

Beleidsdoorlichting bekostiging politie

Uitzicht op inzicht in – elementen van sturing op – het functioneren van de politieorganisatie

Artikel 31.2 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid

Managementsamenvatting

De politie levert een essentiële bijdrage aan onze democratische rechtstaat. Zij zorgt dat wetgeving wordt gehandhaafd, door op te treden tegen overtredingen en misdrijven. Daarnaast beschermt zij iedereen die in Nederland woont of verblijft en verleent zij hulp aan mensen die deze nodig hebben. De politie doet dit alles in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Daarmee draagt de politie bij aan veiligheid in onze samenleving.

Vanuit de samenleving is de vraag naar die veiligheid haast onbegrensd. De mensen, het materieel en de financiële middelen waarmee dit gerealiseerd moet worden zijn dat niet. Dit betekent dat in het realiseren van de taken van politie, er keuzes gemaakt moeten worden over de inzet van die middelen. Zicht op en inzicht in de effectiviteit in de uitvoering van taken en sturing op de politieorganisatie is nodig om keuzes over de inzet van politie en over investeringen in politie zo goed mogelijk te maken.

Zoals beschreven in de begroting, heeft de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) een financierende en regisserende rol ten aanzien van de politie. Hierbij worden drie verantwoordelijkheden onderscheiden. De Minister is verantwoordelijk voor:

- 1) de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestedel;
- 2) de bevoegdheden en het beheer ten aanzien van de politie, en
- 3) de landelijke beleidsdoelstellingen die minstens eens in de vier jaar, gehoord hebbende het College van procureurs-generaal en Regioburgemeesters, door de Minister worden vastgesteld.

Vanuit de verantwoordelijkheden voor de politieorganisatie en het beheer ervan vindt sturing plaats op de politieorganisatie door het Ministerie van JenV. Om een op kennis en inzicht gefundeerd gesprek over het functioneren van politie te voeren, is het nodig om beter te weten wat de huidige stand van het zicht op en inzicht in beleidseffectiviteit is. Deze beleidsdoorlichting beoogt hieraan conclusies te verbinden en daarmee handvatten te bieden voor het verder ontwikkelen van dit gesprek.

In deze **beleidsdoorlichting** is onderzocht *op welke wijze en met welk effect* in de periode 2017-2020 sturing heeft plaatsgevonden op een goed functionerende politieorganisatie vanuit het budget van artikel 31.2 van de rijksbegroting en de verantwoordelijkheid van zowel de Minister van JenV als de korpschef. Dit is gestoeld op het beleidsargument dat als de politieorganisatie goed functioneert, er sprake is van beleidseffectiviteit. Het *Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) effectiviteit politie* uit 2017 is een markant punt in het denken over effectiviteit en vormt het startpunt van deze beleidsdoorlichting.

De centrale **onderzoeksvragen** van de beleidsdoorlichting zijn:

1. In hoeverre en – waar relevant – op welke wijze is in de periode 2017-2020 uitvoering gegeven aan de in de kabinetsreactie overgenomen aanbevelingen uit het IBO effectiviteit?
2. In hoeverre heeft de implementatie van deze overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk bijgedragen aan het beoogde effect?
3. Zijn in de beschikbare brondocumenten voorbeelden te vinden van andere maatregelen – niet genomen naar aanleiding van de kabinetsreactie op het IBO effectiviteit – gericht op de effectiviteit van de politieorganisatie en in hoeverre hebben deze bijgedragen aan het beoogde effect?

Voor de **analyse** is gebruik gemaakt van schriftelijk bronmateriaal, verrijkt door middel van **interviews** met betrokkenen. Naar aanleiding van het IBO effectiviteit politie is een aantal initiatieven ondernomen. Deze en andere maatregelen die gericht zijn op een goed functionerende politieorganisatie laten beleids- en voor een deel doelrealisatie zien. Uit de analyse blijkt echter dat,

in lijn met de bevindingen van het IBO effectiviteit politie, het inzicht ontbreekt om conclusies te kunnen trekken over doeltreffende en/of doelmatige aanwending van de financiële middelen op artikel 31.2 waarmee deze maatregelen zijn gefinancierd.

Een belangrijke observatie uit de analyse is dat er geen gezamenlijk bepaalde criteria voor een goed functionerende politieorganisatie voorhanden zijn, waardoor activiteiten, maatregelen en beleid niet of beperkt een koppeling met dit overkoepelende beleidsdoel bevatten. Het ontbreken van gedragen criteria voor een goed functionerende politieorganisatie (en daarmee het ontbreken van een normenkader) leidt tot de volgende drie **conclusies**.

1. Uit de analyse (en de praktijk) blijkt dat het ingewikkeld is om gezamenlijk bepaalde criteria voor het functioneren van de politieorganisatie te definiëren, tenzij op macroniveau, zoals bijvoorbeeld 'vertrouwen in de politie';
2. In de fase van beleidsvorming is er beperkt aandacht voor de koppeling van het beleid aan (criteria voor) een goed functionerende politieorganisatie, waardoor sturing op en monitoring en evaluatie van beleid wordt bemoeilijkt, en
3. Doordat onduidelijk is wat de gezamenlijk bepaalde criteria van (aspecten van) een goed functionerende politieorganisatie zijn, kan er geen onderzoek worden gedaan naar de staat hiervan en de mate waarin er sprake is van invloed op een goed functionerende politieorganisatie, wat het lerend vermogen van zowel departement als politie beperkt.

Om het zicht op en het inzicht in de effectiviteit van beleid en sturing op de politieorganisatie te vergroten is meer kennis en onderzoek nodig gericht op de aspecten van een goed functionerende politieorganisatie en betekenisvolle normering hiervan. Daarnaast is het van belang dat bij de vorming van beleid, activiteiten en maatregelen, er (meer) aandacht is voor de integrale effecten van de beleidsinzet, zodat de sturing (vanuit de Minister) zich hierop kan focussen. Tot slot moet worden bezien of en in welke mate het gesprek over het functioneren van politie kan worden verrijkt met een zinvolle verdieping van de relatie tussen de gestelde beleidsdoelen en de verstrekte middelen.

Deze constatering leidt tot de volgende **aanbevelingen** die in samenhang nader uitgewerkt dienen te worden in een **onderzoek- en evaluatieagenda**.

Verbeter de – integraliteit van - sturing op en monitoring van een goed functionerende politieorganisatie

1. Formuleer expliciet waar de sturing van de Minister van Justitie en Veiligheid zich op richt in relatie tot de middelen waarmee de politie wordt bekostigd en in verhouding tot het gezag en de politie zelf, zodat vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de politieorganisatie gestuurd kan worden.
2. Bezie met inachtneming van de geldende kaders wanneer een bijzondere bijdrage meerwaarde heeft en wenselijk is en accepteer dat verantwoording over de algemene bijdrage niet op hetzelfde niveau kan plaatsvinden in relatie tot de ambitie om taken en middelen beter met elkaar in verbinding te brengen.
3. Maak – bij nieuw en bestaand beleid – expliciet op welke wijze en met welke informatie monitoring plaatsvindt, zodat op basis daarvan sturing kan plaatsvinden.
4. Richt op de prioritaire beleidsthema's een dialoog in met de belangrijkste partijen vanuit het departement, gezag, politie en relevante derden om, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, de voortgang op deze thema's te monitoren en hierop te reflecteren om zodoende de aanpak te versterken. Met deze rijkere verantwoording wordt het lerend vermogen van departement en politie versterkt.

Vergroot het inzicht in elementen van, en sturing op, het functioneren van de politieorganisatie

5. Onderzoek of ten aanzien van de politieorganisatie gezamenlijk gedragen ontwikkelrichtingen gedefinieerd kunnen worden – in het bijzonder gericht op beheer en organisatieontwikkeling – zodat zinvol gesproken kan worden over de inspanningen ten dienste hiervan. Gebruik deze ontwikkelrichtingen als motivering voor (nieuwe) beleidsinitiatieven.
6. Onderzoek de doorwerking van sturing op de politieorganisatie, onder andere aan de hand van sturingsinitiatieven, zoals de Veiligheidsagenda en de ontwikkelagenda's. Bezie of actuele ontwikkelingen als Rijkverantwoordens daarin behulpzaam kunnen zijn.
7. Ga door met initiatieven die meer zicht verschaffen op het functioneren van de politie in de maatschappelijke praktijk, zoals het Informatie- en Analyseteam en gebruik die inzichten voor het formuleren van beleid. Betrek hierbij onderzoek naar een betekenisvolle relatie tussen beleidsdoelen en hiervoor verstrekte middelen.

Tot slot: voorzie deze analyse, conclusies en aanbevelingen van een **periodieke herijking** om het zicht op en inzicht in effectiviteit van politie blijvend te ontwikkelen.

Inhoud

Managementsamenvatting.....	2
1. Introductie.....	7
1.1. Doel.....	8
1.2. Onderzoeksvragen	8
1.3. Afbakening	8
1.4. Interdepartementaal beleidsonderzoek effectiviteit politie	10
1.5. Overig beleid gericht op een goed functionerende politieorganisatie.....	11
1.6. Leeswijzer.....	11
2. Opvolging flexibiliteitsagenda.....	12
2.1. Opvolging versterken van dialoog en ‘professioneel terugpraten’	12
2.2. Opvolging verminderen van knellende kaders	13
2.3. Opvolging versterken van lerend vermogen.....	14
3. Realisatie en effect van beleid gericht op een goed functionerende politieorganisatie	16
3.1. De Veiligheidsagenda.....	16
3.2. De ontwikkelagenda GGP	19
3.3. De ontwikkelagenda Opsporing.....	22
3.4. Moderne technologie	24
3.5. De afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst.....	26
3.6. De capaciteit voor politiezorg.....	27
3.7. De evaluatie van de Politiewet 2012	28
4. Uitgaven	31
4.1. Bekostiging van politie en het beleid.....	31
4.2. Beeld van de uitgaven van de politie	35
4.3. Doelmatigheid.....	36
5. Doorwerking significant minder middelen.....	37
5.1. Ordes van grootte	37
6. Interviews.....	39
7. Conclusies en aanbevelingen	45
7.1 Conclusies.....	45
7.2 Aanbevelingen: onderzoek- en evaluatieagenda.....	46
Bijlage 1: Literatuurlijst	48
Referentielijst	48
Overig geraadpleegde bronnen	49
Bijlage 2: Afkortingen.....	53
Bijlage 3: Methode	55

B3.1. Aanpak	55
B3.2. Definities	60
B3.3. Kwaliteitsborging	60
Bijlage 4: Organisatie van sturing en toezicht op de politieorganisatie	62
Bijlage 5: Jaarlijkse bijdragen aan politie 2017-2020.....	67
Bijlage 6: Politie en een veilige samenleving	69

1. Introductie

De politie bewaakt de Nederlandse rechtsorde door erop toe te zien dat mensen zich houden aan de geldende wet- en regelgeving. Daarnaast is de politie de aangewezen instantie voor burgers om in geval van nood een beroep op te doen. De functie van de politie is in zijn essentie als volgt in de Politiewet 2012 (Pw2012) omschreven:

“De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.”

De Pw2012 betekende het begin van de invoering van de Nationale Politie (NP) naar aanleiding van het besluit van kabinet Rutte I. Deze reorganisatie van het politiebestedel naar een nationale inrichting vond plaats om bij te dragen aan een veiliger Nederland, door de politie slagvaardiger, doeltreffender en doelmatiger te kunnen laten opereren.¹

In de aansturing van de politie is het beheer gecentraliseerd. Conform de Pw2012 en het Besluit verdeling sterkte en middelen stelt de minister van Justitie en Veiligheid (JenV) de kaders voor het beheer, verdeelt de operationele sterkte van de politie en legt politieke verantwoording af over het beheer van de politie in het parlement. De korpschef draagt vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de leiding en het beheer van het korps zorg voor de taakuitvoering. Per regionale eenheid verdeelt het gezag – de hoofdofficier van Justitie en de burgemeesters – middels een beleidsplan de beschikbare politiesterkte over de verschillende onderdelen van de eenheid.²

Veiligheid is een groot goed en hoewel het budget en de politiesterkte niet onbeperkt zijn, is de vraag hiernaar haast onuitputtelijk. Dit heeft tot gevolg dat keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de inzet van en investeringen in politie. Om binnen de bestaande verhoudingen en met de beschikbare middelen tot een zo optimaal mogelijke inzet te komen, is een (sturings-) vraagstuk van formaat.

Zicht op en inzicht in de effectiviteit van beleid en sturing op de politieorganisatie helpt om zo optimaal mogelijke keuzes te maken. Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) effectiviteit politie uit 2017, waarin inzichten zijn verzameld die de effectiviteit van de politie kunnen vergroten, heeft hiervoor een belangrijke impuls geboden. Het IBO effectiviteit politie concludeert dat meerdere gezagsdragers verantwoordelijk zijn voor de sturing op en verantwoording over de taakuitvoering van politie. Hierbij wordt gewezen op de meerwaarde van het driehoeksoverleg. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de werkzaamheden van politie slechts gedeeltelijk planbaar zijn en de effectiviteit in termen van *output* en *outcome* niet goed te beoordelen is.

Ook de commissie Evaluatie Politiewet benoemt zowel de beleids- als beheersverantwoordelijkheid van de minister van JenV ten aanzien van de politieorganisatie.³ De minister beschikt daartoe over een brede aanwijzingsbevoegdheid naast de concreet beschreven instrumenten. De commissie adviseert de rolvastheid van de verschillende partijen te verbeteren, onder andere door de korpschef meer ruimte te geven om beleids- en beheersmatig te sturen op de politieorganisatie. De betere bestuurlijke balans maakt, volgens de commissie, het bestuurlijke gesprek over de politie uiteindelijk rijker en de sturingsprikkel die eruit voortkomen doen beter recht aan de baaierd aan perspectieven, verantwoordelijkheden en waarden die in het geding zijn.

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

² Zie bijlage 4 voor een uitgebreidere toelichting op de sturingsrelaties binnen het politiebestedel.

³ Commissie evaluatie Politiewet 2012 (2017), Doorontwikkelen en verbeteren.

Daarnaast geeft de commissie aan dat zij, net als het IBO effectiviteit politie, geen betrouwbare algemene uitspraken kan doen over de effectiviteit van het politieoptreden in Nederland. Zij wijzen op de vele lagen in en verschijningsvormen van veiligheid en de tragiek van onzichtbare successen rond preventief optreden. Als laatste wijzen zij op de vele organisaties die bijdragen aan veiligheid.

Voorliggend rapport is een vervolg en aanvulling op het IBO effectiviteit politie. Deze beleidsdoorlichting onderzoekt in hoeverre, op welke wijze en met welk effect in de periode 2017-2020 sturing is gegeven op het functioneren van de politieorganisatie vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van JenV, de verantwoordelijkheid van de korpschef en het budget van artikel 31.2 van de rijksbegroting. Door middel van deze beleidsdoorlichting wordt tevens invulling gegeven aan de wettelijke verplichting vanuit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE).

1.1. Doel

Daarmee heeft deze beleidsdoorlichting het ‘klassieke’ doel om de doeltreffend- en doelmatigheid van uitgevoerd beleid op basis van bestaande onderzoeken en evaluaties in kaart te brengen. Hiernaast is voor het ministerie van JenV en politie van belang dat de beleidsdoorlichting handvatten biedt voor de ontwikkeling van het gesprek over het functioneren van de politie, vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid van het ministerie en politie hiervoor. Daarom worden de inzichten over de beschikbaarheid van kennis en informatie over (sturing ten behoeve van) het functioneren van de politieorganisatie vertaald in een (onderzoeks-)agenda voor toekomstig beleid en evaluaties.⁴

1.2. Onderzoeksvragen

De volgende vragen geven richting aan het onderzoek.

1. In hoeverre en – waar relevant – op welke wijze is in de periode 2017-2020 uitvoering gegeven aan de in de kabinetsreactie overgenomen aanbevelingen uit het IBO effectiviteit?
2. In hoeverre heeft de implementatie van deze overgenomen aanbevelingen daadwerkelijk bijgedragen aan het beoogde effect?
3. Zijn in de beschikbare onderzoeken voorbeelden te vinden van andere maatregelen – niet genomen naar aanleiding van de kabinetsreactie op het IBO effectiviteit – gericht op de effectiviteit van de politieorganisatie en in hoeverre hebben deze bijgedragen aan het beoogde effect?

De onderzoeksvragen vormen de basis voor de analyse van doeltreffend- en doelmatigheid van sturing op de politieorganisatie.

1.3. Afbakening

De beleidsdoorlichting doet onderzoek naar de effectiviteit van sturing op het functioneren van de politieorganisatie. Onderzoek naar de effectiviteit van de taakuitvoering ligt daarmee buiten de scope van dit rapport. Hiermee ligt de beleidsdoorlichting in het verlengde van de kabinetsreactie op het IBO effectiviteit politie.⁵ Het IBO constateerde namelijk dat de beoordeling van

⁴ Hiermee sluit deze beleidsdoorlichting aan bij de Operatie Inzicht in Kwaliteit, gecoördineerd door het Ministerie van Financiën in opdracht van het kabinet Rutte III. Eén van de doelen van deze operatie is om tot verbeterde en meer bruikbare beleidsdoorlichtingen te komen. Kenmerkend hiervoor is de sterkere verbinding met de Strategische Evaluatieagenda (SEA) die is opgenomen in de rijksbegroting. De resultaten van deze beleidsdoorlichting kunnen hiervoor input vormen.

⁵ Ministerie van Financiën (red.) (2017). [IBO Effectiviteit politie](#).

(maatschappelijke) effecten van politiewerk complex is,⁶ maar het veilig is aan te nemen dat een effectiever functioneren van de politieorganisatie bijdraagt aan de effectiviteit van politiewerk.⁷

Daarnaast is het onderzoek afgebakend tot de bijdrage uit artikel 31.2 van de rijksbegroting bestemd voor de bekostiging van politie⁸ en te bezien vanuit de rollen en verantwoordelijkheden van respectievelijk de minister van JenV en de korpschef. De minister van JenV is politiek verantwoordelijk en heeft een financierende en regisserende rol ten aanzien van de politie vanuit drie verantwoordelijkheden:

1. de werking van het politiebestedel;
2. het beheer van de politie, en
3. de vaststelling van landelijke beleidsdoelstellingen.

De korpschef is verantwoordelijk voor de leiding over en het beheer van de nationale politie binnen de kaders gesteld door de minister van JenV.

In deze beleidsdoorlichting is de definitie van een goed functionerende politieorganisatie gebaseerd op de rol van de minister, die verantwoordelijk is voor het opstellen van randvoorwaarden voor een goed functionerende politie, en de rol van de korpschef, die verantwoordelijk is voor het daadwerkelijke functioneren van de politie binnen deze randvoorwaarden en onder politieke verantwoordelijkheid van de minister.

Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister staat centraal dat de politie nu en in de toekomst op haar taak is berekend. Hiertoe zorgt de minister voor:

- het ter beschikking stellen van middelen ten behoeve van een goed functionerende politieorganisatie of onderdelen daarvan, mogelijk gekoppeld aan sturingselementen,
- de aanwezigheid van regelgeving en beleid dat een duidelijk en werkbaar kader geeft waarbinnen de politie zijn maatschappelijke taak goed kan vervullen, en
- de aanwezigheid van toezicht op het vervullen van de maatschappelijke taak door de politie, deels door toezicht vanuit het departement en de Inspectie van Justitie en Veiligheid (IJenV).

Vanuit de verantwoordelijkheid van de korpschef staat de door politie opgestelde strategische koers om te komen tot de 'politie van overmorgen' centraal. De strategische visie, die is opgesteld in afstemming met de minister van JenV en de gezagen, bevat de volgende vijf elementen.⁹ De politie van overmorgen [...]:

- is verbonden met wijk, web en wereld;
- werkt samen in nieuwe veiligheidscoalities;
- werkt met *state of the art* intelligence en technologie;
- is actief transparant over wat ze doet en wat niet, en
- is een gezonde, wendbare organisatie die zorgt voor haar mensen, talent en vaardigheden ontwikkelt en een aantrekkelijke werkgever is.

Het ligt in de rede dat de beleidsinzet van de minister van JenV zo veel als mogelijk randvoorwaarden schept waarbinnen de strategische agenda van politie te realiseren is.

⁶ Zie ook Van Noije & Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; Van Noije & Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

⁷ Zie bijlage 6 voor een uitgebreidere toelichting over de relatie tussen politie en een veilige samenleving.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, [34550-VI nr. 1](#); Kamerstukken II 2017/18, [34775-VI, nr. 1](#); Kamerstukken II 2018/19, [R35000-VI, nr. 1](#); Kamerstukken II 2019/20, [35300-VI, nr. 1](#).

⁹ Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2019-2023*, p. 6; Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2020-2024*, p. 7.

1.4. Interdepartementaal beleidsonderzoek effectiviteit politie

Het IBO effectiviteit politie heeft in de periode 2014-2016 inzichten verzameld die de effectiviteit van de politie kunnen vergroten. Op basis van haar onderzoek en conclusies adviseerde het IBO het functioneren en daarmee de effectiviteit van de politie te vergroten door te investeren in een aantal opties: effectieve sturing, flexibilisering van operationele sterkte en regelgeving en organiseren van lerend vermogen. In de kabinetsreactie op het IBO effectiviteit is de zogenaamde flexibiliteitsagenda geïntroduceerd, die aangeeft welke aanbevelingen worden overgenomen en op welke wijze wordt beoogd hieraan gevolg te geven.¹⁰ In het vervolg van deze sectie worden de onderdelen van de flexibiliteitsagenda toegelicht. Versterken van de dialoog en ‘professioneel terugpraten’ sluiten dermate nauw op elkaar aan dat deze in één sectie worden toegelicht.

1.4.1. Kabinetsreactie: flexibiliteitsagenda

Versterken van dialoog en ‘professioneel terugpraten’

Het versterken van de dialoog en ‘professioneel terugpraten’ zijn erop gericht politie effectiever te maken in het gesprek met gezagen over welke (nieuwe) activiteiten inpasbaar zijn en welke middelen zijn vastgezet. Beide benadrukken het belang van onderbouwde keuzes over de inpasbaarheid, doelmatige uitvoering en eventuele noodzakelijke her-prioritering van taken. Een goede interne informatievoorziening, met een zekere mate van uniformiteit om informatie binnen de politie te kunnen vergelijken en koppelen, is hiervoor noodzakelijk. Het streven is om zicht te creëren op de samenhang tussen effecten, resultaten, activiteiten en in te zetten middelen.

Vergroten van de flexibiliteit door het verminderen van knellende kaders

Het IBO identificeert een aantal kaders die als belemmerend worden ervaren bij de taakuitvoering door politie. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen externe en interne knellende kaders. Enerzijds komen zij voort uit wet- en regelgeving anderzijds zijn zij een gevolg van de doorvertaling van wettelijke eisen in procedures, interne protocollen of werkprocessen die niet door de juiste bedrijfsvoering wordt ondersteund. In de flexibiliteitsagenda wordt aangegeven dat de minister en korpschef zich zullen inzetten voor het verminderen van respectievelijk de externe en interne knellende kaders.

In de flexibiliteitsagenda geeft de minister van JenV voorts aan dat het kabinet de gedachte tot introductie van een bandbreedte van operationele sterkte in plaats van een vastgestelde operationele sterkte ondersteunt en passend vindt bij het vergroten van de flexibiliteit, omdat een dubbel slot (zowel in euro's als in fte) als knellend wordt ervaren. Deze bandbreedte zou flexibiliteit kunnen brengen in de operationele sterkte. Gezien de mogelijke impact van een dergelijke maatregel wordt door het toenmalige kabinet (Rutte II) aan een volgend kabinet gelaten om desgewenst de mogelijkheden hiertoe te onderzoeken.

Versterken van lerend vermogen

Het versterken van lerend vermogen van het korps is gefocust op waarde-verhoging voor burgers en daarmee op kwaliteitsverbetering. De politie beschikt hiertoe over een aantal instrumenten, zoals de reputatiemonitor, de dienstverleningsmonitor en dialoogtafels in een aantal eenheden. Deze instrumenten faciliteren het verbinden van (sturing op de) taakuitvoering door politie aan (waardering van) het bereikte effect. Verder zet het korps stappen in het vergroten van het lerend vermogen door middel van briefings, zelfanalyses, collegiale toetsing en versterken van de interne auditfunctie. Op lange termijn ziet het kabinet de ontwikkeling en invoering van een kwaliteitssysteem binnen het korps als vervolgstap.

¹⁰ Kamerstukken II 2016/17, [29628, nr. 699](#).

1.5. Overig beleid gericht op een goed functionerende politieorganisatie

Naast de maatregelen waarmee opvolging is gegeven aan de flexibiliteitsagenda is ook op andere wijze gestuurd op de effectiviteit van de politieorganisatie. Het overkoepelende doel van beleid op basis van rijksbegrotingsartikel 31.2 is het in staat stellen van de politieorganisatie om adequate politiezorg te leveren. Vanuit de verantwoordelijkheid van de minister van JenV en de korpschef wordt dus gestuurd op een goed functionerende politieorganisatie, wat volgens het IBO effectiviteit bijdraagt aan de effectiviteit van de politie.¹¹

Eerder is beschreven hoe een goed functionerende politieorganisatie in deze beleidsdoorlichting is gedefinieerd. Deze sectie gaat in op beleid dat hiervoor gedurende de periode 2017 tot en met 2020 doorlopend van belang werd geacht.

1.5.1 Beleidsonderdelen

Om tot een – op aspecten – goed functionerende politieorganisatie te komen, is ingezet op verscheidene activiteiten en resultaten. De rijksbegrotingen,¹² beheerplannen¹³ en begrotingen van de politie¹⁴ laten zien dat in de periode 2017 tot en met 2020 doorlopend aandacht is besteed aan de volgende beleidsonderdelen:

1. de Veiligheidsagenda;
2. de ontwikkelagenda gebiedsgebonden politie (GGP);
3. de ontwikkelagenda Opsporing;
4. moderne technologie;
5. de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao);
6. de capaciteit voor politiezorg, en
7. de overgenomen aanbevelingen uit de evaluatie van de Politiewet.

Inhoudelijk bestrijken deze aspecten verschillende ontwikkelingen. Deze omvatten onder andere prioritering van de aanpak van ondermijning, mensenhandel, cybercrime en executie; organisatieontwikkeling en investeringen op het gebied van GGP, opsporing en intelligence; meer ruimte voor lokale en regionale sturing en beheer; en flexibilisering van regelgeving en operationele sterkte.

1.6. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bespreekt in hoeverre, op welke wijze en met welk effect opvolging is gegeven aan de flexibiliteitsagenda (onderzoeksvragen 1 en 2). Hoofdstuk 3 geeft toelichting op de realisatie en het effect van overig beleid ten behoeve van het functioneren van de politieorganisatie (onderzoeksvraag 3). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 toelichting gegeven over de uitgaven onder rijksbegrotingsartikel 31.2, waarin zowel de bekostiging van de politie en de uitgaven van de politie in beeld worden gebracht. Omdat de vraag of het gevoerde beleid doelmatig is niet per beleidsaspect valt te beantwoorden, wordt de analyse van doelmatigheid tevens in dit hoofdstuk besproken. Hoofdstuk 5 gaat in op de doorwerking van significant minder middelen. Hoofdstuk 6 biedt een overzicht van de conclusies en aanbevelingen.

¹¹ Ministerie van Financiën (red.) (2017). *IBO Effectiviteit politie*, p. 31.

¹² Kamerstukken II 2016/17, [34550-VI nr. 1](#); Kamerstukken II 2017/18, [34775-VI nr. 1](#); Kamerstukken II 2018/19, [R35000-VI nr. 1](#); Kamerstukken II 2019/20, [35300-VI nr. 1](#).

¹³ Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2019-2023*; Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2020-2024*.

¹⁴ Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2019-2023*; Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2020-2024*.

2. Opvolging flexibiliteitsagenda

Dit hoofdstuk licht toe in hoeverre en op welke wijze opvolging is gegeven aan de overgenomen aanbevelingen van het IBO effectiviteit, oftewel de flexibiliteitsagenda. Vervolgens wordt beschreven in welke mate deze opvolging de beoogde effecten heeft gerealiseerd. Achtereenvolgens komen de opvolging en het effect van het versterken van dialoog en ‘professioneel terugpraten’ (sectie 2.1), verminderen van knellende kaders (sectie 2.2) en versterken van lerend vermogen (sectie 2.3) aan bod.

2.1. Opvolging versterken van dialoog en ‘professioneel terugpraten’

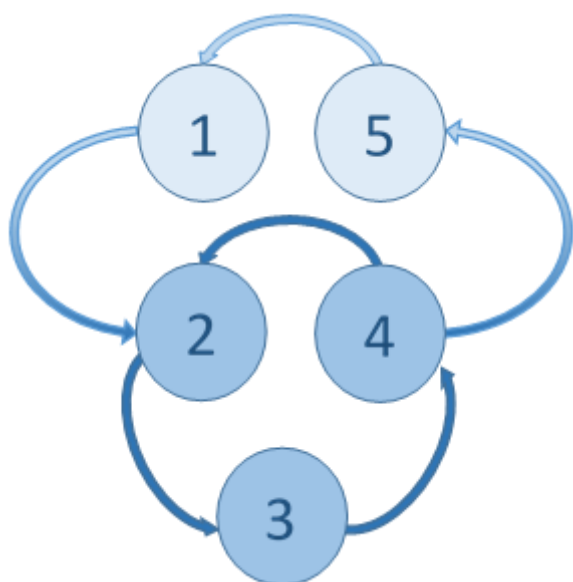
Het kabinet streefde naar de invoering van een werkwijze waarmee zicht wordt gegeneerd op de samenhang tussen effecten, resultaten, activiteiten en in te zetten middelen.¹⁵ De werkwijze die voor dit doel is ontwikkeld is het Referentiekader Politieprestaties (RPP).

Referentiekader Politieprestaties

Het RPP is een ordeningsmethodiek, gericht op het helpen onderzoeken of de politie het goede goed doet. De doelstelling van het RPP is vierledig, namelijk:

1. legitimeren van de activiteiten in brede zin;
2. leren van gekozen werkwijzen;
3. mobiliseren van ‘partners’, en
4. sturen en bijstellen.

Het RPP bestaat uit vijf elementen – in samenhang te zien – die constant in beweging zijn (zie figuur 1). Rechts naast de figuur staat uitleg over wat bij gebruik van het model per bol wordt uitgeschreven.



Figuur 1: Visualisatie referentiemodel politieprestaties

- 1 **Fenomeen:** een mogelijk ongewenst verschijnsel met veiligheidsrisico's voor de samenleving, waarbij zo expliciet mogelijk wordt aangegeven welke aspecten een fenomeen zichtbaar of voelbaar maken.
- 2 **Gereedschap:** de diverse acties die worden ingezet en de consequenties van elke actie.
- 3 **Plannen en doen:** de planning van de verschillende activiteiten in relatie tot elkaar en de inzet van personeel en materieel die daarvoor wordt opgenomen.
- 4 **Resultaten laten zien:** concretisering, inschatting en beschrijving van resultaten van de activiteiten.
- 5 **Analyse en evaluatie:** totaalbeeld van de resultaten van activiteiten van de politie en veiligheidspartners in onderlinge samenhang en gerelateerd aan het fenomeen.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 29628, nr. 699.

Pilots met Referentiekader Politieprestaties

Na ontwikkeling van het RPP zijn pilots gehouden met deze nieuwe werkwijze. De opdracht voor de pilots was verkennen of met de RPP ordeningsmethodiek een werkwijze ontstaat waarmee activiteiten, resultaten, effecten en ingezette middelen in onderling verband inzichtelijk te maken zijn om in beeld te brengen wat de politie bereikt. De vanuit de pilots opgeleverde rapportages volgen deze ordeningsmethodiek.¹⁶ In de pilots is een poging gedaan om aan de hand van de RPP ordeningsmethodiek op de onderwerpen cybercrime, ondermijning en CTER de bereikte resultaten van de aanpak van politie zichtbaar te maken: onderwerpen die samenhangen met de Veiligheidsagenda.

Uit de pilots blijkt dat toepassing van de methodiek het gesprek tussen gezag en politie en bij de politie intern in zekere mate ondersteunt, maar causaliteit tussen de inzet van middelen, resultaten en effecten blijkt niet tot nauwelijks aan te geven. Complexiteit van de problematiek en aanpak – die integraal plaatsvindt – maakt een beoordeling van effectiviteit van politieprestaties op geaggregeerd niveau moeilijk. Een belangrijke constatering hierbij is dat de methodiek behulpzamer is naarmate het veiligheidsprobleem kleiner en overzichtelijker is. Daarnaast is een aanbeveling om te zoeken naar indicatoren voor het effect van de aanpak.

Het is daarmee een concrete en gerealiseerde poging om de overgenomen aanbevelingen van het IBO effectiviteit toe te passen in het gevoerde beleid in de periode 2017-2020. De pilots zijn (nog) geen aanleiding geweest tot transformatie naar staand beleid.

Doelrealisatie en effect van pilots Referentiekader Politieprestaties

Het is in de pilots niet gelukt om de relatie tussen activiteiten, resultaten, effecten en in te zetten middelen helder te maken. Desondanks blijkt uit de pilots dat het RPP helpt om “de dialoog aan te gaan met het gezag e.a. betrokken partijen over de aanpak, de hieraan gerelateerde keuzes, de inzet van (schaarse) middelen en de beoogde resultaten/effecten”.¹⁷ Dat deze dialoog onverminderd van belang blijft blijkt ook uit de ontwikkelingen omtrent bewaken en beveiligen (zie: 41).

In de evaluatie van de pilots geeft politie aan te blijven zoeken naar manieren om resultaten van politiewerk inzichtelijk te maken met meerdere initiatieven en leeromgevingen, zoals actieprogramma's in het kader van Rijkverantwoorden. Door middel van Rijkverantwoorden wordt het gesprek over politieprestaties verrijkt met als doel tot beter politiewerk te komen. Volgens DGPenV kan ook gekeken worden of bestaande methodieken als de maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) bruikbaar zijn om zicht te krijgen op de samenhang tussen effecten, resultaten, activiteiten en in te zetten middelen.

2.2. Opvolging verminderen van knellende kaders

In de flexibiliteitsagenda benoemde het kabinet diverse voorbeelden om knellende externe kaders te verminderen. Momenteel is een verkenning gaande naar uitgangspunten en vervolgstappen voor de harmonisatie en modernisatie van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.¹⁸ Het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering is recentelijk voor advies naar de Raad van State gestuurd.¹⁹ In juni 2021 hebben de minister van JenV en de minister voor

¹⁶ Politie (g.d.) *Verantwoordingsrapportage Pilot Cybercrime Vortex in Oost-Nederland*; Politie, Eenheid Zeeland-West-Brabant (2020, 14 juli). *Tussenrapportage Toepassing RPP op de Ondernijingsaanpak*; Politie, Eenheid Den Haag (2020, augustus). *Tussenrapportage prestatiemeting en –sturing, pilot CTER*.

¹⁷ Politie (2020, 10 november). *Bevindingen en rode draad in navolging op de pilots CTER, Ondernijning en Cybercrime i.h.k.v. prestatiemeting en –sturing*. [oplegnota], p. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 2020/21, [32761, nr. 173](#).

¹⁹ “[Nieuw Wetboek van Strafvordering beproefd in de praktijk](#)” (2021, 24 juni). [Nieuwsbericht].

Rechtsbescherming een Innovatiewetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer, dat het mogelijk zou maken in vijf pilots ervaring op te doen met de mogelijkheden die het nieuwe Wetboek biedt.²⁰ In het kader van de cao 2018-2020 is de Landelijke Arbeidstijdenregeling (LAR) per 5 september 2020 vervallen, gelijktijdig met de introductie van het zogenaamde ‘sociaal plannen’. Het Besluit algemene rechtspositie politie is in 2019 gewijzigd ter formalisering en uitvoering van de collectieve arbeidsvoorwaarden overeenkomst (cao) van de politie 2018-2020 (zie ook sectie 4.5.) op voordracht van de Minister van JenV.²¹

Ten behoeve van het verminderen van knellende interne kaders is de Autoriteit administratieve lastenverlichting van de directie Operatiën tot stand gekomen.²² In de onderzoeksperiode is breed binnen de politieorganisatie ingezet op administratieve lastenverlichting. Er zijn ca. 380 banen voor arbeid beperkten gerealiseerd in de administratie voor gebiedsgebonden politiezorg.²³ Ook binnen de opsporing is dit een belangrijk thema, waarvoor in 2018 een meerjarige aanpak is opgesteld.

In hoeverre werkprocessen die noodzakelijk zijn voor vernieuwing op informatievoorziening- ondersteuning zijn geharmoniseerd en teams op eigen initiatief met grotere organisatieflexibiliteit zijn gaan werken is niet bekend.

Het regionaal en lokaal mandaat in het beheer is vergroot door het programma Doorontwikkelen Begroten en Budgetteren. Dit met het doel om de operationele aansturing op lokaal niveau en consequenties daarvan op het gebied van de bedrijfsvoering dichter bij elkaar te brengen. Hiermee wordt de flexibiliteit vergroot om de politiezorg aan te laten sluiten op de lokale vraag. De politie heeft in dit kader stappen gezet om in haar begroting meer informatie op eenheidsniveau en inzicht in beleidsmatige ontwikkelingen te bieden.²⁴ Ook is in 2020 gestart met het bieden van meer inzicht aan lijnchefs in (de kosten van) mensen en middelen die zij ter beschikking hebben voor uitvoering van de politietaak, waarvoor in 2019 voorbereidend werk is gedaan.²⁵ Hierdoor kunnen zij beter afgewogen keuzes maken over investeringen in personeel en materieel.

Ten slotte zijn stappen gezet om een bandbreedte te introduceren, omdat de huidige dominante sturing op middelen en sterkte met een dubbel slot de kwaliteit en de flexibiliteit van de politieorganisatie beperkt.²⁶ Hiervoor is een aanpassing van het Besluit verdeling sterkte en middelen ter introductie van een bandbreedte van 2% voorgehangen bij de Tweede Kamer.²⁷ Politie heeft ondertussen gewerkt aan een handreiking voor het genereren van de 2%-bandbreedte.²⁸

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Gezien de beoogde wijzigingen grotendeels nog gaande zijn kan doeltreffendheid hiervan pas in de toekomst worden vastgesteld. Dit geldt ook voor de wijzigingen die zijn doorgevoerd met het programma Doorontwikkelen Begroten en Budgetteren.

2.3. Opvolging versterken van lerend vermogen

Ten behoeve van het versterken van lerend vermogen van het korps, gefocust op waarde-verhoging voor burgers, bestonden reeds een aantal instrumenten en processen (genoemd in 1.4.1.). De flexibiliteitsagenda gaf aan dat het kabinet de ontwikkeling en invoering van een kwaliteitssysteem

²⁰ Ibidem.

²¹ Stb., 2019, 495.

²² Verslag van een notaoverleg (2018, 26 november). *Tweede Kamer, initiatiefnota van het lid Van Dam over 'Ruimte voor > vertrouwen in > blauw op straat'.*

²³ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 19.

²⁴ Ibidem, p. 16.

²⁵ Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 18.

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, [29628, nr. 699](#).

²⁷ Kamerstukken II 2020/21, [29674, nr. 84](#).

²⁸ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 14.

binnen het korps als vervolgstap zag. De politie heeft hieraan opvolging gegeven met het Qualiteitsstelsel.²⁹ Het Qualiteitsstelsel stelt het korps in staat periodiek publieke verantwoording af te leggen over de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie. Het loopt van 2019 tot en met 2021. In 2020 is de politie begonnen met een bezoekeronde aan strategische gremia.³⁰ Wegens de coronamaatregelen zijn in 2020 virtuele manieren van samenkomen tijdens geplande Qualiteitsdagen getoetst en toegepast.

Daarnaast startte de politie in 2020 een landelijke pilot naar tevredenheid over het contact met de politie onder aangevers, de *Politiemonitor Dienstverlening*.³¹

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Er zijn reeds positieve geluiden te horen over ervaringen met het Qualiteitsstelsel.³² Het effect van het Qualiteitsstelsel op het lerend vermogen van de politie is echter nog niet onderzocht. De Inspectie van Justitie en Veiligheid heeft in haar werkprogramma 2021 aangekondigd onderzoek te gaan doen naar kwaliteitszorg door politie.³³ Inzicht in de effecten van de pilot *Politiemonitor Dienstverlening* zijn nog niet beschikbaar.

Ook in dit kader is het instellen van een leeratelier rond Rijk(er) Verantwoorden te noemen, omdat in het leeratelier wordt gezocht naar gedragingen die ertoe leiden dat het gesprek tussen politie en anderen, zoals het gezag en de minister, maar ook partners en belangenorganisaties, wordt verdiept met als doel zoeken naar beter politiewerk. Door deze gesprekken wordt het lerend vermogen van de politie vergroot.

²⁹ Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#), p. 22.

³⁰ Ibidem, p. 22.

³¹ Ibidem., p. 27.

³² [Podium Voor Goed Politiewerk S3E8 Qualiteitsstelsel – Podium Voor Goed Politiewerk Podcast – Nederlandse Podcasts \(nederlandse-podcasts.nl\)](#)

³³ Inspectie Justitie en Veiligheid, *Werkprogramma 2021*, p. 8

3. Realisatie en effect van beleid gericht op een goed functionerende politieorganisatie

Naast beleid en maatregelen specifiek ten opvolging van de flexibele agenda is in 2017 – 2020 ook met ander beleid ingezet op een effectieve (of: goed functionerende) politieorganisatie. In dit hoofdstuk bespreken we onderdelen van het beleid waarop op basis van begrotingen en jaarverslagen structureel is ingezet. Dit betreft zeven onderdelen, namelijk:

1. de Veiligheidsagenda;
2. de ontwikkelagenda GGP;
3. de ontwikkelagenda Opsporing;
4. moderne technologie;
5. de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst (cao);
6. de capaciteit voor politiezorg, en
7. de opvolging van de evaluatie van de Politiewet 2012.

De volgende secties beschrijven per onderdeel op hoofdlijnen hoe met het beleid werd geambieerd bij te dragen aan een goed functionerende politieorganisatie. Elke sectie sluit af met een conclusie over (het zicht op) doelrealisatie en doeltreffendheid.

3.1. De Veiligheidsagenda

Met de Veiligheidsagenda wordt richting gegeven aan de taakuitvoering van de politie vanuit de verantwoordelijkheid van de Minister van JenV, vanuit landelijk en overstijgend perspectief.³⁴ De beleidsdoelstellingen uit de Veiligheidsagenda richten zich op vraagstukken die landelijk of internationaal spelen, die (eenheid-)overstijgend zijn en/of waarvoor afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau nodig is. De Veiligheidsagenda bevat drie typen afspraken: landelijke beleidsdoelstellingen, landelijke thema's en tot slot organisatieontwikkelafspraken. Bij de landelijke thema's en organisatieontwikkelopgaven zijn geen (gekwantificeerde) doelstellingen opgenomen.

Uiteraard behelst politiewerk meer dan de doelstellingen die in de Veiligheidsagenda zijn opgenomen. Het lokaal gezag – de OvJ en burgemeester – weegt de beleidsdoelstellingen mee bij het bepalen van de inhoud van het politiewerk en de inzet van de politie.

Voor de periode 2017 - 2020 zijn de Veiligheidsagenda 2015-2018³⁵ en de Veiligheidsagenda 2019-2022³⁶ met onderstaande uitgangspunten relevant.

- de aanpak van ondermijnende criminaliteit (2015-2022);
- de bestrijding van cybercrime (2015-2022);
- de aanpak van horizontale fraude (2015-2018);
- het bestrijden van kinderporno (2015-2018);
- het terugdringen van high impact crimes (2015-2018);
- het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen (2015-2018);
- mensenhandel (2019-2022);
- online seksueel kindermisbruik (2019-2022), en
- executie (2019-2022).

³⁴ Dit volgt uit artikel 18 van de Pw2012, waarin staat dat de minister van Justitie en Veiligheid, gehoord het College van Procureurs-Generaal en de Regioburgemeesters, ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vaststelt ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.

³⁵ Kamerstukken II 2014/15, [28684, nr. 412](#).

³⁶ Ministerie van Justitie en Veiligheid (g.d.). [Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022](#).

Aan deze aandachtspunten zijn in de Veiligheidsagenda beleidsdoelstellingen en aanwijzingen over de beoogde werkwijze verbonden. Om het voor de politie mogelijk te maken aan de relatief abstracte beleidsdoelstellingen concrete activiteiten te koppelen, worden in samenspraak met het ministerie van JenV, het gezag en de politie meetbare indicatoren aan de doelstellingen gekoppeld. Doordat politie consequent aan de hand van deze indicatoren verantwoordt, wordt een deel van haar inspanningen ten behoeve van het realiseren van de doelstellingen inzichtelijk. Tabel 1 en 2 tonen respectievelijk de normstellingen per indicator en realisatie daarvan voor de jaren 2017 en 2018 en voor de jaren 2019 en 2020. De tabellen tonen tevens de aandachtsgebieden waaronder de indicatoren zijn opgenomen (onder andere ondermijning en cybercriminaliteit).

Tabel 1: Realisatie beleidsafspraken Veiligheidsagenda 2017-2018³⁷

Beleidsafspraken	Norm 2017	Realisatie 2017	Norm 2018	Realisatie 2018
Ondermijning				
Aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden ³⁸	950	1.361	950	1.406
Cybercriminaliteit				
Aantal complexe opsporingsonderzoeken ³⁹	40	43	50	43
Aantal Openbaar Ministerie (OM)-verdachten regulier (OM)	230	227	310	299
Aantal OM-verdachten regulier (politie)	230	215	310	364
Horizontale fraude				
Aantal OM-verdachten horizontale fraude ⁴⁰	1.900	2.740	2.300	2.782
Afpakken⁴¹				
Incasso (x € 1000)	110.560	221.259	115.600	171.327
Waardebeslag (x € 1000)	270.000	359.678	270.000	400.944
Kinderpornoografie				
Proactief (lopend/afgerond) ⁴²	25	30	25	30
Regulier (afgerond) ⁴³	235	338	240	241
Eenvoudig en alternatief (afgerond)	390	344	435	365
Totaal aantal interventies	650	712	700	636
High impact crime⁴⁴				
Aantal woninginbraken	76.357	49.124	72.346	42.798
Aantal voltooide woninginbraken	52.895	34.089	49.795	29.844
Ophelderingspercentage	10,8	9,5	11,5	10,3
Aantal overvallen	1.563	1.103	1.540	1.142
Ophelderingspercentage	49,9	50	50,8	50,4
Aantal straatroven	6.204	3.576	5.931	3.532
Ophelderingspercentage	29,9	25,7	30,3	27,0

³⁷ Normen zijn afkomstig van: Ministerie van Veiligheid en Justitie (g.d.). [Veiligheidsagenda 2015-2018](#). Realisatie zijn afkomstig van: Politie (2018). [Jaarverantwoording 2017](#), p. 26; Politie (2019). [Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving](#), p. 35.

³⁸ Criminele samenwerkingsverbanden is een begrip dat staat voor criminaliteit met een georganiseerd karakter; veelal fluïde netwerken van individuen die naargelang gelegenheid een samenwerkingsrelatie aangaan en ernstige delicten plegen.

³⁹ Bij complexe opsporingsonderzoeken in cybercriminaliteit kan het bijvoorbeeld gaan om delicten als een hack van een grote instelling (ziekenhuis) of van vitale infrastructuur, de besmetting door een virus van geautomatiseerde systemen die een essentiële maatschappelijke functie hebben, dan wel de inzet van botnets voor allerlei vervolgcriminaliteit.

⁴⁰ Horizontale fraude is gericht tegen burgers en bedrijven.

⁴¹ Afpakken van crimineel vermogen is een van de speerpunten voor OM en politie, omdat financieel voordeel een belangrijke drijfveer is voor het plegen van delicten.

⁴² Deze onderzoeken komen door eigen onderzoek van de politie in beeld.

⁴³ Deze onderzoeken starten naar aanleiding van binnengekomen informatie waarin een indicatie voor een dader aanwezig is en die leiden tot een volledig opsporingsonderzoek.

⁴⁴ De normstelling voor het aantal HIC misdrijven betreft een maximum; gerealiseerd is het feitelijk aantal gepleegde misdrijven.

Tabel 2: Resultaten Veiligheidsagenda 2019-2022⁴⁵

Beleidsafspraken	Norm 2019	Realisatie 2019	Norm 2020	Realisatie 2020
Ondermijning				
Aantal aangepakte criminele samenwerkingsverbanden	1.370	1.522	1.370	1.529
Mensenhandel				
Aantal gemelde slachtoffers bij het landelijk Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel	-	975	-	481
Aantal OM-verdachten mensenhandel	190	145	190	187
Aantal complexe onderzoeken ⁴⁶	-	39	-	7
Cybercrime				
Aantal cybercrime regulier	310	381	310	468
- Waarvan alternatieve of aanvullende interventies	77	36	77	38
Aantal fenomeenonderzoeken ⁴⁷	41	21	41	39
- Waarvan alternatieve of aanvullende interventies	20	0	20	0
Aantal high tech crime onderzoeken	20	19	20	12
Totaal aantal onderzoeken	371	421	371	519
Online seksueel kindermisbruik				
Inzet gericht op misbruiker/ vervaardiger	100	193	100	113
Inzet gericht op keyplayers(/ netwerken)	15	15	15	14
Inzet gericht op bezitter/ verspreiders	400	632	400	351
Totale inzet	515	840	515	478
Executie				
Positief afgedane dossiers	40%	51%	40%	26%

Uit de tabellen blijkt dat voor de periode 2017 – 2020 met de inspanningen van de politie het merendeel van de normstellingen is behaald of daar dichtbij komt. De politie heeft naast deze concrete resultaten ook inzet gepleegd op het borgen en verbeteren van de aanpak van de veiligheidsthema's in lijn met aanwijzingen over de beoogde werkwijze uit de Veiligheidsagenda's.⁴⁸ Zo nam zij in 2018 stappen om de aanpak van high tech, reguliere en veelvoorkomende cybercriminaliteit te verruimen naar een aanpak binnen alle eenheden, bovenop de inzet van het reeds bestaande Team High-Tech Crime.⁴⁹ Een ander voorbeeld zijn de stappen die de politie met het ministerie van JenV, het Expertisebureau Online Kindermisbruik (EOKM) en diverse private partijen heeft gezet ter voorkoming van herhaald slachtofferschap van online seksueel kindermisbruik en kinderseksstoerisme

De omstandigheden waarbinnen het realiseren van deze doelstellingen vorm krijgt wordt bepaald door verschillende factoren, die maar deels beïnvloedbaar zijn. Dit betreft onder meer de omvang van de operationele sterkte die kan worden ingezet, de wijze waarop de betreffende veiligheidsthema's zich ontwikkelen en kunnen worden aangepakt door politie en verschuivingen in

⁴⁵ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 22; Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 17.

⁴⁶ Hierbij gaat het om tactisch afgeronde opsporingsonderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden.

⁴⁷ Onder fenomeenonderzoeken worden onderzoeken verstaan die zijn gericht op de brede bestrijding van eenheidsverstijgende cybercriminele fenomenen en/of dadergroepen.

⁴⁸ Met name het verder ontwikkelen dan wel versterken van een integrale aanpak, al dan niet in RIEC verband, het stimuleren van weerbaarheid onder burgers en organisaties door middel van bewustwording, en het versterken van de informatiepositie van ketenpartners – onder andere door het landelijk verzamelen en delen van good practices – zijn bij meerdere thema's als aanwijzing opgenomen.

⁴⁹ Politie (2019). *Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving*.

prioritering die zich kunnen voordoen. Ook beïnvloedde in 2020 de coronacrisis de mogelijkheid van de politie doelstellingen te realiseren. Zo hebben bij aanhoudingen en detentie selectieve afwegingen moeten plaatsvinden over de ernst van delicten in relatie tot het besmettingsgevaar van COVID-19.⁵⁰

Hoewel de resultaten dus enig zicht geven op de inspanningen van de politie, is de zeggingskracht ervan tegelijkertijd beperkt. De resultaten bieden geen zicht op de ernst, grootte of het effect van de aangepakte en/of onderzochte criminaliteit. Daarnaast bieden de indicatoren geen zicht op alternatieve interventies ten behoeve van de aanpak van de veiligheidsthema's uit de Veiligheidsagenda's. Zo heeft de politie in 2018 voor de aanpak van cybercriminaliteit naast opsporing ook ingezet op preventie en verstoring om een zo groot mogelijk maatschappelijk effect te bereiken. Dat kost capaciteit, maar telt niet mee voor de resultaten in verantwoording op de Veiligheidsagenda. Enerzijds zijn de indicatoren dus behulpzaam om richting te geven aan een beeld te geven van de inspanning en van politie, anderzijds is de zeggingskracht van de resultaten beperkt. Het gebruik van indicatoren is daarmee van beperkte waarde. Het verdient aanbeveling om in de (verantwoordings-)relaties van politie diepgaand te bespreken wat de betekenis is van het al dan niet behalen van resultaten in de context van het veiligheidsvraagstuk dat beoogd werd te beïnvloeden. In dit gesprek kan ook besproken worden welke andere activiteiten politie én partners kunnen ondernemen om tot betere effecten te komen.

Doelrealisatie en effect

Het beoogde doel van de Veiligheidsagenda is dat politie in de taakuitvoering aandacht besteed aan de benoemde prioriteiten, activiteiten ontplooit en de doelstellingen die in de Veiligheidsagenda zijn vastgesteld realiseert. Realisatie van de doelstellingen van de Veiligheidsagenda wordt zichtbaar in de resultaten aan de hand van de meetbare indicatoren, waarbij de daarvoor gestelde normen voor het merendeel (nagenoeg) worden gehaald. Er is geen onderzoek naar de bijdrage van sturing met de Veiligheidsagenda aan het realiseren van de normen. Gegeven de aanwijzingen in en doorlopende bespreking van de Veiligheidsagenda's door betrokken partijen is desondanks plausibel dat de Veiligheidsagenda bijdraagt aan het realiseren van de daarin gestelde doelen, en daarmee op dat vlak potentieel effectief is.

In hoeverre de Veiligheidsagenda bijdraagt aan het realiseren van (beweging in de richting van) het goed functioneren van de politieorganisatie is onbekend. De in de Veiligheidsagenda opgenomen normstellingen zijn hierop niet gericht. Hoewel de Veiligheidsagenda aanwijzingen over werkwijzen bevat die aansluiten op, onder andere, verbondenheid met web, wijk en wereld, samenwerken in veiligheidscoalities en actieve transparantie, is geen onderzoek beschikbaar op basis waarvan de effectiviteit van deze aanwijzingen kan worden beoordeeld.

3.2. De ontwikkelagenda GGP

De kracht van de politie wordt in belangrijke mate bepaald door een goede dienstverlening in de wijk, bereikbaarheid van de politie en de verbinding die politie met de wijk organiseert.⁵¹ De Gebiedsgebonden politie (GGP) richt zich op deze taken. Met de ontwikkelagenda GGP ambiert politie de GGP zowel kwalitatief als kwantitatief te verstevigen ten behoeve van acht opgaven. Deze opgaven zijn door de ontwikkelagenda GGP als vier externe en vier interne opgaven geformuleerd.

⁵⁰ Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#).

⁵¹ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). [Lokale handhaving door politie](#).

Externe opgaven:

1. werken in wijk en wereld;
2. omgaan met de wereld in de wijk;
3. samenspannen tegen ondermijning, en
4. versterken van wendbare nabijheid

Interne opgaven:

5. de teams en teamchefs in positie brengen;
6. 'klein' binnen 'groot' organiseren;
7. beter samenspel ontwikkelen, en
8. vernieuwend werken.

Ten behoeve van de externe opgaven zet politie in op het vergroten van de aanwezigheid van agenten in de wijk. Om deze toename in beschikbare operationele capaciteit te bereiken is ingezet op uitbreiding van de formatie van wijkagenten waar het gezag daarvoor kiest, realisatie van ondersteuning en vermindering van administratieve lasten. Eind 2017 was de invulling van de formatieplaatsen voor wijkagenten nagenoeg conform afspraak 97%.⁵² In de afgelopen periode is door de grote uitstroom van personeel een onderbezetting ontstaan die met name in de incidentafhandeling – een taak die 24/7 moet worden verzorgd – voor roosterdruk zorgt. De onderbezetting in voor de GGP relevante functiegroepen is bepaald op 1.175 fte op 31 oktober 2020, een onderbezetting van 7% afgezet tegen de formatie. Uitgaande van de personeelsprognose in de begroting 2021 zal de onderbezetting in 2024 zijn opgelost (zie sectie 3.6 voor meer informatie)].

Ook digitaal wil politie meer aanwezig zijn, dit door digitale kanalen meer en beter te benutten in het contact met burgers. Zo zijn bij sommige basisteams webcare teams ingericht, kunnen burgers online melding of aangifte doen, vragen beantwoord krijgen, politienieuws lezen, tips doorgeven of speuren naar vermisten, en bestaan meerdere social-media-accounts om de verbinding tussen wijk en web te maken en burgers kennis te laten maken met het gebiedsgebonden politiewerk.⁵³ Daarnaast ambieert de politie meer hoger en anders opgeleide medewerkers in de GGP om hen binnen hun lokale context beter te laten aansluiten bij maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Dit onderwerp is in 2019 opgepakt vanuit vier perspectieven – koppeling met het niveau Associate Degree, Proces flow ggp, het strategisch personeelsplan (SPP) en internationaal onderzoek – in beschikbaar bronmateriaal is over de voortgang hiervan geen informatie opgenomen.

Over omgaan met de wereld in de wijk vermeldt politie verschillende initiatieven, zoals de 'culturele wasstraat' in Den Haag waar medewerkers eerst twee weken kennismaken met organisaties en mensen van allerlei culturele achtergronden.⁵⁴ Voor de aanpak van discriminatie is in 2020 ketengericht een samenwerkingsovereenkomst opgesteld tussen politie, Openbaar Ministerie en de Landelijke Voorziening Tegen Discriminatie en is in 2019 – tevens van belang voor het verhogen van meldings- en aangiftebereidheid – de Individuele Beoordeling geïmplementeerd in het korps, gericht op het op systematische wijze beoordelen van de kwetsbaarheid van elk slachtoffer en op basis daarvan bepalen van de eventuele noodzaak van beschermingsmaatregelen.⁵⁵

Ten behoeve van samenwerken tegen ondermijning zijn vanaf 2019 onder andere experimenten opgezet waarbij spraak naar digitale tekst wordt omgezet om de informatiepositie van de politie te versterken.⁵⁶ Deze versterking, relevant voor alle externe opgaven, wordt tevens gezocht door te investeren in het plaatsonafhankelijk werken van agenten.⁵⁷ Verschillende teams hebben dit aangegrepen om tijdelijke pop-uppolitiebureaus in te richten. Ook is geïnvesteerd in technologische

⁵² Politie (2018). *Jaarverantwoording 2017*, p. 59.

⁵³ Politie (2019). *Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving*, p. 54; Politie (2021, 16 maart). [Site vervangt politie-app](#). [Nieuwsbericht].

⁵⁴ Politie (2019). *Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving*, p. 54.

⁵⁵ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 19; Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 25.

⁵⁶ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 19.

⁵⁷ Ibidem, p. 19; Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 25.

ontwikkelingen als Locatie-gebaseerde Informatie, waarbij politiemedewerkers op straat op basis van hun geopositie relevante informatie uit politiestructuren op een kaart kunnen zien.⁵⁸

Wat betreft interne opgaven wil de politie de beweging naar meer lokaal maatwerk, flexibiliteit en stevige lokale verankering in en na 2020 vasthouden. Daarvoor wordt onder andere ‘klein binnen groot’ georganiseerd, waardoor meer aandacht en ruimte ontstaat voor ‘de menselijke maat’ binnen de basisteams. Zo zijn in 2018 bijna zeshonderd bankpassen aan teamchefs uitgereikt om sneller en eenvoudiger kleine aankopen te doen. Ook zijn stappen gezet om lokale initiatieven breder te delen en bespreken, bijvoorbeeld drie bijeenkomsten waar 106 burgemeesters met teamchefs zestig lokale initiatieven bespraken en een interne digitale marktplaats genaamd *Politiewerk in de wijk*.⁵⁹ Ook binnen meerdere landelijke netwerken is nagedacht over ontwikkeling van het vak op wijkagent-, team- en districtsniveau.

Doelrealisatie en effect

De ontwikkelagenda GGP wordt geacht bij te dragen aan een politieorganisatie die verbonden is met web, wijk en wereld, in nieuwe coalities werkt, actief transparant is en wendbaar is. Enkele bronnen bieden informatie over de realisatie van verbondenheid met wijk en web van politie. Er is echter geen informatie beschikbaar waarmee in bredere zin kan worden beoordeeld in hoeverre de ambities voor de GGP zijn gerealiseerd, noch in welke mate sturing met de ontwikkelagenda GGP hieraan heeft bijgedragen.

Indicaties over de realisatie van verbondenheid met wijk zijn te vinden in het rapport “Lokale handhaving door politie”⁶⁰, waarin specifiek is gekeken naar handhaving door gebiedsgebonden politiezorg, in de Veiligheidsmonitor en in de Vertrouwen- en Reputatiemonitor.

De Inspectie JenV signaleert dat de wijkagent, die een cruciale rol speelt in gebiedsgebonden politiezorg, haar rol in lokale handhaving onvoldoende kan waarmaken omdat zij/hij ook voor noodhulp en andere taken wordt ingezet.⁶¹ Daarbij neemt de werklast in de gebiedsgebonden politiezorg toe, terwijl een onderbezetting bestaat van medewerkers in de GGP.

Daarentegen laten de resultaten van de Veiligheidsmonitor over de zichtbaarheid, bereikbaarheid en aanspreekbaarheid van politie in de wijk in 2019 een gunstiger beeld zien dan in 2017.⁶² Het onderzoek van 2019 toont dat 19% van de Nederlanders contact heeft gehad met de politie in de eigen gemeente en dat 66% (zeer) tevreden was over het laatste contact. Los van feitelijk contact is 28% van de Nederlanders (zeer) tevreden over het functioneren van de politie in de eigen buurt en 6% (zeer) ontevreden. Het merendeel geeft aan dat niet te kunnen beoordelen.

Uit de Vertrouwen- en Reputatiemonitor volgt een vergelijkbaar beeld. Ook hier is de waardering van burgers met betrekking tot de uitvoering van de kerntaken door politie toegenomen van 62,7/100 in 2015 naar 66,8/100 in 2018.⁶³ Daarnaast ontvangt de politie in 2018 een uitstekende score van zowel burgers als medewerkers op hulp in noodsituaties. Dit komt overeen met de positieve conclusie van de Inspectie van JenV over de kennis die politieambtenaren over het algemeen hebben van hun basisbevoegdheden en het verlenen van eerste hulp.⁶⁴

⁵⁸ Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 19; Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 25.

⁵⁹ Politie (2019). *Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving*, p. 53.

⁶⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). *Lokale handhaving door politie*.

⁶¹ Ibidem.

⁶² CBS (2020). *Veiligheidsmonitor 2019*; CBS (2018). *Veiligheidsmonitor 2017*.

⁶³ Reputation Institute (2018). *Resultaten Vertrouwen- en Reputatiemonitor Politie: 2018 Report*.

⁶⁴ Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Parate kennis noodhulp: Een onderzoek naar kennis bij politieambtenaren in de basispolitiezorg voor de aanpak van noodhulpsituaties*.

Burgers en politiemedewerkers zijn wel kritisch op het goed helpen met aangiften en meldingen. Ook scoort de politie volgens haar eigen medewerkers niet naar verwachtingen op het voorkomen van criminaliteit.

Wat betreft verbondenheid met web is de groei van het aantal digitaal wijkagenten⁶⁵ tussen 2018 en medio 2020 noemenswaardig.⁶⁶ Digitaal wijkagenten houden zich onder andere bezig met online surveilleren en monitoren van open bronnen, de aanpak van digitale criminaliteit en communicatie met burgers via het web. Deze groei heeft volgens Boelens en Landman (2021) eerder het karakter van een organisch dan een gepland proces.

3.3. De ontwikkelagenda Opsporing

Met de ontwikkelagenda Opsporing van de politie wordt – in vervolg op de maatregelen uit de contourennota opsporing⁶⁷ en in het verlengde van het koersdocument ‘Naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging’⁶⁸ – de vernieuwings- en innovatiekracht een impuls en richting gegeven. De ontwikkelagenda is zowel gericht op de recherche als op werkzaamheden in de basisteams die eerstelijnsopsporing (bijv. heterdaadkracht) betreffen.

De ontwikkelagenda Opsporing kan onderverdeeld worden in vijf componenten: (1) het op orde brengen van de basiskwaliteit en kernprocessen, (2) veranderingen op meer specialistische niveaus, (3) het centraal stellen van een financieel-economisch perspectief, (4) het ontwikkelen van beheersmatige randvoorwaarden, (5) en het werken aan *best practices* voor burgerhandhaving en burgeropsporing.⁶⁹ De vernieuwings- en innovatiekracht wordt versterkt door de aanpak van ervaren administratieve last in de opsporing.

Op orde brengen van de basiskwaliteit en kernprocessen

Een substantieel deel van binnenkomende zaken in de opsporing gaat om veelvoorkomende criminaliteit (VVC). Politie en OM streven naar verbetering van de afhandeling van VVC via verschillende maatregelen. In 2020 is hiervoor de zogenaamde kwaliteitsmonitor beschikbaar gesteld aan alle eenheden, waarin een selectiviteitskader is verwerkt dat medewerkers helpt juiste zaken te selecteren op basis van kansrijkheid (opsporingsindicatie), ernst van de zaak en vastgestelde prioriteiten.⁷⁰ Verder is de introductie van een vrijgestelde (kwaliteits)hulpofficier van justitie in het basisteam gepland, als bewaker van de kwaliteit van het opsporingsproces en ter voorkoming van herstelwerk. In 2020 is hiervoor een visie opgesteld en zijn voorbereidingen voor pilots getroffen.⁷¹ Ook het verhogen van de start- en vakbekwaamheid van personeel, de voltooiing van enkele ingezette ICT-maatregelen en de doorontwikkeling van het ZSM-werkproces (Zo Snel, Slim en Simpel Mogelijk) zijn ambities uit de Ontwikkelagenda.

Veranderingen op meer specialistische niveaus

Forensische opsporing, waarbij het zowel gaat om fysieke als digitale sporen, wordt van steeds groter belang voor het oplossen van misdrijven.⁷² Dit komt onder andere door een toename van sporen door digitalisering en de rol die DNA kan spelen door technische vooruitgang. Daarnaast is het vroegtijdig kijken vanuit financieel-economisch perspectief naar criminaliteitsvraagstukken van

⁶⁵ Digitaal wijkagenten houden zich onder andere bezig met online surveilleren en monitoren van open bronnen, de aanpak van digitale criminaliteit en communicatie met burgers via het web.

⁶⁶ Boelens, M. & Landman, W. (2021). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk: Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Politie Nederland & TwynstraGudde.

⁶⁷ Kamerstukken II 2015/16, 29 628, nr. 593.

⁶⁸ G.a. (g.d.). *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing: Adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving*.

⁶⁹ Politie (2018). *Ontwikkelagenda Opsporing: Hoofdpijnenversie*.

⁷⁰ Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 31; Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 20.

⁷¹ Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 31.

⁷² Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*.

belang, vanuit de gedachte dat een substantieel deel van de criminaliteit gebeurd om geld en vermogen te vergaren. Ook moeten medewerkers van de politie en het OM steeds meer verstand hebben van internationale rechtshulp. Dit vraagt om een beweging in de verhoudingen tussen tactische opsporing, specialistische opsporing en intelligence. Een deel van de kennis die vroeger specialistisch was, moet nu tot de basiskennis van een rechercheur behoren. De politie heeft hiertoe ingezet op het werven en versneld opleiden van zij-instromers voor de specialismen digitale, forensische en financiële opsporing. Ook hebben politie, het OM en het Nederlands Forensisch Instituut in 2019 het *Samenwerkingsconvenant Forensische Keten* ondertekend.⁷³

Financieel-economische criminaliteit

De politie en het OM hebben vastgesteld dat meer inzicht wordt verkregen in financiële stromen en systemen door het financieel-economisch perspectief meer centraal te stellen en aandacht te hebben voor het verdienmodel van de crimineel.⁷⁴ Financieel onderzoek kan bovendien signalen opleveren op grond waarvan derden, zoals toezichthouders, de wetgever of private partijen zoals een financiële dienstverlener, andersoortige interventies kunnen uitvoeren. Daarom is politie in het kader van afpakken samen met andere partijen, waaronder bijzondere opsporingsdiensten, acties aan het uitwerken om het financieel economisch perspectief eerder en effectiever in het intelligence- en opsporingsproces te betrekken. Dit komt tot uiting in onder andere de oprichting van het Multidisciplinair Interventie Team, de komst van de programmadirecteur-generaal Ondernijning bij het ministerie van JenV, de samenwerking van politie met verschillende partijen onder de vlag van het Financieel Expertisecentrum en de oplevering van een Internationaal Fenomeenbeeld Financieel-Economische Criminaliteit.⁷⁵

Beheersmatige randvoorwaarden

De politie is bezig met een ontwikkellijke Human Resources (HR) voor de opsporing met als doel het personeelsbeleid zodanig te wijzigen dat de politie een lerende, meer adaptieve en wendbare organisatie wordt. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de verwachte grote uitstroom en wat voor soort medewerkers de politie in de toekomst denkt nodig te hebben (vereiste competenties; opleidingsniveau en cetera). Voorts is eind 2018 besloten tot een meerjarige aanpak van administratieve lastenverlichting in de opsporing. In 2020 heeft de politie diverse IV-systemen aangepast om kwaliteit te verhogen en lasten te verlagen.⁷⁶

Burgerhandhaving en burgeropsporing

Burgerhandhaving is het geheel aan handelingen die de burger verricht als bijdrage aan de handhaving van de openbare orde en ter preventie van strafbare feiten die raakt aan de openbare orde door vroegtijdige signalering van onveilige situaties. Een voorbeeld hiervan is buurtpreventie. Zowel de praktische als de meer principiële aspecten van buurtpreventie vergen een adequate afstemming tussen de lokale gezagen, politie en vertegenwoordigers van burgergroepen. De politie investeert samen met gemeenten in een professioneel platform, Burgernet, dat ingezet kan worden om deze samenwerking te bevorderen.⁷⁷ Daarnaast heeft de politie samen met het OM leidende principes en kritische succesfactoren voor burgeropsporing opgesteld, deze in een aantal proeftuinen getest en daarna omgezet in communicatiestrategieën voor de eenheden.⁷⁸

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#)

⁷⁵ Ibidem, p. 44.

⁷⁶ Ibidem, p. 32.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem, p. 31.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

De ontwikkelagenda Opsporing wordt met de inzet van deze vijf componenten geacht bij te dragen aan het ontwikkelen van de politieorganisatie in alle beoogde richtingen van het Strategisch Kompas: verbondenheid met web, wijk en wereld; werken in nieuwe coalities; werken met *state-of-the-art* technologie en intelligence; actieve transparantie, en wendbaarheid als organisatie en medewerkers. De uitvoering van de Ontwikkelagenda Opsporing is nog gaande. Op dit moment is geen alomvattend overzicht bekend van reeds gerealiseerde activiteiten en initiatieven die voortkomen uit de ontwikkelagenda Opsporing of daarmee samenhangen.

Er is nog geen onderzoek uitgevoerd naar de effectiviteit van gerealiseerde activiteiten en initiatieven. Wel deed de Inspectie JenV in 2019 onderzoek naar de mate waarin de opsporing binnen de politie als één organisatie functioneert, waarbij zij constateerde dat dit nog niet voldoende het geval is.⁷⁹ Ook concludeerde de Inspectie dat “besluitvorming over de opsporingscapaciteit in stuurgroepen ondoorzichtig en verbrokken is, waardoor de capaciteit niet optimaal wordt benut.”⁸⁰ Vergelijkbare constatering komen naar voren in casuïstiek over de versterking van de kwaliteit van de opsporing (zie p. 42). Of dit sindsdien is verbeterd (mede dankzij de ontwikkelagenda Opsporing) is onbekend.

3.4. Moderne technologie

Het belang van moderne technologie voor politiewerk is uitermate groot, niet in de laatste plaats waar het gaat om informatie- en communicatietechnologie (ICT). Dit is zichtbaar in de plek van werken met *state-of-the-art* technologie en intelligence als onderdeel van de strategische agenda van de politie, in het bestedingsplan onder de intensivering politie in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III⁸¹ en in de formatie van circa 4000 fte voor regionale en landelijke informatieorganisaties van de politie.⁸²

Politie zet in op onderzoek naar nieuwe technologie en publiek-private samenwerking daarin, op aanschaf, realisatie en ingebruikname van (ICT) technologie en op aanschaf van en training met moderne en nieuwe uitrusting, kleding en wapens.

Op het vlak van onderzoek is onder andere vanaf 2015 het *Realtime Intelligence Lab* gestart: een samenwerkingsverband tussen politie, TNO en de Hague Security Delta om de realtime intelligencefunctie van de politie verantwoord te innoveren.⁸³ Ook deed de Electronic Crimes Taskforce – een samenwerkingsverband tussen de politie, het OM en de bancaire sector – in 2020 samen met TNO onderzoek naar innovatieve manieren om phishingwebsites in kaart te brengen en aan te pakken.

Met betrekking tot ICT volgden in de onderzochte periode een aantal programma's elkaar op. Eind 2017 liep het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie af, waarmee de politie vanaf 2011 haar ICT-landschap vereenvoudigde, moderniseerde en standaardiseerde.⁸⁴ In 2017 behaalde politie vier van de zes doelstellingen van het aanvalsprogramma voor dat jaar geheel en één voor 85%. Hiermee werd onder andere één bronsysteem voor digitale documenten van het Politiedienstencentrum gerealiseerd. Ook bereikte het korps in 2017 dat iedere operationele medewerker over een smartphone met de app Mobiel Effectiever op Straat beschikt, die toegang

⁷⁹ Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). *Periodiek beeld opsporing*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁸⁰ Ibidem, p. 14.

⁸¹ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017, 10 oktober). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021*.

⁸² Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan politie 2020-2024*.

⁸³ Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 41, 49.

⁸⁴ Politie (2018). *Jaarverantwoording 2017*, p. 92.

geeft tot een aantal politiesystemen om bevestigingen en meldingen te doen. Vanaf 2018 geldt een nieuwe Informatievoorziening-strategie, waarmee politie inspeelt op digitalisering door intensiever samen te werken met partners en door binnen haar organisatie ruimte te geven aan lokale ontwikkelingen en innovatie.⁸⁵ Als onderdeel van deze strategie is onder andere een landelijke Informatievoorziening- en ICT-meldkamer infrastructuur opgezet, die de basisvoorziening vormt voor operationeel en technisch met elkaar verbonden meldkamers; in alle eenheden webcare ingevoerd; en bigdatatechnologie programma's ingevoerd.⁸⁶ Voorbeelden van deze programma's zijn de Raffinaderij – waarmee rechercheurs en analisten snel grote hoeveelheden politiegegevens in onderlinge samenhang kunnen analyseren en visualiseren – en het Criminaliteits-anticipatiesysteem. In 2020 is een nieuwe portefeuille Digitalisering gestart, die zich richt op de realisatie van concrete toepassingen van kunstmatige intelligentie en sensing in operationele politieprocessen.⁸⁷

Op het gebied van uitrusting en materieel heeft de politie onder andere een positie bepalingssysteem voor politievoertuigen en het nieuwe ME-uniform gerealiseerd.⁸⁸ De geplande uitrol van bodycams is wat vertraagd, omdat internetverbindingen verbeterd moesten worden voor het gebruik ervan. Desondanks hebben 22 teams verspreid over 18 locaties in 2020 nieuwe bodycams in gebruik mogen nemen. Het programma toegangsbeveiliging voor politiepanden heeft vertraging opgelopen, maar is in uitvoering.

De investeringen in materieel geven een beeld van de vervanging en uitbreiding en in het verlengde daarvan modernisering en vernieuwing van materieel en ICT die plaatsvindt (zie tabel 3). De politie is tussen 2017 en 2019 steeds meer gaan investeren in materieel en ICT, waardoor zij over recenter aangeschaft en moderner materieel en ICT beschikt.

Tabel 3: Investeringscategorien in huisvesting, vervoer en ICT in euro's (bron: jaarverantwoordingen politie 2017-2020)

Investeringscategorien	2017	2018	2019	2020
Huisvesting	65.725.000	72.896.000	93.406.000	167.560.000
Vervoer	79.639.000	82.092.000	146.525.000	105.535.000
ICT	76.154.000	99.633.000	148.540.000	164.306.000
Totaal	242.192.000	281.170.000	411.517.000	458.304.000

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Hoewel geen onderzoek beschikbaar is waarmee doelrealisatie of doeltreffendheid van dit beleidsaspect als geheel beoordeeld kan worden, is plausibel dat de beschikbaarheid en inzet van moderne technologie bijdraagt aan een goed functionerende politieorganisatie.

Zo is het aantal digitaal wijkagenten van 2018 tot medio 2020 gegroeid.⁸⁹ Ook beoordeelde het ICT-vakblad *Computable* de MEOS-app als *Best Digital Transformation* van het jaar en beloofde de politie hiervoor met de *Computable Award 2017*.⁹⁰ Tevens blijkt uit onderzoek dat applicaties ter

⁸⁵ Politie (2019). *Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving*, p. 88.

⁸⁶ Ibidem, p. 74, 89.; Politie (2020). *Jaarverantwoording 2019*, p. 21.

⁸⁷ Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 27, 37, 75.

⁸⁸ Boelens, M. & Landman, W. (2021). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk: Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Politie Nederland & TwynstraGudde.

⁸⁹ Boelens, M. & Landman, W. (2021). *Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk: Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam*. Politie Nederland & TwynstraGudde

⁹⁰ Politie (2018). *Jaarverantwoording 2017*, p. 63.

ondersteuning van regionale briefing en executie- en signaleringstaken substantieel bijdragen het verminderen van administratieve handelingen en reistijd.⁹¹

Ook zijn in het politiewerk in de afgelopen periode successen geboekt die direct gerelateerd zijn aan moderne technologie en ICT. Dat de politie in staat was om live mee te lezen met chatberichten van criminelen via EncroChat en daarmee onder meer verdachten van zware misdrijven heeft kunnen aanhouden, grote hoeveelheden drugs in beslag heeft genomen en drugslabs heeft kunnen ontmantelen is een mooi voorbeeld.⁹²

3.5. De afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst

Politiemedewerkers moeten onder omstandigheden kunnen werken waarin zij politiewerk op een veilige, gezonde en verantwoorde wijze kunnen uitvoeren. De afspraken in de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) die worden gemaakt door het ministerie van JenV, de politie en de vier politievakbonden dienen ertoe de hiervoor benodigde ondersteuning te realiseren.⁹³

De cao 2018-2020 bevat initiatieven en maatregelen die verbetering van het functioneren van de politieorganisatie beogen. Zo bevat het verschillende loonmaatregelen en actiepunten gericht op capaciteit, inzetbaarheid, loopbaanbeleid en werkbelasting. Ook is een strategisch beraad opgericht, waarin korpsleiding, politievakorganisaties en centrale ondernemingsraad spreken over verbetering van de aansturing en werkwijze van de gebiedsgebonden politiezorg, opsporing en bedrijfsvoering.⁹⁴ Deze sturing omvat onder meer het herbezien van het functioneren van de flexteams, het terugbrengen van administratieve lasten in de opsporing en het dichterbij de operatie organiseren van de bedrijfsvoering.

Ten behoeve van monitoring van en sturing op uitvoering van de cao 2018-2020 en nog niet afgeronde maatregelen uit de cao 2015-2017 is een monitoringsoverleg ingericht waarin de minister van JenV, de korpschef en de voorzitters van de politievakbonden zitting hebben. Mede hierdoor is het merendeel van het beleid en de maatregelen waarover afspraken zijn gemaakt, praktisch uitgewerkt en daadwerkelijk ingevoerd in het korps.⁹⁵ De afspraken die nog openstaan zijn belegd in de politieorganisatie of meegenomen naar het arbeidsvoorwaardenakkoord van 2021. Het monitoringsoverleg als sturingsmiddel voor de uitvoering van de cao heeft in de periode 2018-2020 goed gefunctioneerd en wordt voor de uitvoering van de volgende cao voortgezet.

In de periode 2017-2020 zijn in de vorm van loonbijstelling middelen beschikbaar gekomen voor de uitvoering van de cao. Deze middelen bedragen ruim € 650 miljoen. De middelen zijn toegevoegd aan de algemene bijdrage en zijn niet gekoppeld aan de uitvoering van specifieke maatregelen. Eén van de maatregelen waarvoor politiebudget inzet is de aanpak van PTSS. Kader 3 (zie de volgende pagina) toont ter verrijking op hoofdlijnen hoe sturing op deze aanpak zich heeft ontwikkeld.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Het toepassen en gebruikmaken van beleid en maatregelen waarover in het arbeidsvoorwaardenoverleg afspraken zijn gemaakt vindt nu plaats. Het is te recent ingevoerd om zichtbaar te maken wat het effect ervan is.

Kader 3: Casus beleid omtrent PTSS

⁹¹ Onderzoek door Significant waarnaar wordt verwezen in Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#), p. 49-50.

⁹² Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#).

⁹³ [Arbeidsvoorwaardenakkoord sector politie 2018-2020](#).

⁹⁴ Politie (2019). *Begroting en beheerplan politie 2020-2024*, p. 11

⁹⁵ Bron: 'cao dashboard' [persoonlijke communicatie].

3.6. De capaciteit voor politiezorg

De uitbreiding van de capaciteit voor politiezorg en daarmee van de operationele politiecapaciteit en het bijbehorende materieel is structureel onderdeel van gevoerd beleid tussen 2017 en 2020.

Uitbreiding van de operationele politiesterkte en het bijbehorende materieel is bijvoorbeeld onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet Rutte III, waarin wordt aangegeven dat politie “structureel € 267 mln. extra [krijgt] voor onder andere meer agenten in de wijk en rechercheurs.”⁹⁶

Om dit te bereiken heeft de politie ingezet op een intensivering van de werving, selectie en opleidingen. De instroom van aspiranten en zij-instroom van operationeel personeel is opgehoogd, rekening houdend met de mate van uitstroom door middel van personeelsprognoses. Met de Taskforce Operationele Sterkte en Capaciteit is projectmatige inzet geboden om opleidingen te differentiëren en verkorten en andere maatregelen voor te stellen gericht op het vergroten van mogelijkheden om sterkte uit te breiden, (nieuwe) medewerkers sneller te kunnen inzetten, optimaal bestaande HRM wet- en regelgeving te benutten en technologie en innovatie in te zetten.⁹⁷ Voorts is de capaciteit van de Politieacademie (PA) uitgebreid en is recent gestart met een aangepaste opleiding, waarin de doorlooptijd van de opleiding van drie naar twee jaar is veranderd.

De omstandigheden waarin de operationele sterkte wordt uitgebreid is van veel factoren afhankelijk, die maar deels beïnvloedbaar zijn. Onder meer de arbeidsmarkt⁹⁸, leeftijdsopbouw van het aanwezige personeel, keuzes van ouder personeel met betrekking tot pensioen, de capaciteit van de Politieacademie en arbeidsvoorwaarden zijn van invloed. Zo was er in 2017 een toenemende uitstroom van politiepersoneel dat vervangen moet worden. Een ander voorbeeld van invloed op de capaciteit is verzuim. De ontwikkeling op dit vlak is in kader 4 weergegeven.

Kader 4: Casus aanpak verzuim

Doelrealisatie en doeltreffendheid

Het effect van het beleid wordt onvermijdelijk pas geleidelijk zichtbaar, waarbij eerst sprake is van een groeiend aantal aspiranten en pas later een groeiend aantal opgeleid politiepersoneel. Tabel 4 toont de ontwikkeling van de operationele formatie en bezetting tussen 2017 en 2020. Tussen 2017 en 2020 is te zien dat de operationele formatie is gegroeid met 1.875 fte als gevolg van intensiveringen. De operationele bezetting neemt, als gevolg van de hoge uitstroom, minder snel toe met 312 fte. Het aantal aspiranten daarbinnen neemt toe met 1.567 fte als gevolg van de verhoogde instroom in de politieopleiding.

Tabel 4: Operationele formatie en bezetting in fte 2017 - 2020⁹⁹

Jaren	2017	2018	2019	2020
Operationele formatie	49.802	50.175	51.330	51.677
Operationele bezetting	50.316	50.389	50.402	50.628
waarvan aspirant	2.887	3.634	4.125	4.454
Vershil	514	214	-928	-1.049

De beperkte inzetbaarheid van aspiranten,¹⁰⁰ die wel deel uitmaken van de operationele sterkte maar nog in opleiding zijn, betekent dat de inzetbaarheid van het politiekorps afneemt. Binnen het

⁹⁶ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017, 10 oktober). [Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021](#), p. 3.

⁹⁷ Kamerstukken II 2019/20, [29628, nr. 915](#).

⁹⁸ Politie (2017). *Arbeidsmarkt en politie: Een verkenning van de wervingskansen*. Hardinxveld-Giessendam, Tuijtel.

⁹⁹ Politie (2018). [Jaarverantwoording 2017](#); Politie (2019). [Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving](#); Politie (2020). [Jaarverantwoording 2019](#); Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#).

¹⁰⁰ De gemiddelde inzetbaarheidsgraad van aspiranten niveau vier bedraagt 17% van de inzetbaarheid van volledig opgeleid personeel.

korps is sprake van verschillen tussen de onderdelen van het korps, waarbij op de ene plek onderbezetting en op andere plekken overbezetting bestaat.

Het directe effect is een toenemende druk op inzetbare operationele capaciteit in de periode 2017-2020, die naar verwachting geleidelijk zal afnemen. De personeelsprognose in de begroting 2021 verwacht dat vanaf 2024 evenwicht ontstaat tussen formatie en bezetting.¹⁰¹ Ondanks dat het effect pas later zichtbaar wordt, maakt dit plausibel dat het gevoerde beleid doeltreffend is.

Hetzelfde geldt voor de differentiatie in opleidingsniveau van politieagenten. Uit de jaarverantwoording van de politie over 2020 blijkt dat van de stijging in fte in 2019/2020 in totaal 65,3% mbo en 34,7% academisch/hbo(+) is ingericht (zie tabel 5).

Tabel 5: Uitbreiding regeerakkoord operationele sterkte, opleidingsniveau¹⁰²

Thema	Doelstelling (in fte)	Realisatie 2019/2020 (in fte)	Mbo (in %)	Associate degree (in %)	Hbo+ (in %)
<i>Extra agenten en rechercheurs in de wijk</i>	744	504,7	89	5	6
<i>Meer en hoger opgeleide rechercheurs bij de regionale eenheden</i>	213	225,1	34,3	3,5	62,2
<i>Versterking landelijke eenheid zware criminaliteit en cybercriminaliteit</i>	64	61,2	11,4	0	88,6
<i>Versterking landelijke eenheid internationaal</i>	65	63	15,9	4,8	79,4
Totaal	1.111	926,4	65,3	4	30,7

3.7. De evaluatie van de Politiewet 2012

Op 1 januari 2013 is de Politiewet 2012 (Pw2012) in werking getreden, waarmee de Nationale Politie haar intrede deed. De doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk zijn over de periode van 2013 tot 2017 in beeld gebracht door de Commissie Evaluatie Politiewet (of: de commissie Kijken).¹⁰³ Hierbij heeft de commissie zich in eerste plaats gericht op het beoordelen van de werking van de wet: de architectuur van het politiebestedel. De commissie concludeerde dat, op basis van de Pw2012, een doorontwikkeling en verbetering van het politiebestedel vooruitzicht geeft op een bestel dat richting, samenhang en evenwicht geeft aan de manier waarop de politie haar kerntaken opvat en uitvoert.¹⁰⁴ Om de aspiraties van de wet voor de kwaliteit van de politieorganisatie tot gelding te brengen deed de commissie een aantal aanbevelingen aan de minister van JenV, de korpsleiding en alle bij het politiebestedel betrokken partijen, die grotendeels overgenomen zijn.¹⁰⁵

De aanbevelingen beogen meer ruimte voor lokale sturing en meer flexibiliteit in de politieorganisatie, een betere verbinding tussen gezag en beheer op zowel lokaal als landelijk niveau, en een zuiverdere verantwoordelijkheid voor de korpschef in het beheer te realiseren.¹⁰⁶ Politie en departement ambiëren dit te doen door doorontwikkeling van het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) en realisatie van een zuiverdere rol van de korpschef; vereenvoudiging en modernisering van bijstandsartikelen; en realisatie van een integraal toezichtsarrangement.

Om meer helderheid over de rol van de korpschef en de minister in het LOVP te creëren en het voor de korpschef mogelijk te maken gevolgen van in het overleg gemaakte keuzes te schetsen,

¹⁰¹ Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2020-2024*.

¹⁰² Politie (2021). *Jaarverantwoording 2020*, p. 64.

¹⁰³ Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 13.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2017/18, [22594, nr. 80](#).

¹⁰⁶ Ibidem, p. 2.

alternatieve opties toe te lichten en actief verantwoording af te leggen is een wetswijziging opgesteld en ingediend.¹⁰⁷ Dezelfde wetswijziging stelt voor dat de korpschef in plaats van de minister de ontwerp-jaarstukken opstelt, te weten de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan en het jaarverslag.¹⁰⁸ Dit wordt geacht bij te dragen aan het realiseren van een zuiverdere rol van de korpschef, omdat hij hiermee meer in positie komt in de uitvoering het beheer van de politie vanuit de professie vorm te geven.¹⁰⁹

Om meer flexibel gebruik te kunnen maken van bijstand en het gezag daarbij beter in positie te kunnen brengen, zijn in het wetsvoorstel tevens wijzigingen opgenomen over onderlinge bijstand tussen de eenheden van de politie, tussen de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie, en bijstand van andere onderdelen van de krijgsmacht aan de politie.¹¹⁰ Ook wordt voorgesteld in het LOVP te spreken over de bijstand, omdat het leveren van bijstand van invloed is op beschikbare capaciteit van ontvangende en leverende partij.¹¹¹

Er wordt verwacht dat de wetswijziging een lichte daling van uitvoeringslasten voor de overheid met zich meebrengt, omdat het vooral een herschikking en explicitering is van reeds bestaande taken en grotere uniformiteit en eenvoud aanbrengt. De genoemde wetswijziging is opgesteld en ingediend. Op het moment van schrijven heeft de Raad van State hierover advies uitgebracht.¹¹²

Om het toezichtarrangement meer integraal vorm te geven zijn verscheidene veranderingen doorgevoerd.¹¹³ Medio 2017 is een auditcommissie ingesteld bij politie die het stelsel en de werking van de governance, de interne control en het toezicht alsook het risicomanagement toetst.¹¹⁴ Deze commissie heeft de taken overgenomen van de Commissie van toezicht op beheer, die in 2017 is beëindigd. Verder heeft de politie een planning en control cyclus en portfoliomanagement ontwikkeld, waarbij een meerjarig planproces wordt neergezet.¹¹⁵ Ook is eind 2017 het Programma Doorontwikkeling Begroten en Budgetteren gestart (zie sectie 2.1).¹¹⁶

Voorts wordt het externe toezicht op de taakuitvoering en de kwaliteitszorg door de politie uitgevoerd door de Inspectie Justitie en Veiligheid.¹¹⁷ Ook valt de politie vanaf 2018 geleidelijk aan onder het regime van het Bureau Informatie- en Communicatietechnologie (ICT-)toetsing.¹¹⁸ Voor 2018 hield de Review Board verbonden aan het Aanvalsprogramma Informatievoorziening politie toezicht – deze is samen met het aanvalsprogramma volgens planning beëindigd per 31 december 2017.

Ten slotte is een monitoring en evaluatie-eenheid ingericht: het Informatieanalyse Team (IAT).¹¹⁹ Het IAT voert analyses uit naar de maatschappelijke ontwikkelingen op het terrein van veiligheid en de effecten van de inzet van de politie op de veiligheid. De analyses zijn primair gericht op strategisch inzicht op nationaal niveau.

¹⁰⁷ Minister van Justitie en Veiligheid (2021). [Ontwerp memorie van toelichting Wijziging van de Politiewet 2012 NR-versie](#); Kamerstukken II 2017/18, 22594, nr. 80, p. 4.

¹⁰⁸ Minister van Justitie en Veiligheid (2021). [Ontwerp memorie van toelichting Wijziging van de Politiewet 2012 NR-versie](#), p. 2-3.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem, p. 3; Kamerstukken II 2017/18, 22594, nr. 80, p. 10.; Minister van Justitie en Veiligheid (2021). [Ontwerp memorie van toelichting Wijziging van de Politiewet 2012 NR-versie](#), p. 3.

¹¹¹ Minister van Justitie en Veiligheid (2021). [Ontwerp memorie van toelichting Wijziging van de Politiewet 2012 NR-versie](#), p. 5.

¹¹² [Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met enkele aanpassingen die volgen uit de evaluatie van deze wet: Voortgang](#).

¹¹³ Zie bijlage 4 voor een overzicht van de verschillende partijen die een toezichtsrol uitoefenen.

¹¹⁴ [Instellingsbesluit Auditcommissie Politie](#).

¹¹⁵ Politie (g.d.). Begroting en beheersplan politie 2019-2023, p. 6.

¹¹⁶ Ibidem, p. 7.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Het Bureau ICT-toetsing is per 31 december 2020 opgehouden te bestaan en opgevolgd door het Adviescollege ICT-toetsing.

¹¹⁹ Het IAT is een samenwerkingsverband tussen de politie, het ministerie van Justitie en Veiligheid, het CBS en de Politieacademie.

Doelrealisatie en doeltreffendheid

De implementatie van de wetswijziging naar aanleiding van de evaluatie van de Pw2012 is nog niet gerealiseerd. Gelet op het feit dat het beleid nog niet is gerealiseerd, kan de doeltreffendheid hiervan pas in de toekomst worden vastgesteld. Naar de effectiviteit van (wijzigingen in) het toezichtsarrangement is momenteel geen onderzoek beschikbaar.

4. Uitgaven

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de bekostiging van de politie via artikel 31.2 van de rijksbegroting. Hier wordt uiteengezet welke bijdragen politie via artikel 31.2 heeft ontvangen in de jaren 2017 tot en met 2020. Daarbij wordt gekeken of, en zo ja, hoe de ontwikkeling van de bijdragen voor de politie gerelateerd kunnen worden aan het gevoerde beleid in deze periode.

Artikel 31.2 van de rijksbegroting ziet op de bekostiging van de politie, de politieacademie, brandweer en politie op de BES-eilanden en taptolken. In tabel 6 is de omvang en verdeling van de financiële middelen van artikel 31.2 weergegeven. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de bijdrage aan de politie, die in alle jaren ruim 99% van de financiële middelen van artikel 31.2 omvat. De bijdrage aan politie neemt tussen 2017 en 2020 met ruim zes procent (€ 371 mln.) toe.

Tabel 6: Verdeling financiële middelen artikel 31.2 (bron: departementale jaarverslagen 2017-2020)

Artikel 31.2 Departementaal					
Jaarverslag		2017	2018	2019	2020
Politie		5.861.219.00	5.735.326.000	6.115.466.000	6.232.513.000
Politieacademie		2.797.000	2.856.000	2.926.000	3.009.000
BES Brandweer en Politiekorps		23.075.000	23.085.000	24.519.000	22.996.000
Taptolken		9.136.000	10.067.000	10.011.000	8.577.000
Totaal		5.896.227.000	5.771.334.000	6.152.922.000	6.267.095.000

In paragraaf 4.1 wordt ingegaan op de wijze waarop de politie wordt bekostigd vanuit artikel 31.2 en of er gegeven deze bekostiging relaties te leggen zijn tussen de verstrekte middelen en specifieke aspecten van het gevoerde beleid in de periode 2017-2020. Daarbij wordt toegelicht welke bijdragen aan de politie zijn verstrekt en welke mutaties in de algemene en bijzondere bijdragen in de periode 2017-2020 hebben plaatsgevonden. In paragraaf 4.2 wordt op basis van de jaarverantwoordingen van de politie een beeld gegeven van de besteding van de ontvangen bijdragen door de politie in de periode 2017-2020. In paragraaf 4.3 wordt ingegaan op het begrip doelmatigheid en wat het lastig maakt om die vast te stellen.

4.1. Bekostiging van politie en het beleid

Een relevante vraag in het kader van deze beleidsdoorlichting is welke verbanden er zijn tussen de bekostiging van de politie en de verschillende aspecten van het gevoerde beleid in de periode 2017-2020. Alvorens deze vraag beantwoord kan worden, is een toelichting op de achtergrond van de bekostiging van de politie en de bedoelingen die daaraan zijn gekoppeld noodzakelijk.

De politie wordt grotendeels met een algemene bijdrage bekostigd die bedoeld is voor het uitvoeren van de wettelijke politietaak, zonder dat daar specifieke doelen of specifiek beleid aan is gekoppeld. De gedachte achter deze integrale financiering is dat de politieorganisatie de ruimte moet hebben om de bestedingen aan te passen, zodat die aansluiten op de veranderende veiligheidsproblematiek en de veranderende vraag naar politie. Duidelijke koppelingen tussen uitgaven en specifieke aspecten van het gevoerde beleid ontbreken.

Hoewel de politie in beginsel via één bijdrage ('lumpsum') wordt bekostigd voor de uitvoering van haar wettelijke taak (algemene bijdrage) wordt daar om verschillende redenen met het instellen van bijzondere bijdragen vanaf geweken. Specifieke bijdragen gekoppeld aan specifieke doelen, de bijzondere bijdragen, verkleinen de flexibiliteit en ruimte van de politie om politiezorg en de daarmee samenhangende kosten aan te passen. In het beleidskader bijzondere bijdragen zijn de redenen vastgelegd voor het instellen van bijzondere bijdragen. Mogelijke redenen voor het toekennen van een specifieke bijdrage zijn:

- de middelen zijn bedoeld voor werkzaamheden die geen deel uitmaken van de wettelijke taak van de politie;
- de middelen worden beschikbaar gesteld en van bestedingsvoorwaarden voorzien door andere onderdelen van het rijk die de besteding van deze middelen moeten kunnen volgen;
- de middelen zijn bedoeld voor doelen waarover, bijvoorbeeld vanwege politieke redenen, tijdelijk specifiek verantwoord wordt en waarvan de besteding om die reden gevolgd moet kunnen worden, of
- de middelen zijn voor een specifieke intensivering met een tijdelijk karakter wat niet verenigbaar is met de structurele bekostiging van de politietaak via de algemene bijdrage.

In het rapport "Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak" van maart 2021 wordt op deze systematiek van bekostiging ingegaan.¹²⁰ Daarbij wordt het begrip inputbekostiging gehanteerd wat aangeeft dat bekostigd wordt op de instandhouding of uitbreiding van een politieapparaat en niet op het resultaat van (onderdelen van) het werk van de politie, zoals gebeurt bij outputbekostiging. Het rapport adviseert om deze wijze van bekostiging in stand te houden omdat die passend is voor de politie en het werk dat ze doen.

Daar komt bij dat met de algemene bijdrage van de politie de algemene politietaak en geen oplossingen van specifieke veiligheidsproblemen worden bekostigd, noch een specifieke aanpak of aandacht voor specifiek beleid. Wat uit de algemene bijdrage wordt betaald zijn: politiepersoneel, voertuigen, uitrusting en bewapening, verbindingsmiddelen en bureaus. Keuzes over de inzet van de betaalde politiecapaciteit en het betaalde materieel vindt van dag tot dag plaats via sturing door het gezag, sturing binnen de politieorganisatie op specifiek beleid en specifieke prioriteiten of door politiemensen zelf. Politiemensen maken op straat, afhankelijk van de situatie die daar wordt aangetroffen, de keuze om te reageren op of aandacht te besteden aan specifieke veiligheidsproblemen.

Voor verschillende taken bestaan vaak ook geen aparte politieonderdelen die deze taak als enige en volledig uitvoeren. De politieorganisatie is complex en bevat diverse onderdelen met specifieke deskundigheden en specifieke middelen die wisselend voor verschillende taken worden ingezet, soms met veel ruimte voor de politiemans of -vrouw om "op straat" zelf te beslissen waarop en hoe de politie reageert, zoals bij de gebiedsgebonden politiezorg, soms met meer sturing vanuit politie en het OM bij opsporingsonderzoek waarbij selectie plaatsvindt van zaken waarop capaciteit wordt ingezet. De inzet van personeel varieert continu en is niet één op één gekoppeld aan specifiek beleid of specifieke prioriteiten. De kosten van het betreffende personeel en materieel, zijn dan ook in veel gevallen niet te koppelen aan specifiek beleid of specifieke prioriteiten. Dat is minder het geval bij de inzet van politie voor gerichte acties en projecten die vaak wel gericht zijn op specifieke veiligheidsproblemen.

¹²⁰ Koopmans, C. e.a. (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, Andersson Elffers Felix, in opdracht van het WODC.

Hoewel er geen directe koppelingen te leggen zijn tussen de bekostiging van de politie en specifieke aspecten van het beleid in de onderzoeksperiode, klinkt het gevoerde beleid in een aantal gevallen wel door in de verschillende wijzigingen van de bekostiging in de periode 2017-2020.

- De realisatie van de doelstellingen in de Veiligheidsagenda is een aspect van het gevoerde beleid dat voorziet in prioritering van veiligheidsthema's en de aanpak daarvan door politie. Verschillende bijdragen die in de periode 2017-2020 zijn ontstaan of vergroot richten zich op die veiligheidsthema's. De bijdragen voor digitalisering en cybercrime, mensenhandel, forensische opsporing, ondermijning en afpakken zijn hier voorbeelden van.
- De uitvoering van de afgesloten collectieve arbeidsovereenkomst is een aspect van het gevoerde beleid waar eveneens een relatie gelegd kan worden naar de ontwikkeling van de bijdragen, in dit geval de loonbijstelling in de periode 2017-2020 die voor de uitvoering van de cao is ingezet.
- De instandhouding en uitbreiding van capaciteit voor politiezorg, waar ook een kwalitatieve impuls aan is gegeven en het bijbehorende materieel is een aspect van het gevoerde beleid dat direct gekoppeld is aan de intensivering van het regeerakkoord en de investering prestaties politie die verstrekt zijn voor de uitbreiding van personeel en investeringen in materieel en ICT.
- De uitvoering van de ontwikkelagenda's GGP en opsporing kent ook koppelingen naar de ontwikkeling van de bijdragen. Met name naar bijzondere bijdragen als versterking gebiedsgerichte inzet politie, de contourennota opsporing, de bijdrage voor de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Hoekstra op het gebied van DNA en signalering en forensische opsporing.

Bovenstaande punten illustreren dat er in de periode 2017-2020 wel geïnvesteerd is in de politie vanuit het oogmerk van het gevoerde beleid in die periode. De intensiveringen hangen ook samen met maatschappelijke veranderingen die doorwerken in het politiewerk, de vraag naar politie en de eisen die gesteld worden aan politiewerk. Het rapport "Doorlichting strafrechtketen" geeft daarop bijvoorbeeld zicht.¹²¹ Het onderzoek heeft getracht in beeld te brengen hoe de opgaven van de strafrechtketen zich verhouden tot de beschikbare capaciteit en waarom de druk op de capaciteit van de strafrechtketen alleen maar groter lijkt te worden terwijl de instroom van zaken afneemt.

Het onderzoek heeft een aantal ontwikkelingen geïdentificeerd die de druk op de strafrechtketen en de daarin functionerende organisaties, waaronder de politie hebben vergroot. Een voorbeeld is de groeiende zorgtaak in de strafrechtketen. Onder meer de politie heeft in toenemende mate te maken met mensen met psychische problemen, verwarde personen en mensen met licht verstandelijke beperkingen. Dit leidt tot een grotere belasting voor de politieorganisatie. Een ander voorbeeld betreft de digitalisering van de criminaliteit. De snelgroeiende digitale criminaliteit vraagt om nieuwe kennis en expertise en is met de huidige politieorganisatie vooralsnog lastiger te bestrijden dan traditionele criminaliteit. Daarnaast is de opsporing van meer traditionele criminaliteit tijdrovender en complexer geworden als gevolg van versleutelde communicatie en grote hoeveelheden data. Andere voorbeelden die meer inzet en tijdsbesteding van politie vragen zijn de toename van veiligheidsrisico's door polarisatie, verruwing en ondermijning en het omgaan met de veranderende rechtspositie van verdachten als gevolg van het Salduz arrest. Ook is de positie van de advocatuur versterkt door de inzet van meer middelen en het benutten van voortschrijdende

¹²¹ PwC Strategy& (2020). [Doorlichting strafrechtketen: Nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking.](#)

onderzoekstechnologieën om verdachten te ondersteunen. Door deze ontwikkelingen neemt de ervaren belasting van de capaciteit van de keten en daarmee ook politie toe.

4.1.1. Aan politie verstrekte bijdragen

De bijdragen die de politie van de minister van Justitie en Veiligheid ontvangt zijn grotendeels, maar niet geheel afkomstig uit artikel 31.2. In de onderstaande tabel zijn voor de periode 2017 tot en met 2020 alle bijdragen opgenomen die de politie vanuit artikel 31.2 heeft ontvangen. De kleine afwijking met de bedragen in tabel 7 betreft bedragen die niet vanuit JenV aan de politie zijn verstrekt.

Tabel 7: Bijdragen verstrekt aan politie vanuit artikel 31.2 voor de periode 2017-2020 (bron: jaarrekeningen Politie 2017-2020)

Verhouding bijdragen politie 31.2	2017	2018	2019	2020
<i>Algemene bijdrage</i>	5.265.236.894	5.428.468.798	5.703.930.338	5.831.360.300
<i>Bijzondere bijdragen</i>	595.223.373	305.608.218	413.356.062	401.191.645
Totaal bijdragen	5.860.460.267	5.734.077.016	6.117.286.400	6.232.551.945

De bedragen in de bovenstaande tabel wijken af van de bedragen die in de jaarverantwoording van de politie onder de bijdragen in de exploitatie zijn opgenomen. Dat hangt samen met de bedragen die de politie ontvangt vanuit andere artikelen van de rijksbegroting en in beperkte mate bijdragen van partijen die niet tot de rijksoverheid gerekend worden. Ook worden bijzondere bijdragen die de politie in enig jaar ontvangt en in dat jaar niet uitgeeft, in de jaarverantwoording van de politie van dat jaar niet als bijdrage in de exploitatie verantwoord maar als openstaande rijksbijdrage onder de kortlopende schulden op de balans opgenomen. Via de staat van overdrachten en bestedingen (rijks)bijdragen in de jaarverantwoording van de politie wordt dit wel zichtbaar gemaakt en verantwoord. In het jaar dat uitgave van deze middelen daadwerkelijk plaatsvindt worden ze als bijdrage in de exploitatie verantwoord. In 2017 tot en met 2020 kende de openstaande rijksbijdragen gemiddeld een omvang van ruim € 220 miljoen. De openstaande rijksbijdragen zijn in deze periode met 62% toegenomen van € 162 miljoen in 2017 naar € 263 miljoen in 2020.

Zoals in tabel 7 inzichtelijk gemaakt, wordt de politie voornamelijk gefinancierd door middel van de algemene bijdragen. Het lagere aandeel in 2017 hangt samen met een eenmalig grote bijzondere bijdrage voor de regeling Inkoop Max van ruim € 381 miljoen die de normale verhouding verstoort. Het overgrote deel van de bijdragen die de politie ontvangt kan dus zonder vooraf gestelde specifieke doelen worden uitgegeven aan de wettelijke politietoekening. Daarbij moet wel een kanttekening geplaatst worden. De politie wordt geacht met deze middelen de vastgestelde formatie van de politie te realiseren en is daarbij gehouden aan arbeidsvoorwaardelijke afspraken die in de regelgeving en cao zijn vastgelegd. Besteding van deze middelen vindt plaats op basis van de politiebegroting die de minister van Justitie en Veiligheid vaststelt. De politie wordt zoals wettelijk vastgelegd vrijwel volledig bekostigd vanuit bijdragen die door het ministerie van Justitie en Veiligheid worden verstrekt.

4.1.2. Ontwikkeling van de aan de politie verstrekte bijdragen

In de periode van 2017 tot en met 2020 hebben zich tal van wijzigingen voorgedaan in zowel de algemene bijdrage als bijzondere bijdragen die de politie jaarlijks ontvangt.

Algemene bijdrage

De aan de politie verstrekte algemene bijdrage komt nagenoeg volledig ten laste van artikel 31.2. In de periode van 2017 tot en met 2020 is de algemene bijdrage toegenomen met ruim € 566 miljoen,

een toename van ruim tien procent. Deze toename is de resultante van een groot aantal wijzigingen van verschillende aard in de betreffende jaren. Deze wijzigingen betreffen zowel intensiveringen waar nieuwe uitgaven aan zijn gekoppeld als besparingen en bezuinigingen. Ook is er in de periode 2017-2020 eerst sprake van een overbezetting die werd afgebouwd en later, als resultante van de intensivering in het nieuwe regeerakkoord, van een personele uitbreiding. De toegenomen algemene bijdrage in de periode 2017-2020 betekende voor de begrotingen in de periode 2017-2020 daarom niet vanzelfsprekend vrije financiële ruimte. In het rapport “Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak” is aangegeven dat opeenvolgende bezuinigingen en intensiveringen in een relatief kort tijdsbestek leiden tot problemen binnen uitvoeringsorganisaties die voor hun bedrijfsvoering gebaat zijn bij stabiliteit en tijd nodig hebben om zich aan te passen aan budgettaire wijzigingen.¹²² Desondanks zijn budgettaire wijzigingen als gevolg van politieke besluitvorming veelal niet te vermijden.

Er vinden ook kortingen op de algemene bijdrage plaats. Onder meer als gevolg van verrekeningen met andere partijen als het OM voor de inzet van parketsecretarissen en verschuivingen van de algemene naar de bijzondere bijdrage voor bijvoorbeeld liaisons en de arrestatieteams. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar bijlage 5 waarin alle mutaties zichtbaar zijn.

Bijzondere bijdragen

Ook in het geval van de bijzondere bijdragen die verstrekt worden vanuit artikel 31.2 is er sprake van allerlei wijzigingen van verschillende aard. Er zijn verschillende bijzondere bijdragen die zijn bedoeld voor de bekostiging van organisatieonderdelen en samenwerkingsverbanden waarbij de betrokkenheid van andere partijen een bijzondere bijdrage wenselijk maakt. Dit betreft bijvoorbeeld de bijdrage voor de dienst speciale interventies (DSI), teams verkeershandhaving en de financial intelligence unit. Sommige bijzondere bijdragen, zoals die voor het multidisciplinair interventieteam, zijn in de periode 2017-2020 ontstaan.

Andere bijzondere bijdragen betreffen intensiveringen gericht op prioritaire veiligheidsproblemen waarvan de besteding wordt gevolgd. Dit betreft bijvoorbeeld digitalisering en cybercrime, mensenhandel en zedenzaken. Verschillende bijdragen zijn in de periode 2017-2020 geïntroduceerd of verhoogd. Er zijn ook diverse incidentele bijzondere bijdragen die samenhangen met actuele aandachtspunten, zoals de registratie van de asielinstream, de contourennota opsporing en forensische opsporing.

Het aantal bijzondere bijdragen is in de periode 2017 tot en met 2020 toegenomen. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de bijlage 5 waarin (de ontwikkeling van) alle bijzondere bijdragen zichtbaar zijn.

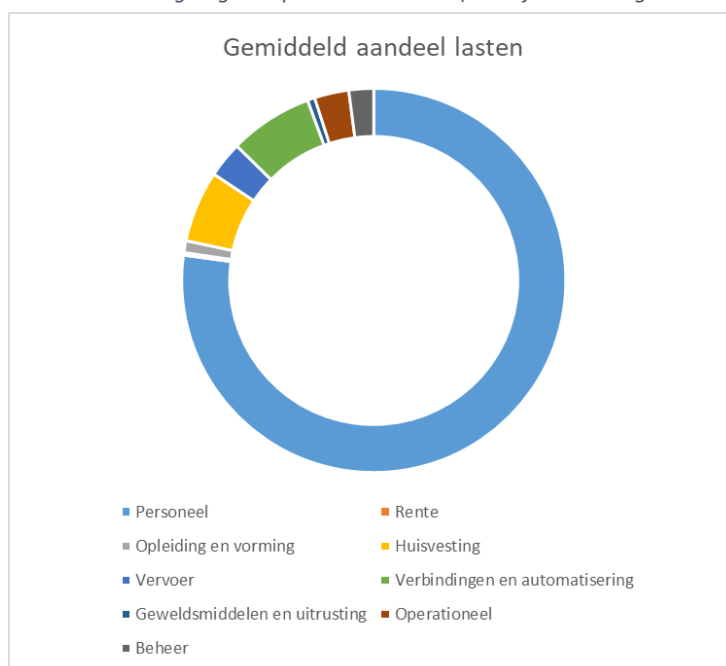
4.2. Beeld van de uitgaven van de politie

Het merendeel van de middelen op artikel 31.2 wordt aangewend ten behoeve van personeel en materieel en niet zozeer ten behoeve van het terugdringen van specifieke veiligheidsproblemen, een specifieke aanpak of specifiek beleid. De uitgaven van de politie zijn in lijn met de stijgende bijdragen in de periode 2017 tot en met 2020 toegenomen. In figuur 2 wordt op basis van de jaarverantwoording van de politie in de jaren 2017-2020 zichtbaar hoe die uitgaven gemiddeld over deze periode zijn verdeeld over de verschillende personele en materiële lasten. Personele lasten zijn verreweg de grootste post, op afstand gevolgd door huisvesting en verbindingen en automatisering.

¹²² Koopmans, C. e.a. (2021). *Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, Andersson Elffers Felix, in opdracht van het WODC

De verhouding tussen deze uitgaven is stabiel. Zo laat het aandeel personele uitgaven nauwelijks schommelingen zien. In de periode 2017-2020 is het aandeel ieder jaar afgerond 77%.

Figuur 2: Gemiddelde verdeling uitgaven politie 2017-2020 (bron: jaarrekeningen Politie 2017-2020)



4.3. Doelmatigheid

In deze beleidsdoorlichting wordt doelmatigheid geoperationaliseerd als de mate waarin een goed functionerende politieorganisatie (doeltreffendheid) is gerealiseerd tegen minimale kosten, gegeven de randvoorwaarden. In de voorgaande paragrafen wordt zichtbaar dat de doeltreffendheid van het beleid in relatie tot het realiseren van een goed functionerende politieorganisatie meestal niet is vast te stellen. Daarmee is het ook niet mogelijk om in het verlengde daarvan de doelmatigheid ervan vast te stellen. Om de vraag te beantwoorden of de verschillende aspecten van het beleid doelmatig zijn is ook een koppeling nodig tussen de verschillende beleidsaspecten en de middelen die daaraan zijn besteed. Hoewel veranderingen in de bekostiging van de politie in de periode 2017-2019 te relateren zijn aan sommige beleidsaspecten, is het bedrag dat besteed is aan een beleidsaspect niet te bepalen. De door politie ontvangen bijdragen zijn niet eenduidig te koppelen aan uitgaven voor specifieke veiligheidsproblemen, een specifieke aanpak van onveiligheid of specifiek beleid. Daarmee is de vraag of het gevoerde beleid doelmatig is niet te beantwoorden.

5. Doorwerking significant minder middelen

Een beleidsdoorlichting dient een beschrijving te bevatten van beleidsopties voor het geval er significant minder budget beschikbaar is, de zogenaamde 20%-besparingsvariant. Het doel van deze variant is om ten minste één beleidsoptie uit te werken die een netto besparing van 20% realiseert. Ook voor deze beleidsdoorlichting is bevestigd of er beleidsopties zijn bij beschikbaarheid van significant minder middelen en wat de waarschijnlijke doorwerking hiervan is. Doel van de beantwoording van deze onderzoeksvraag is niet het bepalen van reële besparingsmogelijkheden, maar het bepalen van consequenties voor het beleid van een significant kleinere omvang van het begrotingsartikel.

De politie is een capaciteit-gestuurde taakorganisatie. Een van de kenmerkende elementen is dat de politie, ook in veel van haar specialistische onderdelen, een permanente en vaak ook snelle beschikbaarheid in alle delen van het land moet realiseren en in staat moet zijn om te kunnen opschalen als incidenten of ontwikkelingen in de samenleving daarom vragen. Deze permanente beschikbaarheid bepaalt in hoge mate het noodzakelijke vertrouwen van de samenleving in de politie. De bekostiging van de politie bevat nu niet de informatie, om los van het terugbrengen van de personeelssterkte van de politie en daarmee samenhangende kosten, via beleidsopties te komen tot inhoud-gedreven besparingen van netto 20%. Daarom is in dit onderdeel onderbouwd weergegeven hoe een dergelijke financiële – en daarmee personele – besparingsvariant kan uitwerken.

5.1. Ordes van grootte

Uitgaande van de omvang van artikel 31.2 in het begrotingsjaar 2020 van €6.232.513.000 betekent een verlaging van dit begrotingsartikel met 20% een omvang van €4.986.010.400 en een vermindering van €1.246.502.600.

Om de omvang van deze vermindering van artikel 31.2 te kunnen duiden is het nodig om deze vermindering af te zetten tegen de jaarlijkse lasten van de politie en de verhoudingen daartussen. Omdat verreweg het grootste deel van de bijdragen die de politie ontvangt afkomstig zijn uit begrotingsartikel 31.2 is het verminderen van dit begrotingsartikel met 20% nagenoeg een vermindering van het beschikbare politiebudget met 20%. De totale uitgaven van de politie in 2020 op basis van de jaarverantwoording 2020 van de politie bedroegen €6.397.034.000.

De stabiele verhoudingen tussen de verschillende uitgavenposten in de jaarverantwoordingen van de politie in de jaren 2017-2020 maakt het mogelijk om de lagere omvang van de middelen van artikel 31.2, politie in die verhoudingen door te rekenen en zo een indicatie te geven hoe 20% minder middelen doorwerkt in de uitgaven van de politie.

In de onderstaande tabel zijn de verschillende posten in de jaarverantwoording 2020 van de politie met 20% teruggebracht.

Jaarverantwoording Polite 2020	Uitgaven	Omvang -20%	Uitgaven -20%
Personeel	4.933.692.000	986.738.400	3.946.953.600
Rente	9.084.000	1.816.800	7.267.200
Opleiding en vorming	65.664.000	13.132.800	52.531.200
Huisvesting	380.877.000	76.175.400	304.701.600
Vervoer	181.563.000	36.312.600	145.250.400
Verbindingen en automatisering	482.466.000	96.493.200	385.972.800
Geweldsmiddelen en uitrusting	33.846.000	6.769.200	27.076.800
Operationeel	190.080.000	38.016.000	152.064.000
Beheer	119.762.000	23.952.400	95.809.600
Totaal	6.397.034.000	1.279.406.800	5.117.627.200

Binnen de lasten die de politie met de middelen uit artikel 31.2 betaalt, vormen de personeelslasten verreweg de grootste post. Gegeven de omvang van de personeelslasten in de totale lasten van de politie zal het verminderen van artikel 31.2 met 20% onvermijdelijk resulteren in het verlagen van de omvang van het politiepersoneel. Gegeven de verhouding tussen operationeel en niet operationeel personeel zal een vermindering met 20% ook doorwerken in de operationele politiesterkte en daarmee de beschikbare capaciteit om politiewerk uit te voeren. De vermindering van artikel 31.2, bekostiging politie, met 20% is bijna net zo groot als het totaal van alle materiële lasten en dus niet realistisch in de materiële posten op te vangen. Gegeven de uitgaven van politie in 2020 en op basis van de normtarieven politie 2021 zal het begrotingsartikel 31.2 met 20% minder middelen resulteren in een daling van de operationele sterkte van rond de 10.000 fte. Uitgaande van gemiddelde bedragen per voertuig en per pand zou een afname met 20% resulteren in een afname van circa 3000 voertuigen en 300 politiepanden.

De politie is een capaciteit-gestuurde taakorganisatie. De bekostiging van de politie bevat niet de aangrijpingspunten en informatie om los van het terugbrengen van de personeelssterkte van de politie en de daarmee samenhangende kosten via beleidsopties tot besparingen te komen met een omvang van netto 20%. Het verdient aanbeveling om – in gezamenlijkheid – te blijven onderzoeken hoe efficiency voor de politieorganisatie op een zinvolle manier geoperationaliseerd kan worden en hoe monitoring plaatsvindt.

6. Interviews

In aanvulling op de theoretische analyse op basis waarvan de bevindingen zijn opgesteld, zijn een aantal interviews gehouden. Ter verrijking zijn casussen uitgewerkt, zodat ook de context waarin wordt gewerkt kan worden geschetst. De ingevoegde kaders (zie hieronder) bevatten conclusies uit de interviews met bestuurders van departement en politie.

DGPenV heeft zich, mede naar aanleiding van de langdurige impact van de reorganisatie op de politieorganisatie, lang geïmponeerd als hitteschild voor de politie. Dit heeft de ontwikkeling van het gesprek over het functioneren van politie en het lerend vermogen beperkt.

De gehouden interviews over de casus bewaken en beveiligen (zie: p. 41) maken duidelijk hoe belangrijk het gesprek is tussen het ministerie, het gezag en de politie over de vraag naar politie en de mogelijkheden om daarin te voorzien. De aanbeveling om te formuleren wat onder een goed functionerende politieorganisatie moet worden verstaan, hangt hier direct mee samen. De vraag naar politie en de beschikbaarheid van politie zijn mede bepalend voor wat een goed functionerende politieorganisatie is. Ook de aanbeveling om de doorwerking van sturing op de politie te onderzoeken hangt hiermee samen. De interactie tussen ministerie, gezag en politie over de vraag naar politie vormt vaak de basis van deze sturing.

Naar aanleiding van politieke aandacht heeft politie een plan van aanpak opgesteld ten behoeve van de aanpak van ziekteverzuim (zie: p. 44). Dit centraal opgestelde plan van aanpak bevat doelstelling en handvatten om deze te bereiken, maar moest decentraal geïmplementeerd worden. Blijvende aandacht voor dit onderwerp op het niveau van de korpsleiding in combinatie met een goede monitoring van de voortgang op basis waarvan gestuurd kon worden, heeft bijgedragen aan de snelle afname van het ziekteverzuim binnen politie. Deze casus illustreert het belang van de aanbeveling om te expliciteren op basis van welke informatie beleid gemonitord wordt, zodat hierop (bij)gestuurd kan worden.

De interviews over de versterking van de opsporing (zie: p. 42) laten zien dat in de praktijk niet altijd voldoende rekening gehouden wordt met de kaders waarbinnen een opdracht vervuld moet worden. Daarnaast illustreert deze casus de noodzaak voor een betekenisvolle relatie tussen beleidsdoelen (versterking van de opsporing) en de beschikbare middelen (mensen). Dit onderschrijft de aanbeveling om de integraliteit van sturing en monitoring te versterken.

De werking van het Eigenaar-Opdrachtgever-Opdrachtnemer-model m.b.t. politie is, mede door de complexe bestuurlijke context en bijbehorende verantwoordelijkheden, nog niet optimaal. Daarnaast heeft de aard van politiewerk, gericht op het oplossen van problemen, doorwerking op de politieorganisatie en sturing daarop. Dit draagt eraan bij dat het gesprek over de opdracht en de daarvoor beschikbare middelen en kaders in sommige gevallen onvoldoende wordt gevoerd en/of hiermee rekening wordt gehouden.

Tenslotte is de casus met betrekking tot de aanpak PTSS uitgewerkt (zie: p. 43). Voor dit onderwerp was veel politieke en bestuurlijk aandacht. Naar aanleiding hiervan is een omvangrijk project gestart

dat vervolgens geëvalueerd is. Op basis van deze evaluatie is het stelsel voor medewerkers met PTSS herzien naar een stelsel waarin het zorgaspect en re-integratie bij politie voorop staan. Deze casus is een mooi voorbeeld van sturing op basis van monitoring en evaluatie. Een aandachtspunt bij deze casus is de rolzuiverheid van de verschillende actoren en dat onderschrijft de aanbeveling om expliciet te beschrijven waar de sturing van de verschillende actoren ten aanzien van de politieorganisatie zich op moet richten.



Het IBO effectiviteit politie heeft erop gewezen dat het voor een effectieve sturing van politie van belang is dat het gesprek over de vraag om inzet van politie en de mogelijkheden om daaraan tegemoet te komen nadrukkelijk plaatsvindt. De casus bewaken en beveiligen maakt dit belang goed zichtbaar. Als gevolg van onder meer de moorden op de broer en de vertrouwenspersoon van een kroongetuige is de vraag van het gezag om meer inzet van politie voor bewaken en beveiligen snel gestegen. Waar in het verleden inzet plaatsvond op basis van concrete aanwijzingen dat er sprake is van dreiging, vindt nu vaker inzet plaats omdat dreiging voorstelbaar is. De toename van te beveiligen personen en objecten in zowel het rijks domein als het decentrale domein resulteert in een grotere vraag naar en inzet van politie. Daarop is de beschikbare capaciteit ook met inzet van politie uit de basisteams met een neventaak in bewaken en beveiligen op de langere termijn niet berekend en ontstaat er druk op andere politietaken. Als gevolg van de begrijpelijke drang om risico's te willen vermijden neemt de druk op het stelsel bewaken en beveiligen en de inzet en mogelijkheden van politie om het werk uit te voeren dus snel toe. Hoewel er (nog) geen sprake is van een situatie waarin het niet meer mogelijk is om het werk zorgvuldig uit te voeren is er bezorgdheid over de ontstane situatie die nu circa twee jaar duurt. De financiële middelen die in 2019 incidenteel en 2020 structureel voor bewaken en beveiligen aan de bijdrage van de politie worden toegevoegd vergroten op termijn de beschikbaarheid van politie voor bewaken en beveiligen. Gegeven het aanvullende verzoek om meer middelen vanuit de politie is de vraag of die toereikend zijn. De beschikbaarheid van politie zal ook met extra middelen altijd grenzen kennen. Een nadrukkelijke afweging over wat daarmee mogelijk is waarbij gezagen, politie en departement betrokken zijn blijft dan ook belangrijk en zou nadrukkelijk gevoerd moeten worden. In 2021 is een adviescollege ingesteld dat adviezen heeft uitgebracht voor het toekomstbestendig maken van het stelsel.



Contourennota Opsporing

Sinds 2015 is ingezet op het versterken van de kwaliteit van de opsporing. Hiervoor is in opdracht van de minister van JenV een contourennota opgesteld, waarin de gezamenlijke veranderopgave voor politie en OM in 3 fases: de opbouw-, versterkings- en uitbouwfase is omschreven en waarvoor in totaal € 6 mln. ter beschikking is gesteld.



Handelen naar waarheid

In 2016 is een sterktezwakteanalyse gedaan, die de basis vormde voor het koersdocument 'Naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging'.



Naar een toekomstbestendige opsporing en vervolging (TOV)

Koersdocument o.b.v. *Handelen naar waarheid*, dat is omgezet in een programma (TOV); veranderende inzet krijgt vervolging in proeftuinen in zes domeinen, waaronder burgeropsporing en ondermijningprogramma.



Ontwikkelagenda Opsporing

Zet in op realisatie van concrete en daadwerkelijke veranderingen in o.a.:

- Kwaliteitsprogramma politie en OM;
- Burgeropsporing;
- De eenheden;
- Verhogen startbekwaamheid, en
- Verminderen top 10 irritaties in de opsporing.

Hierbij ze ondersteuning krijgen vanuit het programma TOV.



Houtskoolschets opsporing

Zet in op het verbeteren van de kwaliteit van politiewerk door de samenhang tussen de opsporing en de informatieorganisatie te vergroten.

voor 2017

2017

2018

2019

2020

Hoewel de voortgang van de ontwikkelagenda Opsporing door middel van onder andere dashboards wordt gemonitord, is de doeltreffendheid van de ontwikkelagenda niet in kaart te brengen. Dit heeft mede ermee te maken dat vanuit aannames wordt gewerkt, waarbij het toetsen of deze aannames juist zijn onvoldoende aandacht krijgt. Wordt bijvoorbeeld verwacht dat de politie bij een delict snel ter plaatse is, informatie verzamelt en oplevert (high reliability, vergelijkbaar met de brandweer) of dat zij in opsporingsonderzoeken hoge kwaliteit levert (high performance, vergelijkbaar met het OM)? Ook is meer aandacht nodig voor of geldende kaders toereikend zijn om de gewenste resultaten te realiseren. Zo bleken de kaders van de reorganisatie van de nationale politie, waarbij 1500 herplaatsbare ambtenaren voorrang hadden op functies, niet voldoende ruimte en garantie te bieden voor de realisatie van beleidsintensivering ter versterking van de kwaliteit van de opsporing. Voor het scherper maken van een gemeenschappelijke visie op het gewenste effect, wat hiervoor nodig is en op basis van welke aannames wordt gewerkt, is volgens betrokkenen tijd nodig. Waar experimenten zoals proeftuinen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd, vergt het vervolgens opschalen van effectieve veranderingen naar de politieorganisatie als geheel substantieel meer tijd. Hiervoor is namelijk andere wet- en regelgeving met betrekking tot bijvoorbeeld inkoop van toepassing en moet met meer vereisten vanuit verschillende organisaties rekening worden gehouden. Systemisch kijken naar welke criteria aan de opsporingswerkzaamheden van politie worden gesteld is dus van belang.



De realisatie van sommige plannen blijkt in de praktijk soms lastiger dan verwacht en loopt daarmee vertraging op. Bestuurders moeten dan ook dagelijks besluiten hoe hiermee om te gaan; wanneer is vertraging aanvaardbaar en wanneer is extra druk vereist.



Budget uit begroting

2017 €45.098.000
 2018 €49.374.000
 2019 €26.651.000
 2020 €61.167.000

In de periode 2017-2020 is afgerond €62 miljoen daadwerkelijk uitgekeerd. Het resterende bedrag staat in een voorziening op de balans van de politie.



Inrichting meldpunt PTSS

Onderdeel van Plan van Aanpak Verzuim Politie.



Beleidsrealisatie

Doorontwikkeling Meldpunt PTSS in één loket voor beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen en inrichting Zorglijn PTSS-politie.



Preventie van psychisch leed en opvang na ingrijpende gebeurtenissen

Plan van aanpak in de vorm van participatief onderzoek naar de effectiviteit van bestaande voorzieningen voor nazorg na ingrijpende incidenten.



Stelsel beroepsziekten en beroepsincidenten

Evaluatie, uitgevoerd in het kader van de cao politie 2018-2022, die knelpunten in het stelsel constateerde.



Contourennota herziening stelsel PTSS

N.a.v. de evaluatie wordt het stelsel herzien, waarbij de volgende uitgangspunten centraal staan:

1. Aansluiting stelsel bij bijzondere zorgplicht
2. Focus op herstel en re-integratie
3. Vereenvoudiging
4. Uitbreiding van aanspraken en voorzieningen
5. Vergoeding resterende schade naar redelijkheid en billijkheid
6. Wijziging in toekenning smartengeld
7. Re-integratie bij de politie



Politiemedewerkers hebben te maken met een hoger risico op heftige gebeurtenissen dan medewerkers in andere beroepen. Een gevolg hiervan kan zijn dat zij klachten ontwikkelen die het gevolg zijn van posttraumatische stressstoornis (PTSS). De aanpak van PTSS bij de politie heeft doorlopend op aandacht kunnen rekenen. In 2020 is het stelsel voor medewerkers met PTSS herzien. In de nieuwe werkwijze wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen beroepsziekten, beroepsincidenten en dienstongevallen; allen zijn beroepsgelateerd letsel. Uitgangspunt is om snel en adequaat zorg te indiceren en in te zetten. Hiervoor zijn tevens bedragen voor de bevordering van herstel en re-integratie opgenomen als voorzieningen in de periode 2017-2020. De nieuwe werkwijze betekent een omslag in het denken over en de aanpak van PTSS. Voorop staat het zorgaspect en re-integratie bij de politie. De voorheen gejuridiseerde aanpak wordt daarmee verlaten. Hierover is in december 2021 tussen alle betrokken partijen overeenstemming bereikt.



Projectmatige activiteiten

Tussen 2000 en 2010 ontplooidde het project Arbeid en Politie activiteiten om het verzuim terug te dringen.



Plan van aanpak verzuim Politie

Het plan formuleert het doel om over een periode van vijf jaar het verzuim terug te dringen naar 5,9 procent. Het Plan wordt ook geduid als een kaderplan dat nadere uitwerking dient te krijgen in het plan van de programmamanager en de plannen van de eenheden en de teams.



Ontwikkeling

Het ziekteverzuimcijfer is gedaald onder het streefcijfer dat in het Plan van Aanpak is geformuleerd, ondanks de verwachting dat het door corona zou stijgen. In de jaarverantwoording wordt terugverwezen naar het Plan van aanpak, maar niet naar maatregelen uit de nadere uitwerking die succesvol zijn om het verzuim terug te dringen.



Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020*
%	5,6	5,6	5,7	6,0	6,1	5,7	5,7	6,1	6,8	7,0	7,0	6,9	6,2	5,5

* Vanaf 2019 wordt het verzuim, conform CBS methodiek, berekent over 104 weken.

In het afgelopen decennium heeft het korps reeds veel geïnvesteerd in de aanpak van verzuim. Niettemin heeft de Tweede Kamer in een motie (Kamerstuk 34 775 VI, nr. 49) verzocht om een gericht plan van aanpak om het ziekteverzuim bij de politie binnen twee jaar terug te dringen met een significant lager percentage. De motie vraagt daarbij specifiek aandacht te hebben voor het daarvoor benodigde instrumentarium voor leidinggevendenden bij de politie. In het plan van aanpak verzuim 2018 dat de politie heeft gepresenteerd, stelt de politie zich ten doel om het verzuimpercentage medio 2023 te hebben teruggedrongen tot 5,9%. Het korps zet in op verdere reductie in de periode daarna. Het terugdringen van verzuim kent op nationaal niveau slechts een enkele kwantitatieve doelstelling. Dat is nastrevenswaardig, omdat hiermee de inzetbaarheid van het personeel in de afzonderlijke eenheden wordt vergroot, ondanks dat het beleid niet sterk is gericht op de doorwerking van de aanpak van verzuim naar de politieorganisatie als geheel.

De doelstelling om het verzuim in de periode tot en met 2023 terug te dringen naar maximaal 5,9% is reeds gerealiseerd. Door de politie wordt opgemerkt dat dit resultaat is bereikt door het uitvoeren van het landelijke plan van aanpak verzuim, de hieraan gerelateerde eenheidsplannen, verzuimanalyses en de bewustwordingscampagne. Een evaluatie op de beleidsmaatregelen om het ziekteverzuim terug te dringen wordt thans voorbereid.

7. Conclusies en aanbevelingen

Een beleidsdoorlichting is gericht op het beantwoorden van de vraag in welke mate beleid gekoppeld aan een artikel in de rijksbegroting heeft bijgedragen aan het behalen van het vooraf gestelde beleidsdoel. De vraag is of de middelen die deel uitmaken van het betreffende artikel van de rijksbegroting, gegeven dit doel doeltreffend en doelmatig zijn besteed. Het beleidsdoel van artikel 31.2 van de rijksbegroting is een veilige samenleving met behulp van een goed functionerende politieorganisatie. Deze beleidsdoorlichting richt zich op de vraag in hoeverre er beleid is gevoerd om te komen tot een goed functionerende en daarmee effectieve politieorganisatie, mede in het licht van het in 2017 gepubliceerde IBO effectiviteit politie, waarin aanbevelingen zijn gedaan om te komen tot een effectievere politieorganisatie. In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek beschreven en aanbevelingen gedaan om verdere stappen te zetten in de ontwikkeling naar een goed functionerende politieorganisatie.

7.1 Conclusies

De analyse laat zien dat het inzicht dat nodig is om de vraag – zijn de beschikbare middelen doelmatig en doeltreffend ingezet – goed te kunnen beantwoorden ontbreekt. Voor het beleid voortkomend uit het IBO effectiviteit politie kan worden geconcludeerd dat dit deels is gerealiseerd. Ook voor een deel van het overig beleid dat gevoerd is t.b.v. een goed functionerende politieorganisatie kan beleidsrealisatie en voor een deel doelrealisatie worden vastgesteld. De mogelijkheden om op basis van het uitgevoerde syntheseonderzoek iets te zeggen over doeltreffendheid van beleid zijn beperkt en als gevolg hiervan kan ook geen uitspraak over de doelmatigheid worden gedaan. Dit betekent niet per definitie dat de beschikbare middelen niet doeltreffend en doelmatig worden ingezet, maar benadrukt de noodzaak om gezamenlijk na te denken hoe, voor een capaciteit-gestuurde organisatie die een wettelijke taak uitvoert, dit inzicht vergroot kan worden.

Beleid kan als doeltreffend worden aangemerkt als wordt vastgesteld dat het beoogde effect wordt bereikt door het gevoerde beleid. In deze beleidsdoorlichting is aangegeven dat het niet eenvoudig is om een causaal verband aan te tonen tussen politiewerk en bereikte effecten.¹²³ Uit de analyse blijkt ook dat er geen gezamenlijk bepaalde criteria voor een goed functionerende politieorganisatie zijn beschreven, waardoor beleid geen of een beperkte koppeling met het overkoepelende beleidsdoel bevat. Het ontbreken van gedragen criteria voor een goed functionerende politieorganisatie ligt aan de basis van de volgende drie conclusies.

1. Uit de analyse (en de praktijk) blijkt dat het ingewikkeld is om gezamenlijk bepaalde criteria voor het functioneren van de politieorganisatie te definiëren, tenzij op macroniveau, zoals bijvoorbeeld ‘vertrouwen in de politie’;
2. In de fase van beleidsvorming is er beperkt aandacht voor de koppeling van het beleid aan (criteria voor) een goed functionerende politieorganisatie, waardoor sturing op en monitoring en evaluatie van beleid wordt bemoeilijkt
3. Doordat onduidelijk is wat de gezamenlijk bepaalde criteria van (aspecten van) een goed functionerende politieorganisatie zijn, kan er geen onderzoek worden gedaan naar de staat hiervan en de mate waarin er sprake is van invloed op een goed functionerende politieorganisatie, wat het lerend vermogen van zowel departement als politie beperkt.

¹²³ Zie hiervoor: bijlage 6

Alleen doeltreffend beleid kan doelmatig zijn. Aangezien de doeltreffendheid van beleid niet is aangetoond, moet geconcludeerd worden dat ook de doelmatigheid niet kan worden aangetoond.

7.2 Aanbevelingen: onderzoek- en evaluatieagenda

In het licht van de ambitie om het gesprek over het functioneren van de politie te verrijken en tastbaarder te maken kunnen op basis van de conclusies van deze beleidsdoorlichting een aantal aanbevelingen worden gedaan. Deze aanbevelingen richten zich op het beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid in relatie tot artikel 31.2 van de rijksbegroting. Deze aanbevelingen kunnen in samenhang worden uitgewerkt tot een onderzoek- en evaluatieagenda, waarin initiatieven worden opgenomen om te onderzoeken en bepalen hoe de dialoog over een effectieve politieorganisatie kan worden versterkt en hoe dit kan worden gebruikt in beleid.

Verbeter de – integraliteit van – sturing op en monitoring van een goed functionerende politieorganisatie

Om effectief te kunnen sturen, moet er relevante informatie met betrekking tot de huidige stand van zaken beschikbaar zijn. Het is noodzakelijk om expliciet te maken waaraan beleid beoogt bij te dragen en daarbij onderlinge effecten in ogenschouw te nemen om zinvol te kunnen normeren, monitoren en evalueren. Hiertoe doet deze beleidsdoorlichting onderstaande aanbevelingen.

1. Formuleer expliciet waar de sturing van de Minister van Justitie en Veiligheid zich op richt in relatie tot de middelen waarmee de politie wordt bekostigd en in verhouding tot het gezag en de politie zelf, zodat vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de politieorganisatie gestuurd kan worden.
2. Bezie met inachtneming van de geldende kaders wanneer een bijzondere bijdrage meerwaarde heeft en wenselijk is en accepteer dat verantwoording over de algemene bijdrage niet op hetzelfde niveau kan plaatsvinden in relatie tot de ambitie om taken en middelen beter met elkaar in verbinding te brengen.
3. Maak – bij nieuw en bestaand beleid – expliciet op welke wijze en met welke informatie monitoring plaatsvindt, zodat op basis daarvan sturing kan plaatsvinden.
4. Richt op de prioritaire beleidsthema's een dialoog in met de belangrijkste partijen vanuit het departement, gezag, politie en relevante derden om, met inachtneming van ieders verantwoordelijkheid, de voortgang op deze thema's te monitoren en hierop te reflecteren om zodoende de aanpak te versterken. Met deze rijkere verantwoording wordt het lerend vermogen van departement en politie versterkt.

Vergroot het inzicht in elementen van, en sturing op, het functioneren van de politieorganisatie

Om het gesprek over het functioneren van de politieorganisatie – vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van minister en korpschef – te ontwikkelen, is een gezamenlijk beeld nodig van de verschillende elementen die bijdragen aan het uiteindelijke (maatschappelijke) doel: een goed functionerende politieorganisatie. Op deze manier kunnen politie en departement expliciet maken hoe beleid daaraan beoogd bij te dragen en hoe sturing daarop kan plaatsvinden. De volgende aanbevelingen dragen hieraan bij.

5. Onderzoek of ten aanzien van de politieorganisatie gezamenlijk gedragen ontwikkelrichtingen gedefinieerd kunnen worden – in het bijzonder gericht op beheer en organisatieontwikkeling – zodat zinvol gesproken kan worden over de inspanningen ten dienste hiervan. Gebruik deze ontwikkelrichtingen als motivering voor (nieuwe) beleidsinitiatieven.

6. Onderzoek de doorwerking van sturing op de politieorganisatie, onder andere aan de hand van sturingsinitiatieven, zoals de Veiligheidsagenda en de ontwikkelagenda's. Bezie of actuele ontwikkelingen als Rijkverantwoordens daarin behulpzaam kunnen zijn.
7. Ga door met initiatieven die meer zicht verschaffen op het functioneren van de politie in de maatschappelijke praktijk, zoals het Informatie- en Analyseteam en gebruik die inzichten voor het formuleren van beleid. Betrek hierbij onderzoek naar een betekenisvolle relatie tussen beleidsdoelen en hiervoor verstrekte middelen.

Tot slot: voorzie deze analyse, conclusies en aanbevelingen van een periodieke herijking om het zicht op en inzicht in effectiviteit van politie blijvend te ontwikkelen.

Bijlage 1: Literatuurlijst

Referentielijst

[Arbeidsvoorwaardenakkoord sector politie 2018-2020.](#)

Boelens, M. & Landman, W. (2021). [Pionieren in gebiedsgebonden politiewerk: Een onderzoek naar de digitaal wijkagent in het basisteam.](#) Politie Nederland & TwynstraGudde.

CBS (2018). [Veiligheidsmonitor 2017.](#)

CBS (2020). [Veiligheidsmonitor 2019.](#)

Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017). [Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren.](#) Den Haag.

G.a. (g.d.). [Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing: Adaptief, lerend en in verbinding met de omgeving.](#)

Inspectie Justitie en Veiligheid, *Werkprogramma 2021.*

Inspectie Justitie en Veiligheid (2005). [Kaderstellende visie op toezicht 2005.](#)

Inspectie Justitie en Veiligheid (2019). [Periodiek beeld opsporing.](#)

Inspectie Justitie en Veiligheid (2020). [Lokale handhaving door politie.](#)

Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). [Parate kennis noodhulp: Een onderzoek naar kennis bij politieambtenaren in de basispolitiezorg voor de aanpak van noodhulpsituaties.](#)

[Instellingsbesluit Auditcommissie Politie.](#)

Kamerstukken II 2016/17, [29628, nr. 699](#)

Kamerstukken II 2016/17, [34550-VI nr. 1](#)

Kamerstukken II 2017/18, [34775-VI, nr. 1](#)

Kamerstukken II 2018/19, [35000-VI, nr. 1](#)

Kamerstukken II 2019/20, [35300-VI, nr. 1](#)

Kamerstukken II 2020/21, [29674, nr. 84](#)

Kamerstukken II 2015/16, [29 628, nr. 593](#)

Kamerstukken II 2019/20, [29628, nr. 915](#)

Kamerstukken II 2017/18, [22594, nr. 80](#)

Koopmans, C. e.a. (2021). [Continuïteit in de bekostiging van politie, openbaar ministerie en rechtspraak.](#) Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek, Andersson Elffers Felix, in opdracht van het WODC.

Ministerie van Financiën (red.) (2017). [IBO Effectiviteit politie.](#)

Ministerie van Justitie en Veiligheid (g.d.). [Uitwerking Veiligheidsagenda 2019-2022.](#)

Minister van Justitie en Veiligheid (2021). [Ontwerp memorie van toelichting Wijziging van de Politiewet 2012 NR-versie.](#)

Ministerie van Veiligheid en Justitie (g.d.). [Veiligheidsagenda 2015-2018.](#)

[Podium Voor Goed Politiewerk S3E8 Qualiteitsstelsel – Podium Voor Goed Politiewerk Podcast – Nederlandse Podcasts \(nederlandse-podcasts.nl\).](#)

Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2019-2023.*

Politie (g.d.). *Begroting en beheerplan Politie 2020-2024.*

Politie (g.d.). *Begroting politie 2017-2021.*

Politie (g.d.) *Verantwoordingsrapportage Pilot Cybercrime Vortex in Oost-Nederland.*

Politie (2017). *Arbeidsmarkt en politie: Een verkenning van de wervingskansen.* Hardinxveld-Giessendam, Tuijtel.

- Politie (2018). [Jaarverantwoording 2017](#).
- Politie (2018). [Ontwikkelaagenda Opsporing: Hoofdlijnenversie](#).
- Politie (2019). [Jaarverantwoording 2018: Midden in de samenleving](#).
- Politie (2020). [Jaarverantwoording 2019](#).
- Politie (2020, 10 november). *Bevindingen en rode draad in navolging op de pilots CTER, Ondermijning en Cybercrime i.h.k.v. prestatie­meting en –sturing*. [oplegnota].
- Politie (2021). [Jaarverantwoording 2020](#).
- Politie (2021, 16 maart). [Site vervangt politie-app](#). [Nieuwsbericht].
- Politie, Eenheid Zeeland-West-Brabant (2020, 14 juli). *Tussenrapportage Toepassing RPP op de Ondermijningsaanpak*.
- Politie, Eenheid Den Haag (2020, augustus). *Tussenrapportage prestatie­meting en –sturing, pilot CTER*.
- PwC (2016). [Inzicht in de omvang van het personele en materiële budget nationale politie 2016 – 2020](#). Den Haag.
- PwC Strategy& (2020). [Doorlichting strafrechtketen: Nieuwe uitdagingen vragen om optimalisatie van samenwerking](#).
- PwC (2021). [Onderzoek personele en materiële lasten 2021 – 2025](#). [2021-0040/SM/lc].
- Reputation Institute (2018). *Resultaten Vertrouwen- en Reputatiemonitor Politie: 2018 Report*.
- Rijksoverheid (g.d.). [Handreiking RPE: De beleidstheorie](#).
- Rijksoverheid (g.d.). [Kwaliteit van onderliggende evaluaties](#).
- Rijksoverheid (g.d.). [Handreiking RPE: Het meten van doeltreffendheid](#).
- Rijksoverheid (g.d.). [Handreiking RPE: Het meten van doelmatigheid](#).
- SEO Economisch Onderzoek (2018). [Beleidsdoorlichtingen belicht](#).
- Van Ginkel, M.R.A. (2021). [Inzicht in de resterende financiële problematiek 2022 – 2025: Validatie Versterken van het fundament](#). In opdracht van het Ministerie van JenV en de Politie.
- Van Noije & Wittebrood (2008). *Sociale veiligheid ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Noije & Wittebrood (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld: Veronderstelde en werkelijke effecten van het Actieplan overlast en verloedering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017, 10 oktober). [Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021](#).
- [Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met enkele aanpassingen die volgen uit de evaluatie van deze wet: Voortgang](#).

Overig geraadpleegde bronnen

- Aarts, L. e.a. (2020). *De Staat van de verkeersveiligheid 2020: Doelstellingen 2020 worden niet gehaald*. Den Haag: SWOV – Instituut voor Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.
- ABD­TOPConsult (2017). *Oordeel over sturing en beheersing bij de Nationale Politie*. Den Haag: Algemene Bestuursdienst. Den Haag: Algemene Bestuursdienst.
- Abraham, M., & Nauta, O. (2014). *Politie en ‘verwarde personen’: Onderzoek naar optreden van de politie in relatie tot personen met verward gedrag*. Amsterdam: DSP Groep in opdracht van het WODC, afd. Extern Wetenschappelijke Betrekkingen, Ministerie van Veiligheid en Justitie.

- Algemene Rekenkamer (2020). *Politie ter plaatse: Sturing op inzetbaarheid en inplanbaarheid verdient verbetering*.
- Andersson Elffers Felix (2019). *Onderzoek naar toegenomen mobiliteit en veranderingen in criminaliteit*. Referentie: GJ196/eindrapport. In opdracht van het WODC.
- Anninga, R., e.a. (2010). *Normkostenonderzoek Nederlandse Politie: Een onderzoek naar de betaalbaarheid van de operationele sterkte op lange termijn. Deel 1: Management rapportage*. Deloitte in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie en het Korpsbeheerdersberaad.
- Anninga, R., e.a. (2010). *Normkostenonderzoek Nederlandse Politie: Een onderzoek naar de betaalbaarheid van de operationele sterkte op lange termijn. Deel 2: Technische rapportage*. Deloitte in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie en het Korpsbeheerdersberaad.
- Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 26928, nr. 898.
- Blank, J.L.T. & Van Heezik, A.A.S. (2017). *Productiviteit van overheidsbeleid. Deel III: De Nederlandse veiligheid en justitie, 1980-2014*. Den Haag/Delft: Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies, Technische Universiteit Delft en EUR Rotterdam.
- Choenni, R., Van den Braak, S.W., & Platenburg, P. F.M. (red.) (2019). 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2018: Ontwikkelingen en samenhangen. Cahier 2019-16. CBS / Raad voor de Rechtspraak / WODC.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017, november). *Evaluatie Politiewet 2012: Doorontwikkelen en verbeteren*. Den Haag.
- De Kruijf, J.A.M., Resodihardjo, S.L., & Winter, H.B. (2017). *Een evenwichtig bestuurde poiltie? Onderzoek naar de juridische status van de Nationale Politie*. Groningen: Pro Facto / Rijksuniversiteit Groningen.
- De Ridder, J., Winter, H.B., & Hollander, M. (2015). *Het sturingsvraagstuk Nationale Politie – verhoudingen met de minister van Veiligheid en Justitie: Eindrapportage Leeronderzoek*. Groningen: Pro Facto.
- Directie Financiën, afd. Bedrijfsvoeringscontrol (2015, 9 februari). 'Nulmeting financieel beheer nationale politie': *Voortgangsrapportage 2014 verbeterplannen*. [Rapportage aan de Korpschef Nationale Politie].
- Drake, L. & Simper, R. (2000). Productivity estimation and the size-efficiency relationship in English and Welsh police forces: An application of data envelopment analysis and multiple discriminant analysis. *International Review of La wand Economics*, 20, 53-73.
- Drake, L.M. & Simper, R. (2003). An evaluation in the choice of inputs and outputs in the efficiency measurement of police forces. *Journal of Socio-Economics*, 32, 701-710.
- Drake, L. & Simper, R. (2003). The measurement of English and Welsh police force efficiency: A comparison of distance function models. *European Journal of Operational Research*, 147, 165-186.
- Drake, L.M. & Simper, R. (2019). *The Measure of English and Welsh Police Force Efficiency: A Comparison of Distance Function Models*. Loughborough University.
- García Sánchez, I.M. (2007). Evaluating the effectiveness of the Spanish police force through data envelopment analysis. *European Journal of Law and Economics*, 23, 43-57.
- Garicano, L. & Heaton, P. (2007). Information technology, organization, and productivity in the public sector: Evidence from police departments. *Centre for Economic Performance, discussion paper No 826*.

- Haagsma Advies (2018). *Quick scan ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op HBVS*. Geldermalsen.
- Helsloot, I. e.a. (2017). *Naar een beter opsporingsresultaat: Pleidooi voor een maatschappelijk debat over een rationelere afweging bij de politieke opsporing*. Renswoude: Crisislab.
- Helsloot, M., Helsloot, I., & Scholtens, A. (2018). *Meer blauw op straat: Publieksonderzoek*. Renswoude: Crisislab.
- Huisman, S., Princen, M., Klerks, P. & Kop, N. (2016). *Handelen naar waarheid: Sterkte-zwakteanalyse van de opsporing*. Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, Politieacademie, in opdracht van het programmateam Herijking Opsporing.
- Inspectie Justitie en Veiligheid (2021). *Onderzoek naar taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid. Deelonderzoek 1: Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO)*.
- Jochoms, M.P.C.M., Van der Laan, F., Landman, W., Nijmeijer, P.S., Sey, A. (2006). *Op prestaties gericht: Over de gevolgen van prestatie sturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. In opdracht van Politie & Wetenschap.
- Kalidien, S.N. (red.) (2018). 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2017: Ontwikkelingen en samenhangen. *Cahier 2018-19*. CBS / Raad voor de Rechtspraak / WODC.
- Kerkvliet, M.E.M. e.a. (2016). *ICT politie 2016: Vervolgonderzoek naar de ICT-governance en de basisvoorzieningen voor handhaving en opsporing bij de nationale politie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Meijer, R.F., Van den Braak, S.W., & Choenni, R. (red.) (2021). 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2019: Ontwikkelingen en samenhangen. *Cahier 2020-16*. CBS / Raad voor de Rechtspraak / WODC.
- Maslov, A. (2015). Measuring the performance of the police: The perspective of the public. *Public Safety Canada*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010, 14 juni). 'Aanbieding rapportage Normkostenonderzoek'. [Brief aan de Tweede Kamer met kenmerk 2010-0000353084].
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015, 31 augustus). *Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie*.
- Moolenaar, D.E.G (2019). *Productiviteitsontwikkeling in het justitieveld: Een verkenning van de mogelijkheden*. WODC: Cahier 2019-5.
- O'Brien, R.M. (1996). Police productivity and crime rates: 1973-1992. *Criminology*, 34(2), 183-207.
- Onrust, S. & Voorham, L. (2013). *Vier politiestrategieën tegen veel voorkomende criminaliteit: Effectiviteit en werkzame mechanismen*. Trimbos Instituut in opdracht van het WODC.
- Politie (2015, 31 augustus). *Plan voor de herijking van de realisatie Nationale Politie*.
- Politie (2017). *Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie: Eindrapportage*.
- PwC (2017, november). *Rapportage interim-bevindingen controle 2017: Sturing op korte(re) termijn doorontwikkelen*. In opdracht van de Politie.
- Schaap, D., Terpstra, J., & Van Stokkom, B. (2017). *Politiebestel in ontwikkeling: Institutionele verandering en onderzoek (1989-2016)*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Scherpenisse, J., Vos, J. & Van Twist, M. (2020). *Rijker verantwoord, met [regie]: Verantwoording over politiewerk in een politie-bestuurlijke context*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuurt / RONT Management Consultants.
- St. Aubyn, M. (2008). *La wand order efficiency measurement – a literature review*. WP 19/2008/DE/UECE. School of Economics and Management, Technical University of Lisbon.

- Urlings, T. (2012). *Productiviteitstrends bij de politie: Een empirisch onderzoek naar het effect van regulering op de productiviteitsontwikkeling tussen 1955 en 2011*. Delft: Technische Universiteit, Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies.
- Urlings, T., Blank, J. & Niaounakis, T. (2014). *Doelmatige dienders Een vergelijking tussen regiokorpsen van de Nederlandse politie in de 21e eeuw*. Delft: Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies, Technische Universiteit.
- Van der Maas, O.D. (2015). *Huisvesting Nationale Politie: Doelmatig en doeltreffend beheer van vastgoed*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Van der Veen, A. (2016). *Self-assessment Financiële Sturing en Beheersing*. Politie.
- Van Hoorn, J. (2019). *Leren verantwoorden: Over verticale vragen en meervoudige antwoorden. Tussenrapportage*. Politie, directie Operatiën.
- Van Lakerveld, J., Gussen, I. & Van Paridon, Y. (2018). *Visies op de politiefunctie*. Leiden: PLATO BV (Universiteit Leiden), in opdracht van het WODC.
- Van Veldhuisen, A., Niessen, I., Van Genderen, R., & Hommema, I. (2017). *Rapportage evaluatie Politiewet 2012: Deelonderzoek Bedrijfsvoering*. Andersson Elffers Felix in opdracht van Commissie Evaluatie Politiewet 2012.
- Van Zanten, P. e.a. (2017). *Evaluatie van de prestaties van politie: Deel 2 van de evaluatie van de Politiewet 2012*. Berenschot in opdracht van het WODC.
- WODC (2017, september). 'De toekomstbestendigheid van de politie'. *Justitiële verkenningen* Jaargang 43.
- Zouridis, S. e.a. (2014). *Politieproductiviteit: Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie*. Tilburg University, KU Leuven.

Bijlage 2: Afkortingen

BES	de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
COPI	Commando plaats incident
COVID 19	de ziekte die wordt veroorzaakt door het coronavirus SARS-CoV-2
DFEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
DGPenV	Directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's
DNA	Desoxyribo Nucleic Acid
DSI	Dienst Speciale Interventies
EOKM	Expertisebureau online kindermisbruik
fte	fulltime- equivalent
FIU	Financial Intelligence Unit
GGP	Gebiedsgebonden politiezorg
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure
HBO+	Hoger beroepsonderwijs plus (niveau tussen hbo en universiteit)
HR	Human Resources
HRM	human resource management
IAT	Informatie Analyse Team
IBO effectiviteit	Interdepartementaal beleidsonderzoek Effectiviteit politie
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
IV-systemen	Informatievoorziening systeem
JenV	Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LAR	Landelijke Arbeidstijdenregeling
LOVP	Landelijk Overleg Veiligheid en Politie
MBO	middelbaar beroepsonderwijs
ME	mobiele eenheid
MEOS	Mobiel effectiever op straat
MIT	Multidisciplinair Interventieteam
MKBA	maatschappelijke kosten-batenanalyse
mln	miljoen
NSGBO	Nationale staf grootschalig en bijzonder optreden
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van justitie
PA	Politieacademie
Pw2012	Politiewet 2012
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RPP	Referentiekader politieprestaties
RV	rijker verantwoord
SGBO	Staf grootschalig en bijzonder optreden
SKEA	Strategische Kennis en Evaluatieagenda
SPP	Strategisch personeelsplan
TGO	Team Grootschalige Opsporing
TK	Tweede Kamer
TNO	De Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek

VVC	veelvoorkomende criminaliteit
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZSM	Zo snel, slim en simpel mogelijk

Bijlage 3: Methode

Deze bijlage licht toe op welke wijze uitvoering is gegeven aan de voorliggende beleidsdoorlichting. Allereerst wordt de aanpak beschreven, waarin waar van toepassing het door de Handreiking RPE¹²⁴ geboden instrumentarium wordt behandeld. Vervolgens worden de gebruikte definities beschreven. Ten slotte licht sectie B3.3. toe hoe de kwaliteit van de beleidsdoorlichting is gewaarborgd.

B3.1. Aanpak

Tijdens de totstandkoming van de beleidsdoorlichting heeft meermaals overleg plaatsgevonden met een klankbordgroep. Het hele proces is begeleid door een stuurgroep, waarin ook een onafhankelijk deskundige zitting had. Zie sectie B3.3 voor een overzicht van betrokkenen.

De richtlijnen van de RPE vormden de basis voor de uitvoering van de beleidsdoorlichting. Ten behoeve van de uitvoering van een beleidsdoorlichting op grond van de RPE heeft de Rijksoverheid een handreiking opgesteld. Deze handreiking beschrijft het proces stapsgewijs en reikt de benodigde bouwstenen aan. Hieronder worden de zeven stappen waarin de beleidsdoorlichting is uitgevoerd toegelicht, inclusief het gebruikte instrumentarium dat door de handreiking RPE wordt aangeboden.

Stap 1. Inventarisatie brondocumenten

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek: een onderzoek waarin de onderzoeksvragen worden beantwoord op basis van eerder afgeronde evaluaties en andere onderzoeken. Daarom is eerst het beschikbare bronmateriaal verzameld. Deze brondocumenten omvatten met name evaluaties en andere onderzoeken ten behoeve van de analyse van doeltreffendheid en doelmatigheid. Maar ook ten behoeve van de reconstructie van de beleidstheorie zijn brondocumenten geïnventariseerd, zoals begrotingen, beheersplannen en strategieën. Deze documenten zijn in een overzicht verwerkt en gecategoriseerd naar de thema's financieel, taakuitvoering, bestel en overig. Zie bijlage 1 voor het overzicht van geraadpleegde bronnen.

Stap 2. Kwaliteitsbeoordeling brondocumenten

Vervolgens zijn bovengenoemde brondocumenten per thema beoordeeld op kwaliteit en bruikbaarheid voor de beleidsdoorlichting door leden van de werkgroep met expertise op het betreffende thema. Mede op basis van de Handreiking RPE zijn de brondocumenten beoordeeld op de volgende criteria:

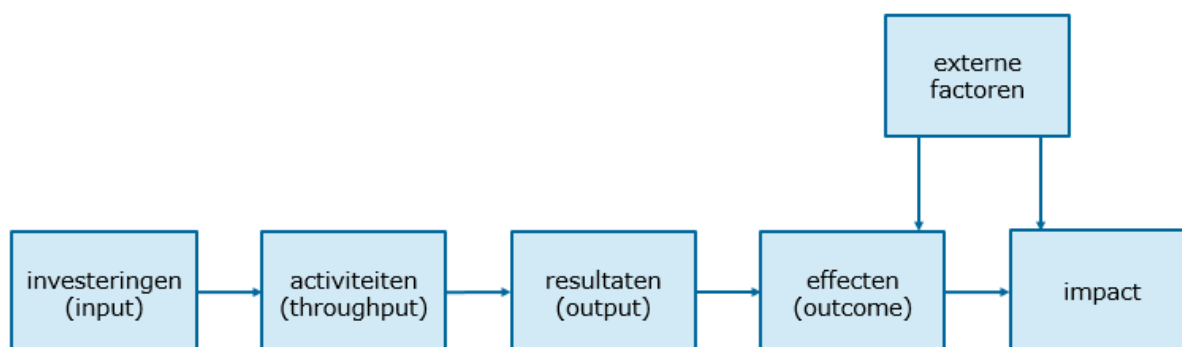
- het onderzoek maakt duidelijk welk beleid is onderzocht en wat de doelstellingen van dat beleid zijn;
- de conclusies van het onderzoek worden onderbouwd door onderliggende bevindingen;
- de in het onderzoek gebruikte onderzoeksmethode is valide en betrouwbaar;
- het onderzoek geeft inzicht in de gebruikte evaluatiemethode en in de (on)mogelijkheden om doeltreffendheid en doelmatigheid van het betreffende beleid vast te stellen;
- het onderzoek geeft aan in hoeverre het beleid en de daarmee samenhangende uitgaven doeltreffend en doelmatig is.

Stap 3. Reconstructie van de beleidstheorie

Op basis van brondocumenten zoals begrotingen, beheersplannen en jaarverslagen is de beleidstheorie gereconstrueerd. Een beleidstheorie is een beschrijving van het beleid, de doelen van

¹²⁴ Rijksoverheid (g.d.). [Kwaliteit van onderliggende evaluaties](#).

het beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid.¹²⁵ De handreiking RPE biedt een eenvoudige schematische weergave van de elementen en relaties die in een beleidstheorie worden uitgewerkt (zie figuur 3).¹²⁶ In het uitwerken van de keten is het van belang dat de onderliggende veronderstellingen worden toegevoegd.



Figuur 3: Schematische weergave resultatenketen beleidstheorie

Onder investeringen worden de middelen verstaan die worden ingezet om activiteiten uit te voeren. Investerings door een ministerie bestaan over het algemeen uit financiële middelen en fte. In geval van rijksbegrotingsartikel 31.2 bestaat het volledig uit financiële middelen. De activiteiten die door deze investeringen uitgevoerd kunnen worden, beogen concrete resultaten te bereiken, bijvoorbeeld: het zorgen voor capaciteit om op meldingen van woninginbraken te reageren. Door middel van deze resultaten wordt geambieerd om bepaalde effecten te bereiken. Deze effecten kunnen worden gezien als de doelstellingen van het beleid. Gezamenlijk zouden deze effecten moeten bijdragen aan de beoogde impact. Dit is over het algemeen een abstracter geformuleerde ambitie. De externe factoren zijn maatschappelijke ontwikkelingen die effect hebben op de omgeving waarin de politie opereert en op de potentiële vraag naar politie-inzet. De politieorganisatie heeft geen directe invloed op deze factoren. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is de trend van digitalisering, die zich ook voordoet in de criminaliteit. Naast de genoemde elementen heeft deze beleidsdoorlichting, in navolging van het door het IBO Effectiviteit gehanteerde model, ook oog voor het werkaanbod van de politie, aangezien dit van invloed is op de investeringen. Door de generieke aard van het RPE-model is het mogelijk het model op verschillende wijzen in te vullen, waaronder door – zoals in deze beleidsdoorlichting gebeurt – onder ‘activiteiten’ sturing op beheer, bestel en (landelijke) beleidsdoelstellingen van de politieorganisatie te plaatsen.

In het opstellen van de beleidstheorie is eerst gekeken naar hoe het beoogde effect – een goed functionerende politieorganisatie – is uitgewerkt in strategische visies en vergelijkbare documenten. Vervolgens zijn de documenten uit opeenvolgende jaren onderzocht op beleidsaspecten waaraan (doorlopend) aandacht is besteed en die als sturingselement gekenmerkt kunnen worden. Ten slotte zijn per beleidsaspect de beoogde activiteiten en resultaten en verwachte relatie met beoogde effecten uitgewerkt. De beleidstheorie staat beschreven in hoofdstuk 5.

Door de maatschappelijke ontwikkelingen, het werkaanbod, de investeringen, activiteiten, resultaten en effecten in kaart te brengen kan de motivering voor het beleid worden uitgewerkt. Het is dan ook van belang niet enkel te beschrijven wat onder elk van deze elementen valt, maar ook hoe verwacht werd dat de activiteiten en resultaten zouden bijdragen aan het beoogde effect en wat de invloed is van de omgeving op de politieorganisatie. Belangrijk om te benadrukken is dat een beleidstheorie een reconstructie is waarmee wordt geambieerd de verwachtingen van

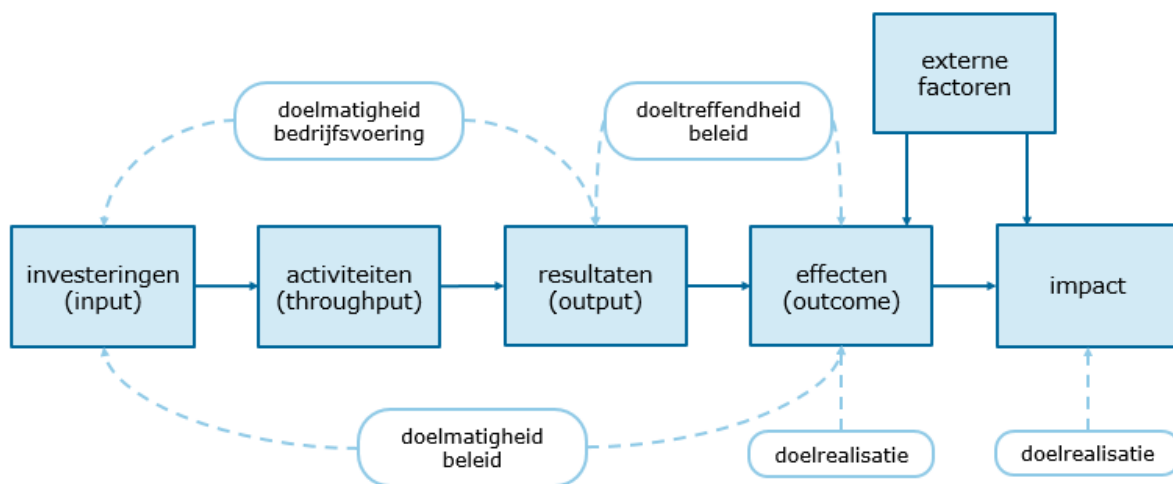
¹²⁵ RPE, art. 3, lid 2.

¹²⁶ Rijksoverheid (g.d.). [Handreiking RPE: De beleidstheorie](#).

beleidsmakers, die in een uiterst complexe werkelijkheid (moeten) opereren, zo inzichtelijk en overzichtelijk mogelijk te maken. De beleidstheorie is daarmee eenduidiger dan de werkelijkheid, waarin verwachtingen constant (moeten) worden aangepast en bijgesteld. Desalniettemin draagt dergelijke eenduidigheid bij aan het uitlichten en duiden van de kernelementen van het beleid.

Stap 4. Analyse van de realisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

In de analyse is de realisatie, doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op basis van beschikbaar, kwalitatief en relevant onderzoek in kaart gebracht. Realisatie van beleid heeft betrekking op de realisatie van beoogde activiteiten en resultaten. Doelrealisatie gaat over of de met het beleid beoogde effecten en beoogde impact zijn gerealiseerd, ongeacht of dit door het gevoerde beleid komt. Doeltreffendheid gaat over de relatie tussen gerealiseerde resultaten en de beoogde effecten (doelen) van het beleid, oftewel de mate waarin met het beleid de beoogde effecten zijn bewerkstelligd. Doelmatigheid van beleid gaat over de relatie tussen investeringen (uitgaven onder het rijksbegrotingsartikel) en de realisatie van beoogde effecten, waar doelmatigheid van bedrijfsvoering over de relatie tussen investeringen en resultaten gaat. Figuur 4 toont een schematische weergave van deze elementen in relatie tot de elementen van de beleidstheorie.¹²⁷



Figuur 4: Schematische weergave resultatenketen, doelmatigheid, doeltreffendheid en doelrealisatie

De analyse vond plaats volgens een drietrapsanalyse.

Allereerst is vastgesteld in hoeverre de beoogde activiteiten en resultaten, zoals beschreven in de beleidstheorie, gerealiseerd zijn. Hierbij is van belang te melden dat activiteiten om grondslagen voor beleid te realiseren, zoals het opstellen en indienen van wetswijzigingen, in deze beleidsdoorlichting niet als realisatie van beleid wordt gezien. In andere woorden: wet- en regelgeving wordt gezien als de grondslag voor beleid en beleid als datgene dat op basis van wet- en regelgeving wordt beoogd dan wel gerealiseerd.

Voor (het deel van) het beleid waarvan realisatie vastgesteld kon worden is vervolgens beoordeeld in hoeverre het beleid doeltreffend is geweest. Hiervoor werd gebruik gemaakt van een zogeheten effectladder¹²⁸. Hiermee kan op basis van de gehanteerde onderzoeksmethode worden aangeduid in hoeverre (causale) uitspraken over de effectiviteit mogelijk zijn, van ‘mogelijk (in)effectief’ tot ‘bewezen (in)effectief’ (zie tabel 8).

¹²⁷ Rijksoverheid (g.d.). *Handreiking RPE: Het meten van doeltreffendheid*; Rijksoverheid (g.d.). *Handreiking RPE: Het meten van doelmatigheid*.

¹²⁸ SEO Economisch Onderzoek (2018). *Beleidsdoorlichtingen belicht*.

Tabel 8: Effectladder

Niveau	Naam	Soorten onderzoek
5	Bewezen (in)effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Randomized Control Trials (RCT's) • Natuurlijke experimenten • <i>State-of-the-art</i> econometrie
4	Zeer waarschijnlijk (in)effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Triangulatie: combinatie van beleidstheorie, empirisch onderzoek en alternatieve verklaringen
3	Waarschijnlijk (in)effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek van niveau 5 in soortgelijke situaties (meta-analyses) • Tijdreeksanalyse zonder paneldata (cross-sectie analyse) • Aantonen doelrealisatie, trends of gedragsverandering
2	Potentieel (in)effectief	<ul style="list-style-type: none"> • Expert judgement • Beleidstheorie opstellen • Theoretische modellen • Theoretische analyses • Uitspraken over effectiviteit in enquêtes en interviews
1	Mogelijk (in)effectief	- Beschrijving doel, doelgroep en interventie

Ten slotte is voor (het deel van) het beleid waarvan een mate van doeltreffendheid vastgesteld kon worden beoordeeld in hoeverre het beleid doelmatig is geweest. Waar het vaststellen van doeltreffendheid een uitdaging was, was het vaststellen van doelmatigheid niet tot nauwelijks mogelijk. Dit kwam onder andere doordat een eenduidige koppeling tussen investeringen (financiële middelen) en specifiek beleid ontbreekt. Om toch enige informatie omtrent de besteding en inzet van investeringen te bieden is gekeken naar onderzoek naar de mate waarin de totale bekostiging van de politie zich verhoudt tot vastgestelde beleidsvoornemens.

Stap 5. Analyse van realisatie en doeltreffendheid flexibiliseringsagenda

Vervolgens is, op basis van de analyse zoals toegelicht onder stap 4, in kaart gebracht welke stappen zijn gezet in de uitvoering van de flexibiliseringsagenda en, waar mogelijk, in hoeverre deze stappen doeltreffend waren. Daarmee zijn koppelingen tussen gevoerd beleid en de flexibiliseringsagenda zichtbaar gemaakt waar hierover informatie beschikbaar was.

Stap 6. Interviews met betrokkenen en casussen

Om aan het verzameld materiaal de juiste kleuring te kunnen geven, zijn interviews met directbetrokkenen uit de onderzoeksperiode gehouden. Dit zijn enkele leden van het Managementteam DGPenV, DFEZ JenV en de Korpsleiding, aangevuld met inhoudelijk deskundigen en betrokkenen bij vier geselecteerde casussen: (1) versterking van de opsporing, (2) aanpak van verzuim, (3) beleid omtrent PTSS en (4) bewaken en beveiligen (zie tabel 9).

De bevindingen uit de interviews met inhoudelijk deskundigen over de casus zijn, samen met schriftelijke documentatie over de casus, verwerkt in een kader. De rode draden die in de interviews

over het beleid als geheel naar voren kwamen zijn samengevat en ter verrijking aan het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen toegevoegd.

Tabel 9: Respondentenlijst

Naam respondent	Functie respondent tijdens onderzoeksperiode	Organisatie
Algemeen		
Wouter (W.A.) Boogaard	Directeur Politieorganisatie en middelen	DGPenV
Eric (E.W.) Bezem	Directeur FEZ	DGPenV
Jan Willem Schaper	Directeur Politieel beleid en taakuitvoering	DGPenV
Wim (W.F.) Saris	Directeur-Generaal DGPenV	DGPenV
Leonard Kok	Lid korpsleiding voor de Bedrijfsvoering	Politie
Casuïstiek		
Wim van Amerongen	Programmadirecteur Toekomstbestendig Opsporen en Vervolgen (versterking van de opsporing)	Politie
Peter Verschuur	Programmamanager Verzuimaanpak Nationale Politie (aanpak verzuim)	Politie
Albert van der Knaap	Directeur Arbeidszaken (beleid omtrent PTSS)	Politie
Frank Paauw	Politiechef (bewaken en beveiligen)	Politie
Harold Boersen	Coördinerend raadsadviseur (bewaken en beveiligen)	Politie
Hans (H.G.M.) Cornelissen	Programmamanager Politiële beleidsontwikkeling (versterking opsporing & bewaken en beveiligen)	DGPenV
Susanne Schneider	Programmamanager politiepersoneel (aanpak van verzuim)	DGPenV

Stap 7. Opstellen onderzoeksagenda in het kader van de SKEA

Waar beleidsrealisatie, doeltreffendheid en/of doelmatigheid niet vastgesteld kon worden wegens onvoldoende beschikbaar onderzoek, is in kaart gebracht welk onderzoek hiervoor nodig zou zijn. Dit vormde input voor een gefundeerde en gecoördineerde onderzoek- en evaluatieagenda die in het kader van de SKEA is opgesteld.

Deze onderzoeksagenda behandelt per onderwerp in ieder geval de volgende punten:

- de afbakening van het thema en de sub-thema's;
- de evaluatieverplichtingen en –voornemens;
- welke strategische onderzoeken in de afgelopen periode zijn uitgevoerd;
- de termijn waarbinnen een periodieke rapportage beleidsmatig opportuun wordt geacht;
- welke onderzoeken nodig zijn om aan de periodieke evaluatie invulling te geven, en
- samenvatting van de vastgestelde stand van kennis, inzichtbehoefte en hoe de evaluatieplanning hierop ingrijpt.

Stap 8. Opstellen 20%-besparingsvariant

De laatste stap brengt in kaart welke beleidsopties bestaan in het geval significant minder budget (circa 20%) beschikbaar zou zijn, de zogenaamde 20%-besparingsvariant. Deze besparingsvariant maakt inzichtelijk aan welke vermindering van uitgaven gedacht kan worden en wat de verwachte effecten hiervan zijn. De grondslag voor de berekening van de variant bestaat uit de meest recente begroting van het doorgelichte beleid en is opgesteld in samenwerking met DFEZ en IRF.

B3.2. Definities

De gehanteerde definities van doeltreffendheid (of: effectiviteit) en doelmatigheid (of: efficiëntie) wijken wegens het doel en de afbakening van deze beleidsdoorlichting iets af van de definities gebruikt in de RPE, omdat de laatste voor deze beleidsdoorlichting niet bruikbaar is.

Waar de RPE effectiviteit definieert als “de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd”, hanteren wij de volgende definitie.

Doeltreffendheid: de mate waarin een goed functionerende politieorganisatie (beleidsdoelstelling) is gerealiseerd mede dankzij sturing op het beheer, bestel en de landelijke beleidsdoelstellingen van de politie (beleidsinstrumenten).

De definitie van doelmatigheid die in deze beleidsdoorlichting gehanteerd wordt wijkt op vergelijkbare wijze af van de definitie van de RPE. In deze beleidsdoorlichting is doelmatigheid als volgt gedefinieerd.

Doelmatigheid: de mate waarin een goed functionerende politieorganisatie (beleidsdoelstelling) is gerealiseerd tegen minimale kosten, gegeven de randvoorwaarden.

Deze beleidsdoorlichting focust op sturing vanuit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van JenV en de korpschef. Met sturing doelen we op de richting die vanuit die verantwoordelijkheid gegeven wordt. Voorbeelden hiervan zijn prioriteiten voor taakuitvoering, uitwerkingen van visies en strategieën ten behoeve van implementatie en vastgestelde richtlijnen omtrent hoeveelheid, behandeling en inzet van personeel.

B3.3. Kwaliteitsborging

De kwaliteit van deze beleidsdoorlichting is door betrokkenheid van verschillende partijen geborgd. Tabel 10 biedt een overzicht van de betrokken partijen, in welk gremium zij zitting hadden en hun verantwoordelijkheid ten opzichte van de beleidsdoorlichting.

Tabel 10: Betrokken partijen

Gremium	Vertegenwoordigers	Verantwoordelijkheid
Stuurgroep	<ul style="list-style-type: none">- Ronald Baarends, JenV, PPM- Jan Willem Schaper, JenV, PBT- Marloes Blonk, JenV, BITE- Leonard Kok, Politie, korpsleiding- Jaco van Hoorn, politie- Hans de Pooter, FIN, IRF- Anke Heemskerk, JenV, FEZ- Debora Moolenaar, WODC	Leverd commentaar op alle aangeleverde stukken, becommentarieert conceptversie(s), adviseert de Minister en levert het eindrapport aan de Minister op.
Klankbordgroep	<ul style="list-style-type: none">- Thomas van Wees, JenV, DGPenV- Oskar Huurdeman, JenV, DGPenV- Philip van Bree, JenV, FEZ- Nienke Dekens, FIN, IRF- Martijn Filak, FIN, IRF- Anno van der Veen, Politie	Leverd en toetst informatie en inzichten die in de beleidsdoorlichting worden gebruikt. Draagt zorg voor de voorbereiding van de bijeenkomsten van de stuurgroep.
Werkgroep	<ul style="list-style-type: none">- Thomas van Wees, DGPenV	Geeft invulling aan de beleidsdoorlichting, waarbij

	<ul style="list-style-type: none">- Oskar Huurdeman, DGPenV- Fons van Gessel, DGPenV- Hans van Keulen, DGPenV- Matthias Schotanus, DGPenV- Lars Gietema, DGPenV- Sanne Groothuis, TwynstraGudde	werkzaamheden deels worden uitgevoerd door externen die aan de
--	--	--

Bijlage 4: Organisatie van sturing en toezicht op de politieorganisatie

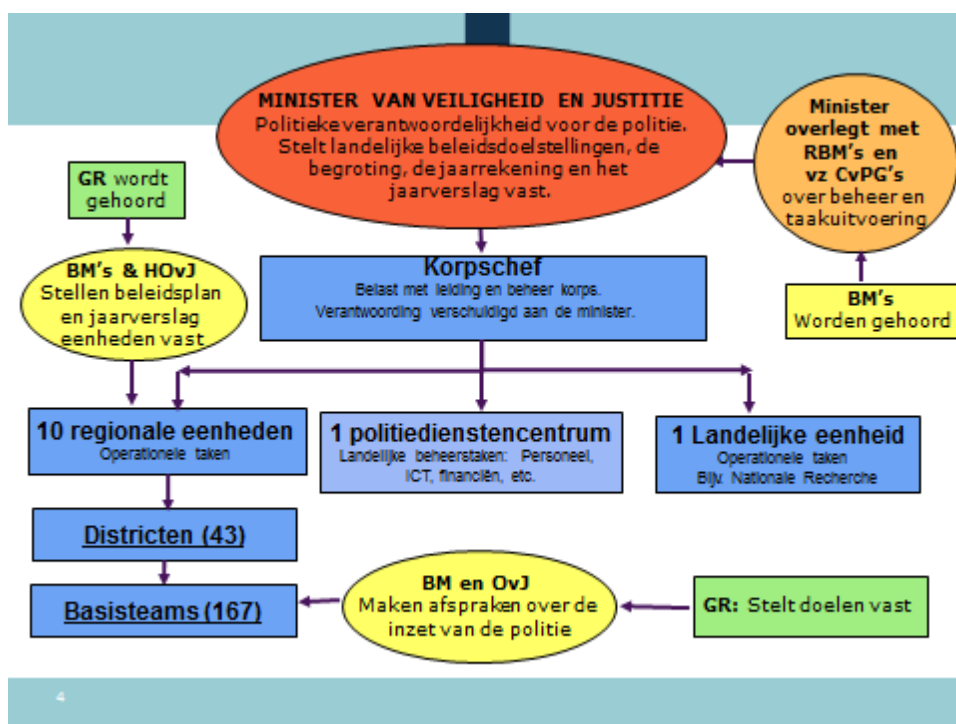
“Met betrekking tot sturing van de Nationale Politie is het onderscheid tussen externe en interne sturing van belang. Externe sturing heeft betrekking op de gerichte beïnvloeding van de politieorganisatie en de politietaak door andere partijen. Dit wordt aangeduid als ‘sturing op de politie’. In het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

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

Sturing op de politie (externe sturing)

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

Ten aanzien van de taakuitvoering schept de minister van VenJ de randvoorwaarden waarbinnen het gezag haar taken uit kan voeren: de minister heeft daarbij een faciliterende rol. Hij stelt via zijn beheersbevoegdheden de gezagsdragers in staat hun gezag uit te oefenen (‘de minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet’). De minister stuurt op hoofdlijnen op de taakuitvoering door het vaststellen van landelijke beleidsdoelstellingen. Verder bepaalt hij in afstemming met het gezag het aandeel van de Landelijke Eenheid en elke regionale eenheid in de verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen. De minister stuurt niet op de invulling van de verantwoordelijkheid van het gezag.



Figuur [5]: sturingsrelaties binnen het politiebestedel

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

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

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

De driehoek is het orgaan waarin het overleg plaatsvindt over de taakuitvoering van de politie, namelijk door de burgemeester, de (hoofd)officier van justitie en de lokale politiechef ex art 13 Politiewet. Het gezag kiest op welk IBO Effectiviteit politie niveau de driehoek wordt vormgegeven (per gemeente, per basisteam, per district). Afhankelijk van het onderwerp en de keuzes van gezagsdragers, kan de prioriteitstelling in plaats van in de driehoek ook plaatsvinden in (integrale) stuurploegen die op districts- en/of regionaal niveau kunnen worden vormgegeven.

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

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

Sturing door de politie (interne sturing)

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

Sturing van het operationele politiewerk

Met de operationele sturing wordt in abstractere termen de vraag beantwoord *hoe* de politie iets doet, het gaat om de keuzen voor de specifieke handwijzen om uitvoering te geven aan het dagelijks politiewerk. Op dit niveau wordt de koppeling gelegd tussen het concrete werkaanbod en de concrete sterkte inzet en vindt de afweging plaats tussen planvorming en incidentsturing. De

vraag hoe de politie haar werk doet is sterk gerelateerd aan de buitenwereld. Immers de politie werkt bij de aanpak van onveiligheid samen met partners en de werkzaamheden van politie moet aansluiten bij de werkzaamheden van partners (en vice versa).

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

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

Deze vorm van sturing wordt gebruikt voor alle operationele uitdagingen, variërend van zichtbaarheid in een wijk in het kader van voorkomen van inbraken door noodhulpauto's tot deelname van de politie aan lokale of regionale SGB0's (staf grootschalig en bijzonder optreden). In bijzondere gevallen vindt dit op nationaal niveau plaats (NSGB0).

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

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

(Lijn) sturing op het presterend vermogen door de politie

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

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

van gesprekken start op basisteam/afdelingsniveau. Dit biedt ruimte om positieve ontwikkelingen, knelpunten en signalen binnen een redelijke termijn in te brengen in een managementgesprek op een hoger niveau.

Een ander belangrijk stuurmiddel wordt gevormd door de afspraken over werkwijzen en handelen van de politie in specifieke portefeuilles tussen de collega's in de betreffende werkvelden (sturen op uniformiteit via werkingsdocumenten)."¹²⁹

Toezicht op de politie

De politie is een grote uitvoeringsorganisatie waarbinnen meer dan 60.000 mensen zich dag en nacht inzetten voor de veiligheid van ons land. Een werkend stelsel van toezicht en waarborgen is voor zo'n organisatie onmisbaar. Het toezichtregime dat bij de start van de nationale politie bestond is gewijzigd naar aanleiding van de herijking. Na de evaluatie van de Politiewet 2012 is deze nog verder geoptimaliseerd en verfijnd. De aanbevelingen uit de evaluatie ten aanzien van toezicht zijn opgevolgd. Het systeem van toezicht en waarborgen maakt mogelijk dat de politieorganisatie optimaal ondersteunend is aan de uitvoering van de publieke taak van de politie. De afgelopen periode is hierop flink geïnvesteerd. De wijze waarop het stelsel van toezicht en waarborgen thans is ingericht wordt hieronder beschreven.

Huidige invulling

Met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Evaluatie Politiewet 2012 is de beweging ingezet om het toezicht aan te laten sluiten bij wat rijksbreed geldend is voor grote overheidsorganisaties. Toezicht op andere grote overheidsorganisaties betreft veelal toezicht op zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen. De politie is echter een sui generis organisatie die zich niet eenvoudig laat vergelijken met bijvoorbeeld een zbo. Voor deze aparte rechtsvorm is destijds bewust gekozen gelet op het bijzondere karakter van deze publieke organisatie.

De governance van het ministerie van JenV is ingericht door middel van het sturingsmodel JenV (hierna: sturingsmodel) en beoogt een verantwoorde uitvoering van publieke taken door haar zbo's, agentschappen, diensten en sui generis organisaties. Voor de politie geldt dat de betrokkenheid van het ministerie van JenV is geregeld op basis van specifieke wet- en regelgeving. Binnen het sturingsmodel wordt een onderscheid gemaakt in de drie rollen, te weten die van de opdrachtgever, de opdrachtnemer en de eigenaar. De sui generis organisaties volgen een apart traject waarin wordt bekeken op welke wijze de rollen van het sturingsmodel worden ingevuld.

De Politiewet 2012 regelt dat dat de korpschef ondergeschikt is aan de minister van JenV en verantwoording over zijn taken aflegt aan de minister van JenV. Dit stelt de minister van JenV in staat om toe te zien op de wijze waarop de korpschef invulling geeft aan het beheer van de politieorganisatie.

Het systeem van toezicht en waarborgen op de politie kent drie elementen: de rol van de politie, de rol van de minister van Justitie en Veiligheid en de rol van onafhankelijke toezichthouders. Het toezicht start bij het interne toezicht van de politie. Als 'eigenaar' van de politie is de minister politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie en het functioneren van het politiebestedel. De eigenaar heeft een aantal instrumenten voor toezicht ter beschikking. Daarnaast hebben de

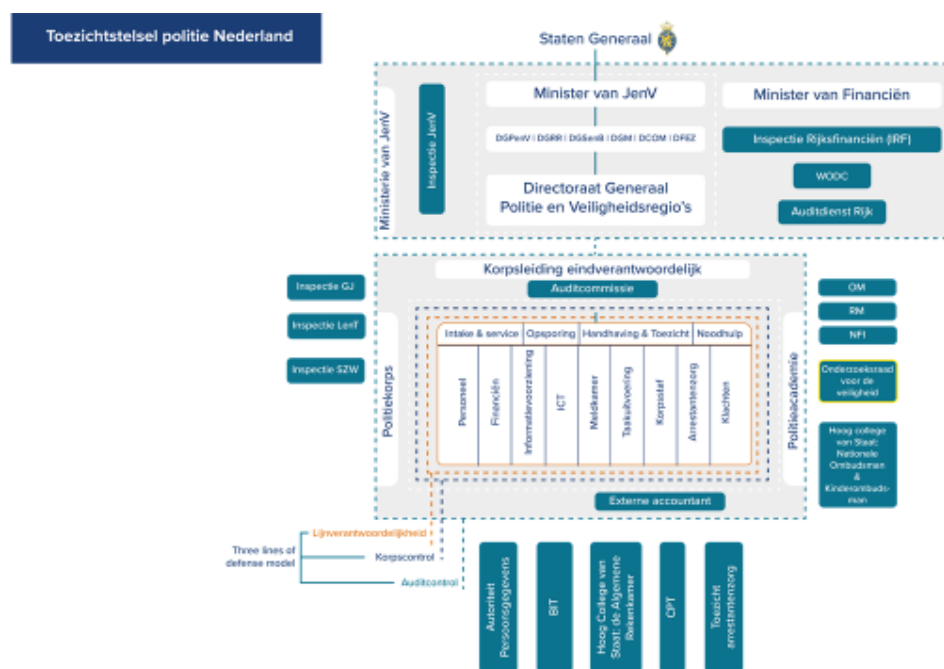
¹²⁹ Ministerie van Financiën (red.) (2017). *IBO Effectiviteit politie*, p. 20-23.

rijksinspecties — primair de Inspectie JenV - een belangrijke rol en kan de Inspectie gebruik maken van de rapporten de Hoge Colleges van Staat.

Uitgangspunt is dat de minister altijd aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van de taken die aan de politie zijn opgedragen en de besteding van de middelen door de politie. Het toezicht door of namens de minister dient het doel van het waarmaken van de ministeriele verantwoordelijkheid.

Onder toezicht wordt verstaan: het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.¹³⁰

Er zijn verschillende toezichtsdomeinen, zoals toezicht op het beheer, op de taakuitvoering, op het onderwijs, op de integriteit van de organisatie. Naast het interne en externe toezicht om de ministeriele verantwoordelijkheid waar te maken zijn er bij het externe toezicht ook meerdere partijen betrokken. Deze verdeling van taken over meerdere toezichthouders verlangt een goede samenwerking en afstemming tussen al deze toezichtshoudende partijen, met waar mogelijk hergebruik van informatie om zo min mogelijk last te creëren, zonder daarbij de formele bevoegdheden aan te tasten. Bijgevolg is dat een goed functioneren van alle schakels in de toezichtsketen een separaat aandachtsveld is in de beoordeling van de minister van de werking van het toezichtsarrangement op de politie.



Figuur 6: Toezichtstelsel politie Nederland

¹³⁰ Inspectie Justitie en Veiligheid (2005). [Kaderstellende visie op toezicht 2005](#).

Bijlage 5: Jaarlijkse bijdragen aan politie 2017-2020

Tabel 11: Uitwerking jaarlijkse bijdragen aan politie vanuit artikel 31.2 voor periode 2017-2020

Mutaties Algemene bijdrage	2017	2018	2019	2020
Jaaraanschrijving 2017	4.712.883.913	4.669.005.663	4.607.863.792	4.618.441.233
Hennepkwekerijen	3.560.000	3.560.000	3.560.000	3.560.000
Verschuiving AOE naar DSI	-23.226.102	-23.226.102	-23.226.102	-23.226.102
CAO Politie	27.000.000	27.000.000	27.000.000	27.000.000
Loonbijstelling 2016	122.435.000	119.641.000	118.702.000	119.227.000
Tariefsverlaging rijksvastgoedbedrijf	-3.496.000	-3.284.000	-3.121.000	-3.381.000
Investing prestaties politie	232.300.000	226.000.000	301.000.000	276.000.000
Cross border enforcement	300.000	300.000	300.000	300.000
Aflossing egalisatieschuld rijksvastgoedbedrijf	-355.000	-494.000	-592.000	-474.000
Inbedding politeacademie	99.739.000	97.894.000	97.894.000	97.544.000
Parketsecretarissen	-7.900.000	-7.900.000	-7.900.000	-7.900.000
Transactiemodule	-250.000	-250.000	-250.000	-250.000
Loonbijstelling 2017	101.546.083	99.606.751	100.268.853	100.288.016
Bibliotheek Politeacademie	300.000	0	0	0
Verminderen tijdelijke opslag illegaal vuurwerk	400.000	0	0	0
Verschuiving liaisons	0	-4.422.000	-4.422.000	-4.422.000
Betaalde algemene bijdrage 2017	5.265.236.894	5.203.431.312	5.217.077.543	5.202.707.147
Regeerakkoord 1		100.000.000	100.000.000	100.000.000
Werving politievrijwilligers		500.000	500.000	500.000
Pilot in bewaring stellen DT&V		-200.000	-200.000	-200.000
Vuurwerkopslag		400.000	400.000	400.000
Loonbijstelling 2018		117.027.000	119.396.000	118.028.000
Geestelijke verzorging		200.000	0	0
Brexit		3.050.000	0	0
RAC 1 fte		100.000	0	0
Vuurwapenrichtlijn		620.486	0	0
Cybersecurity		5.550.000	0	0
Meerkosten parketsecretarissen		-2.000.000	0	0
BIT		-210.000	0	0
Regeerakkoord 2		0	45.000.000	45.000.000
Opvangen tijdelijke effect uitstroom politie		0	29.000.000	19.000.000
Computercriminaliteit III		0	8.000.000	8.000.000
Inhouding prijsbijstelling		0	-5.020.000	-5.729.000
Uitwerkingskader meldkamerdomein		0	0	-44.200.000
Betaalde algemene bijdrage 2018		5.428.468.798	5.514.153.543	5.443.506.147
RAC 1 FTE			100.000	100.000
Regeerakkoord 3			34.200.000	82.000.000
Loonbijstelling 2019			152.295.000	149.177.000
Noodhulp Sint Maarten			3.181.795	0
Plaatsing buitenland RA			0	-8.781.500
Stroomstootwapen Verschuiving			0	-5.000.000
Betaalde algemene bijdrage 2019			5.703.930.338	5.661.001.647
Bijdrage ketenvoorziening jeugd				-261.000
Bekostiging Meld Misdaad Annoniem				-400.000
Loonbijstelling 2020				168.067.820
Deelname bureau ICT toetsing				-640.000
Deelname NL net				-30.000
Verschuiving loonbijstelling RST				-361.000
Verschuiving Loonbijstelling TBO				-126.000
Versterking identificatie en registratieproces				-1.000.000
Convenant samenwerking Brazilië				50.000
Ketenbreed Slachtofferportaal				85.833
Compensatie kosten COVID				2.973.000
Inbeslagname illegaal vuurwerk				2.000.000
Betaalde algemene bijdrage 2020				5.831.360.300

Algemene en bijzondere bijdragen	2017	2018	2019	2020
Algemene bijdrage	5.265.236.894	5.428.468.798	5.703.930.338	5.831.360.300
Financieel Expertise Centrum (FEC)	1.088.095	1.087.906	1.088.010	1.120.398
Dienst Speciale Interventies (DSI)	56.786.325	66.278.096	70.282.182	72.372.154
Financial Intelligence Unit (FIU)	1.179.893	1.179.687	1.179.799	1.214.919
Digitalisering en Cybercrime	13.800.000	14.620.000	20.006.000	23.500.000
Teams Verkeershandhaving	49.418.373	49.409.744	49.414.485	50.885.477
Programma Afpakken	7.245.600	7.930.500	7.930.500	7.930.500
Hoekstra	2.290.000	1.067.000	707.000	107.000
Versterking Gebiedsgerichte Inzet Politie	9.969.000	8.625.000	8.880.000	9.985.000
Investering Aanpak Cybercrime	1.400.000	1.500.000	1.500.000	1.500.000
Bestrijding Mensenhandel (AVIM)	900.000	1.600.000	1.600.000	5.600.000
Aanpak uitreizigers	1.855.000	2.700.000	2.700.000	2.700.000
Burgernet	2.200.000	2.200.000	2.140.000	1.600.000
Amber Alert	1.191.087	1.191.087	1.191.086	1.191.086
Vergoeding Gebruik Werkplekken ZSM	680.000	680.000	680.000	680.000
Team Dreigingsmanagement LE (VWS)	150.000	150.000	150.000	150.000
Analysecapaciteit Vreemdelingenketen	200.000	435.000	435.000	435.000
Internet Referral Unit (IRU)	250.000	1.700.000	2.200.000	2.200.000
Inkoop MAX	381.860.000	56.772.000	147.684.000	114.604.000
RST investering tapfaciliteit	60.000	60.000	60.000	0
Vorming NP	35.000.000	10.000.000	10.000.000	0
Contourennota opsporing	19.700.000	0	0	0
Asielinstroom (registratie)	8.000.000	0	0	0
Individuele beoordeling slachtoffers	0	6.700.000	6.700.000	6.849.986
Liaisons	0	4.422.000	4.422.000	13.203.500
Passenger Information Unit (PIU)	0	1.810.000	2.578.000	2.578.000
Cybersecurity	0	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Regeerakkoord	0	52.000.000	0	0
E&S	0	200.000	0	0
Noodhulp Sint Maarten	0	5.290.198	0	0
Landelijk Internationaal Rechtshulpcentrum	0	0	3.000.000	1.600.000
Stroomstootwapen	0	0	30.000.000	5.000.000
DIAS	0	0	4.700.000	0
Hansken	0	0	7.400.000	0
Forensische Opsporing	0	0	2.000.000	0
Verlichting BPZ voor B&B	0	0	10.000.000	0
Implementatie Europese Vuurwapenrichtlijn	0	0	1.228.000	0
EU richtlijn minimumnormen slachtoffers	0	0	1.100.000	0
Onderzoeksprogramma Politiefunctie	0	0	2.000.000	0
Friciekosten RST	0	0	2.400.000	0
Capaciteit Zedenzaken	0	0	0	4.200.000
BOTOC (MIT B&B)	0	0	0	31.002.625
Kwaliteitsimpuls Cariben	0	0	0	700.000
Grenzen en Veiligheid	0	0	0	2.811.000
Innovatiewet wetboek van strafvordering	0	0	0	1.269.000
RST	0	0	0	18.606.000
TBO	0	0	0	9.596.000
Totaal bijdragen politie	5.860.460.267	5.734.077.016	6.117.286.400	6.232.551.945

Bijlage 6: Politie en een veilige samenleving

De politie ziet erop toe dat het recht wordt nageleefd in Nederland. De rechtsorde bestaat uit regels die door de rechtspraak worden bewaakt en grofweg in twee categorieën kunnen worden ingedeeld: handhaving van de openbare orde en strafrechtelijke handhaving. De politie moet erop toezien dat mensen zich aan de regels houden en mensen opsporen en aanhouden die dat niet doen, zodat vervolging en strafoplegging kan plaatsvinden. Ook is de politie de instantie in Nederland waar mensen in nood een beroep op kunnen doen voor hulp.

Achter deze algemene beschrijving van de politietaak gaat een diverse en complexe wereld schuil. De politie is er niet alleen voor het opsporen van daders van criminaliteit, maar heeft ook een taak in, bijvoorbeeld: de verkeershandhaving, de vreemdelingenketen en het stelsel van bewaken en beveiligen. Van de politie wordt ook verwacht dat ze criminaliteit en overlast door preventie weet te voorkomen. Om haar taken uit te kunnen voeren, onderhoudt de politie netwerken in buurten en wijken en houdt zicht op risicogroepen en personen.

Zoals in de politiewet beschreven doet de politie dit allemaal in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag waarbij verschillende onderdelen van de politietaak een ander bevoegd gezag kennen met elk eigen verwachtingen en wensen ten aanzien van de inzet van politie. Deze verwachtingen en wensen zijn altijd groter dan het beschikbare politiepersoneel en materieel en dat zal naar verwachting ook altijd zo blijven. De politiewet beschrijft ook dat de politie haar taken uitvoert in overeenstemming met de geldende rechtsregels, waaronder de regels die de politie haar unieke mandaat geven, zoals het geweldsmonopolie en de opsporingsbevoegdheid.

De politie is een unieke uitvoeringsorganisatie die door het handhaven van de rechtsorde moet bijdragen aan een veiliger Nederland. De politie doet dat echter niet alleen. Er zijn vele publieke en private organisaties en instanties die vanuit hun taken bijdragen aan een veiliger Nederland. Gemeenten, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, private beveiligers en een diversiteit aan bijzondere opsporingsambtenaren die specifieke regels handhaven in bijvoorbeeld het verkeer, het milieu of de financiële wereld dragen allen op een eigen manier bij aan een grotere veiligheid.

Hoewel het plausibel is dat de functie van de politie in de maatschappij bijdraagt aan een veiliger Nederland is het niet tot nauwelijks mogelijk om eenduidig te bepalen in welke mate de politie met het uitvoeren van haar taak bijdraagt aan de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland. De bijdrage van de politie is niet los te zien van de bijdragen van andere organisaties en instanties. Ook zijn er tal van maatschappelijke ontwikkelingen die een positieve of negatieve impact hebben op de veiligheid in Nederland. De digitalisering van de maatschappij en de mogelijkheden die daaruit voortkomen om criminaliteit te plegen of om criminaliteit juist te voorkomen is hiervan een voorbeeld. De veelheid aan factoren die van invloed zijn op de veiligheid in Nederland is niet uit te splitsen om zo de bijdrage van de politie hieraan te isoleren.

Wel is het mogelijk om in algemene zin iets te zeggen over de ontwikkeling van de veiligheid in Nederland als achtergrond bij de uitgaven aan politie en het gevoerde beleid. De Veiligheidsmonitor is als periodieke grootschalige bevolkingsenquête naar veiligheid en veiligheidsbeleving in Nederland daarvoor een belangrijke bron van informatie en is in 2017 en 2019 uitgevoerd.¹³¹

De Veiligheidsmonitor vraagt naar slachtofferschap van verschillende geweldsdelicten, vermogensdelicten en vandalisme. Het onderzoek in 2019 laat zien dat in totaal 14% van de Nederlanders één of meerdere keren slachtoffer is geworden van één van de gemeten vormen van

¹³¹ CBS (2018). [Veiligheidsmonitor 2017](#); CBS (2020). [Veiligheidsmonitor 2019](#)

(traditionele) criminaliteit. Dit is een afname ten opzichte van 2017. Uitsplitsing maakt zichtbaar dat 2% van de Nederlanders slachtoffer is van geweldsdelicten, 9% van vermogensdelicten en 5% van vandalisme. Het aantal slachtoffers van geweldsdelicten is vergelijkbaar gebleven met 2017. Slachtofferschap van vermogensdelicten en vandalisme is afgenomen ten opzichte van 2017. Een vergelijking met de Veiligheidsmonitoren van voor 2017 laten een nog duidelijker afname zien van slachtofferschap in Nederland. Deze onderzoeksresultaten wijzen op een toenemende veiligheid in Nederland. Deze tendens is ook zichtbaar in de bij de politie geregistreerde criminaliteit. De geregistreerde criminaliteit kende bij de start van de Nationale Politie in 2013 een omvang van 1.078.589 misdrijven. In 2017 is die omvang afgenomen tot 816.580 misdrijven en in 2020 tot 795.818 misdrijven. Slachtofferschap van cybercrime laat een andere ontwikkeling zien. In het onderzoek van 2019 is 13% van de Nederlanders slachtoffer van cybercrime. Onder meer hacken, koop- en verkoopfraude en identiteitsfraude. Dit percentage is toegenomen ten opzichte van de 11% in het onderzoek van 2017.

In de Veiligheidsmonitor wordt respondenten ook gevraagd of ze zich veilig voelen. In het onderzoek van 2019 voelde 32% van de Nederlanders zich weleens onveilig. Een kleiner percentage dan de 34% in het onderzoek van 2017. Van de Nederlanders voelt 14% zich weleens onveilig in de eigen woonbuurt. Ook dit percentage is afgenomen ten opzichte van het onderzoek in 2017 toen 16% zich weleens onveilig voelde in de eigen woonbuurt. In aansluiting op het slachtofferschap laat daarmee ook de veiligheidsbeleving een gunstige ontwikkeling zien.

Het beeld dat de Veiligheidsmonitor laat zien is een van een toenemende veiligheid, zowel vanuit het oogpunt van slachtofferschap als de veiligheidsbeleving. Uitzondering daarop vormt de toename van de digitale criminaliteit. De (financiële) intensiveringen op digitale criminaliteit en de aandacht hiervoor in de Veiligheidsagenda houden hiermee verband. Kanttekening bij de informatie in de Veiligheidsmonitor over de veiligheid in Nederland is dat een deel van de criminaliteit voor burgers doorgaans niet direct zichtbaar is en dus niet uit de Veiligheidsmonitor naar voren komt. De omvang en ontwikkeling van deze criminaliteit, die vaak wordt aangeduid met de term ondermijning, is niet eenduidig vast te stellen. Het belang om daarop zicht te krijgen blijkt uit de (financiële) intensiveringen en de aandacht voor ondermijning en daaraan gerelateerde onderwerpen als mensenhandel in de Veiligheidsagenda.