



Inventarisatie administratieve belasting van de politie

**Vooronderzoek ter identificatie van
knelpunten**

Guido Brummelkamp

Michiel Linssen

Zoetermeer, september 2006

Dit onderzoek is gefinancierd door het Onderzoeksprogramma Politie & Wetenschap.

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

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

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
2	Opzet en uitvoering van het vooronderzoek	8
2.1	Vraagstelling van het vooronderzoek	8
2.2	Wat zijn administratieve lasten?	8
2.3	Structuur van de analyse	10
3	Overzicht administratieve lasten	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen	13
3.3	Interne verantwoordingsinformatie	17
3.4	Externe verantwoordingsinformatie	19
4	Conclusies	23
	Literatuur	26

1 Inleiding

De loden lasten van de politie

'De bureaucratie van de politie is doorgeslagen'. Dit is de conclusie van een 'met-de-voeten-op-tafel' bespreking tussen vertegenwoordigers van fracties van de tweede kamer met enkele leden van het Korpsbeheersberaad (NPI, 2003). Het klinkt aannemelijk en ligt in de lijn van klachten die al langer te horen zijn binnen en buiten de politie. Zo stelt Hoogenboom (2004) dat er is sprake van onnodig veel papierwerk en tijdroven- de en nodeloos gecompliceerde procedures. Voorst constateert hij dat de beleidsafde- lingen zijn gegroeid, wat een enorme hoeveelheid beleidstukken heeft opgeleverd, zonder dat het bijdraagt aan de uitvoering van het executieve politiewerk. In dit kader wordt ook wel gesproken van 'beleidsvervetting'.

Toenemende eisen aan en controle op de politie

De verklaring voor deze ontwikkeling moet met name worden gezocht in de toene- mende eisen die aan de politie worden gesteld in combinatie met de toenemende be- hoefte aan controle op de politie. Naast korpsleiding willen ook bestuurders en open- baar ministerie hun grip op de politie versterken. Deze ontwikkelingen, die naar ver- wachting ook de komende jaren door zullen gaan, leiden tot een groeiende behoefte aan informatie uit de korpsen. Naast plannen om te komen tot een nationale politie en nauwere banden tussen korpsen en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksre- laties (BZK) is deze groeiende behoefte aan informatie uit de korpsen ook het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen als:

- Politisering van het veiligheidsvraagstuk: de beleidsmatige belangstelling voor vei- ligheid, politie en justitie is relatief jong. Daar waar het rijk tot voor kort belangrijke beslissingen overliet aan de uitvoerende instellingen, is zij nu – in het kader van het omvattende veiligheidsbeleid – veel meer betrokken bij de uitvoering van het poli- tiewerk. Bevoegd gezag, bestuur en politiek willen – al dan niet onder druk van de media en de publieke opinie – steeds meer weten over de politie en daar invloed op uitoefenen. De noodzaak om publiek verantwoording af te leggen is daarmee de laatste jaren toegenomen. Dit heeft geleid tot een toenemende spanning tussen de betekenis die wordt toegekend aan lokaal maatwerk en decentrale beleidsontwik- kelingen enerzijds en aan de tendens tot centralisering anderzijds (NPI, 2004).
- Toename van de claimcultuur: door de toename van de mondigheid van burgers en de invloed van advocaten is het afbreukrisico van zaken toegenomen. Dit heeft tot gevolg dat er een groter beroep wordt gedaan op de sturing en controle door openbaar ministerie en recherchechefs. Binnen korpsen heeft dit geleid tot meer standaardisering en een gedisciplineerde sturingscultuur.
- Affaires: affaires leiden doorgaans tot aanscherpingen van procedures en informa- tieverplichtingen. Eind jaren negentig gebeurde dit na de IRT affaire. Recent kon- digde minister Donner naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord aanpassin- gen aan in de opsporing en vervolging (DG Rechtshandhaving, 2005).
- Aandacht voor terreur. Met de toename van aandacht voor terreurbestrijding wordt steeds vaker de rol van politie benadrukt bij de vroegtijdige signalering van potenti- ele gevaren. Vaak wordt de metafoor van haarvaten gehanteerd. De politie ope- reert in de haarvaten van de samenleving en dient als zodanig een antennefunctie te vervullen in de aanpak van terreur. Dit heeft tot gevolg dat er nogal wat wordt verwacht van de informatiehuishouding. Informatie moet uit de haarvaten doorge- geven worden aan de beleidsmakers. Met het idee van 'informatiegestuurde opspo-

ring' wil de politie meer halen uit de kennis en informatie die wordt opgedaan in de dagelijkse uitvoering van politietaken (NPI, 2005).

De gevolgen van deze maatschappelijke ontwikkelingen zijn al in de praktijk terug te zien. Zo geeft de Raad van Hoofddcommissarissen in het visiedocument 'Politie in ontwikkeling' aan dat: 'Om overtuigende resultaten te bereiken de politie nieuwe sturingsconcepten ontwikkelt. Zo kiest zij voor een meer directe sturing op de uitvoering. Dit betekent onder andere standaardisatie van werkprocessen als onderdeel van een gemeenschappelijke bedrijfsarchitectuur en minder vrijblijvendheid in de uitvoering met behoud van professionele ruimte.' Andere voorbeelden zijn:

- De invoering van de Wet BOB, die tot een verzwaring van administratieve lasten heeft geleid.
- Het toegenomen aantal directieven en informatieverzoeken van de zijde van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).
- De toenemende inbedding van de politiezorg in een lokale, bovenregionale en nationale overlegstructuur waaraan veel tijd en energie opgaat.
- De onevenredige toename van het aantal beleidsfuncties. Een grotere waardering (en dus salariëring) bestaat voor beleidsfuncties die steeds minder bijdragen aan primaire werkprocessen.

Kabinet wil bureaucratie bij politie terugdringen

Het kabinet toont zich ontvankelijk voor de problematiek van de administratieve lasten en heeft zichzelf ambitieuze doelen gesteld ten aanzien van het terugdringen ervan. In de Rijksbegroting die het tweede kabinet Balkenende in 2003 heeft gepresenteerd, wordt expliciet ingezet op het terugdringen van de lasten bij de politie. Het kabinet wil komen tot maatregelen om de opgelegde bureaucratie bij de politie terug te dringen. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofddcommissarissen hebben inmiddels met instemming kennisgenomen van de voornemens.

Onderzoek naar de aard en omvang van de administratieve lasten bij de politie

Ondanks de grote aandacht voor de toenemende administratieve lastenproblematiek bij de politie en het kabinetsvoornemen om deze problematiek te verminderen, bestaat er nog weinig zicht op de problematiek. Schattingen van de tijd die politiemensen achter het bureau doorbrengen vanwege administratief werk lopen uiteen van 30 tot 60 % van de totale werktijd (Brummelkamp et al, 2004; ANP, 2004; IBO, 2004). De ruime marge in deze schatting toont al dat er geen eenduidig beeld bestaat over de omvang van de belasting. Ook ontbreekt het aan een eenduidig beeld van wat er precies onder wordt verstaan en waar de bronnen van de ergernis erover precies liggen.

In 2005 heeft EIM een voorstel ingediend bij de Programmacommissie Politie & Wetenschap om de administratieve lasten in beeld te brengen. De voorliggende rapportage bevat de uitkomsten van het eerste deel van dit onderzoek. Dit eerste deel betreft een breed inventariserend vooronderzoek, gericht op het identificeren van de belangrijkste knelpunten en problemen wat betreft de administratieve lasten bij de politie. In een eventueel tweede deel kunnen de belangrijkste geïdentificeerde knelpunten verder in kaart worden gebracht.

Opbouw van het rapport

In dit onderzoek wordt een breed beeld gegeven van de administratieve lasten, zoals die door politiemensen uit verschillende geledingen van de organisatie worden ervaren.

In hoofdstuk 2 wordt eerst de doelstelling van dit vooronderzoek verder uitgewerkt. Tevens worden de aanpak en de uitvoering van het onderzoek kort beschreven, alsmede het gehanteerde analysekader. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de verschillende werkzaamheden beschreven, waarvan politiemensen uit de praktijk menen dat deze tot een onevenredig hoge administratieve belasting leiden. In hoofdstuk 4 worden de conclusies gepresenteerd.

2 Opzet en uitvoering van het vooronderzoek

2.1 Vraagstelling van het vooronderzoek

Het vooronderzoek moet duidelijk maken op welke werkzaamheden en activiteiten behorende tot politiewerk een onderzoek naar de administratieve lasten zinvol gericht zou kunnen worden. Hiertoe moet in het onderzoek de volgende centrale vraag worden beantwoord: "Bij welke werkzaamheden behorende tot het politiewerk treden de grootste knelpunten op het terrein van de administratieve lasten op?"

Zonder te komen tot gedetailleerde en gekwantificeerde uitkomsten wil het onderzoek inzicht geven in twee situaties van administratieve belasting:

- Situaties waarin politiemensen (veel) administratieve werkzaamheden verrichten die (feitelijk gezien) overbodig zijn. In deze situatie staat de legitimiteit van de betreffende administratieve werkzaamheden ter discussie: politiemensen besteden veel tijd aan het uitvoeren van bepaalde administratieve taken, maar in de praktijk wordt met de vastgelegde informatie eigenlijk door niemand ooit nog iets gedaan. Met andere woorden: men doet het eigenlijk voor niets.
- Situaties waarin politiemensen (veel) administratieve werkzaamheden verrichten die op zich weliswaar nuttig en zinvol zijn, maar die op een inefficiënte wijze plaatsvinden. In deze situaties staat de efficiency van de uitgevoerde administratieve werkzaamheden ter discussie.

2.2 Wat zijn administratieve lasten?

2.2.1 *Bestaande afbakeningen en definities op het terrein van de administratieve lasten*

De problematiek van de administratieve lasten wordt in Nederland sinds circa tien jaar structureel onderzocht. EIM heeft al in de eerste helft van de jaren negentig van de vorige eeuw een meetmethodiek ontwikkeld, waarmee de omvang van de administratieve lasten in kaart kan worden gebracht. Het betreft hier het Meetinstrument Administratieve Lasten (Mistral), dat met name is gebruikt in relatie tot de administratieve lasten van bedrijven. Onderdeel van dit meetinstrument was de definiëring van het begrip 'administratieve last'. Administratieve lasten zijn gedefinieerd als: de kosten van bedrijven om te voldoen aan *wettelijke informatieverplichtingen* van de overheid.

Daarnaast komen bij ieder bedrijf ook nog administratieve werkzaamheden voor die tot de 'normale' bedrijfsvoering behoren. Het betreft hierbij in de eerste plaats alle administratieve werkzaamheden die voortvloeien uit de algemene boekhoudverplichting.

Voorbeelden van dergelijke administratieve activiteiten zijn de inkoopadministratie, de debiteurenadministratie, etc. Daarnaast gaat het om de administratieve werkzaamheden die samen hangen met de bedrijfsvoering en het management.

In al deze gevallen geldt, dat de tijd en kosten die met de uitvoering van deze administratieve werkzaamheden samenhangen niet tot de administratieve lasten gerekend, zolang deze werkzaamheden niet voortvloeien uit (expliciete) wettelijke verplichtingen van de overheid.

Feitelijke versus gepercipieerde lasten

De omvang van administratieve lasten zoals die voortvloeien uit bepaalde wet- en regelgeving kan in principe in tijd, fte's en/of Euro's worden gemeten. Zo zijn de administratieve lasten voor bedrijven van alle wettelijke verplichtingen van de overheid zowel in termen van tijd als in termen van Euro's gemeten.

Daarnaast kan ook worden gekeken naar de beleefde administratieve lasten (percepties). Uit het bedrijvenonderzoek is bekend, dat wettelijke verplichtingen die in objectieve zin de grootste administratieve lasten veroorzaken, lang niet altijd de grootste knelpunten voor bedrijven opleveren. Zo zijn de administratieve lasten rond de Wet op de Jaarrekening in Euro's gemeten bijvoorbeeld zeer omvangrijk (meer dan € 1 miljard per jaar), maar ondernemers ervaren de betreffende verplichtingen nauwelijks als een administratief probleem. Omgekeerd zijn de lasten zoals die voortvloeien uit de verplichtingen om informatie te verstrekken via CBS-enquêtes relatief beperkt. Echter, veel ondernemers zijn deze verplichtingen een doorn in het oog.

Inhoudelijke verplichtingen en inhoudelijke nalevingskosten

Naast informatieverplichtingen en de daaruit voortvloeiende administratieve lasten hebben bedrijven ook te maken met inhoudelijke verplichtingen. Voorbeelden van inhoudelijke verplichtingen zijn: zorgen voor een veilige werkplek, een milieuvriendelijke afvoer van afvalstoffen, etc. De kosten die bij bedrijven verbonden zijn aan de naleving van inhoudelijke verplichtingen worden aangeduid met de term 'inhoudelijke nalevingskosten'. Informatieverplichtingen hebben dan betrekking op de levering van gegevens door bedrijven over de (mate van) naleving van inhoudelijke verplichtingen.

Uitvoeringsverplichtingen en uitvoeringskosten

Naast nalevingsverplichtingen kunnen ook nog uitvoeringsverplichtingen worden onderscheiden. Uitvoeringsverplichtingen zijn de verplichtingen die te maken hebben met uitvoering van wet- en regelgeving door ministeries, uitvoeringsorganisaties, zorgkantoren, gemeenten, etc. De kosten die verbonden zijn met uitvoeringsverplichtingen worden aangeduid als uitvoeringskosten. Ook de term 'beheerskosten' wordt in dit verband wel gebruikt.

2.2.2 Definiëring van de administratieve lasten van de politie

Spiegelen we de hiervoor gegeven definities aan de administratieve taken en werkzaamheden bij de politie, dan geldt dat het in de meeste gevallen gaat om administratieve werkzaamheden die worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan de politie opgedragen taken. In deze gevallen – uitschrijven van een bekeuring, documenteren van informatie in geval van een rechercheonderzoek, aanlevering van een dossier aan de officier van justitie, etc. – betreft het dus uitvoeringsverplichtingen en de tijd en kosten die ermee zijn gemoeid behoren strikt genomen tot de uitvoeringskosten. Daarnaast heeft de politie ook te maken met die informatieverplichtingen en daaruit voortvloeiende administratieve lasten. Hierbij gaat het om twee groepen verplichtingen:

- informatieverplichtingen waarmee (nagenoeg) alle bedrijven en instellingen te maken hebben. Gedacht kan worden aan informatieverplichtingen op het terrein van de arbeidsomstandighedenwetgeving, de werknemersverzekeringen, medezeggenschap, etc.
- specifieke informatieverplichtingen voor de politie, bijvoorbeeld om periodiek gegevens te leveren aan het ministerie van BZK.

Verder komen bij de politie – net als bij ieder bedrijf of instelling – ook nog administratieve werkzaamheden voor die tot de 'normale' bedrijfsvoering behoren en/of die samenhangen met de aansturing van de organisatie en het management. Deze admini-

stratieve werkzaamheden kunnen ook voortkomen uit korpseigen voorschriften en procedures. Uitgaande van de gebruikelijke definities zouden de tijd en kosten die met de uitvoering van deze werkzaamheden zijn gemoeid niet tot de administratieve lasten worden gerekend.

Bij de voorliggende studie hebben we ervoor gekozen om de gebruikelijke definities en afbakeningen op het terrein van de administratieve lasten niet op een strikte manier toe te passen. De reden hiervoor is, dat de discussie over de administratieve lasten bij de politie – net als in sectoren als het onderwijs en de gezondheidszorg – in een iets andere context wordt gevoerd dan de administratieve lastendiscussie in het (commerciële) bedrijfsleven. Bij de politie draait de discussie vooral om de vraag hoeveel tijd de politie kan besteden aan het ‘echte’ politiewerk (‘blauw op straat’) en hoeveel tijd men ‘achter het bureau’ moet doorbrengen¹. Waar men ‘achter het bureau’ mee bezig is – de uitvoering van wettelijke taken, taken die voortvloeien uit de ‘normale’ bedrijfsvoering, administratieve taken in het kader management, etc. – speelt in deze discussie dan minder een rol.

Hiervan uitgaande is dit vooronderzoek gericht op een brede inventarisatie van alle administratieve werkzaamheden die door alle lagen van de politieorganisatie heen worden uitgevoerd. Hierbij zijn we op zoek naar die administratieve werkzaamheden, die in de ogen van de betrokkenen de meeste problemen geven, hetzij omdat ze als overbodig worden ervaren (niemand doet iets met de vastgelegde en aangeleverde informatie), hetzij omdat ze als inefficiënt worden ervaren.

Omdat dit vooronderzoek een inventariserend karakter heeft heeft geen objectieve meting van de omvang van de administratieve lasten plaatsgevonden. Wel is nagegaan welke administratieve werkzaamheden in de ogen van betrokkenen uit de wereld van de politie veel capaciteit en/of tijd vergen hoe deze werkzaamheden en activiteiten beoordeeld worden (gepercipieerde lasten).

2.3 Structuur van de analyse

De onderscheiden administratieve werkzaamheden bij de politie

Bij de operationalisering van de onderzoeksdoelstelling is onderscheid gemaakt tussen drie soorten van administratieve werkzaamheden bij de politie:

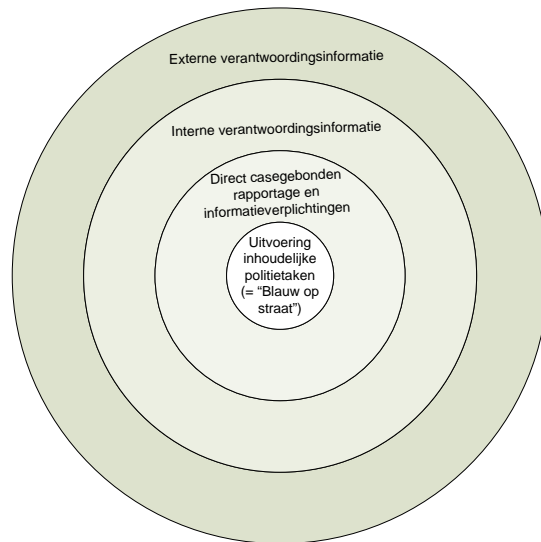
- a. direct casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen. Dit zijn verplichtingen die direct samenhangen met concrete politietaken. Voorbeelden zijn het opmaken van een procesverbaal bij een verkeersovertreding en het bijhouden en aanleveren van een dossier in het kader van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Dergelijke administratieve werkzaamheden worden gerekend tot de kern van het politiewerk. Uitgangspunt is immers, dat van elk optreden achteraf moet kunnen worden vastgesteld of zaken rechtmatig zijn verlopen. Het schriftelijk vastleggen van beslissingen en observaties is daarmee een cruciaal onderdeel van het politiewerk.
- b. interne verantwoordingsinformatie. Hiertoe behoren de informatieverplichtingen ten behoeve van de bedrijfsvoering. Voorbeelden hiervan zijn de urenregistratie en de informatiehuishouding die intern is opgezet in het kader van prestatiemetingen.

¹ Vergelijkbare discussies spelen in de gezondheidszorg (‘handen aan het bed’) en het onderwijs (‘uren voor de klas’).

- c. externe verantwoordingsinformatie: een politiekorps legt over haar functioneren verantwoording af aan lokale, regionale en nationale gezagsdragers. Ten behoeve van dit gezag produceert een korps uiteenlopende rapportages (bijvoorbeeld districtsplannen en jaarverslagen)¹.

In figuur 1 zijn de drie typen van verplichtingen schematisch weergegeven.

Figuur 1 Schematisch beeld van de informatieverplichtingen van politiepersoneel



Algemene informatieverplichtingen en daaruit voortvloeiende administratieve lasten waarmee alle bedrijven en instellingen (dus ook de politie) te maken hebben zijn over het algemeen buiten het onderzoek gebleven. Voorbeelden van dergelijke verplichtingen zijn: de loonadministratie, Arbo-rapportages, informatieverplichtingen op het terrein van ziekte en reïntegratie, etc.

Uitvoering van het vooronderzoek

Het onderzoek is in vier stappen uitgevoerd:

- Stap 1: Door middel van deskresearch is inzicht verkregen in de politieorganisatie en de omgeving waarbinnen de korpsen moeten opereren. Hiermee is een voorlopig beeld gevormd van de problematiek die de korpsen hebben rondom administratieve belasting.

¹ In termen van de gebruikelijke definities op het terrein van de administratieve lasten behoren de (administratieve) werkzaamheden uit categorie a in hoofdzaak tot de uitvoeringsverplichtingen. De werkzaamheden uit categorie b behoren dan voor een deel tot de 'normale' bedrijfsvoering (voor zover ze niet zijn gebaseerd op expliciete wettelijke verplichtingen) en voor een deel tot de informatieverplichtingen (voor zover ze te maken hebben met het verstrekken van informatie op basis van wettelijke verplichtingen). De werkzaamheden uit categorie c behoren dan ook in hoofdzaak tot de informatieverplichtingen (omdat de externe informatieverstrekking veelal gebaseerd is op wettelijke verplichtingen).

- Stap 2: Uiteraard is de administratieve belasting van de politie een punt dat de aandacht heeft van de Raad van Hoofdcommissarissen. Om hun mening te peilen heeft EIM gesproken met de korpschef van het korps Noord-Holland-Noord. Het ging hier om een breed opgezet interview met een oriënterend karakter. De uitkomsten van dit interview zijn deels als input gebruikt voor de interviews uit stap 3.
- Stap 3: Aan de hand van een gespreksleidraad zijn in de maanden april en mei van 2006 half gestructureerde interviews gehouden met medewerkers van vier korpsen: Noord-Holland Noord, Gelderland Midden, Brabant Zuid Oost en Utrecht. Gesproken is met mensen die gevoel hebben voor het operationele politiewerk en de daar voorkomende administratieve werkzaamheden en die tegelijkertijd overzicht hebben over de informatiestromen binnen een korps. Het merendeel van de respondenten behoorden tot het middenkader (districtschefs, unitchefs, hoofden van afdelingen). Aan de respondenten is steeds gevraagd een inventarisatie te maken van handelingen, taken en processen die het meest belastend zijn (feitelijk en gevoelsmatig).
- Stap 4: Rapportage van de bevindingen door middel van een beknopt rapport en advies ten aanzien van een vervolg op dit vooronderzoek.

3 Overzicht administratieve lasten

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de administratieve belasting volgens de indeling zoals die in hoofdstuk 2 is geschetst. Achtereenvolgens komen hier aan de orde de administratieve handelingen die:

- in het kader van concrete politietaken worden verricht (§ 3.2);
- verricht worden ten behoeve van de interne bedrijfsvoering (§ 3.3);
- worden uitgevoerd ten behoeve van de externe gezagsdragers (gemeenten, openbaar ministerie, regionaal college, BZK) (§ 3.4).

3.2 Casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen

De aard en zwaarte van de casegebonden rapportage- en informatieverplichtingen

Direct casegebonden administratieve werkzaamheden zijn werkzaamheden die direct verband houden met de uitvoering van een inhoudelijke politietaak. Het gaat bijvoorbeeld om het opmaken van een proces verbaal, of het invoeren van gegevens over een concrete zaak in een register. Alle direct casegebonden administratieve handelingen komen voort uit de noodzaak van herleidbaarheid. Registratie is nodig om later na te kunnen gaan wat er precies is gebeurd en wie daarbij betrokken zijn geweest. “Als een politieman bij een huiszoeking iets in beslag heeft genomen moet voortdurend herleidbaar zijn wat er mee is gebeurd en waar het zich bevind”. Politie mensen moeten daarom veel en uitgebreid rapporteren over waarnemingen, verklaringen en ondernomen acties. Voorts moet erop worden toegezien dat daarop binnen de voorgeschreven termijn wordt geanticipeerd. Naast de verschillende registratiesystemen zijn daarom binnen korpsen systemen ontwikkeld die de voortgang van zaken bijhouden en helpen bij het signaleren van termijnen die verstrijken.

Veruit de meeste zaken waar een diender bij betrokken is (veelal kleine vergrijpen zoals eenvoudige verkeersovertredingen) kunnen worden afgedaan met een eenvoudige registratie of met een eenvoudig proces verbaal. Het direct casegebonden administratieve werk neemt toe naarmate een zaak ingewikkelder wordt. Met name twee factoren bepalen hierbij de belasting: de ernst van een zaak en de bijzonderheid ervan. Registratie wordt daarmee belangrijker naarmate het werk meer de richting van recherche opgaat. De positie van een onderzoek op de schaal van basispolitiezorg tot aan grootschalig rechercheonderzoek wordt bepaald door de aanwezigheid van een verdachte. Men spreekt doorgaans van researchewerk wanneer deze verdachte langer dan zes uur opgehouden kan worden voor verhoor. In de praktijk lopen recherche en basispolitiezorg in elkaar over. Researchewerk is steeds meer onderdeel geworden van het gewone politiewerk. Hoewel de verantwoordelijkheid voor recherche in de korpsen is ondergebracht bij een gespecialiseerd onderdeel, wordt voor de uitoefening ervan gebruik gemaakt van mensen uit alle onderdelen van de organisatie (vergelijk Van de Bunt, 2004). Factoren die een zaak administratief ingewikkelder kunnen maken zijn: het aantal verdachten, de betrokkenheid van minderjarigen, dreiging met of gebruik van geweld door een diender en klachten over politieoptreden.

Feitelijke omvang versus beleving van administratieve belasting

De beleving van de lasten verschilt van de feitelijke belasting. Met name de eenvoudige registraties worden als hinderlijk ervaren. Zo wordt de registratie van zaken die betrekking hebben op een surveillance en de urenverantwoording door veel politiemensen nogal eens als vervelend ervaren. "Men loopt uiteindelijk liever op straat of werkt liever aan concrete taken dan dat men de administratie bijhoudt. Met name het lichte administratieve werk wordt nogal eens vooruitgeschoven, wat leidinggevend ertoe noopt om mensen achter de broek te zitten"¹. De oorzaak van ergernissen ligt vooral in de gebruiks(on)vriendelijkheid van geautomatiseerde systemen en de saaiheid van administratief werk.

Daarentegen worden de administratieve procedures die voorkomen uit recherchezaken over het algemeen meer geaccepteerd. Vanwege het afbreukrisico van deze zaken, wordt de noodzaak van uitgebreide verslaglegging en verantwoording onderschreven en als onderdeel van het politiewerk gezien.

Aandachtspunten

Tijdens de gesprekken met politiemensen zijn uiteenlopende concrete aandachtspunten genoemd voor de aanpak van direct casegebonden administratieve belasting. Hierin kunnen een aantal zaken worden onderscheiden die wel als nuttig worden ervaren maar die efficiënter kunnen en zaken die als overbodig worden aangemerkt. De inventarisatie van aandachtspunten hieronder volgt de indeling van basispolitiezorg en researchewerk.

Registratie van processen verbaal

Op enkele pilotprojecten na wordt een PV nog steeds schriftelijk opgemaakt. Dit betekent dat na het uitschrijven van een PV op de plaats van de overtreding, de betrokken agent de registratie later op het bureau ook nog moet invoeren in een digitaal register. De meeste respondenten geven aan dat meer gebruik moet worden gemaakt van nieuwe mogelijkheden die zijn ontstaan met de komst van de 'handheld' en de lap top. In het verlengde hiervan zouden vanuit 'de auto' ook andere registratiesystemen direct gevoed kunnen worden zoals bijvoorbeeld dat van de Adviesdienst voor Verkeer en Vervoer (AVV).

Geweldsrapportage

De administratie rond een zaak neemt meteen sterk toe wanneer een politieman geweld heeft toegepast of daarmee heeft gedreigd. De eisen die dan aan verslaglegging worden gesteld zijn hoog. Bovendien moet deze verslaglegging door de verschillende lagen van de organisatie worden geaccordeerd. Vanwege het afbreukrisico voor de betrokken politieman wordt door de betreffende persoon nogal eens uitgebreid en omslachtig gerapporteerd. Uiteindelijk moet over iedere afzonderlijke zaak aan het ministerie worden gerapporteerd. Respondenten geven aan dat een dergelijke verantwoording belangrijk is maar dat onduidelijk is of het ministerie uiteindelijk iets doet met deze rapportage.

Aanhouding van minderjarigen

Ook de aanhouding van een minderjarige brengt extra administratief werk met zich mee. Naast de wettelijk vastgestelde procedures (zoals het invullen van een LOF-formulier) heeft de politie lokaal convenanten afgesloten met welzijnsinstellingen. In

¹ Districtschef.

het kader van preventie en vroegtijdige signalering onderhoudt de politie over individuele minderjarige delinquenten contact met ouders, verzorgenden, scholen, Bureau Jeugdzorg en Bureau HALT.

Omdat bij een minderjarige vaak voor een alternatief traject wordt gekozen worden deze zaken normaal gesproken niet in BPS (of een vergelijkbaar systeem) geregistreerd en vallen daarmee buiten de prestatiemeting. Om dit te voorkomen worden nogal eens fakedossiers aangelegd.

Klachtenprocedure

Klachten over het optreden van politiemensen kunnen op twee manieren worden afgehandeld: via een formele procedure of via (informele) bemiddeling. Met een formele procedure wordt de klacht via een onderzoek door een afdeling 'Intern Onderzoek' afgehandeld. De procedure is tijdrovend, vooral omdat veel partijen bij de afhandeling worden betrokken en moeten worden geïnformeerd. Naast de direct leidinggevende zijn dit de districtschef, korpschef, hoofdofficier van justitie, korpsbeheerder en de klager zelf. De belasting neemt verder toe indien de klager tegen de afhandeling in beroep gaat of de ombudsman inschakelt.

Grootschalig en bijzonder optreden

Zonder dat er een wettelijk voorschrift aan ten grondslag ligt, wordt binnen korpsen veel tijd besteed aan de evaluatie van grootschalig en bijzonder optreden. Het betreft optreden bij voetbalwedstrijden, demonstraties en grootschalige ordeverstoringen. Door respondenten wordt aangegeven dat er een cultuur bestaat waarin veel aandacht wordt besteed aan verslaglegging (de journaals), terwijl het onduidelijk is wat er naderhand met deze informatie gebeurt.

Informatie- en registratiesystemen

De respondenten zijn unaniem over de kwaliteit van de registratiesystemen: deze is slecht. Het aantal registratiesystemen waarmee politiekorpsen werken zijn ontelbaar. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen reguliere systemen die landelijk zijn ontwikkeld en door enkele of alle korpsen worden gehanteerd en lokale systemen die door een korps zijn ontwikkeld als toevoeging op de reguliere systemen. Voor de meeste reguliere systemen (met name BPS, Xpol, Genesis, RBS) geldt dat ze gebruiksonvriendelijk en achterhaald zijn. Veel gehoorde klachten hebben betrekking op het aantal schermen dat bij een eenvoudige registratie doorlopen moet worden en waarbij soms meerdere malen dezelfde gegevens moeten worden ingevoerd en de ouderwetse "MS DOS-omgeving", waardoor het moeilijk is om snel een overzicht te krijgen in een digitaal dossier en de onmogelijkheid om daarin snel te bladeren.

Een bijkomend probleem is de betrouwbaarheid van de informatie die met de registratiesystemen wordt gegenereerd. Incidenten worden niet altijd correct ingevoerd in het bedrijfsprocessensysteem. Zo blijken incidentcodes – die gebruikt worden om verschillende vormen van onveiligheid te classificeren – regelmatig niet overeen te komen met de meldingen zoals die door de meldkamer zijn geregistreerd.

Artikel 8-procedure

De aanhouding van een beschonken bestuurder kan veel administratief werk met zich meebrengen. Wanneer met een blaastest een te hoog promillage wordt gemeten moet minimaal twintig minuten later op het bureau opnieuw een test worden gedaan. Blijkt ook hieruit dat er teveel is gedronken dan moeten er veel formulieren worden ingevuld. In de eerste plaats een proces verbaal van aanhouding, soms aangevuld met een invordering van het rijbewijs, een dagvaarding of een boete en meestal een tijdelijk rijverbod. Bij de afhandeling van deze en andere procedures moeten veel gegevens worden

ingevoerd. Afhankelijk van het korps (en het gehanteerde systeem) moeten gegevens dubbel worden ingevoerd (een keer voor het PV en een keer voor de invordering van het rijbewijs). Daarnaast kan de tijd van de administratieve afhandeling oplopen indien de officier van justitie of hulpofficier niet fysiek aanwezig is op het bureau. Bij zijn afwezigheid moeten de documenten per fax worden uitgewisseld met het parket.

Assistentie bij aanrijdingen

De discussie over de noodzaak van politieassistentie bij verkeersaanrijdingen zonder ernstig letsel loopt al enige jaren. In de gesprekken in het kader van dit onderzoek kwam deze discussie opnieuw met regelmaat aan de orde. Aangegeven is dat de administratieve belasting meevalt zodra agenten ter plekke zijn, maar dat het invullen van schadeformulieren in de eerste plaats verzekeringsmaatschappijen aangaat en niet zozeer de openbare orde of veiligheid.

Dossieruitwisseling met het OM

De administratie rond strafrechtelijk onderzoek lijkt aanzienlijk te kunnen worden verlicht indien de informatie-uitwisseling met het openbaar ministerie per email kan plaatshebben. Op dit moment is het nog niet mogelijk om dossiers digitaal uit te wisselen. Dossiers worden nu op het politiebureau uitgeprint en gekopieerd alvorens ze als hardcopy bij het parket worden afgeleverd. Deze handelingen zijn extra belastend omdat – vanwege het vertrouwelijke karakter – dit niet kan worden uitbesteed aan administratief personeel. Bovendien bestaat er nogal verontrusting over de hoeveelheid papier die omgaat in een gemiddelde strafzaak. De uitwisseling van dossiers wordt tevens belemmerd doordat de registratiesystemen van politie en openbaar ministerie niet op elkaar aansluiten. Zo worden dossiers bij het OM volgens een andere systematiek genummerd.

Gebruik van bijzondere opsporingsmethoden

Met het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden (telefoontaps, bakens etc), neemt de administratieve belasting van strafrechtelijk opsporingsonderzoek meteen sterk toe. Bij grote strafzaken - TGO's (Team Grootchalig optreden) – waarbij ook meerdere verdachten zijn, wordt een groot beroep gedaan op de administratieve kwaliteiten van rechercheurs. Binnen teams die dergelijk onderzoek uitvoeren wordt doorgaans een projectleider aangesteld die zich concentreert op de administratie.

Initiatieven voor het terugdringen van casegerelateerde administratieve belasting

In alle vier de korpsen die in het kader van dit onderzoek zijn benaderd wordt werk gemaakt van het terugdringen van de administratieve belasting die samenhangt met de uitvoering van executieve taken. Zo heeft het Utrechtse korps concrete plannen voor het aanpakken van administratieve drempels. Hier heeft men in 2004 een brede inventarisatie uitgevoerd naar knelpunten op de werkvloer. Op dit moment wordt op basis daarvan een project uitgevoerd om in het gehele korps de administratieve processen te versimpelen. In Noord-Holland Noord heeft men het researchewerk gecontroleerd op onnodig papierwerk. Op basis van dit interne onderzoek konden formulieren worden afgeschaft of samengevoegd. Voorts heeft men in dit korps kritisch gekeken naar het loopverbaal. Dit is het verslag over de voortgang van het onderzoek dat in het dossier is opgenomen. Deze loopverbalen konden nogal eens zeer uitvoerig zijn. In een aantal typen van dossiers is het loopverbaal geschrapt. Voor andere gevallen is het opmaken van een loopverbaal vereenvoudigd door 'ophaalteksten'. In Gelderland Midden wordt op dit moment gesproken over de mogelijkheid om de verslagleggingscultuur aan te passen. Men constateert in dit korps dat veel tijd opgaat in uitgebreide verslagen, ter-

wijl dit ten behoeve van vervolging van een zaak weinig tot geen toegevoegde waarde heeft. De initiatieven die in Brabant Zuid Oost worden genomen, hebben vooral betrekking op het efficiënter maken van de bedrijfsvoering.

Naast de lokale initiatieven zijn er regio overstijgende initiatieven genomen:

- Eenvoudig dossier: er zijn grote slagen gemaakt in het terugdringen van de administratieve lasten met de invoering van het eenvoudige dossier. Door de respondenten is aangegeven dat het mooi zou zijn wanneer het gebruik van dit dossier kan worden uitgebreid naar andere delicten.
- Introductie van nieuwe registratiesystemen: er wordt al enige jaren gewerkt aan een nieuw nationaal registratiesysteem. Men verwacht echter dat de introductie daarvan in de korpsen nog enkele jaren zal duren.

3.3 Interne verantwoordingsinformatie

Onder interne verantwoordingsinformatie wordt verstaan alle niet casegebonden informatie die door de medewerkers van een politiekorps verstrekt dient te worden, veelal bestemd om de bedrijfsvoering van het korps te kunnen sturen. In de interviews hebben wij ons beperkt tot de informatie die geleverd dient te worden door (leidinggevende) medewerkers in executieve politietaken. In het algemeen gaat het hierbij om informatie betreffende:

- personeelsbeleid, met name keuzemogelijkheden ten aanzien van arbeidsvoorwaardelijke zaken en ontwikkeltrajecten van medewerkers;
- dagelijkse verantwoording van tijdsbesteding;
- interne bedrijfsvoering, overleg en afstemming.

Hoewel binnen de politie steeds meer wordt gewerkt aan de verbetering van de bedrijfsvoering ten behoeve van de effectiviteit en efficiency wordt dit streven nogal eens gecompliceerd door de sterke hang naar controleerbaarheid en rechtmatigheid. Het operationele politiewerk heeft een hoog afbreukrisico: fouten in de uitvoering kunnen ernstige gevolgen hebben en de politieorganisatie, het openbaar ministerie en de bestuurders daar omheen in verlegenheid brengen. Deze situatie leidt ertoe dat er binnen de organisatie alles aan gedaan wordt om grip op de operationele uitvoering van taken strak te houden. Dit heeft tot gevolg dat binnen de organisatie een zwaar opgetuigd kwaliteitsmanagementsysteem bestaat, dat er systemen zijn ontwikkeld die de voortgang van onderzoeken in de gaten houden, dat er verschillende managementinformatiesystemen zijn, dat er ten behoeve van het personeelsmanagement uitgebreide cycli zijn ontwikkeld en dat er wordt gewerkt met beroepscertificaten. Deze systemen structureren en borgen de processen maar beperken tegelijkertijd de ruimte van de politiemann.

Desondanks wordt binnen de organisatie de noodzaak van controleerbaarheid onderstreept. Velen zien het verstrekken van deze informatie als nuttig en noodzakelijk. Zij achten het vooral noodzakelijk dat gegevens makkelijker kunnen worden vastgelegd en opgevraagd. Een voorbeeld is het toezicht op de schietvaardigheid. Dat dienders hierover informatie verschaffen vindt men vanzelfsprekend. Dat deze gegevens niet eenvoudig uit het elektronische personeelsdossier zijn te halen maar handmatig moeten worden verzameld is niet alleen arbeidsintensief maar vooral ook hinderlijk.

In de interviews worden met betrekking tot de personeelsadministratie en andere personeelsaangelegenheden de volgende knelpunten genoemd:

- Er dient te veel verantwoording afgelegd te worden over bestede uren. Er is veel controle op correcte vastlegging van zaken als gewerkte uren, verlof, toeslagen e.d. in BPS.
- Tijdschrijven is gedetailleerd tot op 15 minuten. Gegevens worden door dienders echter niet met deze nauwkeurigheid ingevuld (zo wordt volgens het systeem nogal eens 8 uur aan noodhulp besteed, terwijl dit in de praktijk vrijwel onmogelijk is). Het levert regelmatig onbruikbare input voor managementinformatie op, waarop de administratie er achteraan moet bellen om alsnog de juiste informatie te verzamelen.
- Veel ergernis wordt veroorzaakt door de procedure voor de fiattering van reiskostendeclaraties. Het invullen van het declaratieformulier geeft niet veel werk, maar de declaraties moeten door verschillende chefs worden ondertekend voordat de financiële administratie tot uitbetaling kan overgaan.
- De personeelsinformatiesystemen zijn slecht. Personeelslasten zijn lastig te achterhalen. Gegevens met betrekking opleidingen en trainingen zijn lastig te genereren.
- Beheersmatige werkzaamheden die te maken hebben met bijvoorbeeld de geweldscode personen en opleidingen geven veel werk. Er is geen systeem dat opleidingen voldoende ondersteunt, met als gevolg dat korpsen een eigen systeem maken.

Maar ook beleidsmedewerkers, proceseigenaren en leidinggevende bij de korpsen zijn van mening dat zij elkaar vaak te zwaar belasten:

- De meeste sturingsinformatie voor intern gebruik in de managementrapportages (Maraps) komt via GIDS uit het BPS. Uiteraard dienen de gegevens wel correct ingevoerd te worden. De betrouwbaarheid is erg belangrijk. Wanneer de invoer niet correct is moet daar weer iemand achteraan. Maar ook simpele vragen zoals over het aantal opgerolde hennepkwekerijen kunnen niet vanuit het systeem worden beantwoord omdat deze acties niet als zodanig worden geregistreerd. Hier worden juist de aangehouden personen vastgelegd en om hoeveel hennepkwekerijen het dan gaat wordt niet vastgelegd.
- De managementrapportages worden driemaal per jaar gemaakt. Een belangrijk doel van deze rapportages is inzicht verschaffen in hoeverre de doelen zijn bereikt die in de prestatiecontracten zijn vastgelegd. Met deze sturingsinformatie kan het management bepalen waar prioriteiten gelegd moeten worden wat betreft acties en de inzet van mensen en middelen. Per korps zijn er verschillen in de energie die gestoken dient te worden om deze Maraps te vervaardigen.
- Per afdeling dienen jaarplannen gemaakt te worden. Over het algemeen gaat hier veel tijd in zitten omdat veel aandacht wordt besteed aan het beschrijven van de context waarin de geformuleerde doelen moeten worden geplaatst. In een enkel korps gaat dat sinds kort door middel van een soort 'Belastingdiskette' wat een grote lastenverlichting heeft opgeleverd.
- Voor het korps wordt een meerjarenbeleidsplan geschreven van 80 pagina's. Hetzelfde plan zou ook in 10 pagina's opgeschreven kunnen worden.
- Per district dient ook een jaarverslag gemaakt te worden. Soms zijn dit uitgebreide verhalen. Enkele districtschefs zijn van mening dat dit jaarverslag beter in de vorm van een aantal factsheets kan worden opgesteld, die voor de belanghebbenden in het district gepresenteerd kunnen worden. Een enkeling werkt al op deze wijze en heeft hiermee goede ervaringen.
- Een politiechef klaagt over het feit dat zaken die voor interne besluitvorming worden voorgelegd veel te uitgebreid beschreven worden (door de proceseigenaren in een initiatiedocument). Bovendien heeft de komst van email ervoor gezorgd dat

vrijwel elke leidinggevende dagelijks een ongebreidelde hoeveelheid mail ontvangt die onmogelijk allemaal nauwgezet doorgenomen kan worden.

- Groepschefs klagen over de te grote hoeveelheid nieuwe richtlijnen en informatie die zij moeten lezen en invoeren. Wat betreft de uitvoering neemt de operationeel chef de afdelingschef veel rompslomp uit handen.

Volgens veel respondenten is winst te boeken bij het optimaliseren van de geautomatiseerde systemen op het gebied van HRM, BPS, tijdverantwoording e.d. Daarnaast zouden de medewerkers zich meer moeten concentreren op de kerntaken van de politie en de verantwoordingsinformatie over de uitvoering van die kerntaken kort en bondig moeten rapporteren op eenzelfde wijze voor elke doelgroep. Dus niet voor elke geïnteresseerde over hetzelfde onderwerp een nieuwe rapportage maken.

Een aantal van bovenstaande informatieverplichtingen en rapportages komt voort uit de prestatiecontracten die tussen korpsen en het ministerie zijn gesloten. Enkele respondenten geven aan dat deze prestatiesturing weliswaar administratief belastend is maar dat het wel heeft geleid tot een beter inzicht in de bedrijfshuishouding van het korps. Daarbij geeft men wel aan dat in het kader van prestatiesturing regelmatig om informatie wordt gevraagd die niet voor de bedrijfsvoering van een korps relevant is.

3.4 Externe verantwoordingsinformatie

Een politiekorps legt verantwoording af aan zowel lokale, regionale als nationale gezagsdragers. In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de informatie-uitwisseling ten behoeve van deze gezagsdrager, voor zover dit niet betrekking heeft op concrete politieonderzoeken (dit is in § 3.2 aan de orde gekomen).

Informatieverstrekking t.b.v. lokaal bestuur

Over het algemeen geldt dat de informatieverplichtingen ten behoeve van het lokale bestuur niet als belastend worden ervaren. De informatie-uitwisseling vindt voor het grootste deel mondeling plaats. Dit is het overleg dat burgemeesters voeren met hun unit- of districtschef. In veel gemeenten praat de betrokken politiechef op gezette tijden ook de gemeenteraad bij. Hoewel hier in strikte zin gesproken kan worden van een administratieve belasting omdat het gaat om een informatieverplichting, ervaren de betrokken politiemensen dat niet als zodanig. De wijze waarop het lokale bestuur naast het mondelinge contact wordt geïnformeerd hangt af van de voorkeur van burgemeesters en politiechefs. Een eenduidig beeld kan dan ook niet worden gegeven. Onderstaand kader bevat een inventarisatie van mogelijke rapportages.

Rapportages ten behoeve van het lokale bestuur

- Uitdraai van BPS : wekelijks krijgt de burgemeester een uitdraai van een registratiesysteem (zoals bijvoorbeeld GIDS). Dit is een onbewerkte uitdraai.
- Sfeerrapportage: per kwartaal wordt een sfeerrapportage geleverd. Het rapport beschrijft de veiligheidssituatie in de gemeente en de ontwikkelingen in de omvang en aard van verschillende vormen van criminaliteit (inbraken, autodiefstallen etc).
- Wijkscan: voor grotere gemeenten wordt jaarlijks per wijk een 'foto' van de situatie gemaakt. Hierin wordt aangegeven hoe de verkeerssituatie in een wijk is en hoe de infrastructuur eruit ziet. Ook wordt hier een overzicht gepresenteerd van de belangrijkste issues. De klantenpanels worden hier als input voor gebruikt.
- Wijkplan: naast de wijkscan wordt jaarlijks een wijkplan opgesteld waarin de prioriteiten worden beschreven die gemeente en politie zijn overeengekomen.

- Afdelingsplan: dit plan wordt door een afdelingschef in de eerste plaats opgesteld voor de districtschef en korpsleiding. Afhankelijk van de betrokkenheid van de burgemeester wordt deze bij het opstellen daarvan betrokken.
- Districtsplan: naast afdelingsplannen worden op een hoger aggregatieniveau in korpsen districtsplannen gemaakt. Districtplannen zijn in beginsel ter informatie van de korpsleiding. In deze plannen wordt vooral aangegeven voor welke prestatie een district zich zelf stelt in termen van de prestatie-indicatoren. Afhankelijk van de betrokkenheid van de burgemeester(s) in het district, worden deze op de hoogte gesteld van de inhoud van het plan.

Zoals gezegd wordt het informeren van lokale bestuurders over het algemeen door de politiemensen die in dit onderzoek zijn geïnterviewd niet als belastend ervaren. Lokale bestuurders stellen zich over het algemeen pragmatisch op. Zij willen op de hoogte blijven van de algemene ontwikkelingen in het veiligheidsbeeld van hun gemeente en zijn daarnaast geïnteresseerd in de stand van zaken van specifieke opsporingsonderzoeken die een zekere publieke belangstellingen hebben. In onderling overleg worden afspraken gemaakt over de frequentie en de wijze van rapportage.

Naast het lokale operationele overleg en de bovengenoemde rapportages, participeren politiemensen in lokale overlegstructuren zoals zogenoemde klantpanels, wijkfora en klankbordgroepen.

Informatieverstrekking t.b.v. regionale gezagsdragers

De korpschef is doorgaans de belangrijkste vertegenwoordiger van de politie in de omgang met politie bestuurlijke actoren (Huberts, 2004; Van der Sluis, 2002). Ten behoeve van het informeren van de regionale gezagsdragers bedient deze zich van een stafafdeling en een managementinformatiesysteem. Dit informatiesysteem is over het algemeen zo ingericht dat op een gemakkelijke manier de relevante informatie voor korpsbeheerder en officier van justitie eruit kan worden gehaald. Ten aanzien van het informeren van deze gezagsdragers is een zekere routine ontwikkeld. Een belangrijke rol bij de informatievertrekking wordt gespeeld door het stafbureau van de korpsleiding. Hierdoor kost het informeren weliswaar tijd, maar wordt het executieve niveau er weinig mee belast. Deze belasting beperkt zich hoofdzakelijk tot spraakmakende grootschalige rechercheonderzoeken. Het komt regelmatig voor dat korpsbeheerder en regionaal college bijgepraat willen worden over de voortgang van een rechercheonderzoek.

Informatieverplichtingen ten behoeve van het ministerie van BZK

De respondenten geven aan dat het ministerie van BZK de afgelopen jaren meer invloed is gaan uitoefenen op de korpsen. Hierover bestaat binnen de politie onvrede vooral ook vanwege de manier waarop het ministerie de invloed uitoefent¹. Korpsen informeren het ministerie met regelmaat. In de eerste plaats gebeurt dit op gezette tijden in het kader van de beleids- en beheerscyclus, daarnaast moeten ook incidenteel data worden verzameld die betrekking hebben op actuele onderwerpen. In de informatieverstrekking aan het rijk kan een vijfdeling worden gemaakt:

- Beleids- en beheerscyclus: De beleids- en beheerscyclus heeft een totale doorlooptijd van vier jaar en kent elk jaar een moment waarop aan BZK gerapporteerd moet worden. Voor een deel loopt de beleids- en beheerscyclus parallel aan het verzamelen van informatie ten behoeve van de korpsleiding. Toch heeft men het idee dat er

¹ Vergelijk Huberts, 2004.

vanuit de cyclus op verschillende plekken een onnodige belasting veroorzaakt. In de eerste plaats wordt dit veroorzaakt doordat de gedachte erachter niet eenduidig is. In beginsel moet gerapporteerd worden aan de hand van prestatie-indicatoren terwijl tegelijkertijd allerlei throughput informatie wordt gevraagd. Als voorbeeld wordt de milieuhandhaving genoemd. Op dit terrein moeten niet alleen een bepaald aantal PV's worden 'geproduceerd' maar is tevens vastgesteld hoeveel fte's het korps ervoor moet inzetten. Als men eenduidiger zou sturen – bijvoorbeeld alleen op output – zou dat minder administratief belastend zijn.

- Halfjaarlijkse circulaire van BZK: twee keer per jaar krijgt het korps een lijst met indicatoren waarvoor data moeten worden aangeleverd. Het betreft informatie over uiteenlopende onderwerpen. Vaak is de vraag direct herleidbaar tot kamervragen. Het lijkt er soms op of de kamervragen direct aan de korpsen wordt doorgeschoven. Het kost over het algemeen veel tijd om de precieze gegevens boven tafel te krijgen omdat de data die in het kader van de beleids- en beheerscyclus worden verzameld niet toereikend zijn.
- Overleg met Directie Politie: periodiek voert het korps overleg met de Directie Politie. In het kader van dit overleg moet ook allerhande informatie worden verzameld.
- Incidentele vragen van BZK: in het kader van de beleidsvorming van het ministerie wordt het korps regelmatig benaderd met vragen. Soms loopt dit via de korpsleiding, het komt ook vaak voor dat politiemensen direct door het ministerie worden benaderd.
- Onderzoek: in het kader van regulier onderzoek en dataverzameling moet het korps gegevens aanleveren (bijvoorbeeld ten behoeve van het CBS).

Het zijn vooral de beleids- en stafafdelingen binnen een korps die de informatievragen van het ministerie ter hand nemen. Het zijn dezelfde afdelingen die de informatie verzorgen voor de regionale gezagsdragers. De administratieve belasting wordt daardoor beperkt tot een specifieke groep beleidsmakers. De diender op straat is er vrijwel nooit tijd aan kwijt.

Ergernissen treden vooral op bij de beantwoording van vragen waarvoor niet geput kan worden uit de bestaande managementinformatiesystemen, zoals bijvoorbeeld het Bedrijfs Processensysteem (BPS). "Onlangs wilde het ministerie weten hoeveel hennepkwekerijen wij hadden opgerold. Omdat ons systeem dit niet als een afzonderlijk delict registreert, kostte het ons veel tijd om de data handmatig uit de bestanden te filteren". De ergernis neemt toe naarmate het voor de korpsen onduidelijker is wat de noodzaak van de dataverzameling is. Een lid van de korpsleiding memoreerde in dit verband: "We hebben een keer besloten om niet op een informatieverzoek in te gaan. We hebben er later nooit meer wat van gehoord". Een districtchef vertelde verder: "Nadat we veel moeite hadden gedaan om de specifieke data boven tafel te krijgen, kregen we bericht van BZK dat het niet meer nodig was omdat de informatie bij andere korpsen niet voorhanden was".

Een meer principieel bezwaar vanuit de politie tegen de informatie-uitvraag is, dat het ministerie teveel op de stoel van de korpsleiding gaat zitten. Er wordt in dit verband ook wel gesproken van een ietwat te belerende houding van BZK. Het bezwaar bestaat met name tegen het tot in detail afleggen van verantwoording over de bedrijfshuishouding.

Terwijl er consensus bestaat over het afleggen van verantwoording in eindtermen, zoals vastgelegd met prestatie-indicatoren, moet een korps zich vaak ook verantwoorden over de inzet van middelen (de zogenaamde throughput). Een voorbeeld dat in dit kader is genoemd is de verantwoording over de besteding van 'Bolkensteingelden'. Niet

alleen moet worden aangegeven hoeveel overlast verzorgende jongeren met de aanpak zijn bereikt, tevens moet tot in detail worden aangegeven aan welke activiteiten de gelden zijn besteed. Een ander voorbeeld is de informatieverstrekking in het kader van de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (RTGP). Hoewel de schietvaardigheid van het politiepersoneel primair een verantwoordelijkheid is voor de politiemensen zelf en hun leidinggevenden, laat het ministerie zich gedetailleerd informeren over de toetsuitkomsten. Het ministerie vervult hiermee lang niet meer de rol van beheerder op afstand.

4 Conclusies

Met dit vooronderzoek is nagegaan, bij welke werkzaamheden behorende tot het politiewerk in de ogen van de betrokkenen de grootste knelpunten optreden op het terrein van de administratieve lasten. Met dit onderzoek is in de eerste plaats duidelijk geworden dat de grootste ergernissen over administratieve belasting vaak niet betrekking hebben op die zaken die feitelijk het meest belastend zijn. Veruit als meest belastend wordt ervaren: de informatie-uitwisseling met het openbaar ministerie over concrete onderzoeken. Hiervan wordt de noodzaak binnen de politie echter breed onderkend. Omdat de informatieverschaffing in het teken staat van het voorkómen dat een zaak niet ontvankelijk wordt verklaard, informeren politiemensen graag uitgebreid. De meeste ergernis bestaat over activiteiten die niet direct bijdragen aan het executieve werk. Onderstaande tabel geeft een overzicht van belasting van en ergernissen over de verschillende politietaken.

Tabel 1 Overzicht van bronnen van administratieve belasting

Taak	Feitelijke belasting in tijd	Mate van ergernis	Belastend voor...	Frequentie uitvoering
(1 = niet belastend.....5 = erg belastend)				
Casegebonden verplichtingen				
registratie PV's	2	3	executief	hoog
geweldsrapportage	5	2	executief/ staf	laag
aanhouding minderjarigen	4	3	executief	middel
klachtenprocedure	4	2	staf	middel
grootschalig optreden	5	2	staf	laag
registratiesystemen	4	5	executief	hoog
Artikel 8	2	3	executief	hoog
assistentie bij aanrijdingen	2	4	executief	hoog
dossieruitwisseling met OM	5	4	executief	hoog
Interne verantwoordingsinformatie				
tijdverantwoording	2	4	executief/staf	hoog
reiskosten declaratie	2	4	executief/staf	hoog
opstellen ontwikkelplannen	3	3	executief/staf	laag
opstellen jaarplannen	4	3	staf	laag
Informeren van lokale, regionale en nationale gezagsdragers				
informeren lokaal bestuur	4	2	executief/staf	middel
informeren regionaal niveau	3	2	staf	middel
informeren BZK	3	5	staf	middel

Bron: EIM, 2006

Voorts is met het vooronderzoek duidelijk geworden dat het hoger politiekader andere administratieve lasten ervaart dan dienders op operationeel niveau. Op het niveau van

de korpsleiding verstaat men onder administratieve belasting in de eerste plaats de inspanning die nodig is om het ministerie van BZK te bedienen met informatie. In de interviews is meerdere malen aangegeven dat de capaciteit van stafafdelingen moest worden uitgebreid vanwege de frequentie waarmee gegevens worden opgevraagd. Regelmatig is het verzamelen van gegevens bewerkelijk omdat om gedetailleerde informatie wordt gevraagd die niet direct uit de bestaande informatiesystemen kunnen worden opgevraagd.

De politiemensen uit het midden kader (divisiechefs, afdelingschefs, etc.) waarmee in dit onderzoek is gesproken verstaan onder administratieve belasting vooral de voorschriften die voortkomen uit korpsbeleid. Het probleem van beleidsvervetting waar Hoogenboom over spreekt lijkt vooral leidinggevend en uit het midden management parten te spelen. Het gaat om handelingen die voortkomen uit interne voorschriften (zoals bijvoorbeeld de procedure rond reiskostendeclaraties), prestatieverantwoording, beleidsvorming en personeelsbeleid. De mogelijkheden om de hieruit voortkomende belasting terug te dringen zijn niet altijd concreet. De belasting komt voor een deel voort uit een cultuur van uitgebreide verslaglegging en verantwoording.

Op operationeel niveau zijn de ervaringen met administratieve belastingen van een andere orde. Hier hebben klachten in de eerste plaats betrekking op de gebruikersvriendelijkheid van de informatiesystemen en de uitwisseling van dossiers met het OM. Voorts gaat veel tijd zitten in de administratie van zaken die op onderdelen afwijkend zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor zaken waarin politiemensen geweld hebben gebruikt, een minderjarige betrokken is, of waarin een klacht tegen de politie wordt ingediend. De belasting komt hierbij deels voort uit de bedrijfscultuur van de politie zelf en komt deels voort uit de eisen die externe instanties stellen (zoals het openbaar ministerie). De perceptie van belasting op operationeel niveau neemt toe naarmate de administratieve handeling verder van de operationele politietaken afstaat. De handelingen die direct verband houden met executieve taken worden over het algemeen als nuttig ervaren.

Vervolgonderzoek

Met dit vooronderzoek is zicht gekregen op de registraties die als meest bewerkelijk en hinderlijk worden ervaren. Het is echter nog onduidelijk hoeveel tijd daadwerkelijk achter het bureau moet worden doorgebracht om administratieve handelingen uit te voeren. Per registratie, PV en agent gaat het (waarschijnlijk) om relatief beperkt aantal uren per week dat aan administratieve taken wordt besteed. Voor de politieorganisatie als geheel kan het echter wel om een behoorlijk capaciteitsbeslag gaan, waarbij de tijdsbesteding aan administratieve taken direct ten koste gaat van de uitvoerende politietaken op straat. Via een raming van het gemiddelde en totale tijdsbeslag kan het probleem – op een vergelijkbare wijze als bij het commerciële bedrijfsleven is gedaan – concreet en zichtbaar worden gemaakt. Ook geeft het een basis voor een raming van de capaciteit die kan worden vrijgespeeld via verschillende verbeterings- en reductievoorstellen.

Veel klachten die in dit onderzoek zijn gehoord hadden betrekking op de kwaliteit van registratiesystemen. Dit probleem wordt al geruime tijd onderkend. Vanuit de ministeries en politie zelf wordt gewerkt aan een structurele verbetering. Omdat dit onderwerp reeds uitgebreide aandacht heeft, zal het vervolgonderzoek zich hier niet op moeten richten.

Een vervolgonderzoek zou vooral het karakter moeten krijgen van een tijdsbestedingsonderzoek waarin de volgende twee hypothesen centraal staan:

Hypothese 1

De feitelijke administratieve belasting van politiemensen op operationeel niveau komt voornamelijk voort uit de eisen die gesteld worden aan de inhoudelijke rapportage over concrete zaken. De belasting komt daarmee vooral voort uit het bijhouden van registers en dossiers.

Hypothese 2

Binnen korpsen kan onderscheid gemaakt worden tussen informatieverzameling ten behoeve van de reguliere bedrijfsvoering (bijvoorbeeld het opmaken van de jaarrekening) en het verzamelen van politiespecifieke informatie (o.a. in het kader van prestatie-sturing). Politiekorpsen hebben een grote overhead. Het leeuwendeel van het bureau-personeel houdt zich bezig met het verzamelen en bewerken van politiespecifieke informatie.

Met deze twee hypothesen richt het tijdsbestedingsonderzoek zich op twee lagen binnen de politieorganisatie: het operationele niveau en de stafafdelingen.

Literatuur

Bruin, H. de, Managing performance in the public sector, Routledge, London, 2002.

Brummelkamp, G.W., Jansen, M., Lee, K. van der, De loden lasten van regels, Tijdschrift voor de politie, Elsevier, mei 2004.

Brummelkamp, G.W. & Jansen, M., Doorlichting regelgeving executieve politietaken, Kwantificering administratieve processen, EIM, Zoetermeer, 2003.

Directoraat Generaal Rechtshandhaving, brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Schiedammer Parkmoord', Den Haag, 13 september, 2005.

Huberts, L.W.J.C., Verbeek, S., Lasthuizen, K., Heuvel, J.H.J. van den, Paradoxaal Politiebestel, Burgmeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie, Politie & Wetenschap, Kerckebosch, Zeist, 2004.

Interdepartementaal beleidsonderzoek, Minder regels, meer blauw, Doorlichting regelgeving executieve politietaken, Den Haag 2003.

Nederlands Politie Instituut, Politie in ontwikkeling, Visie op de politiefunctie, NPI, Den Haag, 2004.

Nederlands Politie Instituut, Nieuwsbrief, Jaargang 7, nummer 4, mei 2003, NPI, Den Haag.

Sluis, A. van der, Van 'planning en control' naar strategische beleidsvorming, een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002.

Terpstra, J. & Kouwenhoven, R., Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg, Politie & Wetenschap, Kerckebosch, Zeist, 2004.

Torre, E.J. van der, Politiewerk, Politiestijlen, community policing, professionalisme, Samson, Alphen aan den Rijn, 1999.

Vlek, F., Bangma, K., Loef, K., Muller, E., Uit Balans: politie en bestel in de knel, State-of-the-art van kennis en inzichten, Politie & Wetenschap, Kerckebosch, Zeist, 2004.