaraden om worden genomen. Deze verschillende structuren zorgen ervoor dat niet altijd inzichtelijk is waar welke besluiten worden genomen.

Onvoldoende integrale sturing

Bij de implementatie van de eerste belangrijke mijlpaal van de veranderagenda, het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche, vindt tot op heden onvoldoende afstemming plaats met de belangrijke ontwikkelingen binnen bedrijfsvoering en informatievoorziening. Zo vormt de uitrol van de landelijke HRM-systemen een complicerende factor bij de inwerkingbrenging van basisteams en districtsrecherche waardoor onnodige tijdsdruk is ontstaan en diverse noodmaatregelen moesten worden getroffen. Ook kent de vorming van het PDC een eigen dynamiek zoals hiervoor al is beschreven.

Daarnaast stelt de Inspectie vast dat de organisatie overwegend te optimistisch rapporteert over de voortgang van de veranderagenda; de uitkomsten van dit inspectieonderzoek wijzen hier ook op. Dit is kwetsbaar.



4

Conclusies

De politie staat voor een majeure opgave. Er moeten veranderingen worden doorgevoerd die elk op zichzelf grote gevolgen hebben voor de organisatie: naast de vorming van het korps zelf wordt een groot deel van de bedrijfsvoering gecentraliseerd en wordt de totale informatievoorziening van de politie de komende jaren gemoderniseerd. Daarbij moet tevens een structurele besparing worden gerealiseerd.

De Inspectie komt tot de conclusie dat de beoogde resultaten voor het in werking brengen van basisteams en districtsrecherche haalbaar zijn maar dat zich ook een aantal belangrijke risico's voordoet voor de periode erna op het gebied van informatievoorziening, bedrijfsvoering, personele reorganisatie en sturing. Als de gevolgen van deze risico's niet worden ondervangen, heeft dat consequenties voor de kwaliteit van het in werking brengen van de basisteams en de districtsrecherche en voor de mogelijkheden om de einddoelen van de realisatie van de nationale politie te bereiken. Belangrijke oorzaak van deze risico's is de wijze waarop de planning tot nu toe plaatsvindt. De politieorganisatie is al meerdere keren geconfronteerd met de noodzaak om de planning aan te passen, omdat deze te ambitieus bleek. Dit houdt een risico in voor de effectiviteit en de langetermijngerichtheid van de planning. Verder leidt de onvoldoende integrale sturing ertoe dat te veel tegelijk wordt opgepakt, omdat samenhang en onderlinge afhankelijkheden onvoldoende in beeld zijn. Er zullen keuzes moeten worden gemaakt om elk van de bovengenoemde grote veranderingen op een effectieve manier te implementeren.

In de gewijzigde governance komt naar het oordeel van de Inspectie de noodzakelijke integraliteit van de sturing nog onvoldoende tot uiting. Dit vormt – in combinatie met de gesignaleerde trage totstandkoming van de nieuwe governance, de deels ondoorzichtige besluitvorming en de wijze waarop de planning tot nu toe plaatsvindt – een risico voor de sturing op de gehele veranderagenda. Als gevolg daarvan, en door het in de tijd naar achteren verplaatsen van realisaties zonder de totale termijn aan te passen, ontstaat het risico dat tegen het eind van de



transitieperiode, eind 2017, achterstanden in de veranderagenda cumuleren, waardoor de einddoelen⁴ van de nationale politie niet worden gehaald.

Tijdens een organisatieverandering met een omvang zoals deze is het vanzelfsprekend dat zich risico's voordoen. Door de geïdentificeerde risico's in beeld te brengen wil de Inspectie eraan bijdragen dat de doelen van de veranderagenda worden bereikt.

⁴ De door de minister geformuleerde einddoelen voor de nationale politie zijn:

1. bijdragen aan het veiliger maken van Nederland;
2. ruimte voor de professionaliteit van de politie;
3. versteviging van de lokale verankering.



Missie Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt voor de samenleving, de ondertoezichtgestelden en de politiek en bestuurlijk verantwoordelijken toezicht op het terrein van veiligheid en justitie om inzicht te geven in de kwaliteit van de taakuitvoering en de naleving van regels en normen, om risico's te signaleren en om organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt de Inspectie bij aan een veilige en rechtvaardige samenleving.

nationale politie Derde onderzoek v

politie Derde onderzoek vorming na

Derde onderzoek vorming nationale

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
communicatie@inspectievenj.nl

www.ivenj.nl

November 2014 | Publicatienummer: J-25467

Formzet, Zoetermeer

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

vorming nationale politie Derde ond