

‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk

‘Onnodige’ bureaucratie binnen het basispolitiewerk

Onderzoek naar de achtergronden van een hardnekkig verschijnsel

J. Kort
J.B. Terpstra

In opdracht van:
Programma Politie & Wetenschap

Afbeelding omslag:
Hollandse Hoogte/Peter Hilz

Ontwerp:
Vantilt Producties & Martien Frijns

ISBN: 978 90 3524 864 9
NUR: 800, 624

Realisatie:
Reed Business, Amsterdam

© 2015 Politie & Wetenschap, Apeldoorn; Radboud Universiteit Nijmegen

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoud

	Voorwoord	9
1	Inleiding	11
1.1	Beleidsontwikkelingen	12
1.2	Aanvalsplan	13
1.3	Onnodige bureaucratie: enkele begripsmatige kanttekeningen	15
1.4	De ‘motor’ van nieuwe lasten	17
1.5	Vraagstelling	19
1.6	Opzet en methoden van onderzoek	21
1.7	Slot	23
2	‘Onnodige’ bureaucratie bij de politie: verkenning van de literatuur	25
2.1	Vage begrippen, tegenstrijdige betekenissen en veranderende definities	26
2.2	Kafka-syndroom of inefficiëntie?	29
2.3	Vormen van ‘onnodige’ bureaucratie	31
2.4	Omvang en ernst	33
2.5	Achtergronden	35
2.6	Aanpak	36
3	‘Onnodige’ bureaucratie bij de politie: observaties in een basisteam	39
3.1	Administratieve werkzaamheden	40
3.2	Ervaren problemen	42
3.3	Omgaan met ‘onnodige’ bureaucratie	51

3.4	Vaardigheden en kennis	54
3.5	Leidinggeven en 'administratieve lasten' in het team	57
3.6	Achtergronden volgens politiemensen	59
3.7	Slot	62
4	Administratieve afhandeling van winkeldiefstal	65
4.1	Afhandeling van winkeldiefstal: meerdere handelingen, meerdere ergernissen	66
4.2	Nogmaals: 'Minder regels, meer blauw'	73
4.3	Slot	75
5	Terugkoppeling na aangifte woninginbraak	79
5.1	Voorgeschiedenis	79
5.2	Persoonlijke terugkoppeling: bron van ergernis	81
5.3	Achtergronden	83
5.4	Slot	89
6	Standaardtekstblokken	91
6.1	Bron van ergernis: onvoldoende standaardtekstblokken	92
6.2	Achtergronden	94
6.3	Slot	97
7	FOBO of het vastlopen van vernieuwing en lastenverlichting	101
7.1	FOBO als concept: ervaringen in Hollands Midden	102
7.2	FOBO als middel tot administratieve lastenverlichting	104
7.3	FOBO: stand van zaken	106
7.4	Factoren en omstandigheden	107
7.5	Slot	113

8	Slot: trajecten, achtergronden en discussie	115
8.1	Trajecten van ‘onnodige’ bureaucratisering	116
8.2	Factoren en achtergronden	118
8.3	Vergelijking met analyse van Bozeman	125
8.4	Discussie	127
	 <i>Literatuur</i>	 137

Voorwoord

Op diverse terreinen klagen professionals over ‘bureaucratische uitwassen’ die het eigenlijke werk in de weg staan. In onder meer onderwijs en gezondheidszorg zijn er dan ook de afgelopen jaren pogingen ondernomen om de ‘overbodige’ bureaucratie en administratieve werkzaamheden te verminderen. Dat geldt ook voor de Nederlandse politie. Sinds in 2011 de minister van Veiligheid en Justitie zijn ‘aanval op de bureaucratie’ *Minder regels, meer op straat* publiceerde, bestaat er ook ten aanzien van de politie een beleid gericht op vermindering van de administratieve lasten. Binnen de politie heeft dat streven sinds 2013 een eigen uitwerking gekregen met het programma Administratieve Lastenverlichting (ALV).

In dit onderzoek staat de vraag centraal welke factoren en omstandigheden ertoe bijdragen dat ‘onnodige’ bureaucratie (telkens weer) ontstaat binnen het basispolitiewerk. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van enkele deelstudies waarbij de achtergronden worden geanalyseerd van het ontstaan en voortbestaan van enkele concrete vormen van ‘onnodige’ bureaucratie. Deze vraag roept echter ook weer andere vragen op. Ook die komen in de volgende hoofdstukken aan bod. Wat ervaren politiemensen nu eigenlijk als onnodige bureaucratie? Geprobeerd is antwoord te krijgen op deze vraag door observaties van en gesprekken met een basisteam. Daarnaast moet de vraag worden gesteld wat nu eigenlijk onder ‘onnodige bureaucratie’ moet worden verstaan. Bestaat er ook zoiets als ‘nodige’ bureaucratie? Op deze en vergelijkbare andere vragen wordt in de komende hoofdstukken eveneens ingegaan.

Dit onderzoek is uitgevoerd door medewerkers van de vaksectie Strafrecht & Criminologie (Faculteit der Rechtsgeleerdheid) van de Radboud Universiteit te Nijmegen. De opdracht daartoe werd verleend door Politie & Wetenschap. Directe aanleiding voor het onderzoek was een verzoek van medewerkers van het programma ALV. Bij hen bestond de behoefte meer zicht te krijgen op de complexe factoren die bijdragen aan het ontstaan en voortbestaan van ‘onnodige’ bureaucratie binnen de politie.

Onze dank gaat allereerst uit naar de politiemensen, beleidsmedewerkers en andere personen voor hun medewerking aan dit onderzoek. Daarnaast bedanken wij de medewerkers van het programma ALV voor de vele gesprekken en ondersteuning bij de uitvoering van dit onderzoek. Aan het einde van dit onderzoek werd een eerdere versie van dit eindverslag besproken met een daartoe ingestelde leescommissie. Deze commissie bestond uit: Martin van Bochove (politie, programma ALV), Guido Brummelkamp (Panteia), Marta Dozy (P&W), Jaco van Hoorn (politie, eenheid Zeeland West-Brabant), Hannes Snijder (Inspectie Veiligheid en Justitie) en Annemieke Venderbosch (P&W). Wij zijn hen erkentelijk voor hun inbreng. Ten slotte bedanken wij Politie & Wetenschap voor de opdracht van dit onderzoek.

Jelle Kort en Jan Terpstra
Nijmegen, oktober 2015

Inleiding

In het voorjaar van 2011 lanceert minister Opstelten van Veiligheid en Justitie zijn ‘aanval op de bureaucratie’ bij de Nederlandse politie. Onder de titel *Minder regels, meer op straat* beschrijft hij zijn plannen om in vier jaar de administratieve lasten van de politie met een kwart te verminderen en zo het vakmanschap te versterken:

‘De administratieve lasten bij de politie zijn te hoog. Het vakmanschap wordt te veel ingeperkt. Politie mensen en burgers worden hierdoor gehinderd. Samen met politie en het Openbaar Ministerie heb ik de aanval geopend op de toegenomen regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak. Met deze aanval zet ik een tegenbeweging in. [...] De agent moet immers niet vooral bezig zijn met papier van achter het bureau, maar op straat en met concrete zaken. [...] Minder administratieve uren leidt tot meer beschikbare uren voor het primaire, echte politiewerk op straat. Tot meer werkplezier voor dienders. Tot meer veiligheid in de samenleving.’ (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011: 1)

De Nederlandse politie ontwikkelt in het kader van dit beleid haar eigen Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV). Dit programma, dat van start gaat in 2013, kent een looptijd van in totaal vier jaar. Binnen de oorspronkelijke versie van het Programmaplan (Kwartiermaker Nationale Politie, 2013) wordt onderscheid gemaakt tussen drie onderdelen. Ten eerste dient het programma ertoe bij te dragen dat ‘overbodige administratieve lasten in alle politieprocessen worden opgeruimd’. Ten tweede moeten binnen de politie ‘(innovatieve) werkwijzen worden gerealiseerd’. Tot slot ‘moet de organisatie worden gewapend tegen nieuwe lastendruk’ (Programmaplan ALV, versie juni 2013, punt 3). Om de administratieve lasten tegen te gaan moet niet alleen bestaande ballast worden verwijderd, maar moet, in de woorden van het programma, ook ‘de motor’ worden stilgelegd en moet een ‘halt’ worden toegeroepen aan nieuwe lasten. De vorming van de Nationale Politie mag, aldus het programma, niet ‘leiden tot onnodige nieuwe lastendruk’.

Het onderzoek waarvan hier verslag wordt gedaan, kan worden gezien tegen de achtergrond van het laatstgenoemde onderdeel van het ALV-plan. Het gaat in dit onderzoek om de vraag welke factoren en omstandigheden bijdragen aan het (telkens weer) ontstaan en voortbestaan van onnodige bureaucratie bij de Nederlandse politie. Onder meer aan de hand van enkele concrete cases wordt geprobeerd antwoord te geven op deze vraag.

In de volgende paragrafen wordt eerst nader ingegaan op de beleidsachtergronden waarbinnen deze studie gesitueerd kan worden (§1.1 en 1.2). Daarna wordt een poging gedaan enige helderheid te geven over enkele centrale begrippen op dit terrein (§1.3) en wordt een eerste uitwerking gegeven van enkele thema's die in deze studie aan bod komen (§1.4). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een formulering van de vraagstelling (§1.5) en met een uitwerking van de in deze studie te hanteren onderzoeksopzet (§1.6).

1.1 Beleidsontwikkelingen

De plannen van de minister komen in 2011 niet helemaal uit de lucht vallen. Al in de jaren zeventig duikt het thema van administratieve lastenverlichting op in beleidsnota's van de overheid. In de jaren tachtig richt de aandacht zich daarbij vooral op het terugdringen van de administratieve lasten van het bedrijfsleven, met name het midden- en kleinbedrijf (Arendsen, 2008). In de loop van de jaren negentig krijgt administratieve lastenverlichting een belangrijke impuls doordat de paarse kabinetten dit thema in het ruimere kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) plaatsen (Ministerie van Economische Zaken, 1995; Van Damme, 2001). Vanaf het begin van de jaren 2000 richt het streven van de overheid naar vermindering van administratieve lasten zich in toenemende mate ook op de (semi)publieke sector, waaronder de politie.

In 2002 kondigt het kabinet-Balkenende I in het nationaal veiligheidsprogramma *Naar een Veiliger Samenleving* aan het 'administratieve werk' voor de politie te zullen verminderen. Doel daarvan is dat de politie 'meer uren op straat aan toezicht' kan besteden en er meer opsporingsonderzoeken kunnen worden gestart. Met het oog daarop verschijnt een jaar later het rapport *Minder regels, meer blauw* (Wergroep doorlichting regelgeving executieve politietaken, 2003). In dit rapport worden 23 regelingen doorgelicht die bij de Nederlandse politie 'disproportionele administratieve lasten' veroorzaken. De winst die daarmee

kan worden geboekt wordt (niet voor de laatste keer) uitgedrukt in fte's en euro's.

In 2003 laat het toenmalige kabinet in de Rijksbegroting weten maatregelen te willen nemen om de opgelegde bureaucratie bij de politie terug te dringen. Ook in overleg tussen Tweede Kamerleden en vertegenwoordigers van het Korpsbeheerdersberaad wordt geconcludeerd dat 'de bureaucratie van de politie is doorgeslagen' (zie Brummelkamp & Linssen, 2006: 5).

In deze en de daarop volgende jaren is men ook binnen de Nederlandse politie aan de slag gegaan met de vereenvoudiging van de administratieve verplichtingen. Dit gebeurde onder meer als onderdeel van het zogenaamde ABRIO-programma (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding), een samenwerkingsverband tussen politie en Openbaar Ministerie. Dit programma, dat rond het jaar 2000 werd gestart, richtte zich vooral op verbetering van de bedrijfsvoering en informatievoorziening rond de opsporing. Het terugdringen van de administratieve lasten zou capaciteit kunnen vrijmaken zodat de politie zich weer kan bezighouden met het 'eigenlijke werk' (Stuive & Grimmelikhuisen, 2006).

Na enkele jaren van voorbereidingen wordt in 2007 het plan voor de aanpak *Administratieve Lastenvermindering voor Professionals in de (semi-)Publieke Sector* gepubliceerd. Dit plan richt zich op uiteenlopende sectoren als onderwijs, zorg, sociale zekerheid en politie. Binnen deze sectoren zouden uitvoerende professionals vanwege de bestaande monitor- en registratieverplichtingen onvoldoende aan het 'echte werk' toekomen (Ministerie van BZK, 2007: 3). In het kader van dit programma publiceert het ministerie van BZK in 2010 een inventarisatie van de grootste knelpunten in het administratieve werk bij de politie. De daarbij samengestelde top vijf bestaat uit 'gebruikersonvriendelijke automatiseringssystemen', 'ingewikkelde formulieren', 'informatieverstrekking aan het OM', 'wildgroei van partnerinformatie' en 'ongerichte adressering' (Ministerie van BZK, 2010: 28). Tevens wordt ingegaan op enkele 'bemoedigende' initiatieven voor de reductie van administratieve lasten bij de politie.

1.2 Aanvalsplan

Het aanvalsplan van minister Opstelten uit 2011 vormt onderdeel van de hier kort geschetste beleidsontwikkeling (zij het dat de toon inmiddels wat is veranderd). Ook dit aanvalsplan stelt zich ten doel de administratieve lasten bij de

politie sterk terug te brengen en het vakmanschap binnen de politieorganisatie aanzienlijk te versterken. De minister stelt in zijn plan dat er duurzame verbeteringen nodig zijn over de volle breedte van het politiewerk: in de opsporing, de handhaving, de intake en noodhulp, evenals in de bedrijfsvoering. De minister kent in zijn 'aanval' op de bureaucratie drie 'aanvalsfronten', namelijk: het opruimen van 'overbodige en ergerlijke bureaucratie', het ontwikkelen van wat hij noemt 'slimmer politiewerk' en het bevorderen van 'meer vakmanschap'.

Om onnodige administratieve lasten binnen de politie te reduceren, komt hij in zijn aanvalsplan tot een groot aantal maatregelen, die zeer divers van karakter en reikwijdte zijn. Naast het schrappen van regels en procedures, wordt vereenvoudiging beoogd en tevens het verbeteren van de technische ondersteuning van procedures. Volstaan wordt hier met een korte schets van enkele van de vele aangekondigde maatregelen. Zo wil de minister het aantal aanwijzingen van het OM aan de politie verminderen, evenals de omvang en mate van gedetailleerdheid van deze aanwijzingen. Ook wil hij de belasting van te leveren verantwoordingsinformatie terugbrengen. De Basisvoorziening Handhaving (BVH) moet gebruikersvriendelijker worden, mogelijk worden vervangen of vernieuwd. Aangekondigd wordt dat digitale procesdossiers worden ingevoerd. Het procesverbaal voor minderjarigen moet worden vereenvoudigd. Er dient een mogelijkheid te komen de proportionaliteit van Wob-aanvragen af te wegen en deze op grond hiervan eventueel af te wijzen. De minister kondigt bovendien maatregelen aan tot vermindering van de lasten in de bedrijfsvoering van de politie. Daartoe wil hij onder meer het landelijk functiehuis van de politie vereenvoudigen en zullen de arbeidsvoorwaarden worden geharmoniseerd. Daarnaast richt het aanvalsplan van de minister zich op het voorkomen van toekomstige lasten. Deze preventiestrategie is gebaseerd op enkele veronderstellingen. Zo meent de minister dat meer nieuwe regels tot minder veiligheid leiden. Ook in de roep om verantwoording ziet hij een ernstig probleem: 'meer weten leidt tot meer verantwoordingen en daardoor tot minder tijd voor presteren'. Om deze reden kondigt de minister aan dat de beheers- en verantwoordingssystematiek van de Nationale Politie zo wordt ingericht dat ze 'zo min mogelijk administratieve lasten met zich mee brengt' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011: 4). Om 'slimmer politiewerk' te realiseren stelt de minister dat een frontoffice/backoffice, heterdaadkracht, directe afdoening en vereenvoudigde procedures voor aangifte door burgers zullen worden gerealiseerd.

De minister maakt in zijn aanvalsplan duidelijk dat hij de strijd tegen de bureaucratie niet alleen wil voeren, maar samen met politie en Openbaar

Ministerie. Mede op grond hiervan heeft de politie in 2013, zoals hiervoor vermeld, een Programmaplan Administratieve Lastenverlichting (ALV) opgesteld. Hierin wordt er eveneens van uitgegaan dat er bij de politie sprake is van een ‘doorgeschoten regel- en verantwoordingsdruk’, veroorzaakt door wet- en regelgeving, afspraken met partners en door interne regels, procedures en informele werkwijzen. Hoewel het programma ALV voortbouwt op het aanvalsplan van de minister en diens doelstelling van een productiewinst van 5000 fte, kent het een bredere benadering in de aanpak van administratieve lasten. Het programma wil eraan bijdragen dat eind 2017 de administratieve lastendruk is verminderd door ‘minder, eenvoudiger en slimmere informatiehandelingen’ te creëren. Op deze wijze wil het programma bevorderen dat de door medewerkers ervaren ‘professionele ruimte’ en ‘het presterend vermogen van de politie’ worden verhoogd (Programmaplan, versie juni 2013, punt 2). In het programmaplan wordt een groot aantal ‘actielijnen’ onderscheiden om deze doelen te bereiken. Zo moeten de oorzaken van ‘doorgeslagen bureaucratie’ worden aangepakt door het beïnvloeden van ‘gerichte communicatie’, het ‘beïnvloeden van cultuur en leiderschap’, operationele sturing ‘op vertrouwen en minder verantwoordingsvragen’. Uitgangspunt is dan ook dat administratieve lastenverlichting ‘blijvende aandacht’ vergt (Programmaplan, versie juni 2013).

Vermindering van de ‘bureaucratie’ is in deze jaren overigens niet alleen een streven van de Nederlandse politie. In Engeland bijvoorbeeld is in 2008 een *Independent Reducing Bureaucracy Advocate* aangesteld. Een jaar later publiceert zij het rapport *Reducing Bureaucracy in Policing* (2009) waarin een aanpak wordt beschreven om de ‘onnodige bureaucratie’ bij de politie terug te dringen. De daarin beschreven maatregelen komen op hoofdpunten overeen met die uit de Nederlandse plannen. Ook hier gaat het om het reduceren van verantwoordingsverplichtingen en -informatie, het vereenvoudigen van regels en procedures voor een aantal kernprocessen en het versterken van professionele vaardigheden.

1.3 Onnodige bureaucratie: enkele begripsmatige kanttekeningen

In het dagelijks spraakgebruik wordt er vaak van uitgegaan dat (alle) bureaucratie ongewenst is en daarom moet worden tegengegaan. In deze lijn lijkt ook de minister deze term op te vatten wanneer hij spreekt van een aanvalsplan tegen de bureaucratie. Dit gebruik van een term als bureaucratie (of van administratieve lasten) moet echter als ontoereikend en te generaliserend worden beschouwd.

Als in een organisatie ten behoeve van te nemen beslissingen en uit te voeren handelingen formele regels en procedures worden vastgelegd, kan men spreken van bureaucratie (Bozeman, 1993). Deze bureaucratie kan belangrijke functies vervullen, waaronder het versterken van de voorspelbaarheid van de organisatie en daarmee het tegengaan van willekeur. Juist ook vanwege de bijzondere bevoegdheden waarover de politie beschikt, is in een rechtstaat een zekere mate van bureaucratie bij deze organisatie niet alleen onvermijdelijk, maar ook gewenst. Vanuit dit perspectief lijkt de gedachte van een aanval op dé bureaucratie dan ook minstens onvoldoende doordacht.

Vergelijkbare kanttekeningen zijn onlangs gemaakt door Vlek (2014). Ook hij constateert dat niet alle administratieve taken voor politiemensen als overbodige ballast mogen worden beschouwd. Zo hoort het schrijven van een proces-verbaal nu eenmaal tot het werk van de politie en dient versterking van regels en protocollen te worden gezien als middel tot professionalisering van de politie, aldus Vlek.

In de visie van Vlek zijn frequent gebruikte termen als bureaucratie, regeldruk en administratieve lasten vaak 'containerbegrippen'. Het onder deze termen vatten van uiteenlopende organisatorische problemen is een algemeen voorkomend verschijnsel, maar belemmert in veel gevallen een gerichte en effectieve aanpak ervan (Bozeman, 2000). Nog afgezien daarvan merkt Vlek op dat binnen de politie de betekenis van genoemde termen vaak niet duidelijk is. Feitelijk en ervaren lastendruk blijken bovendien nogal eens uiteen te lopen.

Op grond van het voorgaande is een eerste noodzakelijke nuancering van het probleem dat het niet gaat om vermindering van bureaucratie of administratief werk in het algemeen, maar om datgene wat wordt beschouwd als 'onnodige' of 'overbodige' bureaucratie. Het gaat om de 'schaduwkant' van de bureaucratie, om een teveel aan bureaucratie (Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2011: 17). De Jong (2011: 11) spreekt van 'overbodige bureaucratie' als 'alle handelingen, verplichtingen, procedures alsook de daardoor veroorzaakte lasten en onvrede die zijn terug te voeren op een suboptimale inzet van het middel bureaucratie'. Overbodige bureaucratie zou in deze visie ontstaan doordat een 'teveel aan bureaucratie' ertoe bijdraagt dat de aan deze organisatievorm ten grondslag liggende waarden hun doel voorbij schieten: formalisering wordt dan inflexibiliteit, standaardisatie wordt gebrek aan maatwerk en specialisatie wordt verkokering (De Jong, 2011: 19).

Met deze omschrijving zijn alle problemen met de definitie van 'overbodige' bureaucratie echter nog niet opgelost. Ten eerste lopen in de omschrijving van

De Jong het te onderzoeken verschijnsel, onderliggende oorzaken en mogelijke gevolgen door elkaar. Er wordt voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat onvrede over bureaucratie niet altijd hoeft samen te gaan met omvangrijke administratieve lasten (nog afgezien van de vraag of deze wel echt overbodig zijn).

Ten tweede, de vaststelling of bureaucratie en administratieve lasten onnodig of overbodig zijn, is sterk gebonden aan het gehanteerde perspectief. Wat voor de één een overbodige administratieve handeling is, is mogelijk voor een ander een belangrijke voorwaarde om de uitvoering van politiewerk te kunnen controleren, daarover verantwoording af te leggen, dan wel de rechtmatigheid of professionaliteit van de politie te versterken. Zoals door meerdere auteurs is opgemerkt, is de beoordeling of bureaucratie onnodig of overbodig is, dan ook afhankelijk van de bij de beoordeling gehanteerde waarden. De onderliggende waarden bepalen in hoeverre men regels, procedures en daaraan verbonden werkzaamheden als nuttig, nodig of overbodig beoordeelt. Juist bij de politie valt te verwachten dat hierover de visies uiteenlopen. Zoals Kaufman (1977: 4) al opmerkte: ‘One man’s red tape is another’s treasured procedural safeguard.’ In dezelfde lijn merkt Bozeman (1993: 284) op: ‘a rule may be red tape for one stakeholder but quite useful for another’ (zie ook De Jong, 2011: 24; Bozeman, 2000).

Ook bij dit onderzoek naar de achtergronden van ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie is van belang welk uitgangspunt men bij de vaststelling daarvan hanteert. In deze studie wordt hier op pragmatische wijze mee omgegaan: er wordt aangesloten bij binnen de politie levende opvattingen over ‘onnodige’ bureaucratie. Daartoe wordt onder meer nagegaan wat binnen het basispolitiewerk door uitvoerende politiemensen als zodanig wordt ervaren.

1.4 De ‘motor’ van nieuwe lasten

Zoals eerder aangegeven, sluit dit onderzoek aan bij een van de doelstellingen van het Programmaplan Administratieve Lastenverlichting (versie juni 2013, punt 3), namelijk een ‘halt toeroepen aan nieuwe lasten’. Uitgangspunt hierbij is dat het onvoldoende zin heeft overbodige administratieve lasten binnen de politie te verwijderen als er ondertussen nieuwe vormen van ‘onnodige’ bureaucratie ontstaan. Om die reden vraagt het Programmaplan ALV expliciet aandacht voor het ‘stilleggen van de motor’ die ervoor zorgt dat telkens weer ‘onnodige’ bureaucratie ontstaat. Een dergelijke aanpak vereist dat er zicht

bestaat op de factoren die ertoe leiden dat 'onnodige' bureaucratie binnen de politie ontstaat of wordt versterkt. Ruim twintig jaar geleden al constateerde Bozeman (1993: 297-298) echter dat de wens om 'overbodige' bureaucratie te bestrijden vaak sterker is dan het inzicht in de daaraan ten grondslag liggende factoren: 'prescription often drives out explanation'. Gevolg daarvan is volgens hem dat 'questions of cause are rarely even posed, much less answered'.

Voor onderzoek naar de achtergronden van 'onnodige' bureaucratie lijken twee uitgangspunten van belang. Ten eerste lijkt het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie in de regel in belangrijke mate een kwestie van onbedoelde effecten van op zich vaak goede intenties. Er wordt daarmee van uitgegaan dat 'onnodige' bureaucratie kan worden gezien als voorbeeld van goede bedoelingen die uitmonden in perverse effecten (Sieber, 1981).

Ten tweede kan worden verondersteld dat het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie binnen de politie uitkomst is van (beleids)processen in complexe netwerken. Dit geldt nog sterker als het gaat om beleidsprocessen die kunnen bijdragen aan 'onnodige' bureaucratie. Verwacht kan worden dat hierbij vaak vele partijen een rol spelen. Overigens is over de wijze waarop beleidsnetwerken rond de politie opereren slechts weinig onderzoek beschikbaar (uitzonderingen daarop zijn: Cope, 2002; Savage, 2007; en Terpstra, 2013).

Beide veronderstellingen lijken relevant voor het begrijpen van de twee door Bozeman (1993; 2000: 86-124) onderscheiden patronen waarmee *red tape* kan ontstaan. In sommige gevallen hebben nieuwe regels en procedures van meet af aan het karakter van 'overbodig' of 'onnodig'. Hier is sprake van 'rules born bad', zoals Bozeman (1993; 2000) het uitdrukt. In andere gevallen ontstaat het karakter van *red tape* pas na verloop van tijd, bijvoorbeeld omdat de regel anders wordt ingevuld, een andere betekenis krijgt in de uitvoering of onverenigbaar blijkt met andere eisen die aan uitvoerders worden gesteld. Dit houdt in dat bij het onderzoeken van de wijze waarop 'onnodige' bureaucratie binnen de politie ontstaat, niet alleen gekeken moet worden naar beleidsprocessen en -netwerken buiten de politie, maar ook naar het vaak optredende vervolg daarvan binnen de politieorganisatie. In het verlengde hiervan moet er rekening mee worden gehouden dat niet alleen processen aan de 'top', maar ook op de werkvloer of op tussenliggende niveaus een rol kunnen spelen bij het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie.

De twee genoemde invalshoeken sluiten nauw op elkaar aan. Zij vormen het kader van waaruit dit onderzoek plaatsvindt. Zij wijzen erop dat voor het ontstaan en voortbestaan van 'overbodige' bureaucratie binnen de politie complexe

figuraties van wisselende factoren, actoren en processen relevant kunnen zijn. Daarbij kunnen uiteenlopende visies, belangen en strategieën een rol spelen. De uitkomst hiervan hoeft echter door geen van de betrokkenen als zodanig te zijn bedoeld of voorzien (zie ook Elias, 1978).

1.5 Vraagstelling

Op basis van de hier geschetste uitgangspunten en overwegingen kunnen twee hoofdvragen worden onderscheiden voor dit onderzoek:

- Welke factoren en omstandigheden dragen bij aan het ontstaan en voortbestaan van ‘onnodige’ bureaucratie binnen de politie?
- Wat is van een analyse van deze omstandigheden te leren voor de aanpak van deze ‘onnodige’ bureaucratie?

Na de start van het onderzoek is hier een derde, aanvullende vraag aan toegevoegd:

- Wat zien medewerkers in het basispolitiewerk als ‘onnodige’ bureaucratie, wat zien zij als grootste bureaucratische ergernissen; in hoeverre besteden zij aan deze activiteiten veel tijd en aandacht; hoe gaan zij daarmee om?

Voordat wordt ingegaan op de opzet van dit onderzoek, wordt eerst een korte uitwerking gegeven van deze vragen en wordt ingegaan op de overwegingen voor de aanvullende derde vraag.

‘Onnodige’ bureaucratie kan betrekking hebben op zeer uiteenlopende activiteiten of werkzaamheden bij de politie. Onderscheid kan worden gemaakt tussen ‘onnodige’ bureaucratie die zich direct uit in het uitvoerende politiewerk en ‘onnodige’ bureaucratie die losstaat van het uitvoerende werk (en zich bijvoorbeeld vooral voordoet in de bedrijfsvoering). Voorbeelden van de eerste categorie zijn administratieve lasten die ontstaan doordat politiemensen moeten vastleggen welke terugkoppeling zij geven aan slachtoffers van woninginbraak over de voortgang van het opsporingsonderzoek. Voorbeelden van ‘onnodige’ bureaucratie die (grotendeels) losstaat van het uitvoerende politiewerk zijn administratieve werkzaamheden in het kader van audit- en visitatieverplichtingen, procesmanagement (zoals uitgebreide procesbeschrijvingen) of planning en control. Dit onderzoek beperkt zich tot de eerste categorie, namelijk de ‘onnodige’ bureaucratie die speelt in de uitvoering.

Vooraf werden enkele verwachtingen geformuleerd over de factoren en omstandigheden die bij het ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie een rol kunnen spelen. Omdat er slechts weinig onderzoeken zijn die zich specifiek richten op de achtergronden en oorzaken van 'onnodige' bureaucratie, kunnen deze veronderstellingen slechts deels worden gebaseerd op bestaand onderzoek. De vooraf geformuleerde veronderstellingen moeten niet worden opgevat als te onderzoeken hypothesen, maar als aandachtspunten voor het onderzoek.

Ten eerste werd verondersteld dat 'onnodige' bureaucratie gevolg kan zijn van de behoefte het werk van politiemensen te controleren en ze daarover verantwoording af te laten leggen. De oorsprong van deze controle- en verantwoordingsbehoefte kan zowel intern als extern zijn. Een overdaad aan 'papierwerk' en procedures kan bovendien zowel gevolg zijn van een traditionele bureaucratische sturing, als van een meer bedrijfsmatige sturing en verantwoording, waarbij de nadruk ligt op *targets*, prestatie-indicatoren en productiequota (Terpstra en Trommel, 2006; De Jong, 2011). Ten tweede werd verondersteld dat 'onnodige' bureaucratie kan ontstaan in reactie op incidenten. Naar aanleiding van een ramp of crisis besluit de overheid dan tot extra regels en procedures, soms ook om maar 'iets' te doen of een indruk te geven van daadkracht. Ook de behoefte om in een dergelijke context als bestuurder of organisatie een negatief imago te voorkomen kan hierbij een rol spelen (De Jong, 2011; Van Tol, 2010). Ten derde werd verondersteld dat 'onnodige' bureaucratie kan ontstaan vanwege de wens om eisen ten aanzien van privacy en bescherming van gevoelige en vertrouwelijke informatie strikt uit te werken. Dit kan leiden tot ingewikkelde procedures en regels, onder meer in afspraken met ketenpartners over informatie-uitwisseling. Tot slot wees onder anderen De Jong (2011) erop dat problemen van 'onnodige' bureaucratie niet alleen kunnen voortkomen uit van bovenaf opgelegde wet- en regelgeving, maar ook uit de manier waarop die worden uitgevoerd en het werk wordt georganiseerd. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde notie van Bozeman van 'good rules gone bad'. In het geval van de Nederlandse politie kan daarbij onder meer worden gedacht aan de gevolgen van slecht functionerende ICT- en registratiesystemen. Tevens is mogelijk dat uitvoerders hun eigen gewoontes gaan aanzien voor opgelegde regels (Knegt, 1986; De Jong, 2011). De laatste veronderstelling voorafgaand aan het onderzoek was dat 'onnodige' bureaucratie ook kan ontstaan als wet- en regelgeving en procedures snel en vaak veranderen (zie ook De Jong, 2011). Soms is het gemakkelijker nieuwe regels in te voeren, dan oude of bestaande af te schaffen. Het gevolg kan dan zijn dat regels en procedures gaan 'stapelen', zonder dat duidelijk is welke functie zij nog vervullen.

Om twee redenen is besloten de eerstgenoemde vragen voor dit onderzoek uit te breiden met een derde. Al vrij snel na de start van het onderzoek ontstond de behoefte meer zicht te krijgen op de vraag wat ‘onnodige’ bureaucratie betekent voor de praktijk van het basispolitiewerk. Daarbij gaat het om de vraag wat politiemensen in het basispolitiewerk beschouwen als ‘onnodige’ bureaucratie, maar ook om de vraag wat dit feitelijk voor hen betekent: hoe vaak hebben zij met de als onnodig beschouwde administratieve werkzaamheden te maken en kost hun dit inderdaad veel tijd? Daarnaast zou beantwoording van deze derde vraag concrete thema’s kunnen opleveren voor het onderzoek naar de achtergronden van ‘onnodige’ bureaucratie. Hierop wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

1.6 Opzet en methoden van onderzoek

In de opzet van dit onderzoek zijn twee onderdelen te onderscheiden. Het eerste betreft de studie naar de betekenis van ‘onnodige’ bureaucratie in de praktijk van de basispolitiezorg. Het tweede deel bestaat uit de empirische analyse van de factoren, omstandigheden en processen die kunnen bijdragen aan ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie.

Eerste deelonderzoek: observaties in een basisteam

De eerste fase van het onderzoek is gericht op de vraag naar de plaats van ‘onnodige’ bureaucratie binnen de basispolitiezorg. Wat zien medewerkers in het basispolitiewerk als ‘onnodige’ bureaucratie, wat zijn voor hen belangrijke voorbeelden hiervan, kost dat werk hun in de praktijk inderdaad veel tijd en hoe gaan zij hiermee om?

Het is niet de bedoeling van dit deelonderzoek een breed en representatief beeld te geven van opvattingen onder medewerkers in de Nederlandse basispolitiezorg over ‘onnodige’ bureaucratie. Het gaat er veel meer om te achterhalen welke plaats deze ‘onnodige’ bureaucratie inneemt in hun dagelijks werk, welke belasting dat in de praktijk voor hen oplevert en hoe zij daarmee omgaan. Van belang is ook zicht te krijgen op de samenhang tussen wat wordt beschouwd als ‘onnodige’ bureaucratie en de wijze waarop in het dagelijks werk sturing en verantwoording plaatsvinden.

Vanwege deze overwegingen is gekozen voor een korte observatiestudie in één basisteam. Gedurende een periode van ongeveer twee weken (voorjaar

2014) zijn directe observaties uitgevoerd gedurende in totaal zes verschillende diensten. Het gaat hier om een basisteam (120 fte) in een stad met ongeveer 150.000 inwoners. In het werkgebied van het team bevinden zich woonwijken, een winkelgebied en een uitgaans- en horecagebied.

Tijdens de observaties is meegelopen met leden van het team als zij de straat op gingen of op het bureau waren. Bijeenkomsten zoals briefings en de lunch in de kantine werden bijgewoond. Daarnaast zijn vele informele gesprekken (van wisselende duur) gevoerd met twintig medewerkers van het team. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met leidinggevenden in het team, waaronder een afrondend gesprek na afloop van de veldwerkperiode. Bij dit gesprek werden de belangrijkste bevindingen teruggekoppeld en besproken.

Tweede deelonderzoek: casestudies

In het tweede deel van het onderzoek is geprobeerd te reconstrueren welke actoren, factoren en processen ten grondslag liggen aan het ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie binnen de basispolitiezorg. Geprobeerd is deze complexe vraag te beantwoorden door middel van vier casestudies. In elk van deze deelstudies staat een voorbeeld centraal van 'onnodige' bureaucratie waarmee de Nederlandse politie de afgelopen jaren is geconfronteerd.

Een eerste uitgangspunt bij de selectie van cases was dat zowel het ontstaan als het voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie voor deze studie relevant is. Er is bovendien vaak sprake van problemen die voortbestaan, terwijl er wel pogingen zijn geweest de 'onnodige' bureaucratie te verminderen. Blijkbaar waren die pogingen dan niet afdoende. Aangenomen wordt dat het nagaan waarom die pogingen niet afdoende waren een belangrijke ingang kan vormen om inzicht te krijgen in de factoren en omstandigheden die bijdragen aan het voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie bij de politie. Bij deze laatste gevallen gaat het vooral om de vraag welke factoren eraan hebben bijgedragen dat de beoogde oplossing niet of slechts gedeeltelijk werd gerealiseerd.

Een tweede uitgangspunt bij de selectie van te onderzoeken cases was dat deze betrekking moesten hebben op enkele 'hoogscorende' bureaucratische ergernissen in het basispolitiewerk. De observaties in het basisteam hebben een lijst van grootste ergernissen opgeleverd. Er is daarnaast naar gestreefd enige variëteit te krijgen in de aard van de te onderzoeken gevallen.

Op grond van deze uitgangspunten zijn de volgende thema's geselecteerd voor de uit te voeren casestudies: administratieve afhandeling van winkeldief-

stal, terugmelding na woninginbraak, het gebruik van standaardtekstblokken en frontoffice/backoffice (FOBO). De laatste twee cases kunnen worden beschouwd als voorbeelden van pogingen ‘onnodige’ bureaucratie terug te dringen. De uiteindelijke selectie van cases heeft plaatsgevonden in overleg met medewerkers van het programma ALV.

Elke casestudie bestaat uit drie fasen. Begonnen is met het verzamelen en analyseren van relevante documenten, zoals openbare beleidsdocumenten of interne stukken van de politie. Vervolgens zijn mede op basis daarvan relevante informanten geselecteerd. Het gaat om personen (‘sleutelfiguren’) die goed zicht hebben op de ontwikkelingen die in de betreffende casestudie centraal staan. Zij zijn werkzaam in uiteenlopende functies en bij diverse organisaties. Met vijftien informanten hebben open interviews plaatsgevonden. Tot slot is op basis van de verzamelde informatie geprobeerd een analyse te geven van het ontstaan van ‘overbodige’ bureaucratie in het betreffende geval. In de praktijk liepen deze drie fasen soms door elkaar. Deze analyse vindt plaats volgens de methode van ‘backward mapping’ (Elmore, 1979): er wordt teruggekeken in de tijd. Hoe ver in de tijd moet worden teruggeslagen, verschilt per casus. Ook verschilt per casus in hoeverre de aandacht zich niet alleen richt op externe processen, maar ook op het interne verlengde daarvan, zoals de interne vertaling van het beleid.

Na afloop van elke casestudie is een verslag opgesteld. Dit vormt de basis van de volgende hoofdstukken waarin het ontstaan en voortbestaan van ‘overbodige’ bureaucratie wordt geanalyseerd. Vervolgens is geprobeerd een overall-analyse uit te voeren op de vier onderzochte cases.

1.7 Slot

Het veldwerk van dit onderzoek vond plaats van begin maart tot en met augustus 2014. Dit houdt in dat in de volgende hoofdstukken de beschrijvingen van ontwikkelingen en van de stand van zaken betrekking hebben op deze periode. Meer recente ontwikkelingen die plaatsvonden nadat het veldwerk was afgerond, konden niet meer worden meegenomen.

In de volgende hoofdstukken wordt verslag gedaan van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt allereerst een kort overzicht gegeven van bestaande literatuur en van eerder onderzoek naar ‘onnodige’ bureaucratie. Vervolgens wordt verslag gedaan van de observatiestudie in het basisteam (hoofdstuk 3). Daarna komen in vier hoofdstukken de onderzochte gevallen van ‘onnodige’ bureau-

cratie aan bod (hoofdstuk 4 tot en met 7), waarna een overkoepelende analyse wordt gegeven van de belangrijkste factoren die bij het ontstaan daarvan een rol spelen (hoofdstuk 8). In dit afsluitende hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de uitkomsten van deze studie en wordt op basis van deze studie ingegaan op enkele elementen die van belang kunnen zijn voor een aanpak gericht op het voorkomen van 'onnodige' bureaucratie binnen de Nederlandse politie.

‘Onnodige’ bureaucratie bij de politie: verkenning van de literatuur

Zoals uit het vorige hoofdstuk al naar voren kwam, zijn ‘onnodige’ bureaucratie en ergerniswekkende administratieve lasten geen problemen die pas recent de aandacht trekken. Integendeel, zowel bij de politie als bij andere publieke en private sectoren, gaat het om al langer bestaande en telkens weer terugkerende klachten. Volgens Gouldner (1952) dateert de term ‘red tape’ al uit het midden van de negentiende eeuw. Dit suggereert dat zolang er bureaucratie bestaat, er wordt geklaagd over de ongewenste neveneffecten daarvan. Het is daarom niet verwonderlijk dat ook vanuit wetenschappelijke hoek hier in de loop van de tijd steeds meer aandacht voor is geweest. In hun recente overzicht van vooral Amerikaans onderzoek naar red tape constateren Bozeman en Feeney (2011: 125) dat de hoeveelheid empirisch onderzoek over dit onderwerp in ongeveer twintig jaar is toegenomen van slechts twaalf studies naar bijna honderd.

In Nederland zijn onderzoekers zich eveneens gaan bezighouden met ‘onnodige’ bureaucratie, ook bij de politie. Een van de eerste wetenschappers die hierover in Nederland publiceerde, was Hoogenboom. Hij meende ruim tien jaar geleden dat de ‘verhouding tussen het frontliniekarakter van de politie en de bureaucratische vereisten is zoekgeraakt’. Hij sprak onder meer van ‘operationele leegloop’, ‘onnodig papierwerk’, ‘tijdrovende en nodeloos gecompliceerde procedures’, van ‘beleidsvervetting’ en van een ‘topzware organisatie’ (Hoogenboom, 2004). Inmiddels is in Nederland, mede onder invloed van de toegenomen beleidsaandacht hiervoor, een flink aantal onderzoekspublicaties verschenen over ‘onnodige’ bureaucratie binnen de politie. Het beeld dat op grond daarvan is ontstaan, is aanzienlijk complexer dan wat Hoogenboom in 2004 schetste. Toch bestaat er, ondanks het feit dat ook in Nederland de laatste jaren vrij veel onderzoek over deze thematiek is verschenen, geen eenduidig beeld. In navolging van Bozeman en Feeney (2011: 125) moet ook voor Nederland worden geconcludeerd dat op dit terrein weinig cumulatie van kennis heeft plaatsgevonden. Bozeman en Feeney wijzen op een gebrek aan diepgang in het bestaande onderzoek, waarbij onderzoekers volgens hen bovendien regelmatig in herhaling vallen. Daarnaast speelt bij het onderzoek naar ‘onnodige’ bureaucratie een rol dat niet altijd duidelijk is op welk onderzoeksobject men zich pre-

cies richt. Ook hebben zich in de loop van de tijd verschuivingen voorgedaan in de wijze waarop in onderzoeksliteratuur 'onnodige' bureaucratie werd gethematiseerd. Later in dit hoofdstuk wordt hierop uitgebreider ingegaan.

In het volgende wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste literatuur over 'onnodige' bureaucratie. Wat betreft buitenlandse literatuur beperkt dit overzicht zich noodzakelijkerwijs tot enkele van de belangrijkste publicaties. Veel Amerikaans onderzoek is bovendien niet direct relevant voor onze studie. Uit het overzicht van Bozeman en Feeney (2011) blijkt bijvoorbeeld dat de meeste Amerikaanse onderzoeken naar red tape betrekking hebben op verschillen tussen publieke en private organisaties en de gevolgen van 'onnodige' bureaucratie voor de werkhouding van medewerkers. Beide thema's staan ver af van de thematiek die hier centraal staat. Voor wat betreft Nederlandse publicaties beperkt de aandacht zich vooral tot specifiek onderzoek naar 'onnodige' bureaucratie bij de politie. De meeste van deze studies zijn overigens beschrijvend van aard, soms ook vooral praktisch georiënteerd.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op de gehanteerde termen (§2.1). Vervolgens richt de aandacht zich op een verschuiving die zich in de betekenis van gehanteerde begrippen heeft voorgedaan (§2.2). Daarna wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende typen 'onnodige' bureaucratie (§2.3), waarna studies aan bod komen naar achtereenvolgens de geschatte omvang van 'onnodige' bureaucratie bij de politie (§2.4), de achtergronden van 'onnodige' bureaucratie (§2.5) en de aanpak ervan (§2.6).

2.1 Vage begrippen, tegenstrijdige betekenissen en veranderende definities

In het vorige hoofdstuk is al geconstateerd dat rond de thematiek die hier centraal staat, uiteenlopende termen worden gebruikt, soms door elkaar, zoals bureaucratie, administratieve werkzaamheden, administratieve lasten en lastendruk (al dan niet voorzien van de adjectieven 'onnodig' of 'overbodig'). In het Engels wordt onnodige bureaucratie red tape genoemd en soms wordt deze term onvertaald in het Nederlands overgenomen. Het gebruik van deze termen maakt dat hun betekenis in de regel nogal vaag is. Dit kan juist voor onderzoek een probleem zijn, vooral voor onderzoek waarin schattingen worden gemaakt van de omvang, kosten en personeelsformatie die met de 'onnodige' bureaucratie zijn gemoeid. Voor onderzoekers op dit terrein lijkt het soms dan ook een onmogelijke opgave hierover helderheid te verschaffen. Zo beginnen de onder-

zoekers van AEF en de Politieacademie het verslag van hun onderzoek naar de omvang van de administratieve werklast bij de opsporing van zware en georganiseerde criminaliteit met de verzuchting dat het 'duidelijk' zal zijn dat '... een eenduidige vaststelling van de omvang van de administratieve lastendruk niet als resultaat van dit onderzoek is te verwachten' (Van Duijneveldt e.a., 2012: 20).

In het vorige hoofdstuk werd er al op gewezen dat niet alle bureaucratie als probleem mag worden beschouwd. Bureaucratie en administratief werk horen er bij de politie nu eenmaal bij. Bovendien verschillen de opvattingen over wat een (acceptabele) last is en over wat 'onnodig' of 'overbodig' is aan bureaucratie en administratieve werkzaamheden. In die zin is red tape een 'essentially contested concept'. Wat voor de één overbodig is, is voor een ander noodzakelijk om de politie verantwoording af te laten leggen of aan eisen van rechtmatigheid te laten voldoen (Brynard, 1995; Bozeman, 1993).

Daarnaast zijn enkele andere overwegingen relevant bij het onderzoek naar red tape. Ten eerste is dit verschijnsel sterk contextafhankelijk (Brynard, 1995). Dat maakt eenduidigheid in het onderzoek ernaar lastig. Veel onderzoekers hebben mede daarom onderscheid gemaakt tussen de objectieve en subjectieve kant van het verschijnsel: de feitelijke administratieve belasting wordt van de beleving daarvan onderscheiden (zie bijvoorbeeld Brummelkamp & Linssen, 2006; Vlek, 2014). Verondersteld wordt dan dat de feitelijke belasting eenduidig is vast te stellen. Maar niet alleen beleving is contextafhankelijk – namelijk van gehanteerde normen over wat belastend is –, ook de feitelijke belasting is contextafhankelijk vanwege onder meer de organisatorische omstandigheden, en de kennis en ervaring van medewerkers.

Het probleem van de contextafhankelijkheid werkt veelal door in gehanteerde operationalisaties in onderzoeken. Zo worden in sommige onderzoeken administratieve lasten opgevat als de tijd die politiemensen achter hun bureau zitten (zie Vlek, 2014). Op deze wijze kan het voorkomen dat schattingen van onderzoekers over de feitelijke hoeveelheid tijd die politiemensen aan 'administratie' besteden, oplopen tot wel zeventig procent. Ook onderzoekers lopen op deze manier het risico brede kapstokbegrippen te hanteren waar uiteenlopende vormen van ongenoegen over het functioneren van de politie onder worden gevat.

De gehanteerde termen 'bureaucratie' en 'administratieve lasten' hebben in het dagelijks taalbegrip een negatieve en veroordelende betekenis. Bovendien: wie is er nou voor (meer) 'lasten'? Het gaat bij red tape om een 'umbrella term covering almost all imagined ills of bureaucracy' (Bozeman, 1993: 275; zie ook

Van der Linden, Van der Hauw & Bruins, 2012). Vlek spreekt in dit verband van een 'mantra' van administratieve lasten.

De redenering dat politiemensen te veel (en steeds meer) administratieve lasten hebben en daardoor niet meer aan hun 'eigenlijke' werk toekomen, dreigt een zichzelf waarmakende voorspelling te worden, aldus Vlek. Door gebruik van vage en meerduidige begrippen en onvoldoende oog voor de contextafhankelijkheid van het onderzochte verschijnsel dreigen ook onderzoekers daarin soms meegezogen te worden. Illustratief in dit verband is een ontwikkeling die zichtbaar is in het werk van Bozeman over red tape. In zijn oudere publicaties (Bozeman, 1993; 2000) legt hij de nadruk op een definitie van red tape als 'rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for the organization but have no efficacy for the rules' functional object'. Omdat Bozeman zich realiseert dat 'one man's red tape is another man's system', onderscheidt hij naast deze meer objectivistische definitie nog een tweede, meer constructivistische definitie van wat hij noemt *stakeholder red tape*: 'rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden, but serve no object valued by a given stakeholder group'. De nadruk blijft bij hem echter liggen op de eerste definitie, met als argument dat de tweede minder geschikt zou zijn voor onderzoek.

In zijn latere overzichtsstudie (Bozeman & Feeney, 2011: 45-48) komt hij hiervan terug en introduceert een nieuwe, 'multidimensionele' definitie van red tape: 'rules that remain in force and entail a compliance burden for the organization or its stakeholders, but that are ineffective with respect to at least some of the organization's or the stakeholders' objectives for the rules'. Daarmee is iedere gedachte aan een eenduidige context- en perspectiefloze definitie van onnodige bureaucratie van tafel.

Bozeman en Feeney denken dat deze nieuwe definitie meer recht doet aan de complexe werkelijkheid. Een beperking van de beide eerdere definities was volgens hen dat uit onderzoek vrijwel geen voorbeelden naar voren kwamen van red tape die hierbij aansloten. Immers, beide oude definities gaan ervan uit dat alleen van onnodige bureaucratie mag worden gesproken als een regel of procedure geen enkele functie vervult voor de organisatie. Veel uitingen van ergernis over bureaucratie konden daardoor niet worden begrepen. Ook kon niet worden begrepen dat wat voor de één 'onnodige' bureaucratie is, voor een andere partij wel een functie kan vervullen. Opmerkelijk is wel dat Bozeman en Feeney zich afvragen of hun nieuwe definitie nog wel voldoende houvast biedt voor toekomstig onderzoek: 'Its utility for research remains to be seen' (Bozeman & Feeney, 2011: 46). Ook al hebben zij hun concept aangepast, zij hebben

blijkbaar nog steeds de behoefte red tape te onderzoeken als een objectiveerbaar begrip, los van de context en gehanteerde perspectieven.

2.2 Kafka-syndroom of inefficiëntie?

In de internationale literatuur over red tape heeft zich gedurende de afgelopen decennia een opmerkelijke verschuiving voorgedaan. Oorspronkelijk werd het verschijnsel vooral bekeken vanuit het perspectief van de burger. Het ging er daarbij om dat bureaucratisch handelen voor de burger soms storend, zinloos, irrelevant, vertragend en dubbelop was en hen dan het gevoel gaf dat zij in een moeras van onbegrijpelijke regels en procedures verdwaald waren (Kaufman, 1977: 5-22). Deze invulling van red tape sluit aan bij wat kan worden omschreven als het Kafka-syndroom. Hierbij raken burgers verloren in een bureaucratisch labirint, zoals Heer K. overkwam in de roman *Het slot* van Franz Kafka.

Het is ook deze op burgers gerichte interpretatie van red tape die in de klassieke analyse van Merton (1968, oorspronkelijk gepubliceerd in 1940) centraal staat. In zijn analyse ontleent bureaucratie haar belang aan het feit dat persoonlijke voorkeuren en 'non-rationele overwegingen' zo veel mogelijk worden uitgeschakeld. Op basis van deskundigheid, zakelijke overwegingen en zonder te letten op de status of het aanzien van de betreffende burger worden beslissingen genomen in overeenstemming met algemene uitgangspunten, regels en procedures.

In de optiek van Merton ontstaat in een bureaucratie echter red tape indien deze regels en procedures een doel op zich worden. De achterliggende doelstellingen, evenals de context waarin de regels moeten worden toegepast, worden daarbij uit het oog verloren. Er kan op die manier een rigide of ritualistische toepassing van regels ontstaan. Het gevoel van red tape zal vaak worden versterkt doordat de relatie tussen bureaucratische organisatie en individuele burger een sterk onpersoonlijk karakter heeft. Burgers worden niet als unieke personen behandeld, maar vanuit een beperkte invalshoek als 'geval' of 'dossier'. Het besef hiervan kan bij burgers worden versterkt omdat zij in de regel afhankelijk zijn van bureaucratische organisaties (Gouldner, 1952).

Dit perspectief is anno nu nog steeds van belang. In Nederland is het ondermeer terug te vinden in het werk van de zogenaamde Kafka-brigade (zie bijvoorbeeld De Jong e.a., 2008). Deze brigade probeert schrijnende gevallen van onnodige bureaucratie waar burgers de dupe van worden aan te pakken. Overigens hanteren zij een aanzienlijk bredere definitie van overbodige bureaucratie.

Hieronder valt bijvoorbeeld ook het door Lipsky (1980) geanalyseerde verschijnsel dat *street-level* bureaucraten burgers willekeurig behandelen omdat zij juist niet de regels volgen, bijvoorbeeld om hun werkbelasting in de hand te houden.

In de meer recente literatuur over red tape overheerst een ander perspectief. Het gaat dan niet meer zozeer om de negatieve gevoelens die een rigide toepassing van bureaucratische regels en procedures oproept bij burgers, maar om een gebrek aan efficiëntie bij publieke organisaties. Vanwege de veelheid en ingewikkeldheid van regels, procedures en papierwerk zouden in deze visie uitvoerders niet meer toekomen aan hun eigenlijke werk. Uiteindelijk zouden op die manier de kosten van de organisatie te hoog worden in verhouding met de geleverde prestaties. Deze verschuiving past in de grotere nadruk die in de publieke sector de afgelopen ongeveer 25 jaar onder invloed van het New Public Management (NPM) wordt gelegd op de 3 E's: *economy*, *effectiveness* en *efficiency*.

Opvallend is dat deze verschuiving in de literatuur (voor zover bekend) niet eerder is opgemerkt. Ergens vanaf vermoedelijk midden jaren negentig is in plaats van op Kafka-achtige verschijnselen in bureaucratieën de nadruk komen te liggen op red tape als bron van organisatorische inefficiëntie binnen organisaties. Om die reden kon bijvoorbeeld in 1995 Brynard (p. 39) opmerken dat 'red tape is usually defined in the idiom of inefficiency', zonder dat het verschil met de tot dan toe (meer) gebruikelijke benadering van het verschijnsel vanuit het perspectief van burgers hem blijkbaar was opgevallen.

Opmerkelijk is overigens dat tegelijk met de opkomst van de genoemde NPM-definiëring, de hoeveelheid administratief werk in de publieke sector toenam door vanuit datzelfde NPM-gedachtegoed geïnspireerde maatregelen. De grote nadruk op resultaatverantwoording en op kwaliteitszorg zorgen voor veel 'papierwerk'.

Bij de eerdere invulling van het begrip 'red tape' staan vooral de negatieve gevolgen voor de burger centraal. Maar als de nadruk wordt gelegd bij organisatorische inefficiëntie, krijgt vooral de uitvoerende professional de rol van slachtoffer. Dit patroon doet zich ook voor in de wijze waarop het aanvalsplan tegen de bureaucratie bij de politie het probleem van onnodige bureaucratie thematiseert. Hierin wordt aangenomen dat de administratieve lasten ervoor zorgen dat de politiemann of -vrouw niet meer aan het 'eigenlijke' werk toekomt en in plaats van op straat te zijn, achter bureau of computer moet zitten. Vanuit deze probleemdefinitie heeft de vermindering van 'bureaucratie' dan ook onder

meer tot doel de professionele ruimte weer terug te geven aan de politiemensen in de frontlinie.

Bij deze laatste invulling van red tape bestaat de neiging onvoldoende onderscheid te maken tussen 'nodige' en 'onnodige' bureaucratie. Dat werd eerder al geconstateerd met betrekking tot het aanvalsplan tegen de bureaucratie. Ook wetenschappers maken zich hieraan soms schuldig. De eerder aangehaalde Brynard (1995) meent terecht dat er voor het verschijnsel red tape geen wondermiddel bestaat. De visie die daaraan ten grondslag ligt, leidt echter tot verwarring. Zo meent hij dat een volledige eliminatie van red tape onwenselijk zou zijn 'because the evils and dangers that are prevented by the existence of red tape would then flourish and they could pose a greater danger than red tape itself'. Hier haalt hij echter red tape en bureaucratie (of formalisering) door elkaar (zie ook Bozeman, 2000). Ditzelfde misverstand komt ook naar voren als hij meent dat 'red tape is viewed with disapproval by some people, yet seen to be valuable by others' (Brynard, 1995: 44).

2.3 Vormen van 'onnodige' bureaucratie

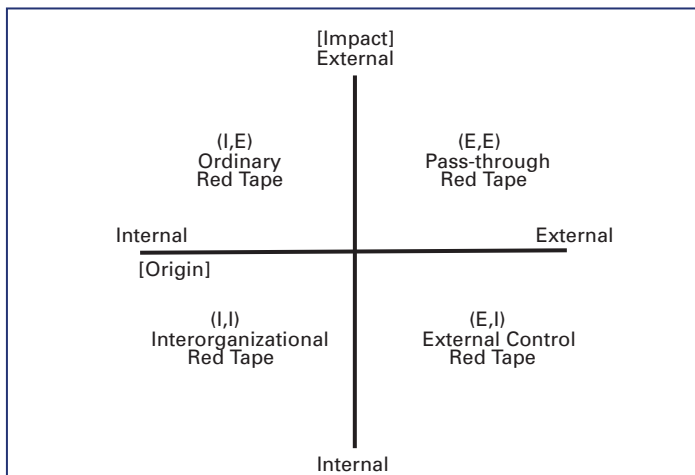
De in het voorgaande geconstateerde begripsverwarring vraagt om enige conceptuele afbakening. Daartoe wordt opnieuw aangesloten bij het werk van Bozeman (1993; 2000; 2011). Uitgangspunt bij hem is dat alleen van red tape kan worden gesproken als bureaucratie, regels, procedures of administratieve werkzaamheden worden beschouwd als onnodig en als niet bijdragend aan belangrijke doelen van de organisatie. Om de terminologie van Bozeman te volgen: als de regels, procedures of administratieve werkzaamheden een 'pathologisch' karakter hebben. Ook dan nog is sprake van een niet-eenduidig concept (gelet op de verschillen in visies en perspectieven die daarop kunnen bestaan), en is op conceptueel niveau een scheidslijn nodig met 'normale' vormen van bureaucratie of formalisering van werkzaamheden. Hoe voor de hand liggend een dergelijke conceptuele afbakening ook is, zoals eerder werd gezien, wordt daar niet altijd de hand aan gehouden, noch in beleidsstukken, noch in wetenschappelijke publicaties.

Op grond van deze overwegingen onderscheidt Bozeman (1993; 2000) vier vormen van 'onnodige' bureaucratie. Zijn indeling is gebaseerd op twee dimensies, namelijk: de oorsprong van red tape en de impact ervan. Op beide dimensies wordt onderscheid gemaakt tussen intern en extern. De daaruit voortvloei-

ende indeling in vier typen van onnodige bureaucratie heeft een ideaaltypisch karakter. Daarbij wordt er nog geen rekening mee gehouden dat in de praktijk combinaties mogelijk zijn.

De vier door Bozeman onderscheiden vormen van 'onnodige' bureaucratie zijn (zie figuur 2.1):

- 1 Gewone 'onnodige' bureaucratie (interne oorsprong, externe impact)
Het gaat hier over red tape in de klassieke betekenis. De bureaucratische organisatie produceert een rigide uitvoering, waarin middelen (regels en procedures) doelen op zich zijn geworden en waarin onvoldoende rekening wordt gehouden met de context. De burger krijgt het gevoel verdwaald te zijn in een bureaucratisch doolhof: het eerdergenoemde Kafka-syndroom.
- 2 Internorganisatorische 'onnodige' bureaucratie (interne oorsprong, interne impact)
Intern ontstaat een veelheid van regels, procedures en papierwerk. De gevolgen zijn vooral merkbaar voor de uitvoerende medewerkers. Hun professionele ruimte vermindert.
- 3 'Onnodige' bureaucratie bij externe controle (externe oorsprong, interne impact)
Deze vorm van red tape is enigszins vergelijkbaar met de vorige categorie. Het belangrijkste verschil is dat hier de administratieve werkzaamheden hun oorsprong vinden buiten de organisatie, bijvoorbeeld in de eis van externe verantwoording over het geleverde werk.
- 4 Pass through red tape (externe oorsprong, externe impact)
Deze vorm van 'onnodige' bureaucratie komt volgens Bozeman het minst vaak voor. Zij ontstaat extern en wordt vooral extern ervaren (Bozeman, 1993; 2000). Een voorbeeld hiervan zijn administratieve belemmeringen om partners van de politie relevante informatie te verlenen.



Figuur 2.1: Indeling van vier types van red tape naar oorsprong en impact (intern en extern); ontwikkeld door Bozeman, 1993

Voor dit onderzoek zijn de categorieën 2 en 3 het meest relevant. Zij sluiten aan bij de wijze waarop 'onnodige' bureaucratie en administratieve lasten worden opgevat in het huidige beleid en de aanpak bij de Nederlandse politie.

Enigszins in het verlengde van deze typologie van Bozeman is een onderscheid dat wordt gemaakt in verschillende Nederlandse publicaties (Brummelkamp & Linssen, 2006; Van der Linden, Van der Hauw & Bruins, 2012; Vlek, 2014). Het gaat hier om een indeling tussen verschillende typen administratieve werkzaamheden naar de bron van de informatie- en/of verantwoordingsverplichting die daaraan ten grondslag ligt. Hoewel de gehanteerde terminologie enigszins verschilt, gaat het telkens om een indeling tussen administratieve handelingen die rechtstreeks gekoppeld zijn aan het eigenlijke werk en administratieve handelingen die daar los van staan. Bij dat laatste wordt bovendien onderscheid gemaakt tussen interne en externe verantwoordingsplichten.

In de Nederlandse literatuur wordt bovendien soms onderscheid gemaakt tussen enerzijds overbodige regels en procedures en anderzijds inefficiënte administratieve werkzaamheden (zie bijvoorbeeld Brummelkamp & Linssen, 2006). Ook hierbij geldt dat perspectief en context bepalen of een procedure als inefficiënt wordt beschouwd.

Veel auteurs wijzen erop dat het nauwkeurig bepalen van 'onnodige' bureaucratie of 'overbodige' administratieve lasten bij de politie lastig is, omdat in de praktijk het onderscheid met andere verschijnselen vaak problematisch is (Brummelkamp & Linssen, 2006; USBO, 2011; Van der Linden, Van der Hauw & Bruins, 2012; Van Duijneveldt e.a., 2012). Klachten over 'onnodige' bureaucratie blijken vaak deels betrekking te hebben op bijvoorbeeld slecht functionerende, gebrekkige of achterhaalde ICT- en registratiesystemen, een niet-adequate organisatie van werkzaamheden of aan de politiecultuur gebonden opvattingen die uitvoering van administratieve werkzaamheden in de weg staan (bijvoorbeeld omdat ze niet als echt politiewerk worden beschouwd). In de praktijk kunnen deze verschijnselen elkaar beïnvloeden of versterken.

2.4 Omvang en ernst

Veel studies op dit terrein zijn gericht op de vraag hoe omvangrijk de 'onnodige' bureaucratie bij de politie is. Vaak wordt de omvang opgevat als indicatie van de ernst van het probleem.

Een van de belemmeringen voor het vaststellen van deze omvang is het door verschillende auteurs genoemde verschil tussen beleefde bureaucratische belasting en de feitelijke hoeveelheid tijd die men daaraan kwijt is (Bozeman, 1993; Brummelkamp & Linssen, 2006; USBO, 2011; Vlek, 2014). Onderzoek maakt duidelijk dat de grootste ergernis van politiemensen niet altijd betrekking heeft op de administratieve werkzaamheden die de meeste tijd vergen (Brummelkamp & Linssen, 2006; Vlek, 2014). De meeste ergernis wordt bij politiemensen opgeroepen door werkzaamheden die ver af staan van het 'eigenlijke' werk (Brummelkamp & Linssen, 2006). Veel ergernis ontstaat bij politiemensen bovendien door gebruikersonvriendelijke registratie- en ICT-systemen (USBO, 2011). Zo schatten Van Duijneveldt e.a. (2012) dat de helft van de als onnodig ervaren administratieve werklast met betrekking tot het gebruik van BOB-middelen ontstaat als gevolg van slecht functionerende ICT-systemen.

Het feit dat de beleving van bureaucratische verplichtingen of van administratieve lasten niet altijd parallel loopt met de feitelijke belasting, wil niet zeggen dat daarmee de beleving als irrelevant moet worden gezien. Het is niet uitgesloten dat werkzaamheden door politiemensen als onnodig belastend worden ervaren, niet omdat ze zo veel tijd kosten, maar omdat zij ze als zinloos beschouwen, omdat ze in hun ogen onvoldoende bijdragen aan het eigenlijke werk en zij daarin een onvoldoende erkenning zien van de eigen professionaliteit.

Bij onderzoek naar de omvang van de onnodige administratieve belasting bij de politie kijkt men in de regel zowel naar het tijdsbeslag als naar de hoeveelheid geld en personele inzet die daarmee gemoeid is (Werkgroep doorlichting regelgeving executieve politietaken, 2003; Van der Linden, Van der Hauw & Bruins, 2012; Stuive & Grimmlikhuizen, 2006; Frank e.a., 2008; Van Duijneveldt e.a., 2012). Het eerste is sterk afhankelijk van de gehanteerde definitie en berekeningswijze. Het tweede element is in de regel gebaseerd op schattingen, waarbij de gehanteerde methodische verantwoording niet altijd overtuigend is. Vlek (2014) wijst erop dat soms de neiging bestaat de omvang van 'onnodige' bureaucratie te overdrijven en de te boeken winst bij maatregelen daartegen optimistisch in te vullen. In enkele gevallen worden klachten over 'onnodige' bureaucratie en administratieve lasten zo zwaar aangezet, dat zij een argument vormen om in het takenpakket van de politie of in wettelijke regelingen in te grijpen, waarbij het maatschappelijk en juridisch belang daarvan uit het oog wordt verloren (zie bijvoorbeeld Werkgroep doorlichting regelgeving executieve politietaken, 2003; Actal, 2011: 9; USBO: 2011). Zo zet USBO (2011) om reden van bureaucratische belasting de Salduz-maatregel als 'niet betekenisvol' aan de kant. Deze 'onderzoeksconclusie' illustreert op zijn minst dat het definië-

ren van administratieve werkzaamheden als onnodig, overbodig of inefficiënt niet los kan worden gezien van de waardegebonden perspectieven (Bozeman, 1993; 2000) die daarbij worden gehanteerd.

In het algemeen lijkt onderzoek tot de conclusie te leiden dat de omvang van zowel feitelijke administratieve belasting als de ergernis daarover onder politiemensen minder groot is dan weleens wordt gedacht. Onder politiemensen bestaat wel veel aandacht voor het probleem in zijn algemeenheid, maar de ergernis over concrete lasten lijkt beperkt (Frank e.a., 2008; Vlek, 2014).

2.5 Achtergronden

Hoewel er inmiddels verschillende studies zijn gedaan naar red tape (ook bij de Nederlandse politie), is systematisch onderzoek naar de oorzaken daarvan tot op heden schaars. Uit het recente overzicht van vooral Amerikaans onderzoek naar red tape van Bozeman en Feeney (2011) blijkt dat de aandacht hiervoor vrijwel ontbreekt.

Bozeman (1993; 2000) geeft zelf een aanzet tot een analyse van de onderliggende processen en achtergronden van 'onnodige' bureaucratie. Zoals in hoofdstuk 1 werd beschreven maakt hij daartoe onderscheid tussen twee (idealtypische) trajecten in de wijze waarop red tape kan ontstaan. In het geval van 'rules born bad' gaat het om regels en procedures die vanaf het begin een grote administratieve belasting ('compliance burden') hebben. Die staat niet in verhouding tot de bijdrage die de betreffende regels en procedures leveren aan de oplossing van het 'functional object' dat de bureaucratische organisatie geacht wordt op te lossen. In het geval van 'good rules gone bad' ontstaat de 'onnodige' belasting pas na verloop van tijd.

Voor beide typen onderscheidt Bozeman enkele factoren die bij het ontstaan van red tape een rol kunnen spelen. In het eerste geval, waarbij een ingevoerde regel of procedure van meet af aan 'onnodig' belastend is, kunnen factoren een rol spelen zoals een inadequate analyse van het probleem en de oplossingsstrategie, oneigenlijke doeleinden, zinloze compromissen, een neiging tot overcontrol en te veel inspraak vanuit de eigen organisatie. Dat een regel die bij de invoering niet erg belastend is, dat na verloop van tijd wel kan worden, hangt volgens Bozeman samen met onder meer de volgende factoren: verlies of verandering van de oorspronkelijke betekenis van een regel (*rule drift*), een veranderende interpretatie van de regel, veranderingen in de uitvoering, veranderingen in het aan te pakken probleem, veranderingen in de relevantie of

werkingskracht van een regel, regeldruk (*rule strain*), stapeling van regels en procedures, of simpelweg onjuiste toepassing van een regel (bijvoorbeeld omdat uitvoerders de achterliggende doelstelling ervan niet begrijpen). In aanvulling hierop kan het onderscheid tussen directe en indirecte factoren relevant zijn voor het begrijpen van het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie.

Verschillende auteurs onderscheiden factoren die naar hun opvatting een rol hebben gespeeld in het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie bij de Nederlandse politie. In verschillende publicaties wordt verondersteld dat de hoeveelheid 'onnodige' bureaucratie bij de politie de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Zo menen Van Duijneveldt e.a. (2012) dat onder invloed van wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering (vooral de invoering van de Wet BOB), de maatregelen in het kader van ABRIO en het Programma Versterking Opsporing en Vervolg, de hoeveelheid administratieve lasten binnen de opsporing 'substantieel' zou zijn toegenomen. Een gedetailleerde analyse van deze ontwikkelingen en van de factoren die daarbij een rol zouden hebben gespeeld, ontbreekt echter (zie voor een vergelijkbare constatering Bozeman, 1993).

In aanvulling hierop wijzen onderzoekers op meer indirecte factoren. Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van IGP en de daaraan gepaarde noodzaak om steeds meer informatie vast te leggen (Van Hoorn, 2010a), de invloed van het bedrijfsmatig denken (met grote nadruk op verantwoordingsinformatie) (Terpstra & Trommel, 2006) en de participatie van de politie in uiteenlopende samenwerkingsverbanden (Hoogenboom, 2004). Ook andere indirecte factoren kunnen hier van belang zijn, zoals wantrouwen tegenover uitvoerders of uitvoerende organisaties (Kaufman, 1977: 58-59; Brynard, 1995: 44), of een groeiende behoefte problemen aan te pakken door wetgeving of protocolleren van werkprocessen (Vlek, 2014).

2.6 Aanpak

Ten aanzien van de aanpak van 'onnodige' bureaucratie kan onderscheid worden gemaakt tussen twee doelstellingen: namelijk het verbeteren van de contacten van burgers met bureaucratische organisaties en het verminderen van de administratieve werklust voor professionals. Hoewel hiertussen soms verband kan bestaan, zullen de twee doelstellingen meestal tot verschillende strategieën leiden. Wij zijn bekend met onderzoek dat maatregelen om het Kafka-gehalte van publieke organisaties te verminderen evalueert.

In de literatuur over mogelijkheden de 'onnodige' bureaucratie tegen te

gaan om zo de efficiëntie van de organisatie te verbeteren, komen twee opvattingen naar voren: een optimistische en een sceptische visie. Optimistische auteurs gaan er – vaak op basis van tamelijk oppervlakkige berekeningen en ondanks soms geuite twijfel aan de mogelijkheid met zekerheid uitspraken te kunnen doen – soms nogal gemakkelijk van uit dat alle uren, fte's en geld die gemoeid zijn met 'onnodige' bureaucratie vrij direct als winst kunnen worden bijgeschreven als die bureaucratie zou worden geschrapt. Zoals eerder werd aangegeven lijkt men bovendien vanuit een beperkt efficiëntieperspectief vrij gemakkelijk te komen tot aanbevelingen, zoals het schrappen van de Salduzmaatregel omdat deze voor uitvoerende politiemensen een onnodige administratieve belasting zou vormen.

Sceptici zijn er ook, die zich overigens vaker in het academisch milieu lijken te bevinden. Zij waarschuwen ervoor dat er voor 'onnodige' bureaucratie geen eenvoudige oplossingen of wondermiddelen beschikbaar zijn (bijvoorbeeld Kaufman, 1977: 87; Brynard, 1995: 44; Bozeman, 1993; 2000). Verschillende overwegingen worden daarbij naar voren gebracht. Ten eerste (en in de lijn met eerdere constatering), 'onnodige' of ingewikkelde administratieve werkzaamheden blijken soms toch belangrijke maatschappelijke, organisatorische of juridische functies te vervullen. De ruimte voor vermindering van administratieve werkzaamheden blijkt soms te stuiten op wettelijke grenzen. Bovendien, nadat in de afgelopen jaren in de aanpak van bureaucratie al het 'laaghangend fruit' is geplukt, zouden slechts de moeilijker aan te pakken problemen resteren (Vlek, 2014).

De aanpak van onnodige bureaucratie is lastig omdat dit probleem minstens deels een kwestie is van beleving en niet altijd (direct) gerelateerd aan de feitelijke belasting. Sommige oplossingen zijn volgens de sceptici te gemakkelijk omarmd, mede omdat niet wordt gekeken naar de kosten die zijn verbonden aan vermindering van de 'onnodige' bureaucratie (USBO, 2011; Vlek, 2014). Knelpunten, onmogelijkheden en mythes komen mogelijk niet aan het licht doordat (voor zover bekend) geen systematisch evaluatieonderzoek beschikbaar is naar maatregelen om de 'onnodige' bureaucratie bij de politie aan te pakken.

‘Onnodige’ bureaucratie bij de politie: observaties in een basisteam

Wat zien medewerkers in het basispolitiewerk als ‘onnodige’ bureaucratie en wat zien zij hierbij als hun grootste ergernissen? Hoe gaan zij hier in de praktijk mee om? Kosten deze ergerniswekkende werkzaamheden hun veel tijd? Wat zien zij als de achtergronden van deze problemen? In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag uit dit onderzoek centraal.

Om deze vragen te beantwoorden heeft bij één basispolitieteam (met 120 fte) in een grote stad een korte observatiestudie plaatsgevonden. De observaties en daarbij uitgevoerde *walking interviews* waren geconcentreerd op het operationeel werk in het basisteam. Er is meegelopen tijdens zes diensten. Verschillende onderdelen van het basisteam hebben daarbij aandacht gekregen, zoals noodhulp, wijkagenten, de afdeling Veelvoorkomende Criminaliteit (VVC), Intake Opsporingszaken (IOZ) en het servicecentrum. De laatste drie onderdelen zijn op districtsniveau georganiseerd. Een deel van het personeel daarvan rouleert echter en is afkomstig uit meerdere basisteams, waaronder het onderzochte team. Aansluitend zijn zes aanvullende interviews gehouden, onder meer met enkele leidinggevendenden.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst worden de meest voorkomende administratieve handelingen in het onderzochte basisteam kort op een rij gezet (§3.1). Aan de hand van enkele voorbeelden worden vervolgens (§3.2) enkele ‘bureaucratische’ problemen geschetst die politiemensen bij hun dagelijks werk ervaren. Hoe zij hiermee omgaan is onderwerp van §3.3, waarbij ook tijdsbeslag en het verschil tussen beleving van ‘administratieve lasten’ en feitelijke belasting aan de orde komen. Daarna wordt ingegaan op de achtergronden van de ervaren problemen, zoals kennis en vaardigheden (§3.4), wijze van leidinggeven (§3.5) en enkele andere relevante omstandigheden (§3.6). De belangrijkste bevindingen worden vervolgens samengevat (§3.7), waarbij de in de casestudies te onderzoeken thema’s op een rij worden gezet.

3.1 Administratieve werkzaamheden

Elke observatie van dagelijks politiewerk maakt direct duidelijk dat politiewerk onlosmakelijk is verbonden met administratie (of wat politiemensen soms 'bureaucratie' noemen). Een belangrijk deel van hun tijd besteden medewerkers van het basisteam aan administratieve werkzaamheden achter het bureau. Vrijwel elke 'actie' van basisteammedewerkers leidt tot administratief werk. Volstaan wordt hier met het noemen van enkele regelmatig terugkomende werkzaamheden.

Een wijkagent begint doorgaans de dag met het doornemen van de 'mutaties' van de periode die hij niet heeft gewerkt. Hij leest dan zijn e-mail, zodat hij weet 'wat er speelt in zijn wijk'. Regelmatig komt het voor dat een noodhulpmedewerker zijn dienst begint met het wegwerken van achterstallige administratie van bijvoorbeeld een verkeersongeval. Indien gewenst kan hij of zij aangeven 'niet beschikbaar' te zijn in verband met belangrijk administratief werk. Als een nieuwe verdachte binnenkomt bij de afdeling VVC, wordt vaak als eerste in de 'computersystemen' gekeken of het om een 'bekende' persoon gaat.

Bij de afhandeling van een zaak (bijvoorbeeld een winkeldiefstal) zijn meerdere politiemedewerkers betrokken, die van elkaar moeten weten wat ze hebben gedaan in deze zaak. Daarom worden activiteiten en afspraken die niet in de processen-verbaal komen, toch zo veel mogelijk vastgelegd. Uiteraard dient in veel gevallen een dossier te worden opgemaakt voor het Openbaar Ministerie (OM).

Nadat de politie een melding heeft gekregen en ter plaatste is geweest, moet de afhandeling daarvan worden vastgelegd. Bij de politie kan ogenschijnlijk triviale informatie (bijvoorbeeld over een burenruzie) later van levensbelang blijken.

Bij deze administratieve activiteiten speelt het werk achter de pc een belangrijke rol. Het meest wordt daarbij in het basisteam gebruikgemaakt van de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Via dit 'incidentregistratiesysteem' registreren medewerkers van het basisteam onder meer 'incidenten', doen zij zorgmeldingen, wikkelen zij verkeersongevallen af en maken zij strafdossiers op. Daarnaast werkt de politie sinds 2012 met het ICT-systeem BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken). Met dit programma, dat ook intensief wordt gebruikt door (de werkverdelers van) het basisteam, wordt zichtbaar in welk stadium een zaak zich bevindt en wie met de zaak bezig is ofwel 'eigenaar' is. Daarnaast is BOSZ binnen de politie het coördinatiesysteem. Het kan worden gebruikt om werk 'uit te zetten' en over uitgevoerde acties te rapporteren. Ook ZSM (Zo Simpel, Spoedig, Samen en Selectief Mogelijk) gebruikt BOSZ om de stand van zaken bij te houden.

Het administratief werk binnen het basisteam is lastig kort te beschrijven, omdat politiewerk zeer divers is en vele werkzaamheden een of meerdere administratieve componenten hebben. Volstaan wordt hier met de administratieve handelingen die in het operationele werk van het onderzochte basisteam het meeste voorkomen.

'Muteren'

Gereden meldingen en andere werkopdrachten moeten standaard worden 'afgemuteerd'. Dat betekent bijvoorbeeld dat na een melding waarbij aangifte is opgenomen, daarvan proces-verbaal (PV) en een mutatie moeten worden opgemaakt. Ook de afdeling VVC legt informatie in BVH vast. Bijvoorbeeld nadat een verhoor met een verdachte is afgerond, wordt hiervan proces-verbaal opgemaakt en wordt dit in BVH vastgelegd.

In contacten met burgers, bijvoorbeeld tijdens activiteiten op straat en bij het rijden van meldingen, ontvangen politiemensen informatie die voor het politiewerk van belang kan zijn. Alleen al de aanwezigheid van een 'verdacht persoon' op een bepaalde locatie, kan voldoende aanleiding zijn een uitgebreid signalement en bijvoorbeeld voertuiggegevens vast te leggen. In eerste instantie gebeurt dat vaak in een zakblokje. Om de informatie ook voor collega's toegankelijk te maken moet deze via een 'mutatie' worden vastgelegd in BVH.

Bon uitschrijven

Politiemensen kunnen na een geconstateerde overtreding een bekeuring geven. In een speciaal bonnenboekje worden de benodigde gegevens opgeschreven. In veel gevallen hoeft de politiemedewerker de administratieve afhandeling hiervan niet zelf te doen, maar gebeurt dat door een ondersteunende afdeling, zoals TOBIAS (Totale Bekeuring Invoer- en Afhandelingssysteem).

Aangifte/getuigenis opnemen

Tenzij het opnemen van een aangifte of getuigenverklaring op het politiebureau plaatsvindt, wordt de betreffende informatie meestal in steekwoorden in een zakblokje opgeschreven en later op het bureau uitgewerkt en via gebruikmaking van BVH opgenomen in een PV.

(Straf)dossier opmaken

In iedere (potentiële) strafzaak is vanaf het begin een correcte administratieve werkwijze van groot belang. Van de verschillende onderdelen van een zaak, zoals de aanhouding, de voorgeleiding bij de hulpofficier van justitie (HOVJ), het verhoor en de in beslag genomen goederen, dient op de juiste manier via BVH proces-verbaal te worden opgemaakt. Het is de verantwoordelijkheid van de politie een compleet dossier aan te leveren, dat aan een aantal vormvereisten voldoet. Zo moeten in sommige gevallen een voorblad, summier PV en/of geresumeerd PV aan het dossier worden toegevoegd. Zowel medewerkers in 'blauw' als medewerkers van VVC kunnen hierbij betrokken zijn.

Zorgmelding

In alle gevallen waarin de politie een zorgmelding wil doen (bijvoorbeeld indien iemand onwel is geworden, bij huiselijk geweld of de aanmelding van een jongere bij de hulpverlening), moet daarvoor een formulier in BVH worden ingevuld.

Werkmap opmaken

Met enige regelmaat moet het basisteam informatie over een zaak aanleveren bij het OM in de vorm van een 'werkmap'. Hierin wordt de voor het OM benodigde informatie samengevat.

3.2 Ervaren problemen

Tijdens de observaties in het basisteam kwamen vele, uiteenlopende klachten naar voren die volgens de betrokken politiemensen te maken hebben met 'onnodige bureaucratie' of te hoge 'administratieve lasten'. Een wijkagent sprak in navolging van een vroegere tv-commercial van 'paarse krokodillen'. Deze klachten van politiemensen betreffen niet zozeer de vraag of de regel of procedure wel effectief is, maar gaan over het omslachtige en tijdrovende karakter ervan. Vaak gaat het om een opeenstapeling van vele op zich kleine problemen, waarmee uiteindelijk veel tijd is gemoeid. Hierna worden enkele van deze problemen kort behandeld. Deze komen later nader aan de orde.

Dossiers opmaken

Het opmaken van dossiers wordt door medewerkers van het basisteam vaak als erg tijdrovend ervaren. De administratieve afhandeling van winkeldiefstal wordt daarbij regelmatig genoemd als bron van frustratie, mede omdat dit delict veel voorkomt. Ook 'complexe' verkeersongevallen vormen een 'hoog scorende' ergernis vanwege de tijdrovende dossiervorming die hieruit voortvloeit. Politie mensen vinden dat in deze gevallen veel informatie vastgelegd moet worden en dat de administratieve afhandeling door BVH niet efficiënt wordt ondersteund. Volgens veel politie mensen bestaat een strafdossier uit te veel onderdelen, waarvan een deel als overbodig wordt ervaren. In BVH moeten voor de meeste onderdelen van dossiers aparte 'processen' worden doorlopen, waarbij dit programma – tot frustratie van politie mensen – niet duidelijk maakt welke onderdelen in het betreffende dossier thuishoren. Vaak worden daarvoor (specialistische) collega's geraadpleegd.

In de werkvoorraad van het basisteam staan veel verkeersongevallen. Niet omdat ze veel voorkomen, maar omdat het regelmatig een aantal weken duurt voordat de administratieve verplichtingen zijn afgehandeld. Medewerkers van het basisteam hoeven normaal gesproken geen volledige dossiers op te maken voor het OM, behalve na een verkeersongeval. Bij bijvoorbeeld een winkeldiefstal kan de zaak worden overgedragen aan de rechercheurs van de afdeling VVC.

Politie mensen klagen erover dat zij niet de straat op kunnen als er veel verkeersincidenten 'in hun bakje zitten'. Vooral bij complexe verkeersongevallen gaat het nog weleens mis, bijvoorbeeld als sprake is van 'verlaten plaats ongeval' bij een ongeval met letsel. Een van de redenen zou volgens taakaccenthouders zijn dat collega's niet vaak met dit type werkzaamheden te maken hebben, waardoor zij weinig ervaring hebben met de betreffende procedures en het gebruik van BVH. Het op de juiste manier 'koppelen' van de verschillende onderdelen in BVH zou voor de meeste betrokkenen het grootste knelpunt vormen.

Geklaagd wordt ook over het feit dat bij niet-Nederlandstalige verdachten bepaalde documenten vertaald aan de verdachte moeten worden getoond. De vertaling kost zo veel tijd dat in de praktijk de vertaalde tekst zelden bij de verdachte terechtkomt. Bovendien moet bij het opmaken van het dossier hierover verantwoording worden afgelegd. Ook dit kost tijd, wat politie mensen als onnodige bureaucratie zien.

BVH is een terugkerend thema in de klachten van leden van het basisteam over administratief werk. Het nog altijd beperkte gebruiksgemak van BVH vormt

hierbij een belangrijke factor. Politie mensen ervaren dat het administratieve werk slecht wordt ondersteund door BVH, waardoor in hun ogen onnodig veel tijd verloren gaat. Overigens, of en hoeveel administratieve belasting hierbij wordt ervaren, hangt sterk af van de kennis en vaardigheden van de gebruiker. Toch leeft bij de meeste medewerkers het beeld dat hiermee gemiddeld genomen veel tijd verloren gaat: 'Agenten zijn niet tachtig procent, maar voor de helft van de tijd in de wijk. Het vastleggen van informatie in BVH neemt heel veel tijd. Art. 8, de dronken automobilist invoeren, duurt ruim een uur. Een winkeldief kost sommigen drie uur. Langer als je aangiften moet ophalen in verschillende winkels.'

Politiemensen in het basisteam vinden het storend dat administratieve processen veelal niet aan elkaar zijn gekoppeld. Daardoor is vaak dubbele invoer noodzakelijk: 'In BVH zitten nog steeds allemaal aparte processen, waardoor dezelfde gegevens diverse malen ingevoerd moeten worden.' Daarnaast ervaren politiemensen het als frustrerend dat zij in uiteenlopende situaties zelf moeten bepalen welke processtappen toe te passen. BVH ondersteunt hierbij niet. Het blijkt moeilijk de benodigde processtappen te leren of op te zoeken. De administratieve afhandeling is niet ingericht als 'invul oefening'; benodigde processtappen worden niet automatisch door BVH opgeroepen. Het opzoeken van de benodigde instructies wordt lastig gevonden. Politie mensen zijn daardoor voor de juiste informatie en instructies vooral afhankelijk van de 'specialisten' binnen hun team. Die ervaren collega's zijn echter niet altijd beschikbaar, waardoor geregeld vertraging optreedt.

Een VVC-coördinator betreurt het dat slechts weinig gebruik wordt gemaakt van 'ophaalt teksten' of 'standaard tekst blokken': standaard formuleringen die politie mensen kunnen gebruiken bij veelvoorkomende situaties in de administratieve afhandeling. Sommige politie mensen maken gebruik van voorbeeld teksten die eerder (lokaal) zijn ontwikkeld en die zij hebben opgeslagen op hun eigen pc. Soms wordt gebruik gemaakt van oude processen-verbaal. Daaruit knippen en plakken leidt echter gemakkelijk tot fouten. Volgens een VVC-coördinator zou met centraal beschikbare tekst blokken veel tijd en moeite bespaard kunnen worden. BVH zou dit echter niet mogelijk maken: 'Er zijn in het verleden ABRIO-formulieren opgesteld, die werken uitstekend. Daarin worden de goede vragen gesteld en formuleringen gegeven. Maar wij werken met BVH, en bijvoorbeeld de ABRIO-formulieren staan daar nog niet in. Hier typen we alles vaak helemaal uit.'

Overigens heeft het basisteam de beschikking over (mobiele) tablet-pc's. Hiermee kunnen voor enkele overtredingen en/of delicten processen-verbaal als

'invuloefening' met alle benodigde informatie worden uitgevoerd. Hoewel deze nieuwe apparaten naar wens werken, worden zij niet of nauwelijks gebruikt, omdat de gebruikelijke BVH-invoer niet overgeslagen kan worden: 'Alles moet toch in BVH worden ingevoerd, vanwege de cijfers.' De conclusie van enkele leden van het team verrast dan ook niet: 'BVH moet gewoon verdwijnen.'

Door slecht op elkaar aansluitende formulieren ontstaat dubbel werk. Er moet bijvoorbeeld na winkeldiefstal een winkeldiefstalformulier worden ingevuld voor het dossier. Dat bevat dezelfde informatie als de handgeschreven aangiftebon (eveneens voor het dossier bestemd), alleen de gestolen goederen moeten er nog bij ingevuld worden.

Muteren

'Muteren' is een belangrijke administratieve activiteit binnen de politie. Het moet bijdragen aan het vastleggen van politie-informatie en de coördinatie van werkzaamheden. Hoewel van tevoren moeilijk is te bepalen wat de waarde is van vastgelegde informatie, lijkt over het nut daarvan weinig twijfel te bestaan. In de praktijk maken politiemensen echter alleen een mutatie op van informatie waarvan zij het belang inzien. Over het nut van het 'afmuteren' van bijvoorbeeld werkopdrachten en processtappen wordt openlijk getwijfeld: 'Elke stap moet in BVH verantwoord worden, de vraag is in hoeverre dat nuttig is.' En: 'Je zou volgens mij vaak kunnen volstaan met een vinkje: afgehandeld.'

Ook bij het muteren worden de technische faciliteiten (BVH) gebruikersonvriendelijk en omslachtig gevonden. De inrichting van de administratieve processen roept ergernis op: 'De afhandeling van meldingen in BVH is erg bureaucratisch. Het is ook voor een deel dubbel met de invoer door het servicecentrum.' Bovendien overlapt de invoer van informatie in BVH deels met die in BOSZ.

Volgens de bestaande procedure worden de gegevens behorende bij een melding doorgestuurd nadat een politiemedewerker op de porto de '1' indrukt. Daarmee geeft hij aan dat hij vrij is voor een volgende melding. Echter, bij ingewikkelde gevallen wil de medewerker regelmatig deze gegevens al hebben voor de administratieve afhandeling, voordat hij zich 'vrij meldt'. Het gevolg is bovendien dat gegevens dan dubbel in BVH komen, die daar later weer uit moeten worden gehaald.

Een knelpunt treedt ook op als bij het muteren een signalement moet worden ingevoerd. Als een burgerservicenummer beschikbaar is, gaat het invoeren daarvan snel. Als echter een heel signalement ingevoerd moet worden, omzeilen politiemensen vaak de BVH-werkwijze. In hun ogen worden te veel kenmerken gegeven om uit te kiezen. Het is bovendien niet mogelijk onbekende onderdelen van het signalement over te slaan zonder deze af te vinken.

Nieuwe verplichtingen bij woninginbraken

Medewerkers van het team bestempelen ook enkele verplichtingen rond de aanpak van woninginbraken als onnodige bureaucratie. Zo zou de verplichte aanvraag voor een onderzoek door de technische recherche in veel gevallen niet passend zijn. Ook de verplichte 'persoonlijke terugmelding' aan aangevers wordt bij woninginbraak niet altijd als zinnig ervaren. Vergelijkbare bezwaren worden aangevoerd tegen het verplichte karakter van het buurtonderzoek. Niet altijd zou het goed mogelijk zijn dit uit te voeren. Niet iedereen in het team deelt deze visie overigens. Zo is een VVC-coördinator wel blij met deze verplichting: 'Het is goed dat het buurtonderzoek verplicht is geworden. Blauw deed dat vaak niet. Is dat niet mogelijk, dan melden ze dat nu ook maar even terug.'

Wet politiegegevens

Voorals wijkagenten menen dat zich knelpunten voordoen bij het verstrekken van politie-informatie aan onder meer gemeente en hulpverlenende instanties. Wijkagenten zijn, voor zover ze dat relevant achten, in de regel bereid deze informatie zelf te verstrekken. De formele afhandeling van informatieverzoeken van externe partners via het servicecentrum wordt als rigide en tijdrovend ervaren.

Informatie: zoeken en verzoeken

Om verschillende redenen willen politiemensen soms informatie hebben over de stand van zaken in een onderzoek of over een bepaalde persoon. Bij het intern verzoeken om of zoeken van dergelijke informatie treden volgens politiemensen diverse 'bureaucratische' problemen op.

Binnen de VVC-afdeling komt het regelmatig voor dat verschillende politie-

mensen na elkaar bezig zijn met dezelfde zaak. Zo kan een rechercheur die zich moet voorbereiden op een verhoor met een voor hem nieuwe verdachte tegen het knelpunt aanlopen dat de beschikbare informatie in BVH niet overzichtelijk is. Bij deze afdeling is het gebruikelijk voorafgaand aan een verhoor een map met geprinte stukken aan te leggen. Doel daarvan is overzicht te krijgen van de openliggende vragen. In de praktijk kan dat aanleggen van zo'n map een halve dag in beslag nemen. Omdat BVH geen overzichtelijke dossiers kent, maken rechercheurs soms een samenvatting voor een collega die het verhoor moet doen. Niet alleen het overzicht in BVH, maar ook het uiteindelijke papieren dossier leidt in de ogen van politiemensen vaak niet tot een overzichtelijk geheel: 'Je werkt met dikke pakken papier. Bij een basale aanhouding komen zo veel verschillende formulieren kijken. Een KVI, een afstandsverklaring, een ontvangstbewijs, noem maar op. Om zo'n dossier te vullen moet je telkens informatie opnieuw invoeren en heel veel aanklikken.'

Politiemensen kunnen bij de infodesk informatievragen neerleggen. Zij vinden zo'n aanvraag te uitgebreid. Met name IOZ, dat VVC-zaken selecteert, voorbereidt en uitzet, heeft last van zoekproblemen. IOZ wil bij de selectie van zaken ook kunnen kijken naar het verleden van verdachten. Het uitzetten van zoekvragen bij de infodesk vormt daarbij een knelpunt. Bij het aanvragen van informatie moet ook de achtergrond van de informatievraag worden aangegeven. Reden is dat die achtergrond relevante informatie kan bevatten. In de praktijk klagen politiemensen erover dat dit wat ver gezocht lijkt, maar wel extra werk oplevert.

Onnodig werk en ICT

Politiemensen hebben bij hun administratieve werkzaamheden voortdurend te maken met politie-ICT: specifieke computerprogramma's die zijn bedoeld ter ondersteuning van het politiewerk. Zoals genoegzaam bekend, zijn politiemensen vaak niet te spreken over het gebruiksgemak van met name BVH en de ondersteuning van het administratieve werk door dit programma. De aan 'administratieve lasten' gerelateerde problemen met de politie-ICT liggen echter breder. Enkele voorbeelden kunnen dit duidelijk maken. (Tijdelijke) aanloop- en aanpassingsproblemen als gevolg van de recente vorming van de basisteam blijven hier buiten beschouwing.

- Met de introductie van het computerprogramma BOSZ, vooral voor samenwerking met het OM, zijn medewerkers van VVC genoodzaakt tot een nieuwe vorm van dubbele invoer van gegevens. Hierbij wordt de stand van zaken vaak beschreven in zowel BVH als BOSZ. Volgens teammedewerkers is dit nodig omdat de tekstvakken in BOSZ te klein zijn om een 'journaal' in bij te houden (vermoedelijk is bij de ontwikkeling van BOSZ onvoldoende rekening gehouden met de behoefte aan een journaalfunctie). Dat gebeurt om die reden dan maar in BVH. BVH kent echter als nadeel dat het 'journaal' zelfs bij een relatief kleine zaak al snel uit veel (onoverzichtelijke) stapjes bestaat.
- Om technische redenen kan de briefing niet zonder meer worden doorgestuurd naar de afdeling handhaving van de gemeente. Elke dag is een medewerker ongeveer een half uur bezig de gebruikte sheets van uit de *briefingtool* te kopiëren naar een bestand dat wel kan worden verstuurd.
- Wanneer een gestolen fiets voor signalering moet worden aangemeld, moet daarvoor een aparte, omslachtige procedure gevolgd worden. Een rechercheur is een uur bezig de juiste instructie te vinden. Voorheen kon bij het invoeren van de aangifte in BVH eenvoudigweg de knop 'signaleer en OK' worden gekozen.
- Internetaangiften leveren veel administratief werk op, dat volgens medewerkers van het servicecentrum waarschijnlijk vooraf niet is voorzien. Veel aangevers moeten worden nagebeld omdat ze bijvoorbeeld niet de juiste delictsoort hebben ingevuld. Ook het invoeren van goederen blijkt lastig voor digitale aangevers. Omdat bij een woning-inbraak een afspraak moet worden ingepland, ontbreekt dit delict in de lijst. Aangevers realiseren zich dit niet, reden waarom ze vaak een andere delictsoort invullen om de aangifte te kunnen voltooien. Veelal moet de politie ook nog informatie invullen in de aangifte. Niet rechercheerbare aangiften (voorbeeld: merkloze zwarte zonnebril gestolen) worden niet nagebeld. Dat het slachtoffer aangifte heeft gedaan, is in de ogen van politiemensen dan zonde van de moeite.
- De digitale werkopdracht (vanuit IOZ) levert voor werkverdelers onvoldoende informatie op om deze bij teammedewerkers te kunnen uitzetten. Medewerkers van het basisteam hoeven niet zelf in BOSZ te kijken. De werkverdelers willen dat de werkopdrachten in direct contact worden aangeleverd door IOZ. Vaak worden wel een korte

samenvatting en een concrete opdracht gegeven, maar is bijvoorbeeld onduidelijk welke informatie nog uit een verhoor verkregen moet worden. Werkverdelers vinden het daarom noodzakelijk om zaken, bijvoorbeeld verhoren, door te lezen alvorens ze een werkopdracht kunnen uitzetten. Als bij de werkverdelers dan vragen ontstaan, moeten die via e-mail worden gesteld. Het inlezen is voor de werkverdelers vrij bewerkelijk, omdat de stand van zaken (het 'journaal') via BVH moet worden opgezocht.

- Het uitzetten en ophalen van werkopdrachten blijkt omslachtig. Nadat een 'actie' is aangemaakt, moet via het mailprogramma het medewerkersnummer van het voor de opdracht beoogde teamlid worden opgezocht. De mail waarin de actie staat, bevat geen informatie over de zaak. Die moet vervolgens door de medewerker zelf in BVH worden opgezocht.

Samenwerking politie-OM

Klachten over onnodige bureaucratie binnen de politie hebben deels te maken met de samenwerking tussen politie en OM. Medewerkers menen soms dat niet zozeer sprake is van samenwerking, maar dat de politie veel werk voor het OM moet opknappen, werk dat het OM zelf zou kunnen doen en waarmee veel 'politietijd' gemoeid is. Een voorbeeld hiervan is het moeten opmaken van een geresumeerd PV door de politie.

Op het moment van het onderzoek bepaalt ZSM, als relatieve nieuwe voorziening, sterk het beeld in het team van de relatie met het OM. Een deel van de klachten heeft dan ook betrekking op de wijze waarop ZSM op het moment van onderzoek opereert. Er zou sprake zijn van slechte procedures voor informatie-uitwisseling, vertraagde of uitblijvende beslissingen en gebrekkige digitale terugkoppeling. Volgens een leidinggevende leidt ZSM ondanks de tijdsdruk bij heterdaadzaken tot tijdsverlies in vergelijking met de oude werkwijze. Dit tijdsverlies zou bijdragen aan een negatieve beleving van het administratieve werk dat moet gebeuren.

Bij heterdaadzaken moet de aanmelding van een zaak van veelvoorkomende criminaliteit bij ZSM telefonisch gebeuren. Vanwege piektijden zou soms sprake zijn van lange wachttijden bij ZSM:

‘Je moet vaak wel drie keer per dag in contact met ZSM. Een uur aan de telefoon wachten is geen uitzondering. Als je een officier moet spreken, duurt het zeker lang. Verdachten zitten langer vast door de wachttijden bij het OM, maar je moet bellen. Het komt zelfs voor dat er een bevel tot invroegingstelling wordt gegeven omdat de beslissing op zich laat wachten.’

De ZSM-werkwijze wordt daarnaast als bureaucratisch ervaren omdat de informatie die moet worden doorgegeven vaak al is te vinden in een proces-verbaal in BVH, dat medewerkers van ZSM ook kunnen raadplegen. Soms heeft men ook het gevoel dat er dubbel werk wordt geleverd. Na een verhoor moet ZSM worden gebeld voor de terugkoppeling, waarna de politiemedewerker van ZSM overtypt wat uit het verhoor-PV telefonisch is voorgelezen.

Medewerkers van het basisteam ervaren de informatieverwerking bij ZSM als een flessenhals. Vanwege gebrek aan capaciteit bij ZSM ontstaan wachttijden. Informatie wordt vanuit het team vaak telefonisch doorgegeven, waardoor informatie soms niet goed overkomt. Het VVC-team ontvangt geen bericht van ZSM als daar een beslissing is genomen. Politiemensen moeten nu en dan zelf in BOSZ nakijken of en welke beslissing is genomen.

Door vertraging bij ZSM ontstaan soms problemen met termijnen waarbinnen werkzaamheden of zaken afgerond moeten zijn. Als termijnen niet worden gehaald, bijvoorbeeld om een getuige te horen binnen zeven dagen, kan het gebeuren dat een dossier niet meer zichtbaar is voor het OM. Dan moet het VVC-team alsnog een werkmap aanleggen en naar het OM versturen. Daarin moet de politie ook de besluiten van het OM opnemen. De politie kan echter de ICT-systemen van het OM niet raadplegen om de betreffende informatie te achterhalen. Bovendien zou niet voor iedereen duidelijk zijn aan welke eisen de werkmappen moeten voldoen. Gevolg is dat deze regelmatig niet worden geaccepteerd door het OM. Politiemensen vragen zich ook af waar de werkmap voor nodig is. Die bevat niet meer dan een samenvatting, terwijl op enig moment de parketsecretaris zich toch zelf in de zaak moet ‘inlezen’. Binnen de afdeling VVC leeft breed de overtuiging dat de problemen rond ZSM onvoldoende worden onderkend en dat daarop traag en te weinig wordt ingespeeld.

3.3 Omgaan met 'onnodige' bureaucratie

Politie mensen proberen voor het grootste deel aan hun administratieve verplichtingen te voldoen, maar vullen die soms wel (gedeeltelijk) op hun eigen manier in. De strategieën die zij daarbij hanteren, passen in het beeld dat al 35 jaar geleden werd geschetst door Lipsky (1980) over de *street-level* bureaucratie. De leden van het team creëren enige autonomie en benutten die om selectief om te gaan met hun werk en hun aandacht te verdelen, afhankelijk van de morele status van het slachtoffer of van de professionele aantrekkelijkheid van werkzaamheden. Soms rantsoeneren zij, soms ook romen zij werkzaamheden af.

Het uitvoeren van de administratieve werkzaamheden is deels gebaseerd op het besef dat dit werk nu eenmaal 'erbij hoort'. Deels ook is er geen andere uitweg dan de bestaande procedure te volgen. Een politiemedewerker moet bijvoorbeeld na een winkeldiefstal een uitgebreid proces van bevindingen opstellen om aan te tonen dat een gestolen leren jas dezelfde is als die bij de verdachte is aangetroffen: 'Dit is bijna een A4'tje, maar het is geen woord te veel. Je bent daar toch zomaar een half uur mee bezig'

Politie mensen vertellen dat sommige collega's er moeite mee hebben te accepteren dat politiewerk veel administratief werk met zich meebrengt. Hoe begrijpelijk de weerzin, men vindt dat deze collega's meer zouden moeten inzien dat dit werk er ook bij hoort:

'Je moet de belasting ook wel relativeren en dat doen collega's ook wel, maar niet iedereen. Als je bijvoorbeeld een loods met vuurwerk aantreft, dan zul je die spullen goed moeten registreren en categoriseren ten behoeve van strafvordering. Dat hoort er gewoon bij. Dat werkt heel omslachtig, maar ik weet zo ook niet hoe dat verbeterd kan worden. Het scheelt een stuk als je er wat handigheid in hebt.'

In sommige gevallen beoordelen politie mensen zelf welke procedurele stappen zij nodig vinden en welke niet. Een van de gehanteerde strategieën als antwoord op de ervaren lasten, bestaat eruit dat administratieve activiteiten niet direct worden afgehandeld (zoals de bedoeling is), maar dat deze worden doorgeschoven naar momenten waarop het minder druk is. Ook wordt soms op drukke momenten gekozen voor een minder volledige administratieve afhandeling: 'Ik heb nog wel wat liggen hoor, maar dat kan ook wachten. Vandaag is het rustig, maar er zijn drukke diensten bij. Dan kom je niet toe aan elk detail van de administratieve afhandeling.' Doorschuiven naar collega's is ook

een strategie die weleens wordt gehanteerd: 'Wij moeten de dagjournaals aanvullen met gegevens van de vorige dag. Dat doe ik niet, want dan kijken de collega's maar even bij de dag ervoor.'

In sommige gevallen besluit men 'omslachtige' of 'overbodige' handelingen te omzeilen of niet uit te voeren. Het archiveren van strips met dubbele handtekening wordt achterwege gelaten, omdat ze net zo goed onderin de kast kunnen worden opgeruimd en er blijkbaar toch nooit iemand naar vraagt. Bij gevallen van huiselijk geweld moeten 'omslachtige' formulieren worden aangemaakt in BVH om hulpverleners te informeren. Om dit ergeniswekkende administratieve werk te vermijden, 'vergeten' politiemensen soms dit formulier aan te maken.

Medewerkers van het team zouden weleens een telefoonnummer van een getuige hebben weggelaten, zodat zij zich later werk besparen. Als bij de meldkamer een melding binnenkomt van een winkeldiefstal of verkeersongeluk, zijn sommige politiemensen vanwege de daaraan verbonden ergerlijke administratie opeens 'heel druk met iets anders'. Voor bijvoorbeeld het afhandelen van een kop-staartbotsing zullen de meeste teamleden zich evenmin graag melden.

De eigen invulling die politiemensen geven aan hun administratieve verplichtingen komt op vele punten binnen het team naar voren. Na een woninginbraak moet een terugkoppeling plaatsvinden aan het slachtoffer. De medewerkers van het team bepalen zelf of zij een bezoek later aan het slachtoffer nodig vinden of niet. Is er sprake van insluiping in een studentenhuys, dan wordt dit telefonisch afgehandeld. Gaat het echter om een 'oud vrouwtje' bij wie is ingebroken, dan wordt dit slachtoffer wel bezocht en wordt ook preventieadvies gegeven. Extra reden om selectief om te gaan met deze verplichting was voorheen dat de verantwoording daarover veel werk kostte, mede omdat een koppeling moest worden gelegd met de aangever in BVH. Uit de rapportage in BVH blijkt ten tijde van het onderzoek niet meer of de terugmelding volgens de regels is uitgevoerd, omdat het onderzochte basisteam bij alle binnengekomen aangiften direct een terugmelding invoert in het systeem: 'Overigens staat het vlaggetje altijd op groen, daar zorgt de werkverdelers standaard voor.'

Ook bij het muteren gebruiken de leden van het basisteam strategieën om de lasten te beperken en ergernissen te vermijden. Van politiemensen wordt verwacht dat zij veel informatie die zij op straat krijgen, invoeren ('muteren'). De medewerkers van het team gaan hier echter soms terughoudend en selectief mee om, omdat het veel tijd kan kosten en ingewikkeld kan zijn. Bovendien: als ze niet muteren, zal het effect daarvan niet snel worden opgemerkt. Hoewel

mutteren vaak als 'onnodige' bureaucratie wordt ervaren, realiseert men zich wel dat het afzien van muteren negatieve gevolgen kan hebben:

'Op een ochtend had ik een voor ons onbekende dakloze gespot. Die heeft diezelfde ochtend een mevrouw geslagen in haar woning. Van zijn aanwezigheid in die buurt was nu niets in de systemen terug te vinden. Nu kwamen we gelukkig op een andere manier bij hem, maar vrijwel elke informatie kan cruciale betekenis hebben.'

De tijd die besteed wordt aan het muteren, wordt vaak beperkt. Soms, bijvoorbeeld na een melding, ontkomt men niet aan muteren, maar worden alleen 'de echt belangrijke dingen' vastgelegd. Ook wordt onder tijdsdruk het muteren soms doorgeschoven, waarbij van uitstel soms afstel komt:

'Het muteren moet, anders blijft je werkopdracht staan. Maar als het niet belangrijk is, worden de personalia weleens overgeslagen. Vloeit daar bloed uit? Nee. Het draait ook een beetje om de cijfers. Signalen die je krijgt over criminaliteit of verdachte personen schrijf je vaak op in je boekje. Of je dat gaat invoeren, hangt ervan af. Vaak kom je er niet aan toe.'

Opmerkelijk is dat medewerkers bij het invoeren van signalementen dit vaak niet doen aan de hand van de categorieën in BVH, maar in 'vrije tekst'. Daarmee kan de informatie in de eigen bewoordingen in het systeem worden opgenomen. De BVH-categorieën worden als te rigide ervaren. Gevolg is dat doorzoeken op signalementen lastig wordt. Deze strategie lijkt overigens strijdig met de geconstateerde behoefte van politiemensen tot meer gestructureerde 'invul oefeningen' in BVH.

Ook bij het verstrekken van informatie aan partners zijn er procedures en regels die worden ervaren als omslachtig en tijdrovend. Om de omweg van formele aanvragen te vermijden, komen verzoeken om informatie vaak bij wijkagenten terecht. Deze besluiten soms op eigen houtje of een aanvraag moet worden gehonoreerd. Hierbij spelen intuïtieve en morele overwegingen een rol. Vooral bij een acute nood- of hulp situatie zijn de wijkagenten van het basisteam geneigd de formele weg te vermijden en informatie direct te verstrekken:

'Als men bij de GGD of vanuit de hulpverlening achtergronden wil hebben van nieuwe daklozen, met name wanneer ze verward zijn en snelle informatie van groot belang kan zijn, deel ik die informatie zelf. Het

onderbuikgevoel zegt wel waar een snelle aanpak nodig is. Dit gebeurt ook met de bajesgegevens. Daar ligt een convenant onder, maar het werkt te bureaucratisch.'

Feitelijke belasting

In hoofdstuk 2 is op basis van eerdere onderzoeken (Bozeman, 1993; Brummelkamp & Linssen, 2006; Vlek, 2014) geconstateerd dat er soms een aanzienlijke discrepantie is tussen ervaren en feitelijke administratieve belasting. Niet altijd zijn de activiteiten die bij politiemensen de meeste ergernis oproepen ook de werkzaamheden die veel tijd van de medewerkers vergen. Andere factoren dan feitelijke belasting kunnen ervoor zorgen dat een regel of procedure wordt beschouwd als 'onnodige' bureaucratie, zoals slecht functionerende ICT-systemen, de organisatorische inrichting van het werk of activiteiten die niet als 'echt' politiewerk worden gezien.

Uit de verrichte observaties in het basisteam blijkt niet alleen dat de beleving, maar ook de feitelijke belasting van administratieve werkzaamheden moeilijk in haar algemeenheid is vast te stellen. Men klaagt wel over 'administratieve lasten' en bureaucratie, maar hoeveel tijd men daar aan kwijt is, is sterk afhankelijk van context en individuele medewerker. De autonomie van politiemensen maakt dat zij in belangrijke mate zelf kunnen beslissen of, hoe, hoe lang en soms ook wanneer zij werken aan bepaalde regels, procedures of verplichtingen. Maakt men van een gebeurtenis op straat wel of niet een mutatie, hoe handig is men met de computer en bepaalde programma's of laat men soms bepaalde tijdrovende werkzaamheden achterwege? Naast opvattingen over het eigen werk, spelen daarbij factoren als kennis en ervaring een rol.

3.4 Vaardigheden en kennis

Tijdens de observaties in het basisteam valt op dat bij sommige medewerkers een gebrek aan kennis en vaardigheden bijdraagt aan een zwaardere belasting door administratieve werkzaamheden. Sommige medewerkers relativeren om deze reden de klachten van hun collega's over administratieve belasting. In sommige gevallen ontstaan extra werkzaamheden (evenals klachten hierover) omdat administratieve of procedurele fouten van collega's moeten worden hersteld. In deze paragraaf wordt nader op deze thematiek ingegaan.

Allereerst zijn computervaardigheden en kennis van politiesystemen van invloed op de hoeveelheid tijd die administratieve werkzaamheden kosten. Tussen medewerkers van het basisteam bestaan op deze punten grote verschillen. Sommige medewerkers blijken niet te beschikken over tamelijk basale vaardigheden, zoals het overzetten van een Word-bestand op een geheugenstick. Terwijl de één binnen vijftig minuten klaar is met de administratieve afhandeling van een winkeldiefstal, doen sommige collega's over hetzelfde werk veel langer. Ergernis ontstaat dan soms bij collega's op bijvoorbeeld de VVC-afdeling omdat men niet verder kan met de afhandeling van een verdachte of omdat de tijds-limiet van zes uur in zicht komt.

Sommige medewerkers slagen er niet in bepaalde regelmatig terugkerende werkzaamheden uit te voeren zonder steun van behulpzame collega's. Zo kon een taakaccenthouder hennep een BVH-formulier dat bij elke ruiming ingevuld moet worden, niet oproepen zonder hulp van een collega.

Niet alleen gebruikerskennis, maar ook simpelweg vingervaardigheid en snelheid zijn van invloed op de belasting die het werken met BVH oplevert, zelfs bij op zich tamelijk eenvoudige procedures. Overigens duidt dit opnieuw op de gebruikersonvriendelijkheid van BVH.

Gegeven het hier beschreven belang van kennis en vaardigheden is het opvallend dat hieraan in de praktijk relatief weinig aandacht lijkt te worden besteed. Politie mensen klagen dat er vrijwel geen scholing op dit punt wordt gegeven. Veel meer dan een informele cursus van een handige buurman zit er vaak niet in: 'We investeren te weinig in de mogelijkheden van BVH/BOSZ. Zorg voor een *refresh*-cursus.'

VVC-coördinatoren klagen regelmatig over de kwaliteit van opgenomen aangiften en getuigenverklaringen. Daardoor zou regelmatig extra (administratief) werk gedaan moeten worden. De inzet van niet-gespecialiseerde medewerkers, die ook nog rouleren, en de wisseling van leidinggevenden en werkverdelers zouden bijdragen aan de ervaren kwaliteitsproblemen. Gebrekkige juridische kennis over de bestanddelen van een strafbaar feit en het op basis van een gegeven verklaring onvoldoende 'doorvragen' leveren te vaak problemen op:

'De bestanddelen van het strafbare feit ontbreken vaak. Dan gaat het bijvoorbeeld om het oogmerk wegnemen bij een verduistering. Het onderscheid tussen diefstal en verduistering is lastig, maar al het werk is zinloos als je het bewijs er niet uit kunt halen. Het opnemen van aangiften gebeurt grotendeels door het teamsecretariaat. De intake kent geen vaste

bezetting, ook daarin wordt doorgewisseld. Kun je dan verwachten dat het honderd procent gebeurt?’

Het opnemen van aangiften op straat geeft eveneens problemen, waardoor ze soms onvolledig zijn. Agenten komen er niet altijd aan toe om hun bevindingen in een proces-verbaal op te nemen:

‘Op straat verhinderen tijdsdruk en hectiek vaak het opnemen van een goede aangifte. Er wordt onvoldoende voor gekozen om dat op het bureau te gaan doen. Soms moet er nog wat worden aangevuld of een apart PV-bevindingen worden gemaakt. Als het hectisch is, is de vraag of dat moment komt.’

De problemen met het opnemen van aangiften kunnen ertoe leiden dat later extra administratief werk moet worden verricht, bijvoorbeeld om te herstellen dat een aangifte niet goed of niet volledig was opgenomen.

Sommige teamleden schrijven bij het opnemen van de aangifte alleen steekwoorden op. Later op het bureau moeten zij dan de verklaring reconstrueren en ook dat levert soms problemen op, met later weer extra werk als gevolg. Voor werkverdelers in het team ontbreekt vaak de tijd om alle fouten uit de aangiften te halen.

Naast computervaardigheden en kennis van politiesystemen is ook kennis van verschillende processtappen en van strafrechtelijke bestanddelen belangrijk om onnodig administratief werk te voorkomen. Deze verschillende elementen hangen overigens soms met elkaar samen, bijvoorbeeld in het geval van BVH. Gebrek aan kennis en vaardigheden kan ertoe leiden dat gegevens verkeerd of onvolledig worden ingevoerd. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij de afhandeling van complexe verkeersongevallen. Juist hier doet zich het probleem voor dat door verkeerd (dubbel) invoeren dossiers in BVH niet compleet zijn. De verwarring ontstaat ook omdat in BVH verschillende formulieren moeten worden ingevuld die niet naar elkaar verwijzen of logisch op elkaar volgen.

Veel medewerkers op het basisteam vragen aan burgers (bijvoorbeeld aangevers) van wie gegevens moeten worden ingevoerd, standaard naar het burgerservicenummer. Hiermee kan de persoon in kwestie direct worden gevonden in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en sneller aan een procedure in BVH worden gekoppeld. Niet iedere medewerker blijkt echter op de hoogte van deze werkwijze. Een politieman met wie werd meegelopen,

verloor veel tijd door de aangever van een winkeldiefstal op naam met behulp van de GBA op te zoeken.

Regelmatig worden incidenten dubbel in BVH vastgelegd. Soms is al een registratie aanwezig. Bij het incident betrokken medewerkers moeten zichzelf dan aan de bestaande registratie koppelen. Vaak wordt echter de eerdere registratie over het hoofd gezien en wordt toch een nieuwe aangemaakt. Daardoor raakt informatie over het incident versnipperd. Gevolg is dat het overzicht over een zaak, ook voor het OM, moeilijker is te verkrijgen.

In sommige gevallen weten politiemensen niet zeker welke procedure ze moeten volgen. Zo moet de politie in geval van winkeldiefstal vaststellen dat een aangetroffen jas dezelfde is als die in de winkel ontbreekt en waarvoor niet betaald is. Omdat de betrokken politiemans niet precies weet wat het OM op dit punt van de politie verwacht, besluit hij op een aantal punten uit voorzorg extra informatie en foto's toe te voegen. Daardoor neemt de hoeveelheid werk toe, zonder dat duidelijk is (ook voor de betrokken medewerker) of al dat werk echt nodig is. Het verwerken van de aangifte van de winkeldiefstal in BVH kost de politiewerker twaalf minuten. Vervolgens kost het opstellen (typen) van een PV van bevindingen een half uur. Daarin staat verwoord dat de jas die is gestolen, dezelfde jas is als die bij de verdachte is aangetroffen. Via een uitdraai van de winkelvoorraad kan bovendien worden aangetoond dat de jas niet is afgerekend. Aan het PV worden ook foto's van de jas toegevoegd: 'Ik neem graag het zekere voor het onzekere, want ik weet niet precies wat ze verwachten.'

Vergelijkbaar is een situatie na afloop van een ontruiming van een hennepkwekerij. De twee politiemensen die belast zijn met de administratieve afhandeling hiervan, weten niet of het OM akkoord zou gaan met een handgeschreven machtiging van de HOVJ voor de ruiming. Om het zekere voor het onzekere te nemen gaat een van hen de machtiging toch maar invoeren (=overtypen).

3.5 Leidinggeven en 'administratieve lasten' in het team

Volgens Bozeman (1993; 2000) ligt een van de oorzaken van 'onnodige' bureaucratie in de relatie tussen operationele leiding en uitvoerders. Op een tamelijk laag niveau in de organisatie zou volgens hem door strakke leiding en strenge verantwoording 'ergerniswekkend' en 'onnodig' papierwerk ontstaan. In het onderzochte basisteam is hier geen sprake van, integendeel. Leidinggevers en medewerkers van het basisteam lijken in grote lijnen dezelfde opvat-

ting te hebben over de administratieve lasten die het politiewerk met zich meebrengt. De visie van leidinggevendenden sluit in belangrijke mate aan bij de praktische invulling die uitvoerende politiemensen in het team geven aan de administratieve verplichtingen. Zo wordt binnen het basisteam, met instemming van de leidinggevendenden, 'pragmatisch' omgegaan met de (administratieve) verplichtingen rond woninginbraken. Zowel leiding als uitvoerders vinden het belangrijk dat de 'administratieve lasten' zo veel mogelijk worden beperkt. Om het extra administratieve werk te verminderen, hoeven de teamleden in het geval van woninginbraak na een buurtonderzoek of terugmelding aan het slachtoffer geen controleformulier meer in te vullen in BVH. Of zoals een inspecteur het uitdrukt: 'Ik wil altijd proberen om zo weinig mogelijk last te hebben van regeltjes. We zorgen dat de vlaggetjes altijd op groen staan.'

In het basisteam lijken medewerkers in het algemeen tevreden over de wijze waarop leiding wordt gegeven. Medewerkers hebben niet het gevoel dat de leiding te hoge eisen stelt aan de verantwoording over hun werk of hen met extra administratief werk opzadelt. Leden van het team drukken dit als volgt uit: 'Onze leiding is vrij ontspannen.' En: 'Ik heb niet het gevoel dat we ons erg nadrukkelijk hoeven te verantwoorden.'

Slechts op één punt klagen enkele leden van het team. Zij hebben het gevoel dat zij rond de afhandeling van hennepzaken werkzaamheden moeten doen die naar hun idee volgens landelijke afspraken bij de districtsrecherche thuishoren. Naar hun indruk heeft de teamleiding niet de juiste afspraken gemaakt, waardoor nu medewerkers van het basisteam met veel (administratief) werk zijn opgezadeld dat niet thuishoort bij het team (en waarvan men zich afvraagt of de opbrengst niet te laag is).

Werkverdelers vervullen een belangrijke leidinggevende functie in het basisteam. Deze functie rouleert. Een brigadier is slechts enkele keren per maand de werkverdelers en moet deze rol met andere taken combineren. Daardoor zijn zij minder goed op de hoogte van lopende zaken en ook minder in staat medewerkers in het team te controleren of te ondersteunen. Hoewel werkverdelers de spil vormen in het basisteam, lijken ze onvoldoende ingewerkt en moeten ze daardoor extra leeswerk doen. Het is een functie die veel hectiek met zich meebrengt. Vanwege deze omstandigheden dreigen werkverdelers overbelast te raken. Ook zeggen sommige werkverdelers niet altijd te beschikken over de specialistische deskundigheid om alle aangiften, mutaties en PV's te kunnen controleren. Het gevolg daarvan is onder meer dat bij de afdeling VVC proces-

sen-verbaal binnenkomen die volgens de daar geldende normen niet aan de eisen voldoen. In de ogen van de leiding van de VVC-afdeling zou in het basisteam meer controle op dit werk mogen plaatsvinden, zodat 'zij elkaar strak bij de les houden'. In plaats van het door Bozeman (1993; 2000) gesuggereerde patroon, lijkt daarmee eerder van het tegenovergestelde sprake.

De administratieve belasting die politiemensen ervaren, verschilt, zelfs binnen één basisteam, met de wijze van leidinggeven. Tussen de werkverdelers en VVC-coördinatoren doen zich opmerkelijke verschillen voor. Terwijl de VVC-coördinatoren rechercheurs in veel gevallen ondersteunen (bijvoorbeeld door even een BVH-formulier op te zoeken), vindt deze vorm van ondersteunende sturing veel minder plaats door de werkverdelers. Werkbelasting en het feit dat hier sprake is van een roulerende functie, spelen hierbij een belangrijke rol.

3.6 Achtergronden volgens politiemensen

Wat zien politiemensen als de achtergronden van de 'onnodige' bureaucratie waar zij in hun werk tegen aanlopen? In deze paragraaf wordt bij het beantwoorden van deze vraag onderscheid gemaakt tussen achtergronden die binnen de politieorganisatie zelf liggen en externe achtergronden.

Achtergronden: intern

Bij veel leden van het onderzochte basisteam lijkt de indruk te overheersen dat 'onnodige' bureaucratie binnen de politie een al lang bestaand probleem is. Weliswaar wordt het probleem nu binnen de politie onderkend, maar men heeft het gevoel dat de aanpak ervan lang is blijven liggen. Signalen van overbodige regels en administratie zouden te lang onvoldoende zijn opgepikt:

'Het investeren in het wegwerken van bureaucratie is jarenlang blijven liggen. Het besef dat er veel moet gebeuren is er nu landelijk wel bij politie en OM, maar om de procedures [...] echt goed te laten aansluiten op ons werk, zul je heel erg fors moeten investeren. Er is ook wel wat in ontwikkeling, maar dat gaat langzaam. Onze organisatie is te weinig op leren en innoveren gericht. Er is te weinig onderzoekscapaciteit voorhanden om met onze processen aan de slag te gaan. Interne signalen worden te weinig opgepakt.'

In gesprekken worden soms voorbeelden genoemd van eerdere initiatieven om administratieve processen te vereenvoudigen, zonder dat men daarvan resultaat heeft gemerkt. Een wijkagent vertelt dat enkele jaren eerder een onderzoek heeft plaatsgevonden naar mogelijkheden om de processen rond winkeldiefstal te vereenvoudigen. Hij heeft echter sindsdien geen verbeteringen opgemerkt.

Veel politiemensen definiëren het probleem van 'onnodige' bureaucratie vooral in termen van gebrekkige ICT en omslachtige informatie- en registratieprocedures. In het verleden zouden die binnen de politie zijn ontwikkeld zonder dat daar uitvoerende politiemensen bij betrokken waren. Daardoor zou onvoldoende rekening zijn gehouden met de ervaringen, inzichten en wensen op de werkvloer. Veranderingen zouden zijn doorgevoerd zonder dat de bestaande procedures goed zouden zijn geanalyseerd. Procedures en ICT-systemen zouden daardoor onvoldoende zijn afgestemd op het werk dat moet gebeuren en dit zou hebben gezorgd voor extra administratieve ballast. Hoewel dit inmiddels in het beleid een aandachtspunt is bij de ontwikkeling van ICT bij de politie, vrezende enkele geïnterviewden dat er ook in de toekomst op dit punt praktisch weinig zal veranderen: 'De ICT-poot bij de politie is een ivoren toren. Je kunt ze vanaf de werkvloer niets wijsmaken en wij zijn bij de ontwikkeling van de systemen nooit betrokken geweest.'

Ondanks deze pessimistische geluiden, blijken politiemensen soms juist hoge verwachtingen te hebben van de mogelijkheden om de politie te bevrijden van veel 'onnodig' administratief werk. Daarbij wordt vooral veel verwacht van toekomstige ICT en nieuwe communicatiemiddelen. Men meent dat belangrijke oplossingen bijvoorbeeld zullen komen van het werken met smartphones waarbij men op straat al de administratie in BVH kan doen. Er wordt verwacht dat dit veel tijd en administratief werk zal besparen:

'BVH moet mobiel worden gemaakt, zodat je ter plaatste meteen je administratie kunt doen. Je moet ook kijken wat je telefonisch door kunt geven. Zet moderne middelen in waar dat kan. Loze meldingen kun je direct en snel afwerken. Mutaties moet je lopend op straat kunnen doorgeven. Ik zag Pietje Puk om elf uur in de Hoofdstraat, hij droeg een blauw shirt en een zwarte broek. En klaar.'

Een taakaccenthouder hennep meent dat als maar eenmaal panoramacamera's beschikbaar komen zijn werk aan schriftelijke processen-verbaal kan vermindere: 'Ik wil een panoramacamera die een situatieschets van de ruimte maakt.'

Daarmee kunnen de officier van justitie en de rechter de locatie ook prima beoordelen. Met moderne techniek kan het veel simpeler.'

Een ander wenkend perspectief waar leden van het team veel van verwachten, is de invoering van het frontoffice/backoffice-model (FOBO). Verwacht wordt dat dit de hoeveelheid administratief werk en bureaucratische ergernissen drastisch zal verminderen: 'In het werk zou volgens mij veel winst geboekt kunnen worden met FOBO. Je kunt dan gewoon op straat blijven. Die datatypistes zijn bovendien veel sneller dan wij.'

Achtergronden: extern

Politie mensen uit het onderzochte basisteam menen dat de onnodige bureaucratie bij de politie mede het gevolg is van het feit dat externe partijen onvoldoende oog hebben voor de gevolgen van nieuwe maatregelen voor de hoeveelheid werk die de politie moet doen. Nieuwe wetgeving en protocollen worden onvoldoende doordacht op hun gevolgen voor de administratieve belasting van de politie, zo is een veelvuldig gehoorde opvatting in het basisteam.

Hiervan worden uiteenlopende voorbeelden genoemd, zoals de recent ingevoerde verplichting om bij een woninginbraak na verloop van tijd een terugmelding te doen naar het slachtoffer:

'Neem de verplichte terugmelding. Daarbij is de politie opgezegd met enorme bureaucratische lasten. Nog even los van nut en noodzaak, de methodiek die wordt gebruikt is erg ouderwets. Het loopt weer via BVH. Daarin moet een formulier i281 worden aangemaakt. En vervolgens zit daar weer controle op. Je wilt niet weten hoeveel mensen daar binnen de politie op een of andere manier bij betrokken zijn. Het moet simpeler kunnen, maar Opstelten zelf weet volgens mij niet wat hij teweeg heeft gebracht.'

Andere voorbeelden die in dit verband worden genoemd hebben betrekking op ZSM, de Wet tolken en de Salduz-maatregel. In al deze gevallen zou van tevoren onvoldoende zijn doordacht wat deze maatregelen betekenen voor de administratieve belasting van de politie. Overigens luidt de kritiek van de politie mensen in de regel niet zozeer dat deze regelingen en procedures (geheel) overbodig zijn. Het gaat er eerder om dat de regelingen als te belastend of als slecht uitvoerbaar worden ervaren. Men heeft het gevoel dat er vooraf onvoldoende reke-

ning wordt gehouden met de voor het administratieve werk benodigde capaciteit. Soms hebben politiemensen het idee dat ook op een hoger niveau binnen de eigen organisatie het inzicht ontbreekt in de gevolgen van maatregelen voor het administratieve werk op uitvoerend niveau. In dit verband pleit men ervoor om bij het 'slimmer en efficiënter' maken van het politiewerk uitvoerders meer te betrekken en de gevolgen voor het hele werkproces in kaart te brengen. Men constateert overigens dat in het contact tussen OM en politie dit tegenwoordig meer lijkt te gebeuren dan in het verleden. Verschillende voorbeelden hiervan worden genoemd, onder meer met betrekking tot de ontwikkeling van een gezamenlijke BOB-kamer, de vereenvoudiging van het proces-verbaal bij rijden onder invloed, de ontwikkeling van een 'imprimé' en een gestandaardiseerd 'ruimingsformulier' voor de aanpak van hennepzaken. In al deze gevallen zou de hoeveelheid administratief werk voor de politie zijn verminderd. Telkens zou daaraan een intensieve samenwerking tussen politie en OM ten grondslag hebben gelegen.

3.7 Slot

Deze verkennende observatiestudie laat zien dat 'onnodige' bureaucratie voor medewerkers van het basisteam een herkenbare ergernis is. Veel van deze ergernissen voldoen overigens niet aan de omschrijving van Bozeman (1993; 2000) die ervan uitgaat dat het bij red tape gaat om activiteiten die geen functie voor de organisatie vervullen. Het gaat eerder om administratieve werkzaamheden die op de werkvloer van de politieorganisatie als onnodig complex, tijdrovend en omslachtig worden ervaren.

Tegelijk maken deze observaties duidelijk dat bij de klacht van 'onnodige' bureaucratie in de praktijk vaak meerdere thema's door elkaar lopen. Het gaat niet alleen om een veelheid van tijdrovende administratieve procedures, maar in de meeste gevallen ook om gebrekkige of gebruikersonvriendelijke politie-ICT, of om een complexe en weinig eenduidige wijze waarop het werk is georganiseerd.

Politiemensen verschillen in de mate waarin zij 'onnodige' bureaucratie ervaren en daar last van hebben. Voor een deel van hen is het een urgent probleem, waarbij vaak een opeenstapeling van op zich kleine problemen leidt tot een gevoel van een bijna onwerkbare situatie. Voor andere medewerkers daarentegen is het een thema dat eigenlijk wel meevalt en niet overdreven moet worden. Dit duidt ook op het al eerder in onderzoek (Brummelkamp & Linssen, 2006; Vlek, 2014) geconstateerde belang van het onderscheid tussen feitelijke

belasting en de belasting zoals die ervaren wordt. Tegelijk maakt deze studie duidelijk hoezeer beide begrippen afhankelijk zijn van context en individuele persoon. Bij sommige medewerkers lijken hoge verwachtingen te bestaan over het wegwerken van 'onnodige' bureaucratie. Dit 'wenkend perspectief' ontstaat mogelijk mede door doelen die op dit punt zijn geformuleerd in het beleid van landelijke overheid en politieorganisatie. Ook de feitelijke belasting is minder eenduidig dan mogelijk wel gedacht wordt. Feitelijke belasting (en deels daarmee ook ervaren belasting) is namelijk in belangrijke mate afhankelijk van de kennis en vaardigheden waarover de individuele politiefunctionaris beschikt. Ook hierin blijken zelfs binnen één team grote verschillen te bestaan.

In de wijze waarop uitvoerende politiemensen de 'onnodige' bureaucratie ervaren, speelt ook hun visie mee over de achtergronden daarvan. Velen van hen hebben het gevoel dat het probleem van 'onnodige' bureaucratie ontstaat en blijft bestaan omdat er in beleid te weinig zicht bestaat op en belangstelling is voor de gevolgen van nieuwe maatregelen, regels en procedures. Men heeft het gevoel dat bij cruciale beslissingen te weinig rekening wordt gehouden met de gevolgen voor uitvoerbaarheid en belasting op de werkvloer.

Deze observatiestudie heeft een grote hoeveelheid zeer uiteenlopende voorbeelden opgeleverd van bureaucratistische ergernissen en 'onnodige' bureaucratie binnen het basispolitiewerk. Deze verschillen onderling sterk naar aard, complexiteit en reikwijdte. Uiteindelijk zijn mede op grond van de in de observatiestudie opgedane inzichten en ervaringen vier thema's geselecteerd voor verder onderzoek naar de achtergronden van 'onnodige' bureaucratie. Zoals in hoofdstuk 1 al uit de doeken werd gedaan is daarbij gestreefd naar een selectie van naar hun aard diverse bureaucratistische ergernissen. Bovendien richt de aandacht zich op factoren die bijdragen aan het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie en op factoren die maken dat dit blijft voortbestaan. Op grond hiervan zijn vier thema's geselecteerd voor nader onderzoek:

- administratieve afhandeling van winkeldiefstal;
- verplichtingen na een geval van woninginbraak;
- het gebruik van standaardtekstblokken;
- frontoffice/backoffice.

In de volgende vier hoofdstukken wordt voor elk van deze thema's nagegaan welke achtergronden daarbij een rol spelen.

Administratieve afhandeling van winkeldiefstal

In dit hoofdstuk staat het administratieve werk bij de afhandeling van winkeldiefstal centraal. Voor medewerkers van het onderzochte basisteam vormt dit een van de grootste bureaucratische ergernissen. Verschillende omstandigheden dragen daaraan bij. Winkeldiefstal is een delict waarmee de politie vaak te maken krijgt. Daardoor worden politiemensen in een basisteam regelmatig geconfronteerd met het daarbij horende administratieve werk. Daarnaast kost de administratieve afhandeling van winkeldiefstal volgens politiemensen per geval relatief veel tijd. De administratieve belasting wordt bovendien als hoog ervaren omdat deze wordt afgemeten aan het als relatief licht ervaren karakter van dit delict (Kort, Fedorova & Terpstra, 2014: 47).

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de achtergronden van de ervaren ‘onnodige’ bureaucratie. Het gaat daarbij om twee vragen. Welke achtergronden hebben bijgedragen aan het ontstaan van de ervaren administratieve belasting? En waarom zijn al langer bestaande voorstellen tot reductie van ‘onnodige’ bureaucratie niet eerder ingevoerd? Met de beantwoording van beide vragen wordt geprobeerd meer zicht te krijgen op ontwikkelingen en omstandigheden die bijdragen aan het (voort)bestaan van ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie.

Bij de beantwoording van deze vragen doen zich verschillende belemmeringen voor. Ten eerste is ‘onnodige’ bureaucratie, zoals overigens van tevoren verwacht, meestal niet te herleiden tot een heldere en eenduidige besluitvorming. Integendeel, veelal is sprake van een moeilijk te doorgronden proces waarin meerdere actoren en factoren een rol spelen. Daarmee is de reconstructie van dit proces lastig. Ten tweede, en dat lijkt tamelijk specifiek voor deze casus, de ‘onnodige’ bureaucratie bij de afhandeling van winkeldiefstal bestaat uit een groot aantal deelhandelingen waarbij vooral de stapeling van administratieve activiteiten voor het gevoel van belasting en ergernis lijkt te zorgen. Een reconstructie van deze ‘onnodige’ bureaucratie zou vergen dat voor veel, vaak onderling losstaande administratieve handelingen wordt nagegaan welke omstandigheden daaraan hebben bijgedragen. Een dergelijke complexe analyse is in het kader van deze casestudie niet haalbaar. Daarom wordt hier volstaan met een analyse op hoofdlijnen. De in dit hoofdstuk geschetste analyse is gebaseerd op

een studie van relevante documenten en interviews met vier personen op verschillende sleutelfuncties, binnen en buiten de politie.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In de volgende paragraaf (§4.1) wordt eerst nagegaan uit welke 'ergerniswekkende' administratieve deelhandelingen de afhandeling van winkeldiefstal bestaat. Deze beschrijving is gebaseerd op de observaties in het basisteam. Bovendien wordt in deze paragraaf per onderdeel nagegaan wat de achtergronden daarvan zijn, waarbij elke beschreven deelhandeling zicht lijkt te bieden op een ander ontstaanstraject van 'onnodige' bureaucratie. Vervolgens komt de vraag aan bod waarom niet reeds eerder maatregelen gericht op vermindering van de administratieve lasten bij de afhandeling van winkeldiefstal zijn ingevoerd (§4.2). Een korte slotbeschouwing sluit dit hoofdstuk af (§4.3).

4.1 Afhandeling van winkeldiefstal: meerdere handelingen, meerdere ergernissen

Voor veel medewerkers van het onderzochte basisteam geldt de afhandeling van winkeldiefstal als de grootste bureaucratische ergernis in hun werk. Hierbij lopen verschillende problemen door elkaar: administratieve werkzaamheden die ingewikkeld zijn en veel tijd kosten, procedures en documenten die niet op elkaar zijn afgestemd, een gebrekkige ondersteuning van politie-ICT en de verwachting dat met tamelijk eenvoudige ingrepen het werk minder omslachtig zou kunnen worden ingericht. De afhandeling van een winkeldiefstal bestaat uit meerdere deelhandelingen. Bovendien kan de afhandeling verschillen al naar gelang gekozen wordt voor een politiestrafbeschikking, voor een strafrechtelijk vervolg via het OM of voor verwijzing naar het Halt-bureau. De achtergronden van de overbodige bureaucratie kunnen per deelhandeling verschillen. Daarom wordt hierna voor verschillende handelingen nagegaan welke achtergronden hebben bijgedragen aan het ontstaan/bestaan/voortbestaan van deze 'onnodige' bureaucratie.

Opmaken processen-verbaal

Een van de handelingen waarover medewerkers van het onderzochte basisteam bij de afhandeling van winkeldiefstal vooral klagen, is het opmaken van een proces-verbaal. Gesproken wordt van een 'forse administratieve belasting'. Men

is van oordeel dat het op te maken dossier uit te veel verschillende onderdelen bestaat, zoals de aanmelding cellenblok, het PV-aanhouding, de KVI (kennisgeving van inbeslagneming) en het beslag-PV. Met al deze onderdelen bij elkaar is men in de praktijk gauw een uur of meer bezig. Bovendien zorgt het onderscheid tussen verschillende processen ervoor dat dezelfde gegevens soms diverse malen moeten worden ingevoerd in BVH. Daarnaast moet van elk dossier een resumé worden gemaakt, een verplichting die eveneens als dubbel werk wordt ervaren. Politie mensen klagen erover dat de informatie in BVH niet overzichtelijk beschikbaar is, waardoor het nazoeken van informatie en het inlezen in het dossier veel tijd vergen. Dit speelt vooral bij overdracht van een zaak aan een collega. Als een collega bijvoorbeeld het verhoor van een verdachte overneemt (wat regelmatig voorkomt), kan het een halve dag kosten om de voor het verhoor relevante informatie inzichtelijk te krijgen.

Juist bij dit geval van ‘onnodige’ bureaucratie ligt een deel van de problemen op het uitvoerend niveau. Naast het feit dat regels en procedures omslachtig en complex zijn en BVH weinig gebruikersvriendelijk is, is de hoeveelheid tijd die besteed moet worden aan de administratieve afhandeling van winkeldiefstal afhankelijk van de kennis en vaardigheden waarover politie mensen op dit punt beschikken. Juist hier schieten die nogal eens tekort, waardoor administratieve werkzaamheden onnodig lang duren. Niet altijd is het de leden van het onderzoekte basisteam bijvoorbeeld duidelijk welke informatie zij moeten aanleveren en welke eisen het OM stelt aan een PV.

Uit interviews met sleutelpersonen komt naar voren dat recent veel aandacht is besteed aan het ontwikkelen van standaard-PV's voor de vier meest voorkomende delicten, waaronder winkeldiefstal. Het is de bedoeling dat dit in samenhang met ZSM ontwikkelde standaard-PV mobiel gebruikt kan worden. Met het aanvinken van het strafbaar feit en het invoeren van het burgerservicenummer zouden relevante gegevens en te stellen vragen direct zichtbaar worden. Voor het invoeren van de verklaring van de verdachte kan deels gebruik worden gemaakt van vaste tekstblokken. Het PV zou direct naar de backoffice worden gestuurd, waarna het later alleen nog moet worden ondertekend. Het PV zou op deze manier aanzienlijk korter worden (hooguit twee A4'tjes) en de huidige veelvoud van losse documenten kunnen vervangen.

Het rapport van de Algemene Rekenkamer *Prestaties in de strafrechtketen* uit 2012 zou in deze ontwikkeling als katalysator hebben gewerkt en hebben bijgedragen tot meer besef van de inefficiëntie in de werkprocessen. Ook zou daarmee ‘een toegenomen urgentiegevoel’ zijn ontstaan om de administratieve ballast aan te

pakken. Gemakkelijker dan in het verleden zouden nu politie en OM elkaar kunnen vinden in de aanpak van deze 'onnodige' bureaucratie. De verwachting is dat met deze standaardisering van het proces-verbaal op een afzienbare termijn de administratieve afhandeling van winkeldiefstal aanzienlijk vereenvoudigd zal worden, waardoor politiemensen hieraan minder tijd kwijt zullen zijn.

Nog afgezien van de vraag of de ontwikkeling van deze standaard-PV's in de toekomst inderdaad zo effectief zal zijn dat de ergernis over 'onnodige' bureaucratie bij de politie terug zal worden gedrongen, komt de vraag op waarom het zo lang geduurd heeft voordat men aan de slag ging met deze vereenvoudiging.

Opvallend én veelzeggend is dat zelfs de geïnterviewde, goed ingevoerde specialisten op dit terrein moeite hebben aan te geven welke omstandigheden eraan hebben bijgedragen dat het opmaken van een PV voor winkeldiefstal heeft kunnen uitgroeien tot een van de belangrijkste bureaucratische ergernissen op de werkvloer van de politie. Blijkbaar is het zelfs voor hen lastig achteraf te reconstrueren welke ontwikkelingen daaraan ten grondslag hebben gelegen.

Zij noemen in eerste instantie twee omstandigheden. Ten eerste is hier geen sprake geweest van een logische ontwikkeling, maar van een 'blind' proces dat bestond uit kleine stappen. Bij iedere stap ontdekte men nieuwe problemen of ontstonden nieuwe vragen en behoeften. Vervolgens werden hiervoor (vaak technische) oplossingen gezocht die niet alleen het systeem in stand hielden, maar bovendien vaak bestonden uit een verdere perfectionering van het bestaande. Gevolg hiervan was dat de ontwikkelde werkwijze en systemen steeds complexer werden en de werkbaarheid ervan afnam:

'Je kunt niet zeggen dat mensen het voor hun lol ingewikkelder hebben gemaakt dan nodig. Ik denk dat het langzamerhand zo gegroeid is. Je werd afhankelijk van ICT [...] Er werden bepaalde formats en sjablonen gebruikt en die zijn steeds verder uitgebreid, omdat men bang was iets te vergeten.'

Dit werd volgens de geïnterviewden versterkt door een tweede factor, namelijk dat tot een aantal jaren geleden de aandacht voor en het besef van 'onnodige' bureaucratie binnen de politie tamelijk gering waren: 'Hoe komt het nou dat vereenvoudigingen die we nu zien bij bijvoorbeeld de afhandeling van winkeldiefstal niet eerder zijn doorgevoerd? Dat weet ik niet zo goed. Ik denk ook dat het niet zo speelde.' Deze tweede factor versterkte het blinde proces van toenemende complexiteit.

Verder speelden hier enkele meer specifieke omstandigheden een rol. In het regionaal politiebestedel dat tot en met 2012 in Nederland bestond, was sprake van een sterke fragmentering. Veel regio's, soms ook districten, hadden hun eigen administratieve processen. Het bleek in die structuur vaak lastig landelijke en bindende afspraken te maken. Het gevolg was dat ieder voor zich met zijn eigen variant van het genoemde blinde proces verder ging. Alle in het kader van deze casestudie geïnterviewde sleutelpersonen gaan ervan uit dat het met het nationale bestel gemakkelijker is geworden landelijke afspraken te maken. Daarmee kunnen eenvoudiger en eenduidige administratieve werkwijzen worden ontwikkeld en ingevoerd.

Ook konden in het verleden problemen blijven bestaan omdat het OM weinig besef had van en interesse toonde voor de administratieve lasten bij de politie. Een van de geïnterviewden meent dat dit samenhangt met de financieringssystematiek van het OM, die deels was gebaseerd op een vergoeding per zaak. Hiervan zou een onvoldoende prikkel zijn uitgegaan om de administratieve lasten bij de politie te verminderen. Tot slot meent een van de geïnterviewden dat de onnodige complexiteit van PV's ook ontstond omdat politie en OM te veel vasthielden aan eenmaal gegroeide praktijken en systemen. Enkele geïnterviewden wijzen overigens op het grote contrast tussen het gebrek aan belangstelling voor 'onnodige' bureaucratie dat tot een aantal jaren geleden domineerde en de vervolgens snel gegroeide aandacht voor dit thema.

Ondersteuning via ICT

De beslissing tot vereenvoudiging van de processen-verbaal voor de meest voorkomende delicten werd genomen in 2013. Invoering daarvan vereist echter aanpassing van BVH. Verschillende geïnterviewden vertellen dat deze aanpassing om uiteenlopende redenen op korte termijn niet mogelijk was en daarom voorlopig bleef liggen. Binnen de politie ontbrak de ICT-capaciteit om de benodigde veranderingen door te voeren. Dit was mede een gevolg van het feit dat met de overgang van het regionale bestel naar de Nationale Politie veel werk verzet moest worden om de continuïteit van bestaande systemen te kunnen garanderen. De tijd en capaciteit ontbraken om ook nog projecten gericht op ingrijpende vernieuwing op te pakken:

'Al in 2013 was de vraag hoe die nieuwe formats aan de collega's aangeboden konden worden. Toen liepen we vast in de modder van de huidige

ICT-systemen. Het gaat hier niet om een fundamentele wijziging, daarom is de afweging gemaakt om nog een aanpassing te doen in de huidige BVH.'

Gelet op de beperkte capaciteit en prioriteiten is besloten voorlopig te kiezen voor aanpassing van de huidige BVH. Naar verwachting zullen pas vanaf 2016 de tijd en capaciteit beschikbaar zijn om een nieuw BVH-systeem te ontwikkelen. Tot die tijd wordt de bestaande BVH geconsolideerd (zie ook CIO Politie, 2013: 23).¹ De verwachting is overigens dat als er weer ruimte is voor het ontwikkelen van een nieuw registratiesysteem bij de politie, de beoogde vereenvoudigingen in de administratieve werkzaamheden snel kunnen worden gerealiseerd: 'Op dit soort dossiers gebeurt voorlopig niet veel, de consolidatie van BVH krijgt op dit moment voorrang. Daar pompen we nu al onze uren en geld in. Ik denk dat als daar binnen een paar jaar ruimte voor komt, de ontwikkelingen wel heel snel zullen gaan.'

Voorgeleiding aan de hulpofficier

Medewerkers van het basisteam missen de mogelijkheid om van winkeldiefstal verdachte personen ter plaatse voor te geleiden aan de hulpofficier. Zij vragen zich af of deze voorgeleiding in sommige gevallen niet telefonisch zou kunnen, eventueel met beeldverbinding.

Twee factoren maken dat dit niet gebeurt. Ten eerste blijken hulpofficieren er moeite mee te hebben als zij slechts via de telefoon contact zouden hebben met de verdachte. Zij zijn van oordeel dat zij de verdachte persoonlijk moeten kunnen zien bij een gesprek om ook de gezichtsuitdrukkingen te kunnen waarnemen. Ten tweede is telefonische voorgeleiding niet op alle locaties (even) zinvol of nodig. Zo zijn in een plattelandsg gebied de reisafstanden groter en dus zal er eerder behoefte ontstaan aan telefonisch contact tussen hulpofficier en verdachte. Bovendien ontbreken op sommige locaties de technische voorwaarden voor een televerhoor door de hulpofficier. Daarmee zijn de factoren die hier een rol spelen sterk gebonden aan de lokale context. Beperkingen als gevolg van landelijk opgelegde procedures of regels spelen hier minder een rol.

1 De keuze om BVH (een doorontwikkeling van oude politie-ICT) in te voeren in 2006 is achteraf als onverstandig beoordeeld. Overigens kondigde minister Opstelten al eerder voor 2014 een vervanger van BVH aan (zie ook Algemene Rekenkamer, 2011; Kort, 2012).

Politiestrafbeschikking bij winkeldiefstal

Veel politiemensen uit het onderzochte basisteam zijn van oordeel dat de administratieve lasten te hoog zijn als er na winkeldiefstal besloten wordt tot een politiestrafbeschikking. Deze afdoening is onder meer mogelijk in het geval van *first offenders*. Ook dan moet aan een aantal eisen worden voldaan, zoals het opnemen van het landelijk aangifteformulier, het horen van verdachte en getuigen, en het voorgeleiden van de aangehouden persoon bij de hulpofficier. Veel politiemensen uit het basisteam pleiten ervoor bij eenvoudige diefstal (*first offender*) een procedure te volgen zoals bij de administratiefrechtelijke afdoening bij sommige verkeersovertredingen (zogenaamde Mulderfeiten): ‘... ik denk dat het vereenvoudigd kan worden. Ik zie niet zo veel verschil tussen een simpele winkeldiefstal en het verkeersbonnetje op straat.’ Men is daarmee van oordeel dat de huidige afdoening via een politiestrafbeschikking onvoldoende leidt tot vermindering van administratieve lasten. Opmerkelijk is overigens hoe verschillend politiemensen de noodzaak van aanhouding en verhoor van de verdachte beoordelen in geval van winkeldiefstal (diefstal uit een winkel, 310 Sr.) en woninginbraak (diefstal na inbraak, 311 Sr.), hoewel de twee delicten verwant zijn. Blijkbaar bestaat de neiging om winkeldiefstal als een licht delict te beschouwen, soms eerder als ‘kattenkwaad’ wanneer het gaat om minderjarigen. In die gevallen worden procedures eerder als ‘overbodig’ beschouwd, terwijl dezelfde verplichtingen in geval van een woninginbraak in het basisteam niet ter discussie staan. Dat in sommige gevallen de geleden schade van winkeldiefstal voor de winkelier tamelijk gering is, lijkt aan de opvattingen over de procedures bij een winkeldiefstal bij te dragen. Volgens sommige politiemensen zou de desinteresse van collega’s voor winkeldiefstal en de afhandeling daarvan mogelijk versterkt worden omdat ook slachtoffers (winkeliers) soms ambivalent zouden staan tegenover het belang van die afhandeling.

De belangrijkste achtergronden waarom vastgehouden wordt aan de genoemde procedures en ‘administratieve’ verplichtingen in de afdoening van een winkeldiefstal, zijn juridisch van aard. Ze hebben te maken zowel met de waarborgen die gelden in de afdoening in geval van winkeldiefstal, als met de maximale straf die op dit delict staat. Bij een verkeersovertreding kan het bewijs direct worden geleverd, hetzij doordat het wordt vastgelegd door een verkeerscamera, hetzij doordat de overtreding direct is waargenomen door de politiefunctionaris (verbalisant). Bij de administratieve vereenvoudigingen die politiemensen voorstellen, moet worden gerealiseerd dat het hier gaat om een afweging van

enerzijds het belang van een vermindering van administratieve lasten tegenover anderzijds het vasthouden aan juridische waarborgen en overwegingen.

Opvragen van camerabeelden

Bij afhandeling van winkeldiefstal willen politiemensen soms gebruik kunnen maken van beschikbare camerabeelden. Indien deze beelden zijn gemaakt in het kader van gemeentelijk cameratoezicht (art. 151c Gemeentewet), kan de politie ze rechtstreeks gebruiken voor de opsporing. Als het echter gaat om camerabeelden van een particulier (in de regel de winkelier), dan moet sinds 2006 de officier van justitie de beelden met een schriftelijk bevel vorderen (art. 126nd Sv). Zoals eerder werd geconstateerd in de evaluatie van de Wet bevoegdheden vorderen gegevens (Wbvg) ervaren politiemensen en andere opsporingsambtenaren deze verplichting als overbodig (Spapens, Siesling & De Feijter, 2011: 93-94). Deze overtuiging wordt versterkt door de ervaring van veel politiemensen dat winkeliers in verreweg de meeste gevallen bereid zijn camerabeelden vrijwillig aan de politie af te staan.

In een wetsvoorstel dat in behandeling is bij de Tweede Kamer² stelt de regering dat het door de officier van justitie laten vorderen van camerabeelden voor de politie veel werk oplevert. Daarom zou volgens het wetsvoorstel de politie in geval van winkeldiefstal in een winkelcentrum of drukke straat sneller en eenvoudiger moeten kunnen beschikken over aanwezige camerabeelden. Om de administratieve lasten voor de politie te verminderen, stelt de regering voor in de toekomst te volstaan met vordering van de camerabeelden door de opsporingsambtenaar. Tegelijk worden de eisen tot schriftelijke verslaglegging aangepast, waardoor er minder administratief werk is voor de politie.

De discussie die over dit wetsvoorstel is ontstaan, werpt licht op de juridische overwegingen die er tot op heden toe hebben bijgedragen dat werd vastgehouden aan de verplichtingen vanuit de Wbvg. Al eerder concludeerden de onderzoekers die de Wbvg hadden geëvalueerd dat het niet verstandig zou zijn de procedure waarbij de officier van justitie met een vorderingsbevel de camerabeelden opvraagt, slechts toe te passen op de 'moeilijke gevallen' (Spapens,

2 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de versterking van het presterend vermogen van de politie (kamerstuk 33747).

Siesling & De Feijter, 2011: 94). In dezelfde lijn is de Raad van State van oordeel dat de overweging over de efficiëntie van politie en Openbaar Ministerie niet leidend kan zijn voor de vraag ‘of schrappen (van de waarborgen) wenselijk is’ (TK 33747, nr. 4: 2). De Raad van State meent dat het wetsvoorstel zal leiden tot aantasting van de ‘bestaande waarborgen voor een noodzakelijke en proportionele inzet van bevoegdheden, die een inbreuk inhouden op de persoonlijke levenssfeer, zoals die op het moment van invoer noodzakelijk werden gevonden’ (TK 33747, nr. 4: 1).

Met het wetsvoorstel komt de regering tot een andere afweging tussen enerzijds juridische waarborgen en het belang van de persoonlijke levenssfeer, en anderzijds de noodzaak van het vergroten van de efficiëntie van de politie door vermindering van administratieve werkzaamheden. Daarmee wordt duidelijk dat de achtergronden van het (voort)bestaan van administratieve werkzaamheden in het kader van de Wbvg voor de politie liggen in een combinatie van juridische en politieke afwegingen.

Dubbele formulieren

In geval van winkeldiefstal moet de politie behalve een handgeschreven aangiftebon een winkeldiefstalformulier invullen. Beide zijn voor het dossier bestemd. Het verschil tussen beide is dat op het formulier ook de gestolen goederen moeten worden vermeld. Noch de analyse van de dossiers, noch de interviews met sleutelpersonen hebben duidelijk kunnen maken waarom de twee formulieren naast elkaar worden gebruikt en waarom deze niet beter op elkaar zijn afgestemd. Dit mag als typerend worden beschouwd voor de vaker optredende ondoorzichtigheid met betrekking tot de achtergronden van ‘onnodige’ bureaucratie.

4.2 Nogmaals: ‘Minder regels, meer blauw’

Politie mensen werkzaam op het onderzochte basisteam noemen verschillende oplossingen voor de administratieve belasting die zij ervaren bij de afhandeling van winkeldiefstal. Veel van deze oplossingen zijn niet nieuw. Deels werden ze al genoemd in het rapport *Minder regels, meer blauw* van een interdepartementale werkgroep uit 2003 (zie ook Brummelkamp & Linssen, 2006). Volgens een van de geïnterviewden, destijds lid van de werkgroep, werden deze voorstellen

voor een belangrijk deel ontleend aan wat er in die jaren leefde onder politiemensen. Een deel van de maatregelen waar de werkgroep voor pleitte, had betrekking op de automatisering, zoals het mogelijk maken van elektronische aangifte, het ontwikkelen van een digitaal PV, het komen tot vormen van televoorgeleiding en televerhoor, en tot telefonische voorgeleiding aan de hulpofficier. Daarnaast stelde deze werkgroep in 2003 een uitbreiding voor van enkele bestaande regelingen die als doel hadden de administratieve lasten terug te dringen. Het ging hierbij onder meer om uitbreiding van de mogelijkheden tot het aanbieden van een politietransactie of een OM-transactie en om verdere afspraken tussen politie en ketenpartners (Werkgroep doorlichting regelgeving executieve politietaken, 2003: 36-38).

Gelet op de vragen die in dit hoofdstuk centraal staan, is het relevant na te gaan in hoeverre de aanbevelingen van de werkgroep inmiddels zijn gerealiseerd en welke omstandigheden daarbij een rol hebben gespeeld. Van de twee categorieën aanbevelingen van de werkgroep tot verlichting van administratieve lasten, zijn de aanpassingen van regels en procedures het meest beklijfd. Zo heeft de politie gedelegeerde bevoegdheden gekregen in de vorm van de voormalige politietransactie en de huidige politiestrafbeschikking. Ook het eerdergenoemde wetsvoorstel om bij het opvragen van camerabeelden te kunnen volstaan met een vordering door de opsporingsambtenaar (politiefunctionaris) past in deze lijn om de administratieve werkzaamheden bij de afhandeling van winkeldiefstal te verminderen.

De maatregelen op het gebied van de automatisering hebben uiteenlopende ontwikkelingen op gang gebracht, maar die hebben tot op heden minder tot concrete resultaten geleid. Verschillende factoren hebben hier een rol gespeeld. Aanpassing van wet- en regelgeving kon veel meer top-down worden opgelegd en was minder afhankelijk van samenwerking en overeenstemming tussen verschillende partijen. Daarentegen waren aanpassingen in de automatisering en organisatie daar juist sterk van afhankelijk:

'De vereenvoudiging van regelgeving die in het rapport werd bepleit, heeft weinig belemmeringen ondervonden. Er is in de wetgeving nogal wat aangepast. Dat gebeurt top-down. Juridisch zijn er maar weinig struikelblokken, die lagen veel meer op het organisatorische vlak. Ieder moest vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid aan de slag gaan. Er moest iets aan de wetgeving worden gedaan en de politiekorpsen en parketten moesten met de adviezen aan de slag. Van bovenaf was daarop weinig tot geen regie. De korpsen moesten het zelf doen en waren ook zelf verant-

woordelijk [voor het aanpassen van werkprocessen en automatisering]. Bij nieuwe wetgeving spelen de afstemmingsproblemen die je verder zo veel zag veel minder. Het was van bovenaf helder gemaakt wat er moest gebeuren.'

Achteraf gezien werd in 2003 de complexiteit van de aanpassing van ICT-systemen mogelijk onderschat. Deze complexiteit werd mogelijk (onbedoeld) nog vergroot doordat lange tijd de neiging bestond voor afzonderlijke politietaken aparte applicaties te ontwikkelen. De complexiteit werd daarnaast versterkt door een derde factor, namelijk door de toenmalige regionale politiekorpsen die allemaal beschikten over hun eigen ICT-systemen: 'Toen we onze voorstellen deden, hadden we geen idee van de complexiteit. De politie werkte zelf op dat moment nog met per korps verschillende ICT-systemen [...] Er is gewoon veel tijd nodig om tot overeenstemming te komen en om de moeilijke technische opgave in te vullen.' Deze problemen werden versterkt doordat de regionale korpsen vaak vasthielden aan hun eigen visie en systemen. Afstemming en samenwerking bleven problemen geven, ook nadat vanaf 2006 landelijke ICT-systemen werden ingevoerd: 'Het heeft geduurd tot 2006 voordat de politie meer eenduidige informatiesystemen kreeg, maar waarbij natuurlijk meteen allerlei problemen ontstonden en ook onderlinge verschillen bleven bestaan. Je zag de korpsen zich als 26 zelfstandige eenheden gedragen.' Van een duidelijke, korps overstijgende regie op de ontwikkeling van automatisering en veranderingen in werkprocessen was lang geen sprake. Bovendien bleek het moeilijk andere partijen uit de strafrecht keten erbij te betrekken. Ook hier gold dat iedere partij meer bezig was met de eigen winkel: 'Het was lastig om de keten tot samenwerking te brengen. OM en rechtspraak stellen zich over het algemeen onafhankelijk op. Dat is gewoon deel van het probleem.' Lange tijd bestond de neiging bij vernieuwingen in de ICT onvoldoende rekening te houden met behoeften en ervaringen op de werkvloer. Dit droeg ertoe bij dat nieuwe ICT vaak werd ervaren als van bovenaf opgelegd. Dit versterkte mogelijk het verschijnsel dat voorstellen tot verbetering ook door direct leidinggevendenden werden genegeerd.

4.3 Slot

Welke factoren hebben bijgedragen aan de 'onnodige' bureaucratie in de afhandeling van winkeldiefstal door de politie? Zoals in §1.3 al werd aangegeven,

gaat het hier niet om de vraag of en in hoeverre hier feitelijk sprake is van zware administratieve lasten voor politiemensen. Bij de hier gegeven analyse is uitgegaan van de wijze waarop politiemensen in het onderzochte basisteam 'onnodige' of 'overbodige' bureaucratie zelf definiëren.

In de inleiding van dit hoofdstuk werd verondersteld dat deze analyse complex zou zijn, omdat de 'onnodige' bureaucratie in de afhandeling van winkeldiefstal betrekking heeft op verschillende (onderling samenhangende) deelhandelingen. Dit veronderstelde nadeel bleek ook een voordeel te zijn: de casus winkeldiefstal bevatte meerdere subcases, waarbij elk van deze subcases licht kon werpen op telkens andere relevante factoren.

Zoals al aan de orde kwam in hoofdstuk 1 en 2, maakt Bozeman (1993; 2000) onderscheid tussen twee trajecten in de wijze waarop red tape kan ontstaan. Er zijn regels die van meet af aan 'onnodig' belastend zijn en regels die dat op den duur in de uitvoering worden. De hier gegeven analyse laat zien dat het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie vaak minder inzichtelijk is dan deze tweedeling suggereert. Zelfs voor directbetrokkenen is soms niet duidelijk welke ontwikkelingen en achtergronden een rol hebben gespeeld. Bovendien bestaat er een grotere diversiteit aan trajecten dan de tweedeling van Bozeman suggereert. Het gaat niet alleen om het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie, maar ook om het voortbestaan daarvan, soms terwijl het beleid hier al jaren tegen is gericht.

In lijn met de analyse van Bozeman blijkt een deel van de 'onnodige' bureaucratie te ontstaan op het niveau van de uitvoering. Gebrek aan kennis en vaardigheden van uitvoerende politiemensen, opvattingen over politiewerk en het gepercipieerde belang van uiteenlopende delicten (zoals winkeldiefstal), voorkeuren voor bepaalde ingesleten werkwijzen (als het persoonlijk willen spreken van een verdachte), maar ook specifieke lokale omstandigheden kunnen hierbij een rol spelen, zowel in bevorderende als belemmerende zin. Daarnaast zijn verschillende typen trajecten te onderscheiden die kunnen uitmonden in 'onnodige' bureaucratie. Soms is sprake van een min of meer blind proces: kortetermijnbeslissingen leiden ertoe dat stap voor stap uit te voeren regels en procedures complexer en omslachtiger worden. Dit patroon kan zich ook voordoen in de ontwikkeling van relevante ICT-systemen. Binnen bestaande systemen wordt telkens gezocht naar oplossingen en aanpassingen voor nieuw opduikende problemen en vragen, met als uiteindelijke effect dat de uitvoerbaarheid en werkbaarheid steeds minder worden. In andere gevallen worden beoogde vereenvoudigingen vertraagd of geblokkeerd omdat de technische voorzieningen te wensen over laten of bij gebrek aan capaciteit. Tot slot komen

belastende administratieve regels en procedures soms tot stand of worden niet gewijzigd op grond van juridische en/of politieke overwegingen. Of in deze gevallen vooraf het besef bestond dat sprake was van een *rule born bad* (zoals Bozeman het noemt) is echter vaak de vraag. Vaak lijkt in het verleden eerder weinig oog te hebben bestaan voor de vraag of een nieuwe regel of procedure zou kunnen leiden tot 'onnodige' bureaucratie of administratieve belasting.

De hier gegeven analyse maakt duidelijk dat ook enkele meer algemene factoren hebben bijgedragen aan het ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie bij de afhandeling van winkeldiefstal. Deze factoren lijken elkaar ook in hun effect te kunnen versterken: besef en urgentiegevoel, het vasthouden aan bestaande, gefragmenteerde processen en systemen, juridische en politieke overwegingen, een gebrek aan afstemming en regie, de trage ontwikkeling van politie-ICT en de afstand van ontwikkelaars van nieuwe procedures en technieken tot de ervaringen en wensen op de werkvloer, kunnen hierbij van belang zijn.

Terugkoppeling na aangifte woninginbraak

Gelijktijdig met de start van de Nationale Politie per 1 januari 2013 werd ingevoerd dat elke aangever van woninginbraak binnen twee weken van de politie een terugkoppeling zou moeten krijgen over de voortgang in zijn of haar zaak. Het eerdergenoemde onderzoek in het basisteam (hoofdstuk 3) laat zien dat deze verplichting door politiemensen als belangrijke ‘bureaucratische’ ergernis wordt ervaren. Hun onvrede richt zich deels op de wijze waarop de terugkoppeling vorm heeft gekregen, deels op de administratieve afhandeling daarvan.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de achtergronden zijn van het ontstaan en voortbestaan van deze ‘onnodige’ bureaucratie. Om hierop zicht te krijgen zijn relevante (beleids)documenten bestudeerd en hebben interviews plaatsgevonden met vier sleutelpersonen (werkzaam in verschillende functies bij zowel het ministerie van Veiligheid en Justitie als de politie).

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt een korte voorgeschiedenis geschetst van het beleid rond deze thematiek (§5.1). Vervolgens wordt teruggegrepen op het onderzoek in het basisteam om na te gaan waarop de onvrede van politiemensen zich hier precies richt (§5.2). Daarna komen de factoren en omstandigheden aan bod die een rol hebben gespeeld in het ontstaan en voortbestaan van deze ‘onnodige’ bureaucratie (§5.3). Tot slot (§5.4) worden enkele voorlopige conclusies uit deze casus op een rij gezet.

5.1 Voorgeschiedenis

Eind 2012 publiceerde de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) het rapport *Aangifte doen: de burger centraal?* Hierin concludeerde de Inspectie dat burgers overwegend negatief oordelen over het aangifteproces. Er is volgens dit rapport onvoldoende sprake van een eenduidige afhandeling en opvolging van aangiften, inclusief de terugkoppeling naar de aangever. Volgens de Inspectie is burgers vaak onvoldoende duidelijk hoe aangifte kan worden gedaan en wat daarmee gebeurt. Volgens de Inspectie leidt een gebrek aan terugkoppeling bij burgers

die aangifte hebben gedaan tot het gevoel dat de politie hen onvoldoende serieus neemt. Daardoor zouden burgers het vertrouwen in de politie verliezen en minder bereid zijn een volgende keer weer aangifte te doen.

Hoewel de politie al eerder initiatieven nam om het aangifteproces en de terugkoppeling daarover te verbeteren, zijn naar het oordeel van de Inspectie de resultaten daarvan onvoldoende. Geconstateerd wordt dat (met één uitzondering) de regionale korpsen niet persoonlijk terugkoppelen, maar door middel van een standaardbrief. De Inspectie constateert dat al in 2008 de Raad van Hoofddcommissarissen dergelijke verschillen in terugkoppeling als ongewenst beschouwde. In haar rapport geeft de Inspectie verschillende aanbevelingen. Niet alleen zou de politie 'structureel' moeten terugkoppelen aan aangevers over wat er met hun aangifte gebeurt, maar bovendien zou dat landelijk overal op dezelfde wijze moeten gebeuren. Daarnaast bepleitte de Inspectie om bij de terugkoppeling zo veel mogelijk gebruik te maken van persoonlijk contact en informatie te verstrekken over wat de politie heeft gedaan en over eventuele successen daarbij (Inspectie VenJ, 2012: 14-15).

In zijn reactie op dit rapport van de Inspectie stelt de minister van Veiligheid en Justitie in november 2012 dat de Nationale Politie 'met voorrang uitvoering aan de verbetering van het aangifteproces' moet geven. Burgers zouden volgens de minister er recht op hebben informatie te krijgen over het vervolg van hun aangifte: 'Kortom: als je aangifte doet, zie je daarvan het resultaat!', zo schetst de minister hoe het volgens hem hoort te gaan. Hij besluit in zijn reactie op het rapport van de Inspectie dat er een 'structurele uniforme terugkoppeling aan de aangever' moet komen over wat wel en niet is gedaan met een aangifte. De minister constateert dat aangevers van een *high impact crime* veelal een terugkoppeling krijgen, maar dat dit niet 'uniform en structureel' is geregeld. De minister doet daarom de toezegging: 'Vanaf 1 januari 2013 start de politie met het persoonlijk informeren van alle aangevers van woninginbraken binnen maximaal twee weken over de voortgang van de behandeling van hun aangifte.' Bovendien beslist de minister dat vanaf begin 2014 alle aangevers van een *high impact crime* binnen maximaal twee weken persoonlijk een terugkoppeling ontvangen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2012: 5).

Met deze reactie sloot de minister overigens aan bij een al eerder geformuleerd uitgangspunt van de Nationale Politie. In het *Dienstverleningsconcept Nationale Politie* (Biemolt e.a., 2012: 7) werd al als doelstelling opgenomen dat slachtoffers van een *high impact crime* altijd binnen twee weken een persoonlijke terugkoppe-

ling van de politie zouden moeten krijgen. In het *Inrichtingsplan Nationale Politie* (Kwartiermaker Nationale Politie, 2012) wordt deze doelstelling herhaald: slachtoffers, melders en aangevers van een high impact crime dienen altijd binnen twee weken ‘een persoonlijke reactie’ te krijgen. Gestart wordt met terugkoppeling bij woninginbraak (Kwartiermaker Nationale Politie, 2012: 64-65).

In de praktijk blijkt de verplichting tot terugkoppeling voor de politie echter problemen op te leveren. In het *Tweede onderzoek vorming Nationale Politie* constateert de Inspectie dat het aantal terugkoppelingen na woninginbraak in 2013 is toegenomen en dat politiemensen de terugkoppeling aan burgers belangrijk vinden. Zij twijfelen echter of terugkoppeling binnen twee weken wel zinvol en niet te vroeg is. Bovendien bestaan er nog steeds verschillen in de wijze waarop de terugkoppeling wordt uitgevoerd. Veel politiemensen ervaren de sturing op de terugkoppelplicht als ‘overdreven strak’. Om deze reden en omdat het te gebruiken administratief formulier ervaren wordt als ‘onpraktisch’, blijkt in de praktijk creatief te worden omgegaan met de registratieplicht. Gevolg is dat de registratie van de terugkoppeling ‘niet altijd overeenkomstig de realiteit’ is (Inspectie VenJ, 2014: 39-41). Deze bevindingen van de Inspectie komen sterk overeen met het beeld dat dit onderzoek in het basisteam (hoofdstuk 3) opleverde.

5.2 Persoonlijke terugkoppeling: bron van ergernis

Ook in het onderzochte basisteam bestaat brede steun voor terugkoppeling aan burgers na een aangifte van woninginbraak. Uit observaties en interviews blijkt dat politiemensen in het team gemotiveerd zijn de terugkoppeling na aangifte van woninginbraak te verzorgen: ‘Iedereen is het eens over het belang van een goede dienstverlening aan de burger en dat terugkoppeling na aangifte daar een bijdrage aan levert.’ Tegelijk vormt de manier waarop de terugkoppeling is georganiseerd een ‘hoogscorende’ frustratie binnen het basisteam.

Deze ergernis betreft twee verschillende elementen van de terugkoppeling. Ten eerste vinden politiemensen het onwerkbaar dat de terugkoppeling verplicht binnen veertien dagen moet plaatsvinden. Niet alleen tijdgebrek speelt daarbij een rol. Belangrijker is dat in veel gevallen de politie binnen deze twee weken onvoldoende informatie heeft om zinvol te kunnen terugkoppelen. Met uitzondering van gevallen waarin wordt geseponeerd of waarin geen verder onderzoek wordt ingesteld, zou binnen veertien dagen vaak nog weinig te melden zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval als een verdachte moet worden ontbo-

den. Voordat de ontboden verdachte feitelijk op het bureau is geweest en gehoord, zijn er vaak al meer dan twee weken verstreken. Politie mensen vinden het lastig een aangever te moeten bellen, terwijl ze nog niks te vertellen hebben over de voortgang van het onderzoek, een situatie die zich met enige regelmaat blijkt voor te doen.

Het tweede in het basisteam ervaren probleem heeft betrekking op de verplichte registratie van de terugkoppeling in de Basisvoorziening Handhaving (BVH). Deze registratie wordt beschouwd als omslachtig en onnodig tijdrovend. Bovendien hebben politie mensen het gevoel dat deze registratie vooral dient als controle middel op de uitvoering van de terugkoppeling. In hun ogen is hier sprake van *overcontrol*.

In het onderzochte basisteam deelde de leiding het ongenoegen van de medewerkers over de terugkoppeling in belangrijke mate. Om de medewerkers in het team het als overbodig beschouwde administratieve werk te besparen, had de leiding besloten de BVH-formulieren standaard vooraf in te laten vullen. Een administratief medewerker zorgt ervoor dat 'alle vlaggetjes op groen staan' zodat de wijkagenten zelf geen BVH-formulieren meer hoeven in te vullen na afloop van de terugkoppeling. Gevolg daarvan is echter dat niet meer te achterhalen is hoe vaak de terugkoppeling feitelijk plaatsvindt. Enkele leidinggevers uit het team vertellen dat zij in de praktijk het gebruik van het controlesysteem aanpassen om zo de wijkagenten belast met de terugkoppeling 'onnodig' administratief werk uit handen te nemen. Men voelt er weinig voor hen bij deze werkzaamheden te controleren. Overigens maken de interviews met sleutelpersonen duidelijk dat de controle op de terugkoppeling via een BVH-formulier niet overal plaatsvindt. Wel moeten er over de mate waarin er na woninginbraak terugkoppeling plaatsvindt managementrapportages worden opgesteld die op landelijk niveau worden gecontroleerd. Blijkt hieruit dat de terugkoppeling onvoldoende heeft plaatsgevonden, dan wordt nadere toelichting gevraagd.

In de oorspronkelijke plannen werd ervan uitgegaan dat de terugkoppeling na woninginbraak door de politie zou plaatsvinden in een persoonlijk contact met de aangever. In de praktijk bepalen wijkagenten in het onderzochte basisteam in belangrijke mate zelf hoe de terugkoppeling gebeurt. Opvallend is dat onder de wijkagenten enige onduidelijkheid heerst over de te hanteren werkwijze. Sommige wijkagenten menen dat een huisbezoek aan het slachtoffer verplicht is. In de praktijk gebeurt dat soms inderdaad, maar in andere gevallen wordt de aangever slechts gebeld of wordt een e-mail verstuurd. Voor welke optie wijkagenten

kiezen, is in belangrijke mate afhankelijk van hun eigen afwegingen. Zij gaan ervan uit dat de behoefte bij aangevers aan persoonlijk contact met de politie verschilt per situatie en individu. Of daarmee aan de afspraken is voldaan, is bij de wijkagenten niet altijd bekend, maar lijkt voor hen ook minder belangrijk.

Overigens blijkt uit een interview met een landelijk leidinggevende bij de politie ook dat niet altijd hoeft te worden vastgehouden aan de toezegging van de minister tot persoonlijke terugkoppeling. Soms zou met een telefoontje kunnen worden volstaan. Ook hier blijkt dat in de praktijk enige ruimte bestaat voor verschillende interpretaties van de toezegging van de minister.

Deze bevindingen uit het onderzoek bij het basisteam komen overeen met die van de Inspectie VenJ (2013). Ook hieruit bleek dat de invulling van de terugkoppeling aan aangevers per basisteam verschilt. De politie slaagt er niet in alle gevallen in om binnen twee weken bericht te geven aan de aangever van een woninginbraak. Volgens de Inspectie zou deze verplichting in de praktijk tot onbegrip leiden bij politiemensen. Men heeft het gevoel dat het halen van de score van honderd procent bij deze terugkoppeling een doel op zich is geworden, waarbij de achterliggende gedachte verloren is gegaan. Volgens de Inspectie wordt in sommige basisteams ervoor gekozen om de termijn van twee weken te overschrijden omwille van de kwaliteit en inhoud van het gesprek met de aangever. Ook hier wordt geconstateerd dat de registratie niet altijd op de juiste wijze plaatsvindt, onder meer omdat men vindt dat deze tot extra administratieve lasten leidt (Inspectie VenJ, 2013: 14-15, 41-42).

5.3 Achtergronden

Wat zijn de achtergronden van de in de ogen van politiemensen ontstane ‘onnodige’ bureaucratie rond de terugmelding na woninginbraak? Onderscheid wordt ook hier gemaakt tussen twee elementen van deze terugkoppeling, namelijk enerzijds het verplichtende karakter van de uniforme termijn van veertien dagen, en anderzijds de administratieve afhandeling van de terugkoppeling.

Verplichte termijn

De invoering van een terugkoppelingsplicht voor de politie na een woninginbraak werd in 2012 vooral ingegeven door het belang van een goede dienstver-

lening aan burgers, van persoonlijk contact met hen en van het verstrekken van informatie over de voortgang van hun zaak. Meer bedrijfsmatige noties over klanttevredenheid, maar ook simpelweg het belang van een nette bejegening van burgers hebben hieraan vermoedelijk bijgedragen. Over het belang hiervan lijkt nauwelijks verschil van mening te zijn en te zijn geweest.

Dat ligt wat anders voor twee andere elementen, namelijk het feit dat de terugkoppeling in alle gevallen verplicht werd en dat de politie dit onder alle omstandigheden binnen een termijn van twee weken zou moeten doen. De keuze voor een verplichting werd mogelijk mede ingegeven door wantrouwen, gebaseerd op de ervaring dat de politieorganisatie zich niet altijd zou houden aan haar eigen beloften. Of zoals een beleidsmedewerker van het ministerie van Veiligheid en Justitie het formuleert: 'Leuk dat de politie wil terugmelden, maar er is vaker iets beloofd en niet gedaan.' Op dit wantrouwen wordt later in deze paragraaf nog teruggekomen.

Dat terugkoppeling binnen veertien dagen niet altijd zinvol is, lijkt bij het stellen van de verplichting op de koop toe te zijn genomen: '[Politie]mensen] zijn wel het gezicht van de overheid naar burgers toe, die iets heel ergs is overkomen [een woninginbraak]. [...] Vanuit de opsporing sec gezien ga je er soms voor Jan Joker naartoe. Vanuit het perspectief van de burger is het de normale gang van zaken [dat op korte termijn contact met ze wordt gezocht].' Op basis van de bestudeerde documenten en de gesprekken met sleutelpersonen is onduidelijk gebleven in hoeverre bij de beslissing tot instelling van de termijn van veertien dagen wel is meegewogen dat in veel gevallen op dat moment simpelweg de informatie over de afhandeling van de zaak nog te beperkt is om zinvol naar een aangever te kunnen terugkoppelen. Het lijkt bij de besluitvorming geen rol te hebben gespeeld dat politiemensen de terugmelding vanwege de algemene verplichting en de gehanteerde vaste termijn later als 'onnodige' bureaucratie zouden ervaren.

Extra formulier in BVH

De reconstructie van de achtergronden die hebben geleid tot de 'onnodige' bureaucratie rond de administratieve registratie van de terugkoppelingsplicht via een extra formulier in BVH, blijkt lastig te zijn. Een belangrijke reden daarvoor is dat geïnterviewden uiteenlopende, soms tegenstrijdige opvattingen hebben over de factoren die hierbij een rol hebben gespeeld. Deels gaat het hier om verschillende interpretaties van de gang van zaken. Deels echter lijkt het

hier te gaan om een strijd over het antwoord op een schuldvraag: welke partij wordt primair verantwoordelijk gesteld voor de gerezen problemen? Dit laatste element lijkt des te belangrijker omdat vanaf het begin door de toezegging van de minister de terugkoppeling naar aangevers een sterk symbolische en politieke lading kreeg. Vermoedelijk speelde hierbij ook een rol dat juist in die periode (2012) de komst van de Nationale Politie in de politieke belangstelling stond. Enerzijds werd benadrukt dat een nationale politie betere dienstverlening aan burgers mogelijk zou maken. Anderzijds werd wel de vrees uitgesproken dat een nationale politie op grotere afstand van burgers zou komen. In die context kreeg het aantonen dat de politie in staat was tot een adequate terugkoppeling aan slachtoffers van een woninginbraak wel bijna automatisch een grote politieke gevoeligheid:

‘Ik snap wel dat een extra controlelast storend wordt gevonden, maar toch kan het functioneel of nodig zijn om belangrijke dingen te controleren. Wat meespeelt is dat de terugkoppeling politiek gevoelig is. Je hebt een afspraak gecommuniceerd met de Tweede Kamer. Je kunt dan niet zeggen dat we niet precies weten wat er gebeurt. Je wilt kunnen zien dat wat er is afgesproken ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. [...] je moet wel iets.’

Tijdens de interviews worden drie verschillende partijen aangewezen die zouden hebben bijgedragen aan het ontstaan van deze ‘bureaucratische’ ergernis. In de eerste plaats zou de keuze voor het overlastgevende BVH-formulier zijn gemaakt onder druk van het ministerie. De politie zou te weinig tijd hebben gehad om een goed werkend rapportagesysteem te ontwikkelen. Daarmee kwam zij weer terecht bij het opnieuw gebruikmaken van BVH, ook al was bekend dat de ervaringen daarmee vaak niet positief waren. Zo meent een leidinggevende bij de politie:

‘De keuze om niet een andere oplossing te bedenken, is onder tijdsdruk genomen. Een half jaartje om erover na te denken is [...] door de minister niet gegund. Gezegd werd: “We gaan nu met terugmelden beginnen en woninginbraken zijn als eerste aan de beurt.” [...] Als de minister roept dat je onder alle omstandigheden moet terugmelden, dan moet dat wel gebeuren en dus ook worden gecontroleerd. Dat moet dan op korte termijn via ons krakkemikkige bedrijfsvoeringssysteem en dan kom je bijna automatisch op een nieuw formulier in BVH uit.’

In de optiek van vertegenwoordigers van het ministerie was dit een verantwoordelijkheid die geheel bij de politie lag en waar het ministerie buiten stond. Zij zijn van mening dat er binnen de politie bij het ontwikkelen van administratieve systemen en procedures te weinig zicht bestaat op de uitvoeringspraktijk en te weinig rekening wordt gehouden met de gevolgen daarvan voor het dagelijks werk:

‘Nieuwe regels worden natuurlijk door het ministerie of het OM afgekondigd. Maar de politie gaat zelf over de implementatie daarvan. De politie maakt zelf inrichtingskeuzes en vaak gebeurt dat door medewerkers die weinig zicht hebben op de praktijk. Procedures worden daarvoor ook als onnodig administratief ervaren. De terugkoppeling naar een aangever van woninginbraak is daarvan een voorbeeld. De politie heeft bedacht dat na terugkoppeling een formulier moet worden ingevuld in BVH. Controle hoeft niet via een formulier. Je moet BVH openen, mensen toevoegen en dat is onnodig administratief. Over het algemeen is er te weinig aandacht voor het zoeken van de beste oplossingen voor de politiemensen op straat. Bij zo’n managementoplossing moet je net even verder denken.’

Met andere woorden, ook al komt de minister met een beslissing die op korte termijn moet worden ingevoerd: ‘Het is aan de politie om dan zo’n formulier op te laten maken of iets anders te doen.’

Volgens meerdere geïnterviewde personen is er nog steeds niet veel aandacht voor de impact van nieuwe regels en de voorbereiding daarop. Zo meent een medewerker van het ministerie van Veiligheid en Justitie:

‘Ik ken wel aardig wat besluitvorming rondom de politie. Het is niet standaard om een werklastinschatting te maken als nieuwe regels worden ingevoerd. Op die manier kunnen kleinere dingen gaan stapelen en tot problemen leiden. Bij een wetsvoorstel worden gevolgen voor verschillende belanghebbenden wel in beeld gebracht, maar ook dan is de vraag in hoeverre die meewegen. Als iets heel erg belangrijk is, dan kun je de extra werklast wel inschatten, maar dan wordt de maatregel toch doorgevoerd. Het moet dan maar met de bestaande middelen bij de politie worden opgevangen. [...] Zorg liever dat ze in het begin kunnen meekijken, zodat ze op dat moment al ideeën kunnen inbrengen. Daar zit nog veel ruimte voor verbetering.’

Daarnaast komt in de interviews nog een derde interpretatie van de gang van zaken naar voren: de beslissing om bij de terugkoppeling gebruik te maken van een BVH-formulier zou niet alleen zijn genomen omdat bij de top van de politie de behoefte bestond controle uit te kunnen oefenen op de naleving van de verplichting, maar ook op verzoek van operationeel leidinggevend en om individuele medewerkers te kunnen controleren: 'De consternatie over de terugkoppeling vind ik eigenlijk heel grappig. Het BVH-formulier is vooral een reactie op een vraag uit de organisatie. Het beeld dat de leiding op deze manier de vinger aan de pols wilde houden, klopt niet.'

Achteraf constateren verschillende geïnterviewden dat andere manieren om zicht te houden op de naleving van de terugkoppelingsplicht meer voor de hand hadden gelegen. Onderzoek door middel van steekproeven zou minder administratieve belasting hebben opgeleverd, minder het beeld hebben gecreëerd van controle op individuele medewerkers en zou mogelijk betrouwbaarder informatie hebben opgeleverd.

Wat ook de rol van de verschillende partijen hierin precies is geweest, de conclusie lijkt onvermijdelijk dat hier een combinatie van factoren en actoren een rol heeft gespeeld: de politieke gevoeligheid van het thema, de strikte toezegging dat in alle gevallen en binnen een vaste termijn terugkoppeling moest plaatsvinden, de behoefte om hierop controle uit te oefenen en hierover verantwoording af te leggen. Ook de tijdsdruk om tot een controlesysteem te kunnen komen en de schijnbaar gemakkelijke weg via het beschikbare BVH-systeem droegen bij aan de uiteindelijke uitkomst van dit proces: 'Toen werd beloofd om honderd procent te gaan scoren, toen wilde de minister natuurlijk ook weten hoe dat gegarandeerd kon worden. Vanaf dat moment zaten we vast aan controllers, systeemlijstjes en die honderd procent.'

In aanvulling hierop zijn nog twee andere omstandigheden van belang. Ten eerste, in verschillende interviews wordt gewezen op het gebrek aan vertrouwen dat de leiding nogal eens heeft in de wijze waarop politiemensen hun werk doen en in de mate waarin dat beantwoordt aan de onderliggende bedoelingen (zie ook Van Hoorn, 2010b). Sommige van de geïnterviewden menen dat een behoefte aan 'overcontrole' op politiemensen het gevolg is van dit wantrouwen. De geïnterviewden die dit vertellen, menen dat de nadruk in de sturing is verschoven van vertrouwen, het motiveren van medewerkers en het bieden van professionele ruimte, naar wantrouwen, strikte controle en uniforme verantwoording op cijfermatige targets en prestatie-indicatoren (zie ook Terpstra &

Trommel, 2006). Vanuit dat perspectief geldt de verantwoording van de terugkoppeling via een BVH-formulier als voorbeeld van een doorgeslagen bedrijfsmatige sturing bij de politie:

‘Het hele bedrijfsmatige denken, met controllers, *balanced scorecards*, Excel-sheets, rode en groene vakjes, dat heeft ook wel een effect gehad op de bureaucratie bij de politie. [...] Het is ook zeker aan de orde dat er extra invoer nodig is om te zorgen dat de controlling functioneert. Er zijn zo veel prestatie-indicatoren, dat is een flinke lijst. Daarover rapporteren betekent dat je allerlei cijfers uit de systemen moet halen: allemaal managementverantwoordelijkheden, maar onze collega's moeten daarvoor invoer plegen. Ze moeten bijvoorbeeld invoeren wanneer ze een dossier ingezonden hebben zodat controlling kan bijhouden of dat volgens de afspraken is gebeurd. Zo niet, dan kleurt het vakje rood. Mijn opvatting is dat het is doorgeslagen.’

Ten tweede lijkt de keuze voor het BVH-formulier als middel tot verantwoording over de terugkoppeling na woninginbraak van tevoren niet goed te zijn doordacht. Hoewel de kwaliteit en het gebruikersgemak van BVH al tijden werden bekritiseerd, werd zonder veel weerstand en reflectie voor dit systeem gekozen, mogelijk ook vanwege de op dat moment ervaren tijdsdruk.

‘Niemand is in staat om de confrontatie aan te gaan en dergelijke ontwikkelingen te keren. Ze moeten harder zijn en verkeerde ontwikkelingen durven tegenhouden.’

Ook hier lijkt te gelden dat vaak wordt gekozen voor bestaande systemen en dat vooral daarop wordt doorgewerkt (padafhankelijkheid). Dit gebeurt vaak, ook al leidt dit op termijn tot een groeiende complexiteit en onwerkbaarheid: ‘Wat je vaak ziet is dat iets wat eenmaal wordt ingevoerd, niet meer wordt bekeken.’ Onduidelijk is in hoeverre bij de besluitvorming de mogelijke administratieve belasting wel in de overwegingen is meegenomen. Waarschijnlijk is niet voorzien dat het BVH-formulier al zo snel op de werkvloer zou worden bestempeld als grote ‘bureaucratische’ ergernis.

Tot slot, op het moment van onze interviews waren nog geen concrete maatregelen genomen of voorbereid om iets te doen aan de beschreven problemen in de wijze van verantwoording over de terugkoppelingsplicht. Dat is des te opmerkelijker omdat deze problemen al langere tijd bekend zijn (zie de

genoemde rapportages van de Inspectie). Dit lijkt erop te duiden dat de hier beschreven achtergronden nog steeds van invloed zijn.

5.4 Slot

In dit hoofdstuk over de terugkoppeling na woninginbraak zijn verschillende factoren en omstandigheden naar voren gekomen die een rol spelen bij het ontstaan van ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie. In de eerste plaats lijkt bij de terugkoppeling na woninginbraak sprake van wat Bozeman (1993; 2000) noemt ‘good rules gone bad’: hoewel binnen de politieorganisatie, ook op de werkvloer, een breed draagvlak lijkt te bestaan voor het principe van terugkoppeling, blijkt de ergernis over de uitvoerbaarheid ervan groot te zijn. In het onderzochte basisteam bestaat veel onduidelijkheid over de precieze verplichtingen. Deels zoeken medewerkers en leiding van het basisteam zelf naar oplossingen voor de gerezen ‘bureaucratische’ oplossingen. Deels ook lijkt men in het team zijn eigen ‘onnodige’ bureaucratie te hebben gecreëerd. Zo werken medewerkers in het onderzochte basisteam voor de managementrapportage met een spreadsheet die nooit landelijk is voorgeschreven. In het basisteam leeft men bovendien in de veronderstelling dat er rond de afhandeling van woninginbraken meer verplichtingen zijn (onder meer rond buurtonderzoek na woninginbraak) dan er volgens een landelijk leidinggevende in werkelijkheid gelden. Volgens een van de geïnterviewden treden ook elders in Nederland in basisteam vergelijkbare onduidelijkheden op rond de aanpak van woninginbraak (onder meer met betrekking tot de inzet van forensische opsporing).

Daarnaast maakt de in dit hoofdstuk gegeven analyse duidelijk dat ook sprake is van wat Bozeman (1993; 2000) omschrijft als ‘rules born bad’. In het geval van de terugkoppeling na woninginbraak blijken daarbij verschillende factoren en omstandigheden een rol te spelen.

In de eerste plaats lijkt er voorafgaand aan de beslissing tot invoering van deze terugkoppeling onvoldoende te zijn nagegaan wat de werkwijze is bij de politie rond woninginbraak, en welke effecten de invoering van de terugkoppeling en daarbij ingevoerde verantwoordingswijze zouden hebben op de uitvoering. Onvoldoende lijkt te zijn gedaan om het perspectief en de ervaringen van uitvoerende politiemensen hierbij te betrekken. Gevolg hiervan is dat de terugkoppeling is ingevoerd, zonder dat van tevoren is nagegaan wat de terugkoppeling, het verplichte karakter ervan, de vastgestelde termijn waarbinnen ze

moest plaatsvinden en de wijze van verantwoording daarover, zouden betekenen voor de administratieve belasting van politiemedewerkers. Dit gebrek aan aandacht is achteraf des te opmerkelijker omdat op dat moment het aanvalsplan tegen de bureaucratie van de minister al ongeveer anderhalf jaar van kracht was.

Behalve dit gebrek aan analyse van de mogelijke gevolgen van de invoering van deze terugkoppelingsverplichting, spelen ook andere factoren hier een rol. Een combinatie van politieke gevoeligheid, tijdsdruk, ervaren noodzaak van strikte controle en de plicht tot verantwoording over de naleving van de terugkoppeling aan aangevers, maakten dat onvoldoende werd nagegaan of er geen alternatieven waren voor het ingevoerde systeem. Wantrouwen tegenover uitvoerende politiemensen en een behoefte aan bedrijfsmatige, cijfermatige controle, ook op individuele medewerkers, maakten dat gekozen werd voor een verantwoordingssysteem dat werd ervaren als overcontrol. Het vormt een illustratie van het door Bozeman (1993: 297) beschreven patroon: 'One of the most common responses to uncertainty and ambiguity is to seek control through formalization. This overcontrol is often a source of red tape.' Min of meer uit nood geboren, werd gekozen voor het gebruikersonvriendelijke en wellicht achterhaalde BVH-systeem.

Standaardtekstblokken

Een van de 'bureaucratische ergernissen' voor politiemensen werkzaam in het onderzochte basisteam is dat zij genoodzaakt zijn met enige herhaling dezelfde of sterk overeenkomstige teksten uit te typen, bijvoorbeeld in een PV. Niet alleen is typen (in hun ogen) vervelend werk ('niet echt politiewerk') en kost dit hun (veel) tijd, maar bovendien moeten zij speciaal daarvoor vaak gegevens en informatie opzoeken. Omdat zij iedere keer opnieuw moeten uitzoeken wat zij moeten invoeren en zij steeds weer opnieuw sterk overeenkomstige teksten moeten componeren, hebben zij bovendien het gevoel dat de kans op fouten in het administratieve werk groter wordt. Dat kan weer tot gevolg hebben dat de leden van het basisteam later extra tijd moeten besteden aan het herstel van opgetreden fouten in het administratieve werk.

Om aan deze ergernissen tegemoet te komen, zouden politiemensen in het basisteam graag meer gebruik willen maken van zogenaamde standaardtekstblokken. Deze standaardteksten kunnen door operationele politiemensen worden gebruikt bij veelvoorkomende administratieve procedures, zoals het opstellen van een proces-verbaal. Vaak voorkomende teksten (of delen daarvan) zouden kant-en-klaar in een PV of dossier kunnen worden ingepast, eventueel met kleine aanpassingen op details. Politiemensen verwachten dat met een ruimere beschikbaarheid van deze standaardtekstblokken de administratieve lasten in het basispolitiewerk zullen verminderen.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke factoren en omstandigheden ertoe hebben bijgedragen dat deze standaardtekstblokken niet ruimer beschikbaar zijn voor het administratieve werk in de basisteams van de Nederlandse politie. Het lijkt immers op het eerste gezicht een tamelijk simpele oplossing voor de door politiemensen ervaren 'onnodige' bureaucratie. Met deze analyse wordt geprobeerd zicht te krijgen op factoren die ertoe leiden dat 'onnodige' bureaucratie binnen de politieorganisatie kan blijven voortbestaan.

Bij gebrek aan relevante beleidsdocumenten over dit thema is dit hoofdstuk uitsluitend gebaseerd op interviews. In het kader van deze casestudie werden gesprekken gevoerd met vier personen, namelijk twee beleidsmedewerkers van de politie, een districtschef die sterk betrokken is geweest bij deze thematiek en een beleidsmedewerker van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Allereerst wordt kort ingegaan op de ervaringen van medewerkers in het onderzochte basisteam (§6.1). Vervolgens wordt geprobeerd de achtergronden en omstandigheden te schetsen die bijdragen aan de beperkte beschikbaarheid van standaardtekstblokken in het administratieve werk in de basisteams (§6.2). Het hoofdstuk sluit af met enkele voorlopige conclusies (§6.3).

6.1 Bron van ergernis: onvoldoende standaardtekstblokken

De gedachte van standaardtekstblokken is bij de Nederlandse politie niet nieuw. Integendeel: al in het precomputertijdperk werd gewerkt met standaardteksten voor passages die vaak gebruikt werden in een PV. Deze standaardteksten konden worden gekopieerd of simpelweg overgetypt. Oudgedienden in het onderzochte basisteam herinneren zich nog dat sommige processen-verbaal op een blanco vel getypt moesten worden waarbij standaardonderdelen uit een boek konden worden overgenomen. Standaardteksten waren soms ook in gestencilde vorm beschikbaar. Hierop kon dan op stippellijntjes informatie worden ingevuld en het ingevulde stencil werd aan het dossier toegevoegd. In een latere fase konden PV's met behulp van geautomatiseerde politiesystemen worden opgemaakt.

Ook sinds de komst van het computertijdperk is bij de politie op verschillende manieren gewerkt met standaardteksten. Sommige van die teksten zijn bijvoorbeeld ontwikkeld in het kader van ABRIO en recent is een aangifte-applicatie beschikbaar gekomen die gebruikmaakt van standaardtekstblokken: Aangifte Via Intranet (AVI).

Toch overheerst in het onderzochte basisteam de opvatting dat er onvoldoende standaardtekstblokken beschikbaar zijn voor het administratieve werk. In vergelijking met het oudere BPS en in mindere mate X-pol (waarin standaard-PV's beschikbaar waren) kent het huidige in 2006 ingevoerde ICT-systeem BVH veel minder van dergelijke standaardtekstblokken. In de afhandeling van onder meer veelvoorkomende criminaliteit leidt het gebrek aan standaardteksten ertoe dat niet alleen meer tijd nodig is voor het afwerken van de administratie, maar worden er daardoor volgens verschillende medewerkers van het team ook meer fouten gemaakt.

Om toch aan de behoefte aan standaardtekstblokken tegemoet te komen, wordt in het basisteam bijvoorbeeld nog gebruikgemaakt van oude standaardteksten ontleend aan ABRIO en kopieert men passages uit oude dossiers. Met

behulp daarvan kan onder meer gemakkelijker worden nagegaan of een PV alle bij een bepaald delict behorende elementen bevat.

In één geval merkte een medewerker van het team dat bij een PV-aanhouding na een winkeldiefstal de benodigde informatie vaak letterlijk dezelfde is, maar dat collega's bij iedere zaak toch de neiging hebben hun eigen tekst te gaan typen. Dit kostte hun vaak veel tijd. Om die reden besloot hij zelf een eigen ophaaltekst of 'imprimé' te maken. Vervolgens verspreidde hij deze onder zijn collega's in het team. Kenmerkend is dat vervolgens binnen enkele dagen bleek dat deze standaardtekst door de VVC-afdeling niet geaccepteerd werd omdat deze niet aan de kwaliteitseisen zou voldoen. Vervolgens versterkte die ervaring in het basisteam weer de ergernis over 'onnodige' bureaucratie. Ook tijdens de interviews worden er voorbeelden van gegeven dat politiemensen elders in Nederland al in de jaren negentig (soms in hun vrije tijd) zelf standaardteksten hebben ontwikkeld, bijvoorbeeld in de vorm van macro's waarin veel vaste tekstgedeelten zaten. Omdat deze macro's veel tijd bespaarden, werden zij vervolgens ook door andere politiemensen in de teams gehanteerd in de uitvoering van de administratieve werkzaamheden.

Ook al zijn standaardteksten beschikbaar (en zijn zij soms oud of mogelijk door collega's zelf gemaakt), een belangrijke belemmering voor het gebruik ervan is dat zij vaak niet gemakkelijk zijn te vinden. Wie ze wil gebruiken moet bijvoorbeeld zoeken op het politie-intranet of proberen er via collega's aan te komen. Dat kost niet alleen vaak veel tijd, maar het zoeken van deze teksten levert ook niet altijd wat op. Bovendien komt het regelmatig voor dat er gebruik wordt gemaakt van een onjuiste, achterhaalde of niet (geheel) van toepassing zijnde standaardtekst. Het herstel hiervan kost vervolgens weer extra werk en tijd en vormt dan voor politiemensen een nieuwe 'bureaucratische' ergernis.

Zoals eerder al werd geconstateerd bevat BVH niet op alle onderdelen standaardtekstblokken. De genoemde ABRIO-formulieren zitten daar ook nog niet in. Het gevolg is dat medewerkers van het basisteam die vaak weer helemaal overtypen. Als men al ergens relevante ophaalteksten weet te vinden, kunnen die weliswaar in BVH worden 'geknipt en geplakt', maar de kans op fouten is daarbij groot, zo leert de ervaring in het team. Dat komt onder meer omdat oude tekstblokken (en teksten die zijn ontleend aan eerder opgemaakte PV's) soms informatie bevatten, die feitelijk onjuist is of inmiddels is achterhaald omdat procedures of juridische regels zijn gewijzigd.

Aangifte Via Intranet (AVI), ingevoerd in de loop van 2014, werkt eveneens met tekstblokken waarmee een standaardaangifte-PV kan worden opgemaakt

met betrekking tot de belangrijkste VVC-zaken. Een van de geïnterviewden meent dat het werken met AVI weliswaar betekent dat de politiefunctionaris minder hoeft te typen, maar dat het eindresultaat 'niet zo mooi' is. Met nogal wat 'kromme zinnen' levert het een 'lelijk PV' op. Hij verwacht dat daardoor in de praktijk veel politiemensen zullen besluiten geen gebruik te maken van AVI en hun 'eigen oplossingen' zullen blijven gebruiken. Hier wreekt zich naar zijn idee dat uiteindelijk het ontwikkelen van standaardteksten te weinig prioriteit heeft en dat er onvoldoende wordt geleerd van goede oplossingen die op de werkvloer soms beschikbaar zijn. Deze studie levert overigens geen informatie op over het gebruik van AVI, omdat daar tijdens de observaties in het basisteam (nog) niet mee werd gewerkt.

6.2 Achtergronden

Dat BVH op dit moment niet meer ruimte biedt voor het gebruik van standaardtekstblokken kan slechts voor een klein deel verklaard worden uit de technische beperkingen van dat systeem. Ook binnen BVH is het best denkbaar te werken met standaardteksten, bijvoorbeeld door een intranetvoorziening of een digitaal handboek ter beschikking te stellen, waaruit deze teksten gekopieerd kunnen worden. Toch gebeurt dat in de ogen van uitvoerende politiemensen te weinig. Er spelen hier dan ook nog andere en vermoedelijk belangrijker omstandigheden een rol.

Terwijl op de werkvloer (althans in het onderzochte basisteam) onder de medewerkers een overweldigende consensus bestaat over het belang van standaardtekstblokken als middel tegen de 'onnodige' bureaucratie, blijken op beleidsniveau de opvattingen hierover veel minder eensluidend. Integendeel zelfs, er leven aanzienlijke verschillen van opvatting over de wenselijkheid van (uitbreiding van) standaardtekstblokken. Aan de ene kant zijn er op beleidsniveau duidelijke voorstanders van uitbreiding van standaardtekstblokken. Een van de geïnterviewden gaat ervan uit dat dit op termijn ook zal gebeuren bij de ontwikkeling van de opvolger van BVH. Hij meent dat deze ontwikkeling zal optreden mede omdat hij verwacht dat in de toekomst de stem van uitvoerende politiemensen meer een rol zal spelen in dit ontwikkelproces:

'Als je kijkt naar processen-verbaal die heel veel voorkomen, zou je daar toch iets met tekstblokken kunnen gaan doen. Om het werk te vergemak-

kelijken. [...] Ik verwacht zelfs dat tekstblokken onderdeel zullen worden van onze nieuwe ICT-systemen. Sowieso worden mogelijkheden die eindgebruikers [uitvoerende politiemensen] zien daarbij nadrukkelijk meegenomen. Hoe moet het eruitzien? Hoe doe je het werk en hoe kunnen we de techniek dat zo effectief mogelijk laten ondersteunen?’

Naar zijn opvatting waren ook in het verleden dergelijke standaardteksten nooit ingevoerd als niet politiemensen op de werkvloer daar zelf de initiatieven toe hadden genomen: ‘De macro’s waren er nooit gekomen als mijn collega’s in die tijd niet zelf met een idee waren gekomen.’

Hiertegenover staat een veel terughoudender opvatting over het gebruik en de uitbreiding van standaardtekstblokken bij de politie. Daarbij wordt gewezen op de risico’s die verbonden zouden zijn aan het werken met standaardtekstblokken, gelet op de wijze waarop politiemensen daar eerder in de praktijk mee zijn omgegaan. Zo wordt gevreesd dat als het gebruik van standaardteksten en van aan- en afvinkmogelijkheden te gemakkelijk wordt, politiemensen zich dan makkelijker zullen afmaken van de ‘vrije’ teksten die zij daarnaast ook nog moeten leveren: ‘Onnodige velden moeten verdwijnen en we willen geen dubbele invoer meer. Maar wat absoluut noodzakelijk is, moet je ook verplicht invullen. Dat moet je inbouwen zodat je er niet omheen kunt klikken, wat politiemensen nogal veel doen.’ Gewezen wordt ook op de mogelijke negatieve gevolgen van het werken met standaardtekstblokken. Tijdens de interviews worden voorbeelden gegeven van situaties waarin politiemensen, om hun administratieve werk sneller af te hebben, in een PV kiezen voor afvinken of standaardteksten terwijl zij beseffen dat de situatie die in het PV wordt beschreven eigenlijk net iets anders was. Het beeld is ontstaan dat politiemensen soms wat gemakzuchtig van deze mogelijkheden gebruikmaken, waardoor PV’s onvolledig blijven, fouten bevatten en niet aan de eisen en normen voldoen. In het verleden heeft dit tot discussies geleid tussen politie en justitie en zelfs tot het seponeren van zaken omdat vanwege de gebruikte standaardteksten het PV niet (geheel) zou voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Daardoor heeft het gebruik van standaardtekstblokken in PV’s deels een wat dubieuze reputatie opgelopen.

Uit het voorgaande blijkt dat er aanzienlijke verschillen van opvatting hebben bestaan en nog bestaan over de vraag of het wenselijk is dat de beschikbaarheid en het gebruik van standaardtekstblokken bij het politiewerk worden uitge-

breid. Ondanks deze verschillen in inzicht is er toch nooit een openlijk beleidsdebat in en rond de politie gevoerd over de mogelijkheden om op deze manier de 'onnodige' bureaucratie in het politiewerk terug te dringen. Verschillende factoren lijken hierbij een rol te hebben gespeeld. Ten eerste nam het onderwerp van de standaardteksten uiteindelijk toch niet een hoge plaats in op de beleidsagenda van de politie. Voorstanders waren vermoedelijk vooral op de werkvloer te vinden en van daaruit slaagde men er niet in het thema een belangrijker plaats te geven op de agenda en draagvlak te creëren. De uiteenlopende opvattingen en het gebrek aan draagvlak voor standaardtekstblokken maakten dat het thema het telkens weer aflegde tegen andere onderwerpen. Een van die meer urgente problemen bestond uit de problemen rond het functioneren van BVH: 'Het is niet een belangrijk onderwerp geweest [...]. Het aanleveren van tekstblokken kreeg geen prioriteit vanwege de invoering van BVH. De politie moest dat in de lucht houden en ermee leren werken. Het draagvlak bleef uit.'

Mogelijkheden en pogingen om binnen of in samenhang met BVH meer standaardteksten beschikbaar te stellen, verdwenen bovendien uit de aandacht toen duidelijk werd dat BVH een aflopende zaak was: 'De vraag hoe efficiënt met BVH gewerkt kon worden is al vrij snel ondergeschikt geworden aan de overtuiging dat BVH weg moest.' Het gevolg was dat er nooit een duidelijke besluitvorming en een gerichte beleidsstrategie met betrekking tot standaardtekstblokken bij de Nederlandse politie tot stand zijn gebracht: 'Er is eigenlijk geen sprake van een strategie op het thema tekstblokken volgens mij. Dat komt ook lastig van de grond.'

Op de achtergrond speelden twee fundamentele dilemma's een rol bij deze mogelijke maatregel tegen 'onnodige' bureaucratie. Ten eerste, hoewel het vooral uitvoerende politiemensen lijken te zijn geweest die vroegen om standaardtekstblokken, lijkt een deel van de weerstand hiertegen ingegeven door een beeld van het uitvoerend politiewerk waarin een al te vergaande standaardisering niet past: 'Het is niet een belangrijk onderwerp geweest en er wordt vooral van gevonden dat we niet te veel moeten voorschrijven, omdat er in de uitvoering zo veel verschillende voorkeuren zijn.' Het gaat hier om de gewenste of noodzakelijke verhouding tussen enerzijds vakmanschap (en de daarbij passende hoeveelheid autonomie) van politiemensen en anderzijds de mate waarin het politiewerk kan worden gestandaardiseerd.

Ten tweede stuitte het streven naar een minder belastende, minder tijdrovende en efficiëntere uitvoering van het administratieve werk bij de politie

voortdurend op bezwaren van kwaliteit en zorgvuldigheid: ‘... dat je de balans moet vinden tussen snelheid en kwaliteit. Ik ben voorstander van vereenvoudiging, maar je moet de legitimiteit van je werk niet om zeep helpen. Er kleven risico’s aan standaardtekstblokken.’ Hier wordt zichtbaar dat verschillende relevante partijen verschillende visies kunnen hebben over de vraag of ‘onnodige’ bureaucratie wel echt onnodig is.

De beide dilemma’s illustreren nog een ander belangrijk punt. Zij maken duidelijk dat er grenzen zijn aan het streven om vanuit het oogpunt van een efficiënte politieorganisatie de ‘onnodige’ bureaucratie terug te dringen door middel van verdere standaardisering van het werk.

6.3 Slot

Van een grotere inzet van standaardtekstblokken bestaan in het onderzochte basisteam hoge verwachtingen. Veel van de medewerkers in dit team zien hierin een goede oplossing voor de door hen ervaren ‘bureaucratische ergernis’ van het telkens weer moeten typen van dezelfde of sterk gelijkende stukken ten behoeve van een PV of dossier. Deze suggestie van standaardteksten is binnen de Nederlandse politie niet nieuw, integendeel. Toch maakte deze suggestie de afgelopen jaren nauwelijks deel uit van de beleidsagenda. Dat is des te opvallender omdat het om een tamelijk simpele oplossing lijkt te gaan voor het probleem van de ‘onnodige’ bureaucratie. Bovendien heeft de ‘strijd tegen de bureaucratie’ met betrekking tot de politie in deze periode een hoge politieke prioriteit gekregen.

Voor de verklaring hiervoor lijken vooral drie overwegingen relevant te zijn. Ten eerste is hier sprake van een spanning tussen een streven naar efficiëntie en het bewaken van zorgvuldigheid en kwaliteit. Op grond daarvan bestaat er weerstand om al te veel tegemoet te komen aan de roep om standaardtekstblokken. Een zeker wantrouwen tegenover uitvoerende politiemensen lijkt daarbij eveneens een rol te spelen: zullen standaardteksten niet misbruikt worden en leiden tot gemakzucht?

Ten tweede spelen opvattingen over vakmanschap een rol. De vrees wordt wel uitgesproken dat de invoering van standaardteksten ertoe zal leiden dat politiemensen minder kennis van het strafrecht paraat hebben en dat dit op den duur een bedreiging zal zijn voor de vakbekwaamheid van politiemensen. Mede op grond van deze twee overwegingen bestaat er op beleidsniveau aarzeling of wel tegemoet moet worden gekomen aan de roep om standaardteksten:

'De gedachte van standaardtekstblokken is controversieel onder leidinggeven-den binnen de politie. Politie mensen moeten de elementen en bestanddelen gewoon kennen om er goed mee te kunnen werken, vindt de ene helft.'

Ten derde blijkt opnieuw hoe verschillend de interpretaties kunnen zijn van de vage grenzen tussen 'nodige' en 'onnodige' bureaucratie. Als argument om geen maatregelen te nemen tegen 'onnodige' bureaucratie wordt dan gewezen, niet alleen op het belang van vakmanschap, maar ook op de wenselijkheid of onvermijdelijkheid van een zekere mate van bureaucratie in de politieorganisatie. Bureaucratie hoort in deze visie bij het vakmanschap van de politie en dat is vervolgens een argument om terughoudend te zijn bij een eventuele uitbreiding van standaardteksten:

'De heersende opvatting is dat je niet voor de politie hebt gekozen om administratief werk te gaan doen. Als iedereen aan de bak moet voor een risicowedstrijd van Feyenoord, dan doet men dat, maar achteraf de bevindingen opschrijven: dat is allemaal niet leuk en erg lastig. Achter een boef aanrennen willen ze wel, maar op papier zetten wat er is gebeurd, komt eigenlijk niemand uit.'

De suggestie hierbij is dat op de werkvloer van de politieorganisatie een cultuur bestaat waarin administratief werk weinig gewaardeerd wordt, maar dat dit op zich onvoldoende reden is om die administratieve werkzaamheden (en daarbij behorende belasting) aan te pakken.

De voorgaande analyse van de lotgevallen rond de standaardtekstblokken maakt duidelijk hoe groot de afstand is tussen wat er leeft op de werkvloer van de politieorganisatie en de prioriteiten en agenda's op beleidsniveau. Hoewel in het onderzochte basisteam het nut van standaardteksten onomstreden was, lijkt het thema de afgelopen jaren op de beleidsagenda's slechts in beperkte mate een rol te hebben gespeeld. Aan het ontwikkelen van nieuwe ICT-systemen en werkprocessen lijkt vaak een gebrekkige analyse van de bestaande werkpraktijken ten grondslag te liggen. Opvattingen van uitvoerende politie mensen over omslachtige werkwijzen lijken bovendien onvoldoende door te klinken. Initiatieven van onderop lijken vaak onvoldoende te worden opgepikt.

Hoewel vaak gewezen wordt op de risico's van standaardteksten voor de kwaliteit van bijvoorbeeld PV's, menen verschillende geïnterviewden dat er nog altijd te weinig pogingen worden gedaan om na te gaan in hoeverre die risico's daadwerkelijk optreden en onder welke condities. Ook lijkt er niet systematisch

te zijn nagegaan hoe deze risico's zouden zijn te voorkomen. Het gevolg daarvan is dat nog onduidelijk is hoe standaardtekstblokken het beste zouden kunnen worden ingezet en hoe dat zou moeten worden georganiseerd om de veronderstelde risico's te ondervangen. Voor de volledigheid, zoals eerder al aangegeven, op basis van dit onderzoek kunnen geen uitspraken worden gedaan over de (daarvoor te) recente ervaringen met AVI.

FOBO of het vastlopen van vernieuwing en lastenverlichting

In het voorjaar van 2011 presenteerde de minister van Veiligheid en Justitie zijn aanvalsplan *Minder regels, meer op straat* tegen de overbodige bureaucratie bij de Nederlandse politie. Een van de belangrijkste en zeker een van de meest concrete maatregelen die in dit plan werden aangekondigd, was de landelijke invoering bij de politie van FOBO, de afkorting van frontoffice/backoffice. De minister had hoge verwachtingen van deze maatregel. Hij ging er in het aanvalsplan van uit dat met de realisatie van FOBO de administratieve werkzaamheden voor politiemensen op straat zouden worden gehalveerd. Om die reden kondigde de minister dan ook aan dat hij FOBO zou opnemen als ‘inrichtingseis’ bij de invoering van de Nationale Politie. Voor uiterlijk oktober 2014 zou deze werkwijze landelijk moeten zijn ingevoerd. Ter voorbereiding daarvan werd gestart met FOBO-pilots in drie regionale politiekorpsen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011: 5).

Ongeveer vier jaar na deze aankondiging moet worden geconstateerd dat van deze beleidsvoornemens weinig is terechtgekomen. Helemaal verrassend is dat niet. Al ruim een jaar nadat het aanvalsplan werd gelanceerd, constateerden Tops e.a. (gepubliceerd in 2013) dat rond FOBO een ‘heel andere dynamiek’ is ontstaan. Hoewel er anno 2015 nog steeds een beleidsprogramma loopt rond FOBO, lijkt het in de praktijk vrijwel van de beleidsagenda te zijn verdwenen. Overigens werd in het onderzochte basisteam nog steeds veel verwacht van FOBO als middel om de administratieve belasting te verminderen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan welke omstandigheden en factoren eraan hebben bijgedragen dat FOBO voor een belangrijk deel van de landelijke beleidsagenda is verdwenen, ondanks de steun die het in eerste instantie kreeg van de minister.

Deze analyse is gebaseerd op een groot aantal beschikbare documenten. Rond FOBO is in de afgelopen jaren veel onderzoek verricht. De hieruit afkomstige gegevens zijn aangevuld met informatie uit interviews met vier personen die vanuit verschillende functies en deels ook op verschillende momenten bij de ontwikkelingen rond FOBO waren betrokken. Tenzij anders vermeld, is dit hoofdstuk gebaseerd op deze interviews.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt kort ingegaan op FOBO als concept en op de ervaringen die daarmee werden opgedaan voordat werd besloten tot landelijke invoering (§7.1). Vervolgens wordt FOBO besproken als middel tot administratieve lastenverlichting (§7.2). Daarna komt de huidige stand van zaken rond FOBO aan bod (§7.3), waarna de verschillende factoren en omstandigheden worden geanalyseerd die hebben bijgedragen tot het (vrijwel) van de agenda raken van FOBO (§7.4). Een korte slotbeschouwing sluit dit hoofdstuk af.

7.1 FOBO als concept: ervaringen in Hollands Midden

De start van FOBO ligt in de voormalige politieregio Hollands Midden. In het najaar van 2000 levert een werkbezoek van een medewerker van dit regionale korps aan de Verenigde Staten de inspiratie om het idee van een backoffice nader uit te werken (zie ook Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2010). Dit initiatief komt in een stroomversnelling wanneer Hollands Midden eind 2008 een ontwikkelingsproject start rond Informatie Gestuurde Politie (IGP). Het FOBO-concept moet hiervan deel gaan uitmaken. Het feitelijke begin van de FOBO-werkwijze ligt in 2009, waarna het concept stap voor stap breder wordt ingevoerd: eerst bij twee wijkagenten, later bij een heel team, vervolgens naar een district en uiteindelijk naar nog een tweede district in Hollands Midden.

Van meet af aan heeft FOBO twee doelstellingen gehad. Ten eerste beoogt FOBO de sturing van het uitvoerend politiewerk te verbeteren. Met deze doelstelling vormde FOBO een praktische uitwerking van het informatiegestuurd werken. Ten tweede werd FOBO al vrij aan het begin van zijn ontwikkeling beschouwd als middel om de doelmatigheid van het politiewerk te vergroten doordat het zou bijdragen aan een aanzienlijke reductie van de administratieve belasting van medewerkers in de basispolitiezorg. Verondersteld werd dat de extra capaciteit die nodig zou zijn voor de opbouw van een backoffice veel minder zou zijn dan de winst die daarmee binnen de basisteams zou kunnen worden geboekt.

Binnen de FOBO-werkwijze wordt onderscheid gemaakt tussen twee informatiestromen. Ten eerste is het de bedoeling dat politiemensen ontlast worden bij het invoeren van gegevens. Terwijl zij nog op straat zijn of in hun auto, geven zij via een mobiele telefoon hun gegevens door aan een medewerker van de backoffice. Op deze administratieve afdeling worden de gegevens ingevoerd. Omdat de betrokken politiemedewerker verantwoordelijk blijft voor de

ingevoerde gegevens, controleert hij direct na terugkomst op het bureau of de ingevoerde informatie klopt. Vervolgens moet hij of zij die informatie ondertekenen.

Ten tweede moet de backoffice zorgen voor *real time* informatieondersteuning aan de medewerkers in de basispolitiezorg. Politie mensen die op weg zijn naar een melding of een adres, moeten direct vanuit de backoffice de relevante informatie krijgen die in de politiesystemen beschikbaar is.

Verondersteld wordt dat de FOBO-werkwijze verschillende voordelen zou kunnen hebben. Hiermee zou meer informatie op betere wijze in de politiesystemen kunnen worden vastgelegd. Bovendien komen politie mensen beter geïnformeerd en daarmee beter voorbereid ter plekke. Met FOBO zouden meer mogelijkheden ontstaan tot sturing van het politiewerk, in zowel operationele als tactische zin. Tot slot zou FOBO kunnen zorgen voor vermindering van de administratieve werkzaamheden in de basispolitiezorg, een activiteit die vaak niet erg gewild is onder politie mensen.

Juist vanwege dat laatste element kreeg FOBO vanaf begin 2011 vanuit de landelijke overheid steun en werd het gezien als belangrijk middel om de ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie terug te dringen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011; zie ook Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2011). In tegenstelling tot wat enkele geïnterviewden veronderstellen, had FOBO vanaf het begin niet alleen als doel versterking van het informatiegestuurde werken, maar ook het verminderen van ‘overbodige’ bureaucratie. Volgens een van de geïnterviewden die dit traject vanaf het beginstadium meemaakte, richtte FOBO zich vanaf de start expliciet op beide doelen.

FOBO onderscheidt zich van vele andere vernieuwingen binnen de Nederlandse politie doordat er uitgebreid evaluatieonderzoek naar heeft plaatsgevonden (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2010; 2011; 2012; AEF, 2012a; Tops e.a., 2013). Hoewel op enkele onderdelen kanttekeningen mogelijk zijn bij de hierbij gehanteerde meetmethoden en operationalisaties (zie bijvoorbeeld Vlek, 2014), voldoet de evaluatie van FOBO aan belangrijke methodische eisen van evaluatieonderzoek. Zo werd gebruikgemaakt van zowel proces- als effectevaluatie. Bovendien werd bij dat laatste onderdeel gesteund op een quasi-experimentele onderzoeksofzet (met meerdere meetmomenten en vergelijkingssituaties). Daarmee onderscheidt de evaluatie van FOBO zich in positieve zin van veel ander onderzoek naar vernieuwingen binnen de politie.

De in het kader van dit onderzoek meest relevante uitkomsten van deze evaluatiestudies hebben betrekking op administratieve lastenverlichting. De evalu-

atie van FOBO verricht in de politieregio Hollands Midden zou volgens de onderzoekers aantonen dat dankzij FOBO in de basispolitiezorg een halvering zou optreden van de tijd die wordt besteed aan administratieve werkzaamheden. In plaats van gemiddeld veertig procent zouden operationele medewerkers van de basisteams nog slechts twintig procent van hun tijd aan deze activiteiten kwijt zijn. Op grond hiervan komen de onderzoekers tot de schatting dat dankzij de introductie van FOBO voor het gehele korps Hollands Midden een capaciteit van 110 fte extra beschikbaar zou kunnen komen voor operationele werkzaamheden in de basispolitiezorg. Korpsbrede invoering van een backoffice volgens het FOBO-model zou volgens schatting een capaciteit vergen van 50 fte. Deze zou niet ten koste hoeven te gaan van de capaciteit van de basispolitiezorg (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2010, 2011). Mede op grond hiervan, maar ook ingegeven door ervaringen elders menen voorstanders van FOBO dat ook op andere locaties de benodigde capaciteit voor de backoffice zou zijn te realiseren door herschikking in de informatievoorziening:

‘De politie is een organisatie waar zo veel lucht in zit, daar kan best wat aan gebeuren en geschoven worden. Totaal geen probleem. [...] O, zeker, dat had hier [in een ander regiokorps] net zo goed gewerkt. Helemaal geen probleem. De winst bij blauw was veel groter dan de investeringen in de backoffice.’

7.2 FOBO als middel tot administratieve lastenverlichting

Toen in 2010 de eerste resultaten bekend werden van de evaluatie van FOBO bleek niet iedereen overtuigd. Vooral onder leidinggevenden buiten de regio Hollands Midden bleek hier en daar scepsis en ongeloof te bestaan over de conclusie dat FOBO tot aanzienlijke verbetering in de doelmatigheid van het basispolitiewerk zou leiden. De scepsis richtte zich vooral op drie punten. De twijfelars geloofden niet dat de invoer van informatie in de politiesystemen door een backoffice doelmatiger zou zijn dan door politiemensen uit de basisteams. Daarnaast kwam de vraag op of een (extra) overdracht van informatie niet gemakkelijker tot fouten zou leiden. Bovendien bestond er twijfel of met een backoffice volgens het FOBO-model geen capaciteit zou weglekken uit de basisteams, met andere woorden, of het wel mogelijk zou zijn de backoffices vorm te geven met de bestaande personele capaciteit binnen de informatievoorziening.

De resultaten van de eerste FOBO-evaluatie leidden daarentegen bij het

ministerie van BZK juist tot een positieve belangstelling. Die werd vooral gewekt door de conclusie van de onderzoekers dat FOBO tot een ‘substantiële daling’ zou leiden van de administratieve lasten van politiemensen in de basispolitiezorg. Dit paste in de opkomende strijd tegen de onnodige bureaucratie die in die tijd steeds hoger op de agenda van het politiebeleid kwam. Het was dan ook juist deze gedachte die ertoe leidde dat de nieuwe minister van Veiligheid en Justitie, Opstelten, FOBO omarmde en, zoals eerder al vermeld, als centrale maatregel opnam in zijn aanvalsplan tegen de bureaucratie. FOBO, zo werd hierin als perspectief geschetst, zou ertoe leiden dat politiemensen in het basispolitiewerk gemiddeld twintig procent (of anderhalf uur per dag) meer op straat zouden kunnen zijn (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2011: 5). Om die reden besloot de minister dat FOBO als ‘inrichtingseis’ werd opgenomen bij de invoering van de Nationale Politie.

Een van de belangrijkste gevolgen van het feit dat FOBO zo snel een centrale plaats kreeg in het landelijk beleid van de minister was dat de aandacht voor FOBO zich steeds meer concentreerde op de doelmatigheidsaspecten. FOBO had oorspronkelijk in Hollands Midden twee doelstellingen: naast versterking van de doelmatigheid van de politie, ook het bieden van een concrete uitwerking van het idee van informatiegestuurde politie. Dat laatste element werd door de initiatiefnemers en de onderzoekers van AEF en de Politieacademie telkens weer benadrukt. Voor hen gold dat alleen al vanwege dit informatiegestuurde karakter FOBO zou moeten worden ingevoerd. Door de beleidsfocus op de bestrijding van ‘onnodige’ bureaucratie raakte dat element echter grotendeels buiten beeld (zie ook Tops e.a., 2013).

Al in het eerste verslag van de FOBO-evaluatie wordt geconstateerd dat het draagvlak voor FOBO sterk afhankelijk zou zijn van de ‘helderheid over de formatieve consequenties van de invoering van het frontoffice/backoffice-concept’. De onderzoekers pleitten er daarom voor ‘proactief om te gaan met de vraag naar de formatieve consequenties’. Hoewel mede op grond hiervan onderzoekers de conclusie trokken dat FOBO niet ten koste zou gaan van de ‘blauwe capaciteit’ (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2010: 75 en 76), moet achteraf worden geconstateerd dat hierover blijkbaar toch twijfel bleef bestaan.

Van belang is in dit verband dan ook de vraag hoe de stelling werd onderbouwd dat de backoffice volgens het FOBO-model geheel met bestaande capaciteit van de informatievoorziening zou kunnen worden ingericht. In eerste instantie beperkten de evaluaties zich tot berekeningen over de capaciteitswinst die met FOBO geboekt kon worden binnen de basispolitiezorg. Hieruit komen

de schattingen voort van twintig procent meer tijd in de basisteams om op straat te kunnen zijn en een capaciteitswinst van 110 fte bij korpsbrede invoering van FOBO (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2010). Deze schattingen worden herhaald in latere publicaties van het evaluatieonderzoek (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2011: 52-53; 2012: 30).

In het eerste deelrapport uit 2010 wordt nog geconstateerd dat er bij korpsbrede invoering van de FOBO-backoffice geen zicht is op de 'formatieve verschuivingen' tussen de basispolitiezorg en de dienst informatievoorziening. Een jaar later (2011) komt het onderzoeksteam op basis van informatie aangeleverd door het korps Hollands Midden tot de conclusie dat in dit korps 50 fte nodig zijn voor de nieuwe functies in de helpdesk. Eveneens op basis van informatie uit het korps menen de onderzoekers dat 34 van deze 50 formatieplaatsen kunnen worden verkregen door herschikking en herprioritering binnen de Dienst Informatie van het korps (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2011: 55-62). Over de wijze waarop deze herschikking plaats kan vinden, over de condities waaronder dit kan gebeuren en over de mogelijke consequenties hiervan, verschaffen de evaluatierapporten geen nadere informatie. Daarmee is op basis van de verrichte evaluaties niet goed aan te geven in hoeverre ook elders de bestaande formatieve capaciteit van de informatievoorziening (grotendeels) zou volstaan om een backoffice in te richten volgens FOBO-model. In een later stadium heeft AEF een rekenmodel opgesteld om na te gaan hoeveel formatieplaatsen nodig zouden zijn voor het inrichten van een backoffice volgens het FOBO-model. Geconcludeerd wordt dat bij aanwezigheid van een RTIC de extra benodigde capaciteit voor inrichting van een FOBO-backoffice relatief gering zou zijn (AEF, 2012b). Hoe groot die extra investering zal zijn, zou verschillen per situatie. Hiermee lijkt echter niet een effectief antwoord te zijn gevonden op de voortdurende scepsis en het ongeloof over de met FOBO te bereiken doelmatigheidswinst.

7.3 FOBO: stand van zaken

Ondanks de toezegging van de minister in 2011 dat FOBO een inrichtingseis zou worden voor de Nationale Politie, is FOBO nooit opgenomen in de plannen daarvoor. Ook het pleidooi in het eindverslag van de FOBO-evaluatie om FOBO onderdeel te maken van de plannen voor de DRIO's (Dienst Regionale Informatieorganisatie) (Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2012: 81-86), leverde niet het beoogde resultaat op.

Opvallend is dat nooit expliciet besloten is om van invoering van FOBO af te zien. Er bestaat nog steeds een landelijk programma rond FOBO, met een portefeuillehouder en een landelijk programmamanager (zie ook AEF, 2012; Tops e.a., 2013). Uitgangspunt in dit landelijke programma was dat de eenheden van de Nationale Politie zelf verantwoordelijk zouden moeten zijn voor de invoering van FOBO. In het kader daarvan werden in 2012 op verschillende locaties pilots rond FOBO opgezet. In sommige gevallen werden overigens de pilots al stopgezet nog voordat hun feitelijke uitvoering was begonnen (Tops e.a., 2013).

Op dit moment zijn hier en daar in den lande nog basisteamen die min of meer werken volgens het FOBO-stramien. Afgaande op de interviews is de conclusie echter onvermijdelijk dat FOBO als concept van de beleidsagenda is verdwenen. De geïnterviewden gaan er allen van uit dat FOBO in zijn geheel en onder die naam niet meer gerealiseerd zal worden. 'Dat kunnen we vergeten, [...] dat gaat nooit meer gebeuren', zoals een van de geïnterviewden het uitdrukt. Wel wordt er vaak van uitgegaan dat onderdelen van de FOBO-werkwijze mogelijk zullen worden opgenomen in andere vernieuwingen zoals ZSM of de RTIC's. In de opvatting van de voorstanders van FOBO zijn dat echter geen vervangingen voor FOBO, vandaar dat een van hen dit omschrijft als 'een achterhoedegevecht'.

7.4 Factoren en omstandigheden

Welke factoren en omstandigheden hebben ertoe bijgedragen dat FOBO geen onderdeel werd van de Nationale Politie en vrijwel van de agenda verdween, ondanks het feit dat de minister dit model overnam en als inrichtingseis oplegde aan de nieuwe politieorganisatie? Bij FOBO ging het om een vernieuwing die met relatief veel onderzoek werd onderbouwd. Afgaande op die onderzoeken leek FOBO een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan terugdringing van onnodige bureaucratie bij de politie, een van de centrale doelen van de minister.³

Een verklaring van deze gang van zaken blijkt buitengewoon lastig te zijn, niet alleen voor ons, maar ook voor veel van de geïnterviewden. Meerdere van hen zitten al langere tijd met de vraag welke krachten er nu precies aan hebben bijgedragen dat het FOBO-model (ondanks alle steun die het kreeg en de aan-

3 Nog afgezien van de bijdrage die FOBO zou kunnen leveren aan het realiseren van informatiegestuurde politie.

sluiting die het had bij belangrijke beleidsthema's) toch niet landelijk werd ingevoerd. Voor dit onderzoek is het antwoord op deze vraag vooral van belang omdat het mogelijk licht kan werpen op factoren en omstandigheden die een rol spelen in het voortbestaan van onnodige bureaucratie. De analyse beperkt zich hier tot de belangrijkste factoren, die overigens onderling sterk verschillen in gewicht en complexiteit.

Framing van FOBO

Verschillende van de geïnterviewde voorstanders van FOBO hebben de indruk dat het met FOBO 'fout' ging vanaf het moment dat minister Opstelten FOBO omarmde en als prioriteit overnam in zijn aanvalsplan. In eerste instantie waren de betrokkenen blij met de belangstelling van de kant van het ministerie. Zij hoopten op die manier op steun voor hun initiatief en voelden zich mogelijk vereerd door de belangstelling van de minister. Vanaf dat moment domineerde het beeld van FOBO als doelmatigheidsmaatregel: 'Ik denk dat het grote probleem is geweest dat FOBO onder het label is gekomen van de strijd tegen de bureaucratie. [...] Het raakte al heel snel besmet.' Het andere aspect van FOBO, namelijk verbetering van de informatievoorziening en sturing sneeuwde op die manier onder. Bovendien maakten de door Opstelten geformuleerde hoge ambities met betrekking tot administratieve lastenverlichting dat FOBO in de ogen van sommigen ongeloofwaardig werd: 'Het grote probleem ontstond toen Opstelten FOBO omarmde. Toen het geplaatst werd in het kader van het aanvalsplan tegen de bureaucratie. Voor hem werd het een piekenpijp [...]. Er werden de meest wilde beloften gedaan [...]. Dat cijfer van vijftig procent werd gewoon verabsoluteerd.'

Soms wordt gesuggereerd dat FOBO pas vanaf de lancering van het aanvalsplan werd gezien als middel tegen de overbodige bureaucratie. Dat is echter niet juist. De link met administratieve lastenverlichting werd niet gelegd door het ministerie, maar is al in de eerste stukken over FOBO aan te treffen. Met andere woorden, FOBO is van meet af aan met het oog op beide doelstellingen opgezet.

Achteraf kan mogelijk de link met bestrijding van onnodige bureaucratie negatief hebben uitgepakt voor FOBO. Gegeven de hoge prioriteit die dit thema in die jaren had, had dat echter net zo goed tot meer steun kunnen leiden. Er moeten dus ook andere factoren een rol hebben gespeeld.

Onenigheid en richtingenstrijd langs meerdere lijnen

Rond FOBO ontstonden al vrij snel verschillende kampen. Aanhangers van het FOBO-concept konden vooral worden gevonden in de politieregio Hollands Midden, bij het ministerie, bij de Politieacademie en bij de betrokken evaluatie-onderzoekers die zich in de loop van de tijd steeds duidelijker gingen opstellen als pleitbezorgers voor FOBO. Kritiek of minstens een meer afwijzende opstelling kwam onder meer van de leiding van andere regiokorpsen en later vanuit de top van de Nationale Politie.

Voor een deel was de tegenstelling een kwestie van geloven of niet geloven, van overtuigingskracht of scepsis. Hoeveel onderzoeksrapporten er ook lagen waarin de voordelen van FOBO in kaart werden gebracht, het ongeloof werd er niet minder van, integendeel misschien:

‘Ik denk dat er rond FOBO een heel basaal ongeloof ontstond. [...] Het was blijkbaar voor veel mensen niet te geloven dat het waar kon zijn. Wij hebben er [...] heel veel aan gedaan om mensen te laten zien wat de ervaringen waren. [...] Er was veel argwaan en scepsis onder collega’s, terwijl er toch meerdere onderzoeken zijn gedaan, [...] maar blijkbaar was het een kwestie van believers of non-believers. Ze konden zich niet voorstellen dat zoiets simpels als FOBO succesvol kon zijn.’

De kritiek en het wantrouwen concentreerden zich op twee onderling verwante punten. Ten eerste was er de vrees dat FOBO ten koste zou gaan van de capaciteit van de basisteams. Ten tweede bestond er ongeloof dat het mogelijk zou zijn de backoffices (bijna) geheel in te richten met behulp van de bestaande capaciteit van de informatievoorzieningsafdelingen (zie ook Tops e.a., 2013: 55). Pogingen van de evaluatieonderzoekers om deze twijfel weg te nemen, bleken niet afdoende, zo moet worden geconstateerd (zie Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2012: 82). In verschillende interviews wordt er overigens op gewezen dat de kritiek, argwaan en het ongeloof deels werden ingegeven door het feit dat de sceptici onvoldoende zouden weten hoe FOBO in elkaar zit en in de praktijk werkt.

In de uitgebroken richtingenstrijd droegen naar de indruk van de geïnterviewden meerdere factoren bij aan de weerstand tegen FOBO. In de tijd van regionale korpsen was de interesse en het draagvlak voor FOBO bij leidinggevend van andere regionale korpsen vaak vrij gering. Men beschouwde FOBO eerder

als iets voor Hollands Midden, waarbij men zich zelf weinig betrokken voelde. Het feit dat de leiding van Hollands Midden dit model een warm hart toedroeg, betekende nog niet dat de andere leden van de Raad van Korpschefs zich hier ook achter gingen opstellen. Eerder voelden die zich weinig gecommitteerd aan dit initiatief. Sommige van de geïnterviewden veronderstellen dat de steun die het ministerie aan dit initiatief gaf, eerder tot irritatie leidde bij de leidinggevenden van andere korpsen dan tot steun.

Ook binnen de wereld van de informatievoorziening ('Intel') zou weerstand hebben bestaan tegen FOBO. Medewerkers in de informatievoorziening zouden soms het gevoel hebben gehad dat FOBO meer het belang diende van de basispolitiezorg dan van henzelf. Hierbij speelde onder meer de vrees een rol dat FOBO ten koste zou gaan van de beschikbare capaciteit van de informatievoorziening. Bovendien ontstond het beeld dat met de komst van FOBO medewerkers in de informatievoorziening moesten gaan werken in opdracht van 'blauw'. Blijkbaar werd dit beschouwd als een (symbolische) degradatie. Op operationeel niveau vreesden medewerkers in de informatievoorziening dat zij de 'typekamer van blauw' zouden worden. Deze en andere gevoeligheden waren niet bevorderlijk voor de steun aan FOBO en maakten dat de discussie hierover verder verschoof naar de thema's capaciteit en capaciteitsverdeling. De bijdrage die FOBO zou kunnen leveren aan informatiegestuurde politie raakte daarmee nog meer uit beeld.

Al voor de start in 2013 werd duidelijk dat er binnen de top van de Nationale Politie weinig steun zou bestaan voor FOBO. In de plannen voor de Nationale Politie werd ervoor gekozen dat iedere eenheid over een RealTime Intelligence Centre (RTIC) zou gaan beschikken. Daarmee verdween het FOBO-concept in belangrijke mate uit beeld. De scheidslijnen tussen voor- en tegenstanders van FOBO keerden deels echter terug in de verschillen in opvatting over de waarde van de RTIC's in vergelijking met FOBO. Zo meenden de voorstanders van FOBO dat de RTIC's geen vervanging konden zijn van FOBO, onder meer omdat in tegenstelling tot de RTIC's bij FOBO de informatievoorziening in twee richtingen verloopt. Bij FOBO staat de backoffice in een rechtstreekse relatie met politiemensen op straat, terwijl de RTIC de contacten beperkt tot de meldkamer. Bovendien biedt de RTIC geen administratieve ondersteuning aan de politiemensen uit de basisteams (zie ook Straver, Meesters & Van Duijneveldt, 2012: 83). Van een claim van administratieve lastenverlichting (zoals bij de FOBO's) is bij de RTIC's overigens evenmin sprake.

Gevreesd werd dat FOBO slechts zou leiden tot verplaatsing van werk en daarmee tot meer overdrachtsmomenten. Op grond van deze overwegingen

werd bijvoorbeeld de geplande FOBO-pilot in de eenheid Zeeland-West Brabant stopgezet (Tops e.a., 2013). Opnieuw gaat het hier vooral om ongeloof en wantrouwen tegenover de stelling dat de capaciteit voor de backoffice volgens het FOBO-concept geheel of grotendeels zou kunnen worden gehaald uit de beschikbare formatie van de informatievoorziening.

De complexiteit van FOBO speelde mogelijk eveneens een rol bij het van de agenda raken van dit concept. Het gaat daarbij nog niet eens zozeer om de complexiteit van het concept zoals het oorspronkelijk in Hollands Midden werd bedacht en vorm kreeg. Eerder gaat het hier om de complexiteit die in de praktijk na verloop van tijd ontstond, al was het maar in de beeldvorming. Verschillende aspecten lijken hierbij een rol te spelen.

Volgens een van de geïnterviewden kwam FOBO achteraf bezien op het verkeerde moment, namelijk toen veel mensen in onzekerheid verkeerden over hoe de Nationale Politie eruit zou gaan zien en welke positie zij daarin zouden hebben. Veel politiemensen leefden op dat moment in onzekerheid over hun toekomst. De introductie van FOBO maakte de toch al onzekere situatie nog ingewikkelder:

‘Ik denk dat het te vroeg was en dat het op het verkeerde moment kwam. Juist in die turbulentie, waar mensen vooral bezig waren om hun eigen toko in stand te houden, hun plek te bevechten, kwam dit heel ongelukkig. Er heerste een mentaliteit van, hoe minder van dit soort activiteiten erbij, hoe beter het is voor mij. Uiteindelijk kon FOBO daar niet doorheen komen. De weerstand was gewoon te groot.’

Daarnaast lijkt het FOBO-concept te ingewikkeld te zijn geweest, vooral voor diegenen die er niet zelf bij betrokken waren. Dat zit deels in het concept zelf: de ambitie van het verbinden van straat- en systeem-informatie is nu eenmaal een complex proces (zie ook Tops e.a., 2013: 57-58). Bovendien ontstond mogelijk hier en daar verwarring naar aanleiding van de vraag of FOBO nu vooral als administratieve lastenverlichting moest worden gezien of als manier om informatiegestuurde politie te realiseren. De verwarring werd mogelijk nog groter doordat bij de verdere invoering van FOBO elders in Nederland de invullingen die dit concept kreeg steeds meer gingen verschillen. Ook daarvoor waren overigens mogelijk goede redenen. Zo was men van oordeel dat FOBO ‘ontwikkelruimte’ nodig had en van onderaf vorm moest krijgen (zie bijvoorbeeld Tops e.a., 2013). Het beeld van FOBO werd daardoor echter steeds diffu-

ser en minder eenduidig. Dit werd versterkt omdat, zowel in Hollands Midden als later op andere locaties, de implementatie van FOBO een complex, soms traag proces bleek. Gegeven de hoge verwachtingen die waren gewekt over de administratieve lastenverlichting die zou kunnen worden bereikt, hebben deze onduidelijkheid, verwarring en vertraging uiteindelijk vermoedelijk negatief gewerkt op het draagvlak voor FOBO.

Zoals eerder opgemerkt, onderscheidt FOBO zich van veel andere vernieuwingen binnen de Nederlandse politie doordat het uitgebreid werd onderzocht. Toch komt de vraag op in hoeverre de wijze waarop deze evaluatieonderzoeken werden uitgevoerd en waarop de uitkomsten werden gepresenteerd, uiteindelijk (onbedoeld) heeft bijgedragen aan de weerstand tegen FOBO, het ongeloof over de bijdrage die dit kon leveren aan administratieve lastenverlichting en daarmee aan het van de agenda raken van dit concept. Hoe omvangrijk en gedegen de onderzoeken ook waren, de conclusie dat de capaciteit voor de FOBO-backoffice (nagenoeg) geheel uit de bestaande formatie van de informatievoorziening kan worden gehaald, roept vragen op. Het blijft onduidelijk hoe de verschuiving met formatieplaatsen binnen de informatievoorziening is verlopen, onder welke condities dit mogelijk was en wat daarvan de gevolgen waren. Daarmee bleven blijkbaar vragen bestaan in hoeverre het elders ook mogelijk zou zijn geweest een FOBO-backoffice te realiseren zonder extra formatieplaatsen voor de informatievoorziening of zonder verschuiving van plaatsen van de basispolitiezorg naar de backoffice.

Naarmate de weerstand tegen FOBO groeide, ontstond een proces dat steeds moeilijker was bij te sturen. Een van de geïnterviewden vergeleek dit met de wijze waarop het alcoholvrije biermerk Buckler een onherstelbaar negatief imago opliep nadat het door de cabaretier Youp van 't Hek in zijn oudejaarsconference belachelijk was gemaakt. Iets dergelijks gebeurde ook met FOBO. Hoezeer bijvoorbeeld de onderzoekers probeerden aan te tonen dat FOBO wel degelijk tot administratieve lastenverlichting leidde, vanaf het moment dat van FOBO een ander beeld overheerste, bleek correctie niet meer goed mogelijk: 'Er is nog van alles geprobeerd om FOBO te herframen. Maar dat lukte niet. Hett kreeg geen sterke positie meer.'

7.5 Slot

De carrière van het FOBO-concept verliep grillig. Van een regionaal initiatief werd het snel omarmd door de minister, die het vervolgens als inrichtingseis oplegde aan de Nationale Politie. Vervolgens verdween het snel van de agenda. De reconstructie van dit proces is niet eenvoudig en laat vele vragen onbeantwoord. Tegelijk maakt de hiervoor gepresenteerde analyse wel iets duidelijk over processen van (de)bureaucratisering. Die vinden plaats in complexe netwerken, met partijen op verschillende niveaus en posities, zowel binnen als buiten de politie. Ook minder grijpbare verschijnselen blijken hier een rol te kunnen spelen, zoals beeldvorming, scepsis of wantrouwen en onzekerheid over de eigen positie. Van een rationeel doelgericht proces is dan ook vaak geen sprake. Verschillen in visies en in belangen, maar ook het toevallige moment waarop een thema op de agenda verschijnt, blijken van groot belang voor de vraag hoe een veranderingsproces verloopt en of de vernieuwing tot stand komt. De term ‘interne politiepolitiek’ lijkt nog het meest van toepassing als typering voor het proces waarin FOBO uiteindelijk als vernieuwing en als lastenverlichting vastliep.

Slot: trajecten, achtergronden en discussie

In dit onderzoek stond de vraag centraal welke factoren bijdragen aan het optreden van ‘onnodige’ bureaucratie binnen de Nederlandse politie. In dit hoofdstuk wordt op basis van de hiervoor gegeven casestudies een analyse gegeven van de belangrijkste factoren en omstandigheden die een rol spelen.

In hoofdstuk 1 werd reeds geconstateerd dat de al meer dan twintig jaar oude conclusie van Bozeman (1993) dat in onderzoek nauwelijks aandacht bestaat voor de verklaring van ‘onnodige’ bureaucratie, nog steeds actueel is (zie ook Bozeman & Feeney, 2011). Een aantal uit de literatuur over dit onderwerp bekende factoren hebben hieraan mogelijk bijgedragen. Ten eerste is het begrip ‘onnodige’ bureaucratie verre van eenduidig. Dat heeft onder meer te maken met de neiging uiteenlopende problemen in het functioneren van de organisatie te wijten aan ‘onnodige’ bureaucratie. De ergernissen onder politiemensen over ‘onnodige’ bureaucratie hebben vaak betrekking op zeer uiteenlopende verschijnselen: naast een teveel aan regels of procedures, onder meer slecht functionerende ICT-systemen, niet op elkaar afgestemde werkwijzen en een inadequate organisatie of sturingsstijl (Vlek, 2014).

Ten tweede lopen in veel beschouwingen feitelijke administratieve belasting en de beleving daarvan door elkaar. Uit verschillende Nederlandse onderzoeken blijkt dat feitelijke belasting en beleving bij de politie lang niet altijd parallel lopen (Brummelkamp & Linssen, 2006). Daarnaast blijken zowel de feitelijke belasting als de beleving daarvan, sterk persoons- en contextgebonden. Of sprake is van ‘onnodige’ bureaucratie hangt daardoor af van het gehanteerde waardegebonden perspectief. Wat voor de één een onnodige en overbodige administratieve belasting vormt, kan voor een ander een belangrijke rechtswaarborg, verantwoordingsprocedure of voorwaarde tot rechtszekerheid zijn en een middel om willekeur in het politieoptreden tegen te gaan (zie ook Kaufman, 1977: 4; Bozeman, 1993: 284). Vanwege deze overwegingen is het in veel gevallen niet zinvol te zoeken naar een uniforme, eenduidige en contextonafhankelijke definitie van ‘onnodige’ bureaucratie of ‘overbodige’ administratieve werkzaamheden.

Op basis van de gepresenteerde cases wordt in dit hoofdstuk nagegaan welke factoren en omstandigheden bijdragen aan 'onnodige' bureaucratie. Dat gebeurt in twee stappen. Allereerst wordt nagegaan welke trajecten ten grondslag liggen aan het ontstaan of voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie (§8.1). Vervolgens komt de vraag aan de orde welke factoren en achtergronden daarbij een rol spelen (§8.2). De hier gegeven verklaringen zijn weliswaar gebaseerd op de vier empirische casestudies, maar hebben toch een min of meer hypothetisch karakter. Dit is mede omdat deze studie is gebaseerd op slechts enkele gevallen. In §8.3 wordt teruggekeerd naar het door Bozeman opgestelde kader, waarbij de verschillen en overeenkomsten tussen zijn analyse van het ontstaan van red tape en de hier gepresenteerde uitkomsten aan bod komen. Tot slot wordt in § 8.4 ingegaan op enkele fundamentele vragen.

8.1 Trajecten van 'onnodige' bureaucratisering

Zoals in de inleidende twee hoofdstukken al werd behandeld, maakt Bozeman (1993; 2000) onderscheid tussen twee verschillende trajecten in het ontstaan van red tape. In het eerste geval is volgens hem sprake van 'rules born bad'. In dit geval zijn regels vanaf hun ontstaan 'onnodig' belastend en bureaucratisch. Daarnaast onderscheidt Bozeman een tweede traject waarin in eerste instantie functionele regels uiteindelijk disfunctioneel worden ('good rules gone bad'): na verloop van tijd leiden regels tot 'onnodige' bureaucratische belasting.

Dit onderzoek maakt duidelijk dat de gedachte van verschillende trajecten in het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie verhelderend is voor de analyse van dit verschijnsel. Ook de hier gepresenteerde casestudies laten zien dat red tape op verschillende momenten en via verschillende ontwikkelingen kan ontstaan. Tegelijk blijkt dat aanvullingen mogelijk zijn op de tweedeling zoals Bozeman die presenteerde.

Ten eerste, in tegenstelling tot wat Bozeman suggereert, gaat het hier niet om twee strikt gescheiden trajecten in het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie. Integendeel, zoals de casestudie naar de achtergronden van 'onnodige' bureaucratie bij de terugkoppelingsplicht na woninginbraak laat zien. Een regel of procedure die vanaf het begin 'onnodige' bureaucratie met zich meebrengt, kan op de werkvloer strategieën oproepen die (na verloop van tijd) dit nog verder versterken. Daarmee kunnen de twee trajecten die Bozeman onderscheidt op elkaar aansluiten en in elkaars verlengde liggen. Mogelijk dat Bozeman tot zijn

strikte onderscheid komt mede op grond van zijn opvatting dat alleen van ‘onnodige’ bureaucratie mag worden gesproken als een regel of procedure geen enkele functie vervult voor een organisatie. Deze opvatting hangt nauw samen met zijn oorspronkelijke absolute en objectivistische definitie van red tape.⁴ Zoals in de inleidende hoofdstukken uit de doeken werd gedaan is deze definitie weinig vruchtbaar. Als een regel immers geen enkele functie vervult voor een organisatie, vanuit welk perspectief dan ook, waarom zou hij dan worden ingevoerd? Bij ‘onnodige’ bureaucratie gaat het eerder om een regel of procedure die (in de optiek van betrokken partijen) een of meerdere functies vervult of vervulde, maar die toch als onnodig belastend, tijdrovend of omslachtig wordt ervaren. Deze als onnodig ervaren administratieve belasting kan op verschillende momenten ontstaan en/of groter worden.

Ten tweede laat deze studie zien dat er meer trajecten zijn in het ontstaan van ‘onnodige’ bureaucratie bij de Nederlandse politie dan de twee die Bozeman onderscheidde. Op basis van de uitgevoerde casestudies kan onderscheid worden gemaakt tussen vier hoofdtrajecten. Hierbij wordt voortgebouwd op de tweedeling van Bozeman. Ook hier geldt dat de verschillende trajecten niet als strikt gescheiden moeten worden beschouwd, maar in combinatie kunnen optreden.

De te onderscheiden trajecten in het ontstaan of voortbestaan van ‘onnodige’ bureaucratie kunnen als volgt worden omschreven:

1 *Vanaf het begin ‘onnodige’ administratieve belasting*

In dit eerste traject worden regels of procedures ingevoerd die van meet af aan als onnodige bureaucratie worden ervaren. Dit traject komt overeen met wat Bozeman omschrijft als ‘rules born bad’.

2 *Regels die na verloop van tijd ‘onnodige’ bureaucratie worden*

Dit ontstaanstraject wordt door Bozeman omschreven als ‘good rules gone bad’. De casestudies maken duidelijk dat hierbinnen twee verschillende ontwikkelingen zijn te onderscheiden. In het eerste geval ontstaat het belastende, overbodige of omslachtige karakter van regels door besluitvorming in complexe beleidsnetwerken, waarbinnen meerdere beleidsontwikkelingen

4 Hoewel hij al in zijn publicaties uit 1993 en 2000 ook een *stakeholder*-definitie noemt, krijgt deze pas in zijn latere overzicht geschreven met Feeney (2011) een belangrijkere plaats.

met elkaar concurreren of waarbij een compromis ontstaat tussen verschillende belangen en perspectieven. Daardoor brengen de uiteindelijke regels en procedures een als onnodig ervaren belasting met zich mee voor uitvoerders. Ten tweede kunnen 'goede' regels of procedures na verloop van tijd 'onnodig' belastend worden door de wijze waarop zij worden toegepast op uitvoerend niveau. Soms zal hierbij vermoedelijk de relatie tussen uitvoerders en direct leidinggevenden een rol spelen, bijvoorbeeld omdat laatstgenoemden nieuwe vormen van verantwoording invoeren. Opmerkelijk is dat onder uitvoerende politiemensen het besef kan ontbreken dat de oorzaak van de 'onnodige' belasting mede op hun eigen niveau ligt.

3 Voortbestaan van 'onnodige' belasting

De hiervoor beschreven casestudies laten nog een derde ontwikkelingstraject zien. Het gaat hier niet zozeer om het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie, maar om het voortbestaan daarvan. Om twee redenen lijkt het belangrijk dit traject apart te onderscheiden. Ten eerste zijn de factoren die bijdragen aan het voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie niet helemaal dezelfde als de factoren die ten grondslag liggen aan de hiervoor genoemde twee trajecten. In dit onderzoek is het voortbestaan aan bod gekomen bij de analyse van het vastlopen van maatregelen gericht op reductie van 'onnodige' bureaucratie. Ook hier geldt dat onderscheid kan worden gemaakt tussen twee niveaus. Factoren die ertoe bijdragen dat maatregelen niet de gewenste vermindering van 'onnodige' bureaucratie opleveren, zijn zowel in beleidsnetwerken te vinden als op uitvoerend niveau.

4 Ontstaan van 'onnodig' belastende regel op uitvoerend niveau

Tot slot is op basis van de verrichte casestudies een vierde traject te onderscheiden: het traject waarin 'onnodige' bureaucratie ontstaat op uitvoerend niveau. Soms zal hierbij vermoedelijk de relatie tussen uitvoerders en direct leidinggevenden een rol spelen, bijvoorbeeld omdat laatstgenoemden nieuwe vormen van verantwoording willen invoeren. Het onderscheid tussen dit traject en het vorige zal overigens vaak beperkt zijn.

8.2 Factoren en achtergronden

In de voorgaande hoofdstukken bleek dat om verschillende redenen een analyse van de achtergronden van 'onnodige' bureaucratie niet eenvoudig is. In dit

begrip lopen vaak meerdere elementen door elkaar. Elk van die elementen kan zijn eigen specifieke achtergronden hebben.

De hier gepresenteerde analyse beperkt zich tot de belangrijkste achtergronden van ‘onnodige’ bureaucratie. Bij deze analyse geldt opnieuw als uitgangspunt de wijze waarop uitvoerders onnodige bureaucratie definiëren. In hoeverre feitelijk sprake is van administratieve belasting, blijft hier (opnieuw) buiten beschouwing, evenals de vraag in hoeverre deze belasting als onnodig of overbodig moet worden beschouwd.

In totaal worden hier tien factoren onderscheiden. Deze verschillen sterk in complexiteit en kunnen in verschillende combinaties optreden. Omwille van de overzichtelijkheid zijn de factoren onderverdeeld in vijf categorieën:

- verschillen in opvattingen;
- politieke factoren;
- complexiteit;
- relatie top-uitvoerders;
- factoren op uitvoerend niveau.

Versillen in opvattingen

Bureaucratie: nodig of onnodig?

Mogelijk de belangrijkste factor die hier een rol kan spelen, bestaat uit een verschil in opvatting over de vraag of administratieve belasting die ontstaat bij het volgen van een regel, procedure of werkwijze moet worden beschouwd als nodig of niet. Zo bleek in het geval van de standaardtekstblokken dat een verschil in opvatting ertoe bijdroeg dat deze oplossing voor ‘overbodig’ administratief werk steeds weer niet werd gerealiseerd. Tegenover de opvatting dat bepaalde administratieve plichten slechts overbodige ballast zijn, staat hier de zienswijze dat de procedures en werkzaamheden noodzakelijk zijn om te voldoen aan eisen van zorgvuldigheid en kwaliteit. Dit verschil in opvatting is te herleiden tot verschillen in interpretaties en waardering van het fundamentele dilemma in politiewerk tussen enerzijds efficiëntie en anderzijds waarden zoals legaliteit, zorgvuldigheid en (publieke) verantwoording. Zoals uit de titel van de beleidsnota *Minder regels, meer op straat. Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche* zou kunnen worden afgeleid, lijkt in het huidige beleid tot vermindering van administratieve werkzaamheden en bureaucratie binnen de politie soms onvoldoende oog te zijn voor dit dilemma. Opvallend is dat bij de standaardtekstblokken dit verschil in opvatting een

belangrijke rol speelde (vermoedelijk zelfs doorslaggevend was), maar dat hier geen duidelijk en open debat over plaatsvond. De opvatting dat het hier ging om 'nodige' bureaucratie werd daarmee een min of meer onderhuidse factor in het verzet tegen standaardtekstblokken. Op deze wijze kon het gebeuren dat politiemensen op de werkvloer de standaardtekstblokken als oplossing voor hun problemen bleven zien, terwijl die echter tot hun frustratie steeds weer niet of onvoldoende werd gerealiseerd.

Opvattingen over politiewerk

Ook over de vraag in hoeverre administratieve werkzaamheden tot het werk van politiemensen behoren kunnen verschillen in opvatting bestaan. De observaties in het basisteam (hoofdstuk 3) laten op dit punt echter een genuanceerd beeld zien. Veel medewerkers in het team realiseren zich dat administratief werk er nu eenmaal bij hoort. Tegelijk is een deel van de teamleden van mening dat veel van hun administratieve werkzaamheden onnodig veel tijd en energie vergen. In hun optiek moet de tijd die daaraan wordt besteed zo veel mogelijk worden gereduceerd. In dit team wordt deze opvatting overigens gedeeld door een belangrijk deel van de leidinggevendenden.

De opvattingen over dit thema zijn mede afhankelijk van visies op de aard van het politiewerk. Door een deel van de politiemensen wordt administratief werk beschouwd als iets wat daar eigenlijk niet bij hoort: niet achter het bureau of de pc, maar op straat ligt het 'echte' politiewerk.

Bij de opvattingen over politiewerk speelt nog een tweede element een rol. Het gaat hier om opvattingen over 'vakmanschap', noodzakelijke autonomie of 'professionele vrijheid' en over de vraag in hoeverre politiewerk mag worden gestandaardiseerd in deelhandelingen. Hoewel onderzoek laat zien dat politiemensen in de regel hechten aan autonomie in hun dagelijks werk (Terpstra, 2002), blijkt uit de studie in het basisteam dat politiemensen dit vaak anders beoordelen als het gaat om administratief werk. Hoe minder ze bij hun administratieve werk hoeven na te denken, informatie hoeven op te zoeken, en hoe minder tijd hun dit kost, des te beter het in hun optiek is. Vandaar ook hun voorkeur voor standaardtekstblokken en de mogelijkheid stukken af te werken via afvinkmogelijkheden.

Juist omdat vanuit een ander perspectief administratief werk als essentieel onderdeel van politiewerk wordt gezien en daarvoor eisen van zorgvuldigheid, kwaliteit en maatwerk gelden, kan aan de behoefte aan routinisering van het administratieve werk niet altijd tegemoet worden gekomen.

Juridische overwegingen

Ook juridische overwegingen kunnen ertoe bijdragen dat administratieve werkwijzen ontstaan of voortbestaan die in de ogen van uitvoerende politiemensen onnodig belastend of overbodig zijn. Ook kunnen juridische bezwaren naar voren worden gebracht tegen vermindering van de door uitvoerders als onnodig ervaren bureaucratie. De juridische overwegingen hebben in de regel betrekking op zorgvuldigheid, bescherming van rechten van burgers en verantwoording over de uitvoering van het politiewerk. Om uit de hiervoor beschreven cases slechts één voorbeeld te noemen: de juridische bezwaren tegen vereenvoudiging van de procedure voor het opvragen van camerabeelden afkomstig van een ‘private’ beveiligingscamera. Deze factor sluit daarmee nauw aan bij de hiervoor genoemde.

Politieke factoren

De beschreven cases maken duidelijk dat politieke omstandigheden op verschillende manieren van belang kunnen zijn voor het begrijpen van ‘onnodige’ bureaucratie. Zij kunnen een rol spelen bij het ontstaan en voortbestaan van ‘onnodige’ bureaucratie, maar ook bij maatregelen daartegen en bij de vraag of deze laatste effectief zijn. Politieke factoren kunnen hier zowel bevorderend als belemmerend werken. Politisering, bijvoorbeeld doordat een onderwerp veel aandacht heeft gekregen van massamedia en politici of omdat een minister toezeggingen heeft gedaan aan de Kamer, kan ertoe bijdragen dat een onderwerp een grote urgentie of gevoeligheid krijgt. De noodzaak kan daardoor sterker worden gevoeld om regels, procedures en verantwoordingswijzen strikt uit te werken. Politieke gevoeligheid kan ertoe bijdragen dat gevreesd wordt voor een ‘politiek afbreukrisico’, wat men probeert te voorkomen door zo veel mogelijk de uitvoering in het politiewerk te reguleren en te structureren. Politieke omstandigheden kunnen ook van invloed zijn op de agendavorming en daarmee steun bieden aan maatregelen tegen bijvoorbeeld de ‘onnodige’ bureaucratie. Zij kunnen de druk vergroten om snel tot (bij voorkeur zichtbare) uitvoering te komen van maatregelen, ook al zijn die niet altijd goed doordacht. Politieke overwegingen kunnen ertoe bijdragen dat de wensen van politiemensen om ‘overbodige’ bureaucratie te verminderen onvoldoende prioriteit krijgen. Politieke steun kan ook averechts werken. Dat kan zijn doordat bijvoorbeeld politieke doelstellingen zo ambitieus zijn geformuleerd, dat ze hun geloofwaardigheid verliezen. Dat gebeurde mogelijk bij FOBO. Deze casus

maakte ook duidelijk dat politieke steun (in dit geval van de minister) niet altijd de doorslag hoeft te geven.

Complexiteit

Beleidsontwikkelingen in complexe beleidsnetwerken

In veel gevallen zijn ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie de onbedoelde uitkomst van min of meer 'blinde' processen. Die vinden veelal plaats in complexe (beleids)netwerken, waaraan meerdere partijen deelnemen, elk met een eigen visie en eigen belangen. Juist omdat deze netwerken complex zijn en beslissingen stap voor stap tot stand komen, zijn de uiteindelijke uitkomsten voor deelnemers in de regel moeilijk te voorzien. Bovendien zijn deze netwerken vaak gefragmenteerd en ontbreekt duidelijke regie. De besluitvorming in het vroegere regionaal politiebestedel wordt tijdens de interviews als voorbeeld hiervan genoemd. Beslissingen konden onder genoemde omstandigheden lang op zich laten wachten en een sterk compromiskarakter hebben. In zo'n situatie kan het voorkomen dat geen van de partijen zich verantwoordelijk voelt voor het overstijgende belang. Tussen vele andere overwegingen en prioriteiten kan de aandacht ondersneeuwen voor de gevolgen van beslissingen voor de uitvoerbaarheid van het politiewerk. Onbedoeld kan daardoor de 'onnodige' bureaucratie worden versterkt. In complexe netwerken kan strijd ontstaan tussen verschillende opvattingen, bijvoorbeeld over de vraag of bureaucratie (on)nodig is, administratieve werkzaamheden tot het gewone politiewerk horen en bepaalde maatregelen effectief zullen zijn bij vermindering van administratieve lasten. Rond de thematiek van de standaardtekstblokken deden zich vooral rond dit laatste element verschillen in opvatting voor. Het duidelijkste voorbeeld van grotendeels onbedoelde processen in beleidsnetwerken zijn de 'politiepolitieke' lotgevallen rond FOBO.

Voortbouwen op bestaande kaders

Nauw verweven met het vorige punt is een patroon waarin bij beslissingen en maatregelen wordt voortgebouwd op bestaande kaders, maar waarbij de complexiteit van uit te voeren regels en procedures uiteindelijk steeds groter wordt. Dit patroon kan optreden als binnen een bestaand systeem wordt geprobeerd oplossingen te vinden voor nieuwe vragen en problemen. Dit zich herhalende patroon van op korte termijn gerichte (deel)oplossingen kan lange tijd blijven voortbestaan, ook al wordt het systeem als geheel daardoor uiteindelijk inge-

wikkelder, onoverzichtelijker en moeilijker uit te voeren. De uitkomst daarvan kan zijn dat de ‘onnodige’ bureaucratie stap voor stap toeneemt.

Hoewel betrokkenen zich na verloop van tijd vaak wel realiseren dat het risico van ‘padafhankelijkheid’ kan ontstaan, wordt de beslissing vaak uitgesteld om af te stappen van de weg van geleidelijke deeloplossingen. De keuze om radicaal te breken met het bestaande systeem brengt namelijk vele kosten en onzekerheden met zich mee. Op korte termijn lijkt daarom de keuze voor een (volgende) deeloplossing voor een op dat moment ervaren probleem het meest aantrekkelijk. Voor betrokkenen is het vaak onduidelijk wanneer het gaat ‘lonen’ om te breken met het bestaande systeem. Een voorbeeld van deze ontwikkelingen is de in het voorgaande beschreven gang van zaken rond ICT binnen de Nederlandse politie. Dit is des te relevanter omdat ‘onnodige’ bureaucratie vaak sterk verweven is met beperkingen in de politie-ICT, zoals BVH. Dit laatste blijkt een belangrijke factor in het ontstaan en voortbestaan van ervaren ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie.

Relatie top-uitvoerders

Afstand en wantrouwen

‘Onnodige’ bureaucratie kan ontstaan of voortbestaan als de afstand van het leidinggevend en beleidsmakend niveau tot het uitvoerende werk groot is. Afstand kan ertoe bijdragen dat op het niveau waar beslissingen worden genomen over nieuwe regels en procedures de kennis ontbreekt over gehanteerde werkprocessen, over door politiemensen ervaren administratieve problemen en over de mogelijke effecten op de uitvoering. Beleidsmakers kunnen de complexiteit van uitvoeringsprocessen onderschatten. Dit kan ertoe bijdragen dat alternatieve maatregelen die mogelijk minder administratieve belasting met zich meebrengen, onvoldoende worden betrokken in de afwegingen. Afstand kan er ook toe bijdragen dat onvoldoende belang wordt gehecht aan de vraag hoe uitvoerende politiemensen op basis van hun ervaringen aankijken tegen de uitvoerbaarheid en administratieve belasting van nieuwe regels en procedures.

De casestudies laten zien dat ‘onnodige’ bureaucratie bij de politie ook kan ontstaan of worden versterkt als op leidinggevend of beleidsvormend niveau wantrouwen overheerst tegenover uitvoerende politiemensen (zie ook Kaufman, 1977; Brynard, 1995; Van Hoorn, 2010a). Soms sturen beleidsmakers en leidinggevendenden politiewerk onder meer door standaardisering. Als politiemensen die ervaren als ‘zinloos’ voor het werk dat zij moeten doen en zij het gevoel

hebben dat op deze wijze er onvoldoende erkenning is van hun professionaliteit, kunnen zij dit beschouwen als onnodige bureaucratie. De uniforme verplichting tot terugmelding binnen veertien dagen door de politie bij woningbraak is hiervan een voorbeeld. Mogelijk dat dit streven naar standaardisering samenhangt met de beschreven afstand. Ook de eerdergenoemde verschillen in opvattingen over 'onnodige' bureaucratie en de taken van politiemensen kunnen hierbij een rol spelen.

Ontoereikende analyse

Een omstandigheid die kan bijdragen aan 'onnodige' bureaucratie is het ontbreken van een goede analyse voordat een nieuwe administratieve verplichting wordt ingevoerd. Deze analyse kan onder meer betrekking hebben op bestaande werkprocessen, op de vraag waarom verwacht mag worden dat een nieuwe werkwijze een geconstateerd probleem zou kunnen oplossen, en op opvattingen van uitvoerende politiemensen over de nieuwe werkwijze. Bozeman (1993: 286) merkt in dit verband op: 'in a great many instances, the reasons for the inefficacy of rules is simple – persons designing the rules have insufficient understanding of the problem at hand, the relationship of the rule to the perceived problem, or other's likely application or response to the rule.'

De FOBO-casus laat zien dat ook een uitgebreide analyse van de mogelijke effecten van een maatregel geen voldoende voorwaarde hoeft te zijn voor het realiseren van de beoogde vermindering van 'onnodige' bureaucratie. Andere cases laten voorbeelden zien waarin een eenvoudige analyse vermoedelijk had kunnen leren dat de beoogde maatregelen geen positief effect zouden hebben op het niveau van bureaucratische ergernissen. Een dergelijke analyse had mogelijk kunnen voorspellen dat bijvoorbeeld een verplichte terugmelding binnen twee weken na een woninginbraak op bezwaren bij politiemensen zou stuiten, en dat dit ook zou gelden voor de ingestelde rapportagewijze daarbij.

De kwaliteit van de analyse vooraf zal overigens vermoedelijk vooral van belang zijn als sprake is van expliciete besluitvorming over een nieuwe administratieve regel of procedure. In dergelijke gevallen is meer ruimte voor doelgerichte analyse van mogelijke effecten.

Overcontrole en strikte verantwoording

Nauw verweven met het vorige punt is het verschijnsel overcontrole. Volgens Bozeman (1993: 287) is dit een van de belangrijkste bronnen van red tape. Overcontrole zou vaak gepaard gaan met de behoefte van leidinggevers en beleidsmakers om voor zo veel mogelijk denkbare situaties afzonderlijke regels en procedures te ontwikkelen. Zeker als dat gebeurt in combinatie met een

gedetailleerd verantwoordingsregime kan dat leiden tot een gevoel van onnodige bureaucratie bij uitvoerende politiemensen. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de terugkoppeling na woninginbraak werd georganiseerd. Wantrouwen en gebrek aan kennis van de uitvoering kunnen hierbij een rol spelen.

Bozeman wijst erop dat overcontrole vaak plaatsvindt als het belang van informele organisatie wordt onderschat. In termen die meer aansluiten bij de huidige Nederlandse politie, kan hier onder meer worden gewezen op de betekenis van vakmanschap, professionele ruimte en lokaal maatwerk. Deze elementen kunnen onder druk komen te staan bij zowel meer traditioneel hiërarchische als bij meer modern-bedrijfsmatige vormen van sturing binnen de politieorganisatie (Terpstra, 2002).

Factoren op uitvoerend niveau

In de bestaande literatuur wordt vaak over het hoofd gezien dat ook op uitvoerend niveau ‘onnodige’ bureaucratie kan ontstaan of worden versterkt. De observaties in het basisteam geven hier echter meerdere voorbeelden van. Zo blijken bij het ontstaan van de ervaring van ‘onnodige’ bureaucratie gebrek aan kennis en vaardigheden van politiemensen een rol te kunnen spelen, evenals onbegrip en onwetendheid. Ook de op uitvoerend niveau geïntroduceerde werkwijzen en strategieën die zijn bedoeld om het werk te vergemakkelijken kunnen een dergelijk effect hebben. Zoals de casus van de standaardtekstblokken laat zien, leiden deze werkwijzen niet altijd tot administratieve vereenvoudiging, bijvoorbeeld omdat daardoor gemaakte fouten later weer moeten worden hersteld.

8.3 Vergelijking met analyse van Bozeman

De in dit hoofdstuk gegeven analyse van de achtergronden van ‘onnodige’ bureaucratie bouwt in meerdere opzichten voort op het werk van Bozeman over red tape. Op enkele belangrijke punten wijkt deze analyse hier echter van af. Op twee daarvan wordt hier kort ingegaan.

Allereerst, terwijl Bozeman twee trajecten onderscheidt in het ontstaan van ‘onnodige’ bureaucratie, laat deze studie zien dat er daarnaast andere wegen zijn die tot dit verschijnsel kunnen leiden. Een deel van de ‘onnodige’ bureaucratie ontstaat op uitvoerend niveau (zie ook De Jong, 2011). Daarnaast is het voortbestaan van ‘onnodige’ bureaucratie als traject van belang, vooral als dat gebeurt in combinatie met pogingen ‘onnodige’ bureaucratie terug te dringen.

Ten tweede biedt deze studie een aanvulling op de door Bozeman onderscheiden achtergronden van 'onnodige' bureaucratie. Bozeman vond in zijn studies vijf factoren die bijdragen aan 'rules born bad'. Drie hiervan werden ook in deze studie aangetroffen, namelijk ontoereikende analyse, overcontrole en compromisvorming. Twee van de door Bozeman genoemde factoren werden hier niet gevonden, namelijk: oneigenlijke motieven om een regel, procedure of maatregel in te voeren en de neiging alle betrokken partijen een stem te geven.

De door Bozeman onderscheiden achtergronden van 'good rules gone bad' hebben voor het grootste deel betrekking op wijzigingen in doel, betekenis, object en context van een regel of procedure. Door deze wijzigingen zouden in eerste instantie 'nodige' regels of procedures alsnog 'overbodig' worden. Bovendien wijst Bozeman erop dat sprake kan zijn van red tape, doordat uitvoerders meerdere, tegenstrijdige regels moeten uitvoeren.⁵

Met deze factoren biedt Bozeman nog weinig zicht op de bredere context van het ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie. Dit komt in de hier gegeven analyse uitgebreider naar voren. Zo wordt duidelijk hoe verschillen in opvattingen en waarden (onder meer met betrekking tot de aard van het politiewerk) kunnen bijdragen aan 'onnodige' bureaucratie. Het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie is vaak een ongestuurd proces waarbij vele partijen zijn betrokken. Daarin kunnen compromissen en concurrentie tussen verschillende maatregelen een rol spelen. De uitkomst daarvan is vaak niet voorzien en wordt soms pas na verloop van tijd voor betrokkenen duidelijk. Dit sluit aan bij de in hoofdstuk 1 genoemde veronderstelling dat 'onnodige' bureaucratie een onbedoelde uitkomst is van complexe processen in beleidsnetwerken waaraan vele partijen deelnemen. Dit onderzoek laat zien dat dit proces inderdaad soms optreedt, maar dat het slechts een van de manieren is waarop 'onnodige' bureaucratie bij de politie kan ontstaan.

Tegelijk laat deze studie zien dat het ontstaan en voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie vaak niet los te zien is van de politieke en juridische context en van relaties tussen leidinggevers en uitvoerende politiemensen. Wantrouwen ten aanzien van de werkvloer, gebrek aan kennis en belangstelling, een behoefte aan strikte, bij voorkeur kwantitatieve controle en de neiging oplossingen voor problemen te zoeken in standaardisering en uniformering zijn factoren die hierbij eveneens een rol kunnen spelen.

5 Daarnaast noemt Bozeman in dit verband nog 'rule strain' als oorzaak van red tape. Dit lijkt echter geen oorzaak van red tape, maar eerder te verwijzen naar een specifieke vorm van werkdruk.

8.4 Discussie

Het beleid gebaseerd op het aanvalsplan tegen de bureaucratie bij de politie kent tegenstrijdige elementen, roept soms fundamentele vragen op en lijkt gebonden aan belangrijke grenzen. Tot slot van dit onderzoeksverslag wordt op basis van de uitkomsten van deze studie hierop nader ingegaan. Dat gebeurt allereerst in de vorm van enkele reflecties met betrekking tot een aantal centrale begrippen die in genoemd beleid centraal staan en enige assumpties die aan dit beleid ten grondslag liggen. Vervolgens worden in het verlengde van de in dit hoofdstuk onderscheiden factoren enige kanttekeningen gemaakt bij het streven naar reductie van 'bureaucratie'.

Nogmaals: het begrip 'bureaucratie'

Met het aanvalsplan tegen de bureaucratie is een kader gepresenteerd voor het beleid gericht op reductie van de 'bureaucratie' en administratieve lasten bij de Nederlandse politie. Op belangrijke punten biedt dit kader echter onvoldoende duidelijkheid.

Allereerst is er sprake van conceptuele verwarring omdat onvoldoende nauwkeurig is aangegeven onder welke omstandigheden bureaucratie en administratieve lasten onnodig zijn en wanneer een bepaalde belasting moet worden beschouwd als onaanvaardbaar voor politiemensen. In het verlengde hiervan blijft vaak onduidelijk in hoeverre en wanneer bureaucratie en administratieve lasten moeten worden beschouwd als intrinsieke onderdelen van het 'normale' politiewerk. Door op deze thematiek niet in te gaan en daarmee de antwoorden op voor dit beleid cruciale vragen in het midden te laten, lijkt dit beleid zich vrij automatisch te richten op een breed palet van als onwenselijk beschouwde verschijnselen binnen de politie zonder dat duidelijk is wat hier precies het gemeenschappelijke probleem is.

Deze onduidelijkheid blijkt ook als gekeken wordt naar enkele van de onderliggende aannames die een rol spelen in dit beleid gericht op vermindering van bureaucratie en administratieve lasten. Niet alleen wordt verondersteld dat de administratieve belasting voor politiemensen in de afgelopen jaren sterk is toegenomen, maar ook dat het hier om wezensvreemde onderdelen zou gaan van het politiewerk. 'Echt' politiewerk zou bestaan uit activiteiten als straatwerk, meldingen rijden en het opsporen en aanhouden van verdachten. In ongeveer dezelfde lijn wordt verondersteld dat een overdaad aan bureaucratische regels,

eisen en procedures een belemmering zou vormen voor de professionele autonomie en het vakmanschap van politiemensen. De gedachte achter het beleid is bovendien dat vermindering van het aantal bureaucratische regels de politie effectiever en efficiënter zou maken. Dat zou onder meer worden bereikt, zo is de beleidsveronderstelling, als politiemensen in de praktijk meer aan hun 'eigenlijke' werk zouden toekomen, waarbij dan vooral lijkt te worden gedacht aan het doorbrengen van meer uren op straat.⁶

De conclusie is onvermijdelijk dat deze beleidsaannames tekortschieten. Simpel gezegd horen administratief werk en bureaucratie nu eenmaal bij rechtstatelijke politie. Het opmaken van een goed en volledig dossier of PV is 'echt' politiewerk, net zoals het surveilleren op straat of het handhaven van de openbare orde. Vakmanschap bij de politie bestaat onder meer uit het vermogen het noodzakelijke administratieve werk adequaat uit te voeren. De gedachte dat vermindering van de administratieve lasten bij de politie noodzakelijk zou zijn om de effectiviteit en efficiëntie van het politiewerk te verhogen, berust op een eenzijdige visie. Het is een miskennis van het feit dat het in het politiewerk niet alleen gaat om effectiviteit en efficiëntie (hoe beide begrippen ook worden opgevat), maar ook om andere waarden, zoals rechtmatigheid, zorgvuldigheid en verantwoording over het geleverde werk.

Het gebrek aan precisie van beleidsconcepten als bureaucratie en administratieve lasten is vermoedelijk mede een gevolg van het feit dat deze begrippen in het beleid van de overheid niet in de eerste plaats als functie hebben bij te dragen aan de concretisering en afbakening van het gevoerde beleid. Het lijkt er meer om te gaan met deze begrippen steun te verwerven voor het betreffende beleid. Om aan die functie bij te dragen lijkt het eerder een belemmering als beleidsconcepten nauwkeurig zijn vastgelegd en het beleid wordt belast met genuanceerde en door empirisch onderzoek te staven onderbouwingen. Om steun in brede kring te verwerven kan het daarom gemakkelijker zijn belangrijke punten vaag en onbepaald te houden. Immers, wie zou er voor 'meer bureaucratie' zijn en wie tegen vermindering van (administratieve) 'lasten'? De steun wordt er niet groter op (en zal mogelijk zelfs afbrokkelen) als via ingewikkelde redeneringen zou moeten worden uitgelegd dat sommige vormen van bureaucratie er nu eenmaal bij horen of dat bepaalde lasten gewoon geaccepteerd moeten worden.

6 Zie hoofdstuk 1 voor verwijzingen naar beleidsstukken waar deze veronderstellingen in naar voren komen.

Ook toevoegingen als ‘onnodig’ of ‘overbodig’ (in de zin van onnodige of overbodige bureaucratie) zijn op zichzelf ontoereikend. De vraag wannéér sprake is van onnodige bureaucratie of van een te belastende administratie moet dan immers nog steeds worden beantwoord. Juist omdat het antwoord hierop in de regel afhankelijk is van de context, laat zich dat niet eenvoudig vangen in algemene beleidscategorieën.

Het beleid gericht op vermindering van de bureaucratie bij de politie lijkt voor een belangrijk deel te worden beargumenteerd door te verwijzen naar de ervaringen of beleving van ‘gewone’ politiemensen. Zoals in hoofdstuk 2 reeds werd beschreven, hoeven klachten van politiemensen over administratieve lasten niet altijd te corresponderen met de feitelijke belasting, bijvoorbeeld in de vorm van de hoeveelheid tijd die zij daaraan besteden. Klachten over een teveel aan bureaucratie of belastend administratief werk lijken soms eerder een container van allerlei ongenoegens, die slechts deels verwijzen naar de feitelijke administratieve belasting en formele regels. Vaak spelen hier op onontwarbare wijze uiteenlopende verschijnselen een rol, zoals een slechte organisatie van het werk, niet goed functionerende politie-ICT, evenals opvattingen van politiemensen over wat ‘echt’ politiewerk zou zijn en hun ergernis dat het werk onvoldoende voldoet aan dat beeld. Dat wil niet zeggen dat de subjectieve belasting (het gevoel van onnodige bureaucratie) niet een belangrijk signaal kan zijn. Het is echter de vraag of hier de veelheid en complexiteit van na te leven regels en procedures het primaire probleem is of dat politiemensen het gevoel hebben dat de opgelegde regels onvoldoende aansluiten bij het werk dat moet gebeuren en onvoldoende hun professionaliteit erkennen.

Eerder werd geconstateerd dat noties over de negatieve gevolgen van bureaucratistische organisatievormen (red tape) een opvallende omslag hebben doorgemaakt. Mogelijk tot in de jaren tachtig ging het hier primair om gevoelens van vervreemding en afhankelijkheid bij burgers ten opzichte van grote publieke organisaties. In de huidige situatie ligt de nadruk op efficiëntie. Niet de burger, maar de uitvoerende ambtenaar (in dit geval de politiemedewerker) wordt primair als slachtoffer van de bureaucratie gezien. In die zin is het begrip gekaapt door het nieuw publiek management (NPM) met zijn streven de publieke sector efficiënter in te richten, bij voorkeur op meer bedrijfsmatige grondslag. Opvallend is dat een deel van de klachten over ‘bureaucratie’ echter juist een gevolg is van vormen van bedrijfsmatige verantwoording. Toch bestaat de neiging ergerniswekkende bureaucratie uitsluitend te bezien vanuit bedrijfsmatige overwegingen. Vanuit een dergelijk perspectief kunnen eenvoudig uiteenlopen-

de vormen van bureaucratie op één hoop worden gegooid, worden afgedaan als inefficiënt, en lijkt de conclusie onvermijdelijk dat ze zo spoedig mogelijk moeten worden opgeruimd. Met deze verschuiving van perspectief komt de vraag niet meer naar voren die ooit in dit kader centraal stond, namelijk wat bureaucratie voor de burger betekent in zijn contacten en relatie met de politie. Die vraag is echter nog steeds relevant, ook in dit verband. Er mag immers worden verondersteld dat vermindering van administratieve lasten voor uitvoerders niet altijd positief hoeft te zijn voor de burger. In die zin lijkt het wenselijk het oorspronkelijke externe burgergerichte element van red tape weer bij de beoordeling van bureaucratie en administratieve lasten te betrekken.

Overigens gaat het in het huidige beleid gericht op vermindering van de bureaucratie bij de politie niet alleen om efficiëntie. Zo wordt in het Programma ALV van de Nationale Politie juist als doelstelling geformuleerd dat de administratieve lastendruk moet worden verminderd om politiemensen meer ruimte te geven 'zich verder te ontplooien en professionaliseren' (Kwartiermaker Nationale Politie, 2013: punt 1.1). Ook hier geldt dat nadere precisering voor het beleid wenselijk is. Wanneer belemmeren bureaucratische regels de ontplooiing en professionalisering van politiemensen? Waaruit bestaat dan precies het veronderstelde spanningsveld tussen ontplooiing/professionalisering en bureaucratie? De observatiestudie die werd uitgevoerd als onderdeel van dit onderzoek geeft overigens reden tot nog een andere nuancering. Veel politiemensen uit het onderzochte basisteam realiseren zich dat administratief werk er bij de politie nu eenmaal bij hoort. Niet de administratieve verplichting op zich, maar de in hun ogen omslachtige, achterhaalde of tijdrovende vorm waarin deze is gegoten roept hun ergernis op.

Grenzen aan debureaucratisering

De (veronderstelde) klachten van politiemensen over administratieve lasten zijn een belangrijk uitgangspunt in het aanvalsplan. Deze klachten zijn echter weinigzeggend zolang ze niet worden afgezet en gewogen tegen andere eisen als kwaliteit, zorgvuldigheid, rechtmatigheid en de noodzaak van verantwoording. Ditzelfde geldt voor het argument dat minder regels en procedures nodig zijn om de politie efficiënter te maken. Deels kunnen klachten van politiemensen over 'bureaucratie' voortkomen uit een traditionele politiecultuur. Men wil liever spannender werk en meer actie dan achter het bureau een PV opstellen. De redenering daarbij is als volgt. De regels en procedures komen van bazen die

niets van het werk snappen (zie ook Reuss-Ianni, 1983) en zijn een belemmering voor het 'echte' werk. De oplossing is daarom 'minder regels, meer op straat' (zoals de titel luidt van de beleidsnota *Minder regels, meer op straat. Aanval op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche* van de minister van Veiligheid en Justitie), zodat politiemensen weer aan het echte werk toe kunnen komen dat hun wel spanning en voldoening biedt. Ook deze argumentatie roept direct de vraag op in hoeverre dit in zijn algemeenheid wel een geldig argument oplevert om administratieve verplichtingen te schrappen.

Een van de opmerkelijke uitkomsten van deze studie is dat bij het ontstaan van 'onnodige' bureaucratie weinig aandacht lijkt te worden besteed aan de spanning tussen vermindering van administratieve lasten en de noodzaak te voldoen aan de genoemde eisen en juridische voorwaarden. Het gaat hier echter om fundamentele grenzen aan het streven naar reductie van bureaucratie en administratie. Deze overwegingen spelen hoogstens soms op de achtergrond een rol bij het tegenhouden van maatregelen tegen de administratieve belasting. Toch is daar ook dan nauwelijks debat over. De suggestie lijkt dat vermindering van administratieve lasten slechts een neutraal proces is dat niet raakt aan deze fundamentele waarden. In veel gevallen zal deze veronderstelling echter niet opgaan (zie onder meer de casestudie naar standaardtekstblokken).

Het feit dat deze grenzen en spanningen onvoldoende geëxpliciteerd worden, heeft mogelijk ook een ander gevolg. Op deze wijze kan het beeld blijven bestaan dat er bij de politie een overdaad aan regels bestaat die geen enkele functie vervullen, vooral de professional in zijn werk dwarszitten en een effectieve bestrijding van criminaliteit en onveiligheid in de weg staan. Met het beleid ter reductie van de bureaucratie, en vooral de toon die in het aanvalsplan tegen de bureaucratie werd gehanteerd, zijn bij politiemensen verwachtingen gewekt dat spoedig de hoeveelheid tijd die zij moeten besteden aan administratief werk aanzienlijk zou worden teruggebracht. Dan zouden zij eindelijk hun 'echte' werk kunnen gaan doen. Vier jaar na het verschijnen van het aanvalsplan komt de vraag op of deze verwachtingen niet beter getemperd hadden kunnen worden. Na vier jaar lijkt het tijd te worden de grenzen van vermindering van bureaucratie en administratieve lasten bij de politie scherper aan te geven.

Politisering van bureaucratie

Sinds 2011 is in Nederland 'bureaucratie bij de politie' een politiek thema geworden. Daarmee zijn opmerkelijke tegenstellingen ontstaan in het overheidsbeleid. Enerzijds is met deze politisering in het beleid veel nadruk komen te liggen op vermindering van bureaucratische regels en administratieve lasten. Anderzijds bevat het beleid van de overheid (deels politieke) mechanismen die kunnen bijdragen aan versterking van 'bureaucratie' en kunnen leiden tot meer regels en procedures. Zo is de politieke behoefte om op nieuwe veiligheidsthema's en -hypes te reageren door nieuwe wet- en regelgeving in te voeren de afgelopen jaren niet verminderd, integendeel. Oplossingen voor geconstateerde problemen lijken bovendien weer meer te worden gezocht in grootschalige veranderingen en omvangrijke reorganisaties die sterk worden geïnspireerd door top-downdenken. Daarbij lijkt het geloof in gestandaardiseerde en uniforme werkprocessen en organisatievormen op dit terrein in Nederland weer een comeback te maken. Ook dit kan bijdragen aan meer regels en procedures. Ondertussen lijkt de, wat misschien het beste kan worden genoemd, beleids-haast slechts te zijn toegenomen: de tijd die is gegund om vooraf te reflecteren over nieuwe beleidsmaatregelen (ook als het gaat om ingrijpende veranderingen) lijkt minder. De mogelijkheden eerst op beperkte schaal nieuwe maatregelen uit te proberen en daarbij na te gaan hoe zij in de praktijk uitpakken en waar mogelijk correcties nodig zijn, lijken beperkter te zijn geworden.

Deze tegenstrijdigheid in het overheidsbeleid roept uiteenlopende vragen op. Hoe effectief kan in een dergelijke context een beleid gericht op debureaucratisering en vermindering van administratieve plichten zijn? Zal niet de indruk ontstaan van dweilen met de kraan open? Hoe geloofwaardig is dan een streven naar minder bureaucratische belasting? Sinds 2011 wekt de overheid de verwachting dat op niet al te lange termijn politiemensen veel minder administratief werk hoeven te doen en minder geplaagd zullen worden door van buitenaf opgelegde regels. Eindelijk zouden zij dan hun 'echte' werk mogen gaan doen en zouden zij de straat weer op kunnen. Volgens het aanvalsplan zou uiteindelijk op deze wijze een productiviteitswinst van 5000 fte kunnen worden geboekt. Wat echter als deze beloofde veranderingen niet plaatsvinden of worden overschaduwd door de invoering van nieuwe verplichtingen die worden ervaren als niet-passend bij context en werk?

Complexiteit

Deze studie laat zien dat ‘onnodige’ bureaucratie binnen de politie deels ontstaat als onbedoelde uitkomst van complexe processen in beleidsnetwerken. Deze processen zijn complex en onoverzichtelijk doordat daaraan vele partijen deelnemen, met verschillende agenda’s, belangen en visies. Besluitvorming in deze netwerken heeft in de regel geen lineair karakter. Eerder is sprake van vele deelbeslissingen, die bovendien door elkaar worden genomen. Daarbij geeft vaak niet zozeer een afgewogen visie de doorslag, maar spelen onderhandelingen, compromissen, machtsverhoudingen en kortetermijnoverwegingen een belangrijke rol.

Deze omstandigheden maken het moeilijk nieuwe vormen van ‘onnodige’ bureaucratie te voorkomen. Zo was er in het geval van FOBO relatief veel onderzoek ter ondersteuning van de claim dat deze vernieuwing zou kunnen bijdragen aan vermindering van administratieve lasten in basisteams. Toch liep FOBO als vernieuwing vast. De bovengenoemde omstandigheden speelden daarbij een belangrijke rol. Beleid gericht op vermindering van onnodige en omslachtige administratieve werkwijzen moet hiermee rekening houden. Waarschijnlijk hoeft van grootse beleidsplannen op dit punt weinig te worden verwacht. Vermindering van ‘onnodige’ bureaucratie zal slechts lukken als daarvoor brede steun bestaat, niet alleen vanuit beleid en top van de politieorganisatie, maar ook bij middenkader en uitvoerende politiemensen en belangrijke externe partijen als het Openbaar Ministerie. Er moet rekening mee worden gehouden dat maatregelen vaak onderdeel zullen worden van de beschreven maalstroom in beleidsnetwerken, waardoor hun betekenis kan veranderen of verloren kan gaan. Denk bijvoorbeeld aan het standaard analyseren van mogelijke effecten van nieuwe maatregelen op de uitvoerbaarheid en administratieve belasting. In dit verband is wel gesproken van bureaucratie-effectrapportages. Gevreesd moet echter worden dat ook dergelijke analyses onderdeel worden van de hiervoor genoemde maalstroom en daarmee aan preventieve waarde kunnen verliezen.

Het kan van belang zijn dat besluitvorming over deze onderwerpen op een transparantere manier plaatsvindt. Het is opmerkelijk dat zelfs directbetrokkenen niet goed begrijpen waarom bijvoorbeeld FOBO uiteindelijk niet werd ingevoerd bij de Nederlandse politie. Aangezien op de werkvloer van de basisteams hoge verwachtingen zijn gewekt over de komst van FOBO en de positieve gevolgen daarvan, werkt dit gebrek aan transparantie mogelijk negatief uit voor het draagvlak van het antibureaucratiebeleid binnen de politie.

Afstand

In de ogen van politiemensen en veel geïnterviewde sleutelpersonen spelen in het ontstaan/voortbestaan van 'onnodige' bureaucratie factoren een rol die samenhangen met een grote afstand tussen top en uitvoerend niveau. In dit onderzoek is niet nagegaan of en hoe deze afstand hier feitelijk relevant is. Daarom wordt afgegaan op wat politiemensen en sleutelpersonen hierover vertelden. Overigens is alleen al het beeld dat deze afstand te groot is en leidt tot moeilijk uitvoerbaar en te belastend werk in dit verband relevant.

Een factor die in dit verband wordt genoemd, is het gebrek aan analyse voordat een nieuwe regel of procedure wordt ingevoerd. In een dergelijke analyse zou moeten worden nagegaan wat de impact is van een in te voeren regel op de uitvoering en het werk van politiemensen: welke administratieve belasting zal deze vermoedelijk met zich meebrengen? Dit vereist een gedegen analyse van werkprocessen, uitvoeringspraktijk en -context.

Daarnaast wordt gewezen op onvoldoende begrip dat op hoger niveau soms bestaat van de aard van het uitvoerend werk en de problemen die zich daarin zouden voordoen. Zo zou soms de complexiteit van het uit te voeren werk worden onderschat, waardoor ingevoerde regels niet passen bij bestaande werkwijzen.

In hoeverre een dergelijke analyse zal doorwerken in de uiteindelijke regelgeving en administratieve werkwijzen, hangt vermoedelijk in belangrijke mate af van het functioneren van complexe beleidsnetwerken en van politieke druk en haast.

Een belangrijke factor die aan 'onnodige' bureaucratie ten grondslag ligt, is de behoefte aan strikte, vaak getalsmatige verantwoording van het uitvoerende werk. Die kan behalve door een behoefte aan beheersing en verantwoording ook zijn ingegeven door wantrouwen over uitvoerende politiemensen. Beide factoren kunnen ook bijdragen aan de neiging het politiewerk van bovenaf te uniformeren en te standaardiseren. De combinatie van deze elementen kan onder politiemensen leiden tot klachten en ergernis over 'bureaucratie', zeker als ze administratieve verplichtingen en werkwijzen met zich meebrengen die een eigen leven gaan leiden en worden ervaren als zinloos. Van belang is in hoeverre politiemensen met deze standaardisering en verantwoording het gevoel hebben als professional serieus te worden genomen. Hiermee wordt duidelijk dat een aanpak van 'onnodige' bureaucratie rechtstreeks raakt aan de professionaliteit van politiemensen en de ruimte die zij krijgen. Hiermee raakt de aanpak van 'onnodige' lasten veel algemenere thema's in politiewerk en politieorgani-

satie, wat overigens in het politieprogramma Administratieve Lastenverlichting onderkend wordt. De aanpak van ‘onnodige’ bureaucratie is daarom niet zozeer een kwestie van het schrappen van een aantal regels om het werk efficiënter te maken, maar gaat in essentie over de vraag wat professionaliteit en professionele ruimte betekenen in goed politiewerk.

Literatuur

- Actal Adviescollege toetsing regeldruk (2011). *Armslag voor de politieprofessional*. Den Haag: Actal.
- Algemene Rekenkamer (2011). *ICT Politie 2010*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Andersson Elffers Felix (2012a). *Landelijke invoering Frontoffice/Backoffice*. Nulmeting en veranderingsproces. Apeldoorn: AEF.
- Andersson Elffers Felix (2012b). *Dubbele winst. Capaciteit FoBo*. Utrecht: AEF.
- Arendsen, R. (2008). 'Op zoek naar administratieve lastenverlichting voor bedrijven'. In: S. Zwiening & P.E. Wisse (red.). *Eerlijk zullen wij alles delen. Verkenningen naar interoperabiliteit*. Den Haag: Forum Standaardisatie.
- Berry, J. (2009). *Reducing Bureaucracy in Policing*. Full report. Gevonden op (mei 2015): webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://police.home-office.gov.uk/publications/police-reform/reducing-bureaucracy-policing2835.pdf?view=Binary.
- Biemolt, J. e.a. (2012). *Dienstverleningsconcept Nationale Politie*.
- Bozeman, B. (1993). 'A Theory of Government "Red Tape"'. *Journal of Public Administration Research and Theory*, nr. 3, 273-303.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Bozeman, B. & M.K. Feeney (2011). *Rules and red tape: a prism for public administration theory and research*. Armonk, NY: Sharpe.
- Brummelkamp, G. & M. Linssen (2006). *Inventarisatie administratieve belasting van de politie: vooronderzoek ter identificatie van de knelpunten*. Zoetermeer: EIM.
- Brynard, D.J. (1995). 'Combating red tape in the public sector'. *International Journal of Public Sector Management*, nr. 8, 38-47.
- CIO Politie (2013). *Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie 2013-2017*.
- Cope, S. (2002). 'Analysing criminal justice policy-making: towards a policy network approach'. In: M. Ryan, S.P. Savage & D. Wall (red.). *Policy networks in criminal justice*. Houndsmills: Palgrave, 1-13.

- Damme, E.E.C. van (2001). 'MDW tegen het licht'. *Regelmaat*, nr. 3, 87-97.
- Duijneveldt, I. van e.a. (2012) *Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit. Een nulmeting*. Utrecht: AEF.
- Elias, N. (1978). *Wat is sociologie?* Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Elmore, R.F. (1979). 'Backward mapping: implementation research and policy decisions.' *Political Science Quarterly*, 94/4, 601-616.
- Frank, E.J.H. e.a. (2008). *Tijdbesteding en beleving administratieve lasten politie. Nulmeting 2008 profielen agent en rechercheur*. Hoofddorp: TNO Kwaliteit van Leven.
- Gouldner, A.W. (1952). 'Red tape as a social problem'. In: R.K. Merton, A.P. Gray, B. Hockey & H.C. Selvin (red.). *Reader in Bureaucracy*. Glencoe, IL: Free Press.
- Hoogenboom, B. (2004). 'Bedrijfsvoering'. In: F. Vlek e.a. (red.). *Uit Balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art van kennis en inzichten*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 121-151.
- Hoorn, J. van (2010a). 'De politie hoort op straat'. *Christen Democratische Verkenningen*, nr. 3, 70-82.
- Hoorn, J. van (2010b). *Sturen op vertrouwen. Goed leidinggeven aan goed politiewerk*. Amsterdam: Boom.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2012). *Aangifte doen: de burger centraal?* Den Haag: Inspectie VenJ.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2013). *Nationale Politie op koers?* Den Haag: Inspectie VenJ.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). *Tweede onderzoek vorming Nationale Politie*. Den Haag: Inspectie VenJ.
- Jong, J. de (2011). *De diagnose en behandeling van overbodige bureaucratie. Pleidooi voor een klinische benadering van een hardnekkig probleem*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Jong, J. de e.a. (2008). *Kafka in de polder. Handboek voor het opsporen en oplossen van overbodige bureaucratie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: its origins, uses and abuses*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Knegt, R. (1986). *Regels en redelijkheid in de Bijstandsverlening: participerende observatie bij een Sociale Dienst*. Groningen: Wolters Noordhoff.

- Kort, J. (2012). 'Uitwisseling van opsporingsinformatie. Over technische en vooral organisatorische knelpunten binnen de politie'. *Justitiële Verkenningen*, nr. 5, 24-34.
- Kort, J., M.I. Fedorova & J.B. Terpstra (2014). *Politiemensen over het strafrecht*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*.
- Kwartiermaker Nationale Politie (2013). *Programmaplan Administratieve Lastenverlichting (versie juni 2013)*.
- Linden, B. van der, P.A. van der Hauw & A. Bruins (2012). *Regeldruk bij de politie in beeld gebracht. Vooronderzoek ter identificatie en categorisering van knelpunten*. Zoetermeer: EIM.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage.
- Merton, R.K. (1968). *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Administratieve Lastenvermindering voor Professionals in de (semi-)Publieke Sector. Doelstellingen en aanpak*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Administratieve lasten gereduceerd. Vier korpsinitiatieven voor administratieve lastenreductie*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Ministerie van Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*, kamerstuk 28 684, nr. 1.
- Ministerie van Economische Zaken (1995). *Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). *Minder regels, meer op straat (factsheet)*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Beleidsreactie bij Rapport 'Aangifte doen: de burger centraal' van de Inspectie Veiligheid en Justitie*, kamerstuk 29 628, nr. 340.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de versterking van het presterend vermogen van de politie (wetsvoorstel)*, kamerstuk 33 747, nrs. 1-4.
- Reuss-Ianni, E. (1983). *Two Cultures of Policing. Street cops and management cops*. New Brunswick: Transaction.

- Savage, S.P. (2007). *Police reform. Forces for change*. Oxford: Oxford University Press.
- Sieber, S.D. (1981). *Fatal remedies. The ironies of social intervention*. New York: Plenum Press.
- Spapens, T., M. Siesling & E. de Feijter (2011). *Brandstof voor de opsporing. Evaluatie Wet bevoegdheden vorderen gegevens*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Straver, M.A., P.M.A. Meesters & I. van Duijneveldt (2010). *Informatiegestuurde politie van en met blauw. Het Frontoffice/Backoffice-concept in politieregio Hollands Midden. Fase 1: verslag nulmeting en teampilot*. AEF/Politieacademie.
- Straver, M.A., P.M.A. Meesters & I. van Duijneveldt (2011). *Informatiegestuurde politie van en met blauw. Het Frontoffice/Backoffice-concept in politieregio Hollands Midden. Fase 2: verslag districtelijke pilot*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Straver, M.A., P.M.A. Meesters & I. van Duijneveldt (2012). *Dit helpt ons echt! Eindbalans actieonderzoek Frontoffice/Backofficeconcept Politieregio Hollands Midden*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Stuive, K. & S. Grimmelikhuizen (2006). 'Laaghangend fruit: Meer blauw op straat door administratieve vereenvoudiging'. *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 10, 30-33.
- Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerkebosch.
- Terpstra, J. & W. Trommel (2006). *Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling*. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Terpstra, J. (2013). 'Towards a national police in the Netherlands. Background of a radical police reform.' In: N.R. Fyfe, J. Terpstra & P. Tops (red.). *Centralizing Forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in Northern and Western Europe*. The Hague: Eleven, 137-155.
- Tol, J. van (2010). 'Samenvattende analyse: belemmerende overtuigingen en een half dozijn oplossingsrichtingen'. In: J. van Tol, I. Helsloot & F. Mertens (red.). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom/Lemma, 149-174.
- Tops, P. e.a. (2013). *De leerzame geschiedenis van de landelijke invoering van FoBo en de lessen daaruit voor het verbinden van straat- en systeem informatie binnen de politie*. Apeldoorn: Politieacademie.
- USBO (2011). *Verantwoord informeren. Achtergronden en aanpak van informatieverplichtingen van politieprofessionals*. Utrecht: USBO.

Vlek, F. (2014). *Administratieve (bal)last en de politie: op zoek naar het goede spoor*. Kritische beschouwing in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV). Zeist: PALV.

Werkgroep doorlichting regelgeving executieve politietaken (2003). *Minder regels, meer blauw*. Den Haag: Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 2.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2011). *De ontregelde samenleving*. Den Haag: CDAWI.

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter prof. dr. H.G. van de Bunt
 Hoogleraar Criminologie
 Erasmus Universiteit Rotterdam

Leden mr. drs. C. Bangma
 Politieacademie, Hoofd School voor Hogere Politiekunde

 mr. W.M. de Jongste
 Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek en
 Documentatiecentrum
 Ministerie van Veiligheid en Justitie

 prof. dr. P. van Reenen
 Van Reenen-Russel Consultancy b.v.
 Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM)
 Universiteit Utrecht

Secretariaat Programmabureau Politie & Wetenschap
 Politieacademie
 Arnhemseweg 348
 7334 AC Apeldoorn

 Postbus 834
 7301 BB Apeldoorn
 www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**
C.D. van der Vijver, A.J. Meershoek & D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
H.B. Winter & N. Struiksma, Pro Facto B.V., Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**
J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**
M. van San, E. Snel & R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest & R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**
J. van Wijk, W. Huisman, T. Feuth & H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**
A.B. Hoogenboom & E.R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**
F. Bovenkerk, W.I.M. Hogewind, D. Korf & N. Milani, Willem Pompe Instituut, Universiteit Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**
I. Bakker & C.D. van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003
- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck & M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**
R. van Overbeeke, O. Nauta, A. Beerepoot, S. Flight & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003

11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**
R.A. Boin, P. 't Hart & E.J. van der Torre, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**
I. van Leiden, G. Verhagen & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen**
J. Naeyé, L.W.J.C. Huberts, C. van Zweden, V. Busato & B. Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**
W. Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer & L. van Heel, Nederlandse Politieacademie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**
A. Mein, A. Schutte & A. van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**
F. Lankhorst & J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004
17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen & J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam/B&A Groep, 's-Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**
A.C. Spapens & M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**
J. Terpstra & R. Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel. State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht**
H.G. van de Bunt, A.B. Hoogenboom, L.W.J.C. Huberts, E.R. Muller, J. Terpstra, C.D. van der Vijver & C. Wiebrens, 2004
Redactie: G.C.K. Vlek, C. Bangma, C. Loef & E.R. Muller
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**
H. Beunders & E.R. Muller, Erasmus Universiteit Rotterdam/COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005 (2^e druk 2009)
22. **Integriteit van de politie. State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek**
L.W.J.C. Huberts & J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen/Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005

23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen & A. Weltevrede; m.m.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis & W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie – Risbo, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**
U. Rosenthal, L. Schaap J.C. van Riessen, P. Ponsaers & A.H.S. Verhage, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Universiteit Gent, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**
C.J.C.F. Fijnaut, A.C. Spapens & D. van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtwetenschappen, 2005
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingkracht van de Nederlandse politie**
J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**
E.J. van der Torre & H.B. Ferwerda, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdrijven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins & P.P.H.M. Klerks, Politieacademie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, Vrije Universiteit Amsterdam. KLPD, 2005
29. **Groepszedenmisdrijven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**
I. van Leiden & J. Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**
O. Adang, N. Kop, H.B. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw & K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie, Apeldoorn/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
31. **De strategische analyse van harddrugsscenes. Hoofddlijnen voor politie en beleid**
E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**
A. van Sluis, L. Cachet, L. de Jong, C. Nieuwenhuyzen & A. Ringeling, Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32b. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
A.B. Hoogenboom, Nivra-Nyenrode, Breukelen, 2006
- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
M.P.C.M. Jochoms, F. van der Laan, W. Landman, P.S. Nijmeijer & A. Sey, Politieacademie, Apeldoorn/Twynstra Gudde, Amersfoort/Universiteit van Amsterdam, 2006

33. **Het nieuwe bedrijfsmatig denken bij de politie. Analyse van een culturele formatie in ontwikkeling**
J. Terpstra & W. Trommel, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente 2006
34. **De legitimiteit van de politie onder druk? Beschouwingen over grondslagen en ontwikkelingen van legitimiteit en legitimiteitstoekenning**
Bundel onder redactie van C.D. van der Vijver & G.C.K. Vlek, IPIT Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente/Politie & Wetenschap, 2006
35. **Naar beginselen van behoorlijke politiezorg**
M.J. Dubelaar, E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, 2006
- 36a. **Asielmigratie en criminaliteit**
J. de Boom, G. Engbersen & A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2006
- 36b. **Criminaliteitspatronen en criminele carrières van asielzoekers**
M. Althoff & W.J.M. de Haan, m.m.v. S. Miedema, Vakgroep Strafrecht en Criminologie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Rijksuniversiteit Groningen, 2006
- 36c. **'Ik probeer alleen maar mijn leven te leven'. Uitgeprocedeerde asielzoekers en criminaliteit**
A. Leerkes, Risbo Contractresearch BV/Erasmus Universiteit, Rotterdam; Amsterdamse School voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek/Universiteit van Amsterdam, Amsterdam, 2006
37. **Positie en expertise van de allochtone politiemedewerker**
J. Broekhuizen, J. Raven & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, Utrecht, 2007
38. **Lokale politiechefs. Het middenkader van de basispolitiezorg**
E. J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2007
39. **Nog niet verschenen**
40. **Conflict op straat: strijden of mijden? Marokkaanse en Antilliaanse jongeren in interactie met de politie**
N. Kop, Martin Euwema, m.m.v. H.B. Ferwerda, E. Giebels, W. Olde Nordkamp & P. de Paauw, Politieacademie, Apeldoorn, Universiteit Utrecht, 2007
41. **Opsporing onder druk**
C. Liedenbaum & M. Kruijsen, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
42. **Symbolen van orde en wanorde. Broken windows policing en de bestrijding van overlast en buurtverval**
B. van Stokkom, Centrum voor Ethiek, Radboud Universiteit Nijmegen, 2008

43. **Verkeershandhaving: prestaties leveren, problemen aanpakken**
G. Meershoek & M. Krommendijk, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2008
44. **De frontlinie van opsporing en handhaving. Stelselmatige bedreigingen door burgers als contrastrategie**
M.J.G. Jacobs, M.Y. Bruinsma & J.W.M.J. van Poppel, IVA Tilburg, 2008
- 45a. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel A: Politiegeweld in de basispolitiezorg**
R. Bleijendaal, J. Naeyé, P. Chattellon & G. Drenth, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45b. **‘Kracht van meer dan geringe betekenis’. Deel B: Sturing en toetsing van de politieke gewelds-bevoegdheid**
G. Drenth, J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45c. **Agressie en geweld tegen politiemensen. Beledigen, bedreigen, tegenwerken en vechten**
J. Naeyé & R. Bleijendaal, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2008
- 45d. **Belediging en bedreiging van politiemensen**
J. Naeyé, m.m.v. M. Bakker & C. Grijzen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2009
- 45e. **Uitgangspunten voor politieoptreden in agressie- en geweldssituaties**
J. Naeyé, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
46. **Wijkagenten en hun dagelijks werk. Een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk**
J. Terpstra, 2008
47. **Bijzonder zijn ze allemaal! Vergelijkend onderzoek naar reguliere en bijzondere opsporing**
W. Faber, A.A.A. van Nunen & C. la Roi, Faber Organisatievernieuwing, Oss, 2009
48. **Gouden bergen. Een verkennend onderzoek naar Nigeriaanse 419-fraude: achtergronden, dadenkenmerken en aanpak**
Y.M.M. Schoenmakers, E. de Vries Robbé & A.Ph. van Wijk, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2009
49. **Het betwiste politiebestel. Een vergelijkend onderzoek naar de ontwikkeling van het politiebestel in Nederland, België, Denemarken, Duitsland, Engeland & Wales**
A. Cachet, A. van Sluis, Th. Jochoms, A. Sey & A. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam/Politieacademie, Apeldoorn/Korps landelijke politiediensten, Driebergen, 2009
50. **Leven met bedreiging. Achtergronden bij aangiften van bedreiging van burgers**
B. Bieleman, W.J.M. de Haan, J.A. Nijboer & N. Tromp, Intraval & Rijksuniversiteit Groningen, 2010
- 51a. **Het publieke belang bij private preventie. Een economische analyse van inbraakpreventiebeleid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2009
- 51b. **Het effect van langdurige opsluiting van veelplegers op de maatschappelijke veiligheid**
B.A. Vollaard, TILEC/Universiteit van Tilburg, 2010

52. **Lokale politiek over politie**
T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, met medewerking van R. Eilert, LokaleZaken, Rotterdam, 2010
- 53a. **Trainen onder stress. Effecten op de schietvaardigheid van politieambtenaren**
R.R.D. Oudejans, A. Nieuwenhuys & G.P.T. Willemsen, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
- 53b. **Schieten of niet schieten? Effecten van stress op schietbeslissingen van politieambtenaren**
A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2012
- 53c. **Politievaardigheden onder stress. Het optimaliseren van aanhouding en zelfverdediging in de praktijk**
P.G. Renden, A. Nieuwenhuys, G.P.T. Willemsen & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
- 53d. **Effectief omgaan met acute stress. Effecten van aanleg en trainingservaring op de schietprestatie onder druk**
A. Landman, A. Nieuwenhuys & R.R.D. Oudejans, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2015
54. **Politie en publiek. Een onderzoek naar de communicatievormen tussen burgers en blauw**
H.J.G. Beunders, M.D. Abraham, A.G. van Dijk & A.J.E. van Hoek, DSP-groep, Amsterdam/Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2011
55. **Managing collective violence around public events: an international comparison**
O.M.J. Adang with cooperation from: S.E. Bierman, E.B. Brown, J. Dietermann, C. Putz, M. Schreiber, R. van der Wal, J. Zeitner, Police Science & Research Programme, Apeldoorn, 2011
56. **Stads- en regioscan in de grootste Brabantse gemeenten. De achtergronden van onveilige GVI-scores**
B.M.W.A. Beke, E.J. van der Torre, M.J. van Duin, COT, Den Haag; LokaleZaken, Rotterdam & Beke Advies, Arnhem, 2011
57. **De mythe ontrafeld? Wat we weten over een goed politieleiderschap**
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
58. **Proactief handhaven en gelijk behandelen**
J. Svensson, H. Sollie & S. Saharso, Vakgroep Maatschappelijke Risico's en Veiligheid, Institute of Governance Studies, Universiteit Twente, Enschede, 2011
- 59a. **De sterkte van de arm: feiten en mythes**
J.H. Haagsma, T.M. Rumke, I. Smits, E. van der Veer & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012
- 59b. **Blauw, hier en daar. Onderzoek naar de sterkte van de politie in Nederland, België, Denemarken, Engeland & Wales en Nordrhein-Westfalen**
J.H. Haagsma, I. Smits, H. Waarsing & C.J. Wiebrens, Andersson Elffers Felix, Utrecht, 2012

60. **De nachtdienst 'verlicht'**
M.C.M. Gordijn, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
61. **Opsporing Verzocht. Een quasi-experimentele studie naar de bijdrage van het programma Opsporing Verzocht aan de oplossing van delicten**
J.G. van Erp, F. van Gastel & H.D. Webbink, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2012
62. **Jeugdige zedendelinquenten en recidive. Een onderzoek bij jeugdige zedendelinquenten naar de voorspellende waarde van psychiatrische stoornissen en psychosociale problemen voor (zeden)recidive**
C. Boonmann, L.M.C. Nauta-Jansen, L.A. 't Hart-Kerkhoffs, Th.A.H. Doreleijers & R.R.J.M. Vermeiren, VUmc De Bascule, Duivendrecht, 2012
63. **Hoe een angstaas een jokkebrok herkent**
J. Jolij, Rijksuniversiteit Groningen, 2012
64. **Politie en sociale media. Van hype naar onderbouwde keuzen**
A. Meijer, S. Grimmelikhuijsen, D. Fictorie, M. Thaens, P. Siep, Universiteit Utrecht, Center for Public Innovation, Rotterdam, 2013
65. **Wapengebruik. Van inzicht in modus operandi naar een effectieve aanpak**
M.S. de Vries, Universiteit Twente, Enschede, 2013
66. **Politieverhalen. Een etnografie van een belangrijk aspect van politieculturen**
M.J. van Hulst, Tilburg University, Tilburg, 2013
67. **Recherchebazen. Een empirisch onderzoek naar justitieel politieleiderschap**
E.J. van der Torre, M.J. van Duin & E. Bervoets, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
68. **Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal**
E.J. van der Torre & T.B.W.M. van der Torre-Eilert, m.m.v. E. Bervoets & D. Keijzer, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
69. **Overvallen vanuit daderperspectief. Situationele aspecten van gewelddadige, niet-gewelddadige en afgeblazen overvallen**
W. Bernasco, M.R. Lindegaard & S. Jacques, NSCR, Amsterdam, 2013
70. **Geweld tegen de politie. De rol van mentale processen van de politieambtenaar**
L. van Reemst, T. Fischer & B. Zwirs, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
71. **Vertrouwen in de politie: trends en verklaringen**
L. van der Veer, A. van Sluis, S. Van de Walle & A. Ringeling, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2013
72. **Mobiel banditisme. Oost- en Centraal-Europese rondtrekkende criminele groepen in Nederland**
D. Siegel, i.s.m. R. Koenraadt, D. Lyubenova, N. Sovre & A. Troscianczuk, Universiteit Utrecht, 2013
73. **De ontwikkeling van de criminaliteit van Rotterdamse autochtone en allochtone jongeren van 12 tot 18 jaar. De rol van achterstanden, ouders, normen en vrienden**
F.M.H.M. Driessen, F. Duursma & J. Broekhuizen, Bureau Driessen, Utrecht, 2014

74. **Speciaal blauw. Verschijningsvormen en overwegingen van specialisatie en despecialisatie binnen de Nederlandse politieorganisatie**
R.J. Morée, W. Landman & A.C. Bos, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2014
75. **Gevangene van het verleden. Crisissituaties na de terugkeer van zedendelinquenten in de samenleving**
M.H. Boone, H.G. van de Bunt & D. Spiegel, m.m.v. K. van de Ven, Erasmus Universiteit, Rotterdam, Universiteit Utrecht, 2014
76. **Brandstichters onder vuur. Een empirisch onderzoek naar zaken van brandstichting en hun daders**
L. Dalhuisen & F. Koenraadt, Universiteit Utrecht, 2014
77. **Van stadswacht naar nieuwe gemeentepolitie? Gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte**
T. Eikenaar & B. van Stokkom, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
78. **Politiemensen over het strafrecht**
J. Kort, M.I. Fedorova & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit, Nijmegen, 2014
79. **Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachten-verhoren**
M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Konter & M. de Boer, NSCR, Amsterdam, 2015
80. **De mentale gesteldheid van de familierechercheur. Een onderzoek naar werkgerelateerde stress en secundaire posttraumatische groei binnen een bijzondere groep politieambtenaren**
L.J.A. Bollen, M.C. Saan, M.J.J. Kunst, B.W.C. Zwirs & K.F. Kuijpers, Universiteit Leiden, 2015
81. **Na de vrijlating. Een exploratieve studie naar recidive en re-integratie van jihadistische ex-gedetineerden**
D.J. Weggemans & B.A. de Graaf, Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht, 2015
82. **Dat heeft iemand anders gedaan! Een studie naar slachtofferschap en modus operandi van identiteitsfraude in Nederland**
L. Paulissen & J. van Wilsem, Universiteit Leiden, 2015
83. **Demonstratieve kampementen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
84. **Private ordebewaarders bij betogingen**
B. Roorda, Rijksuniversiteit Groningen, 2015
85. **Spelen met weerbarstigheid. Belemmerende patronen en doorbrekende handelingsperspectieven bij het ontwikkelen van basisteams**
W. Landman, R. Kouwenhoven & M. Brussen, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2015