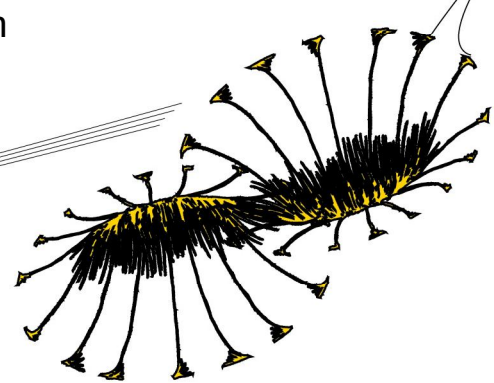




MEER BLAUW EN MINDER BUREAUCRATIE

Een onderzoek naar de administratieve werkzaamheden van
politieagenten uit de politieregio's Gelderland-Midden,
Haaglanden en Hollands Midden

Masterscriptie Martine Bruinink



Meer blauw en minder bureaucratie

Een onderzoek naar de administratieve werkzaamheden van politieagenten in de politieregio's Gelderland-Midden, Haaglanden en Hollands Midden

Martine Bruinink (s0148024)
Heemskerckstraat 7
2518 EH 's-Gravenhage

E-mailadres: martine.bruinink@gmail.com
Telefoonnummer: 06-46235530
Studie: Public Administration
Track: Public Safety

Datum: 30 november 2011
Masterscriptie Public Administration
Ter afronding van de master Public Administration aan de Universiteit Twente

Onder begeleiding van:
Dr. M.S. de Vries. Eerste begeleider Universiteit Twente
Dr. A.J.J. Meershoek. Tweede begeleider Universiteit Twente
Mr. C. Çörüz. Eerste Begeleider CDA-Tweede Kamerfractie
Drs. P.F. Dillingh. Tweede begeleider CDA-Tweede Kamerfractie

Woord vooraf

Gedurende de periode april tot en met november 2011 heb ik, in het kader van mijn afstudeeropdracht voor de masteropleiding Public Administration aan de universiteit Twente, onderzoek verricht naar de administratieve werkzaamheden van politieagenten. Dit heb ik gedaan in opdracht van de CDA-Tweede Kamerfractie. De CDA-Tweede Kamerfractie heeft namelijk interesse in praktische oplossingen om de bureaucratie binnen de politieorganisatie tegen te gaan. Om deze reden heb ik onderzoek verricht bij drie politiebureaus uit de regio's: Gelderland-Midden, Haaglanden en Hollands-Midden. Voor u ligt het rapport met de onderzoeksresultaten.

Bij dezen wil ik een woord van dank richten aan enkele personen die bijgedragen hebben aan de realisatie van dit onderzoeksrapport. Ten eerste wil ik Coşkun Çörüz, mijn eerste begeleider vanuit de CDA-Tweede Kamerfractie, bedanken dat hij mij de mogelijkheid heeft gegeven om dit onderzoek uit te voeren. Dankzij Coşkun heb ik veel kunnen zien van de veelzijdige werkzaamheden van de Tweede Kamer. Peter Dillingh wil ik ook hartelijk danken voor zijn hulp en de vele malen dat hij kritisch naar mijn rapport heeft gekeken. Daarnaast wil ik Pieter Beljon bedanken, dankzij hem ben ik in contact gekomen met agenten van Bureau Arnhem-Noord en Elst, Bureau Beresteinlaan en Bureau Noordwijk. Ik wil ook graag alle uitvoerende en leidinggevende agenten bedanken voor hun input en openheid tijdens de interviews en de meeloopdiensten. Ik heb op een bijzondere manier kennis kunnen maken met het politievak en groot ontzag gekregen voor de politie en de uitvoering van het vak.

Speciale dank gaat uit naar mijn beide begeleiders vanuit de Universiteit Twente, Marsha de Vries en Guus Meershoek. Zonder de hulp en contacten van Marsha zou ik niet de mogelijkheid hebben gehad om voorliggend onderzoek uit te voeren voor de CDA- Tweede Kamerfractie. Ik wil Marsha en Guus beiden bedanken voor hun hulp, kritische houding en opbouwende commentaar.

's-Gravenhage, 30 november 2011

Martine Bruinink

Samenvatting

In opdracht van de CDA-Tweede Kamerfractie is onderzoek verricht naar de administratieve werkzaamheden van politieagenten. Bij drie politiebureaus uit de regio's Gelderland-Midden, Haaglanden en Hollands Midden zijn uitvoerende agenten en leidinggevendenden geïnterviewd en is met agenten uit de basispolitiezorg meegelopen. De onderzoeksvraag luidt: *'In hoeverre hebben politieagenten te maken met overmatige administratieve werkzaamheden en wat zijn daar de oorzaken van?'.* Aan de hand van theorieën over Human Service Organizations en de verschillende organisatiestijlen die organisaties toe kunnen passen bij de uitvoering van hun werkzaamheden is getracht de oorzaken in kaart te brengen.

De analyse in dit onderzoek heeft geleerd dat het vanzelfsprekend is dat politieagenten te maken hebben met administratieve werkzaamheden. De politie is belast met de handhaving van de openbare orde, verlening van noodhulp, strafrechtelijke handhaving en het verrichten van taken voor Justitie. De politie mag en kan zijn monopolie op geweld inzetten bij de uitvoering. Bij het uitvoeren van een dergelijk taak is het belangrijk dat de politie verantwoording aflegt over de wijze waarop werkzaamheden zijn uitgevoerd: via processen verbaal en mutaties in het computersysteem BVH. Dit onderzoek wijst uit dat uitvoerende agenten vooral dergelijke mutaties en het schrijven van processen verbaal als noodzakelijke administratie ervaren. Leidinggevendenden zagen vooral het corrigeren en beoordelen van het werk van uitvoerende agenten, planningszaken en de arrestantenadministratie als noodzakelijk. Tijdens de interviews zijn verschillende knelpunten op het gebied van administratieve werkzaamheden benoemd.

Het grootste administratieve knelpunt van Bureau Beresteinlaan (regio Haaglanden) werd benoemd door de leidinggevendenden van het bureau: de schaduwadministratie. Het bureau houdt namelijk een dubbele administratie bij op die gebieden waarop het bureau (onder andere door het OM) afgerekend wordt. Het bureau dient zich aan bepaalde normen te houden, bijvoorbeeld de norm voor de doorlooptijden (75% van de dossiers moet binnen dertig dagen bij het OM liggen) en de norm die stelt dat het percentage fout ingevulde bonnen niet boven de 5% mag liggen. Het bureau wordt regelmatig aangesproken dat ze bepaalde normen niet behaald zou hebben. Om deze reden houdt het bureau verschillende soorten "schaduwadministratie" bij, naast de al bestaande administratie op hoger niveau. Deze bureau administratie dient als verantwoordingsmiddel om aan te tonen dat de cijfers op hoger niveau niet kloppen. Het is zonde van de tijd dat er energie en capaciteit gestopt wordt in het verantwoorden dat het bureau wel voldoet aan bepaalde normen. De oorzaak van schaduwadministratie van bureau Beresteinlaan kan gevonden worden in het feit dat de politieorganisatie en het OM getypeerd kunnen worden als een 'loosely coupled system', activiteiten of afdelingen binnen de organisaties zijn niet sterk met elkaar verbonden en communicatie onderling verloopt traag. Door de verminderde communicatie en coördinatie stelt het OM regelmatig dat bureau Beresteinlaan niet aan bepaalde normen zou voldoen. Het vertrouwen onderling is klein wat tot gevolg heeft dat bureau Beresteinlaan zelf overmatige administratie bij moet houden om aan te kunnen tonen dat zij wel voldoet aan de normen die het OM aan hen stelt.

Het grootste administratieve knelpunt van Bureau Arnhem Noord en Elst (regio Gelderland-Midden) is de TOBIAS-bon. Het OM stelt richtlijnen en aanwijzingen op waaraan een bon voor een bepaalde overtreding moet voldoen. Dit resulteert in overmatig administratief werk, allerlei zaken dienen bij de bon gevoegd te worden, zoals een plattegrond waar het strafbare feit heeft plaatsgevonden en een uitdraai van de GBA-gegevens van de burger.

Vanuit de theorie is te verklaren waarom agenten zo veel informatie op een bon moeten schrijven of zaken bij een bon toe moeten voegen. Het OM is een van de organisaties die deel uit maakt van de taakomgeving van de politie. Het OM voert namelijk het gezag over de politie als het gaat om onderzoeken naar strafbare feiten. Deze hiërarchische verhouding tussen het OM en de politie heeft invloed op de werkwijze van de politie. Het OM legt namelijk als bovengeschiedte van de politie regels, richtlijnen, en procedures op. Het OM hanteert een bureaucratische organisatiestijl waarbij dergelijke regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn aangezien zij de uniformiteit van het handelen in de opsporing waarborgen. Het OM controleert aan de hand van deze regelgeving of de politie de opsporingstaak wel zorgvuldig, objectief en eerlijk uitvoert.

Het grootste administratieve knelpunt bij Bureau Noordwijk (regio Hollands Midden) betreft het uren verantwoordingssysteem BVCM. Het is eigenlijk de bedoeling dat agenten uitgebreid hun uren verantwoorden in het systeem en daarbij onderscheid maken tussen de verschillende taken. Agenten verantwoorden hun uren echter op een summiere wijze, zoals 9 uur besteed aan noodhulp, of 9 uur aan administratief werk. BVCM is bedoeld om het aantal uren dat agenten aan een bepaald project of taak hebben besteed inzichtelijk te maken, zodat gekeken kan worden of zaken efficiënter georganiseerd kunnen worden. Het inzichtelijk willen maken van de gewerkte uren past bij een bedrijfsmatige organisatiestijl waarbij prestatieafspraken en efficiëntie centraal staan. De afgelopen jaren staat het beleid echter minder in het teken van prestatieafspraken. Het is dan ook te begrijpen dat agenten het niet zo nauw nemen met de urenverantwoording.

Naast bovengenoemde administratieve knelpunten speelt het bedrijfsprocessensysteem BVH een grote rol bij de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden. Het systeem is erg omslachtig. Het kost veel tijd om informatie in het systeem te zetten. Elke handeling en muisklik, kost enige tijd waardoor eenvoudige zaken al snel redelijk wat tijd in beslag nemen. Daarnaast hebben agenten het gevoel dat zij meerdere malen dezelfde informatie in het systeem moeten voeren. Tijdens de interviews is tevens gebleken dat BVH regelmatig vastloopt waardoor informatie verloren gaat.

Dit onderzoek kent een aantal belangrijke aanbevelingen. Allereerst dient heel de strafrechtketen onder de loep genomen te worden. Het OM, als organisatie uit de taakomgeving van de politie, stelt veelal richtlijnen of aanwijzingen op die veel administratief werk veroorzaken voor politieagenten. Het is onlogisch om enkel bij de politieorganisatie op zoek te gaan naar middelen om de bureaucratie te verminderen, terwijl andere organisaties van de strafrechtketen mede 'schuldig' zijn aan het ontstaan van de administratieve werkzaamheden. Daarnaast dient elke regel en richtlijn vanuit het OM getoetst te worden om na te gaan hoeveel administratieve werkzaamheden de nieuwe richtlijn tot gevolg heeft. Indien de gevolgen groot zijn dient na te worden gegaan of de richtlijn wel echt ingevoerd moet worden, of dat deze op een andere wijze gewaarborgd kan worden zodat de administratieve werkzaamheden worden beperkt. Het is tevens van belang dat er een nieuw werkbaar bedrijfsprocessensysteem ontwikkeld wordt. Tijdens de ontwikkelingsfase is samenwerking en input van de werkvloer belangrijk. Een goed en snel werkend bedrijfsprocessensysteem is onmisbaar voor politieagenten om hun werk zo goed en efficiënt mogelijk uit te voeren. Het is eveneens aan te raden om te kijken naar de mogelijkheden voor het digitaal afhandelen van een bekeuring.

Hoofdstuk 7 'Conclusie, aanbevelingen en reflectie' bevat een volledig overzicht van de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	8
Lijst van afkortingen.....	11
1. Inleiding.....	13
1.1 Achtergrond.....	13
1.2 Aanleiding.....	14
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	15
1.4 Operationalisatie van de sleutelbegrippen.....	16
1.5 Onderzoeksontwerp.....	16
1.5.1 Onderzoeksmethoden.....	18
1.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	18
1.7 Relevantie.....	19
1.8 Opzet van het rapport.....	19
2. Aard en omvang van de administratieve werkzaamheden.....	21
2.1 Inleiding.....	21
2.2 Politieregio Haaglanden: Bureau Beresteinlaan.....	21
2.2.1 Administratie uitvoerende agenten.....	21
2.2.2. Administratie leidinggevend.....	24
2.2.3 Observaties regio Haaglanden: Bureau Beresteinlaan.....	25
2.3 Politieregio Gelderland-Midden: Bureau Arnhem Noord en Bureau Elst.....	27
2.3.1 Administratie uitvoerende agenten.....	27
2.3.2. Administratie leidinggevend.....	29
2.3.3 Observaties regio Gelderland Midden: Bureau Arnhem Noord en Elst.....	30
2.4 Politieregio Hollands Midden: Bureau Noordwijk.....	32
2.4.1 Administratie uitvoerende agenten.....	32
2.4.2. Administratie leidinggevend.....	33
2.4.3 Observaties regio Hollands Midden: Bureau Noordwijk.....	35
2.5 Bedrijfsprocessensysteem Basisvoorziening Handhaving.....	37
2.5 Resumé.....	39
3. Theoretisch kader.....	43
3.1 Inleiding.....	43
3.2 Human Service Organizations.....	43
3.2 Organisatiestijlen.....	44
3.2.1 Traditionele organisatiestijl.....	44
3.2.2 Bureaucratische organisatiestijl.....	44
3.2.3 Professionele organisatiestijl.....	45
3.2.4 Bedrijfsmatige organisatiestijl.....	45
3.4 Uitvoeringsstijlen ambtenaren.....	46
3.4.1 Lipsky: street-level bureaucrat.....	46
3.4.2 Kagan: stijlen van regeltoepassing.....	47
3.5 Griffiths: rechtsinterpretatie door middel van communicatie.....	48
3.6 Resumé.....	49
4. Administratieve werkzaamheden nader bekeken.....	51
4.1 Inleiding.....	51
4.2 De politieorganisatie als HSO.....	51
4.3 Regio Haaglanden: oorzaken van de schaduwadministratie.....	52
4.4 Regio Gelderland-Midden: oorzaken uitgebreide TOBIAS-bon.....	52
4.5 Regio Hollands Midden: oorzaken slecht functioneren BVCM systeem.....	53
4.6 Omzeilen van BVH en praktisch politieoptreden verklaard vanuit de theorie.....	54
4.7 Resumé.....	55

5. Draagvlak aanvalsplan tegen de bureaucratie.....	57
5.1 Inleiding	57
5.2 Draagvlak opruimen overbodige en ergerlijke bureaucratie.....	57
5.3 Draagvlak slimmer politiewerk	58
5.4 Resumé.....	60
6. Ideeën en oplossingen uit de praktijk.	63
6.1 Inleiding	63
6.2 Mogelijkheid tot het aandragen van ideeën.....	63
6.3 Oplossingen ter vermindering van administratieve werkzaamheden	63
6.3 Resumé.....	67
7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie.	69
7.1 Inleiding	69
7.2 Conclusie	69
7.3 Aanbevelingen.....	71
7.4 Reflectie	74
7.5 Vervolgonderzoek.....	74
Literatuur lijst.....	75
Bijlage I.....	78
Bijlage II.	82
Bijlage III.....	88
Bijlage IV.....	91

Lijst van afkortingen

APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BETEX	Betekenen en Executeren
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BOVIS	Bonnen Verwerkings- en Informatie Systeem
BPZ	Basispolitiezorg
BRE	Bureau Recherche Eenheid
BSN	Burger Service Nummer
BVCM	Basisvoorziening voor Capaciteitsmanagement
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing.
FOBO	Front Office Back Office
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
HSO	Human Service Organization
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces Verbaal
TOBIAS	Totale Bekeuring Invoer en Afhandelingsysteem
VAT	Verdachten Afhandeling Team
VVC	Veel Voorkomende Criminaliteit

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Veiligheid is een van de speerpunten van kabinet Rutte. Veiligheid wordt gezien als een kerntaak van de overheid. Volgens het kabinet moeten straten, wijken en openbare ruimten veiliger worden. Om straatterreur, overlast, intimidatie, agressie, geweld en criminaliteit daadkrachtig aan te pakken is het noodzaak dat politie en Justitie gezaghebbend en doortastend optreden. Overlast, agressie, geweld en criminaliteit moeten volgens het kabinet directer en effectiever worden aangepakt (Regeerakkoord CDA & VVD, 2010: 39). Het regeerakkoord beschrijft middelen om dit te bewerkstelligen. Een van de belangrijkste is de invoering van de nationale politie. Het kabinet acht de invoering van een nationaal korps noodzakelijk om de politie beter in staat te stellen invulling te geven aan de eisen die de maatschappij stelt. De nationale politie moet leiden tot meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder bestuurlijke drukte, een veiligere leefomgeving en een effectievere opsporing (Ministerie van V&J, 2011: 1).

Voordat er ingegaan wordt op het voorstel van een nationale politie, is het van belang dat de huidige structuur van de politieorganisatie duidelijk is. Het huidige politiebestedel wordt gekenmerkt door decentralisatie. Het Nederlandse grondgebied is ingedeeld in 25 regio's en daarnaast bestaat er het Korps landelijke politiediensten. De 25 politieregio's worden elk bestuurd door een regionaal college. Het college bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie (Elzinga, 2007: 90). Het regionaal college heeft de wettelijke taak om regels vast te stellen voor de eigen werkwijze. De 25 regio's hebben elk een eigen korpsbeheerder. Dit is vaak de burgemeester van de grootste gemeente in de regio. De korpsbeheerder verenigt in zijn persoon twee functies. Hij is de beheerder van het regionale korps en neemt daarbij beslissingen om het politiekorps zo goed mogelijk te doen functioneren. Tevens is hij gezagsdrager van de grootste gemeente van de regio en beslist daar over de daadwerkelijke inzet van de politie (Elzinga, 2007: 92-94). Daarnaast is er een rol weggelegd voor de korpschef. Hij is geen lid van het regionaal college, maar neemt wel deel aan de vergaderingen. De korpschef kan zo de belangen van het regionale korps behartigen tijdens de vergadering en daarnaast kan het college de korpschef vragen stellen. De korpschef staat de korpsbeheerder bij in het beheer van het regionale korps. Het Openbaar Ministerie voert gezag uit over de politie op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Op regionaal niveau wordt dit gezag uitgevoerd door de hoofdofficier van justitie (Elzinga, 2007: 95-97).

Met de komst van de nationale politie zal de structuur van de politie er als volgt uit komen te zien. De 25 bestaande regiokorpsen, het Korps landelijke politie diensten, de voorziening tot samenwerking Politie Nederland en alle andere bovenregionale voorzieningen gaan op in het landelijke korps. Het landelijke korps zal bestaan uit tien regionale eenheden en één of meer landelijke eenheden die belast zijn met de uitvoering van de opsporingstaak. De tien regionale eenheden zullen zorg dragen voor de uitvoerende politietaken in hun gebied. Dit zullen ze doen binnen de context van het landelijke korps, dus niet zelfstandig (Ministerie van V&J, 2011: 2-3). De leiding van het landelijke korps wordt opgedragen aan één landelijke korpschef. De korpschef zal de leiding en het beheer van de politie op zich nemen. De nationale politie zal onder volledige verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie opereren. De korpschef zal dan ook werkzaam zijn onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De minister zal op zijn beurt verantwoording af leggen aan de Tweede Kamer (Ministerie van V&J, 2011: 2-3). Het lokale gezag over de politie zal niet gewijzigd worden. De burgemeester blijft de politie aansturen bij het handhaven van de

openbare orde en hulpverlening in zijn gemeente. De officier van justitie blijft daarnaast de politie aansturen bij de strafrechtelijke handhaving. Er is een nieuwe functionaris in het politiebestedel; de regioburgemeester. De regioburgemeester is de burgemeester van de gemeente met het hoogste aantal inwoners van de regio. De regioburgemeester heeft een bijzondere rol bij het vaststellen van het regionale beleidsplan. Indien het de gezagsdragers (de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie) uit het gebied van een regionale eenheid niet lukt hierover overeenstemming te bereiken, stelt de regioburgemeester het beleidsplan vast (Rijksoverheid, 2010). Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie streeft ernaar het wetsvoorstel over de nationale politie per 1-1-2012 in werking te laten treden.

1.2 Aanleiding

De afgelopen jaren hebben werkzaamheden en taken van de politie al een aantal keer ter discussie gestaan. De politiewet uit 1993 geeft weer dat de politie tot taak heeft om 'In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. Concreet betekent dit dat de politie met de volgende taken is belast: handhaving van de openbare orde, verlening van noodhulp, strafrechtelijke handhaving en het verrichten van taken voor Justitie (de Vries, 2006: 155). In 1999 kwam in het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 naar voren dat de grens tussen politietaken en die van andere partijen op de veiligheidsmarkt onduidelijk is. Er zijn te veel werkzaamheden uitgegroeid tot politieactiviteiten (van der Torre et al, 2007: 28). Na de verkiezingen in 2002 kwam het veiligheidsbeleid en de taakuitoefening van de politie nog hoger op de politieke agenda te staan. In 2004 informeerden de toenmalige ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie via een brief de Tweede Kamer over de kerntaken van de politie. Deze brief geeft weer dat het takenpakket van de politie sluipenderwijs is uitgebreid. De ruime omschrijving van artikel 2 van de politiewet beïnvloedt ook de uitbreiding van de taken, vooral op het vlak van de hulpverlening. Daarnaast zijn de verwachtingen van de burgers hoog (van der Torre et al, 2007: 29).

Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat de politie te maken heeft met een veelheid aan administratieve werkzaamheden. Andersson, Elffers en Felix (2010) geven in een onderzoek weer dat wijkagenten 65% van hun tijd aan werk in en voor hun wijk besteden terwijl het uitgangspunt is dat zij 80% van hun tijd in of voor hun wijk actief zijn. Zij kunnen dit percentage niet halen doordat de wijkagenten vanwege roosterproblemen worden ingezet voor noodhulp, toezicht en handhaving buiten hun eigen wijk. Daarnaast zijn zij veel tijd kwijt aan administratief werk, dit valt dan wel onder de 65% van de tijd dat wijkagenten voor hun wijk bezig zijn, maar deze tijd kunnen zij niet op straat zijn (Ministerie van V&J, 2010: 1). Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie heeft onlangs het 'aanvalsplan tegen de bureaucratie' gepresenteerd. In dit plan komen verschillende middelen aan bod die de regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak met 25% trachten te verminderen (Ministerie van V&J, 2011: 1). Een aantal middelen zullen kort benoemd worden, in hoofdstuk 6 komen ze uitvoeriger aan bod. Een eerste middel is om de gebruiksvriendelijkheid en betrouwbaarheid van het softwaresysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) te vergroten en wellicht zelfs volledig te vervangen. Daarnaast zal de informatie-uitwisseling binnen de strafrechtketen worden gedigitaliseerd. Het kabinet wil de regeling voor de werktijden van de politie gelijk schakelen met de Arbeidstijdenwet. Op deze manier zijn de politieagenten beter inzetbaar. Een andere belangrijke maatregel is het landelijk invoeren van het Front Office Back Office systeem. Bij dit systeem worden agenten op straat (front office) ondersteund door gekwalificeerde administratieve medewerkers op het bureau (back office). Politiekorps Hollands Midden heeft hier mee geëxperimenteerd.

Het CDA is ervan overtuigd dat er, naast de middelen die genoemd worden in het aanvalsplan, nog andere mogelijkheden zijn om de administratieve werkzaamheden bij de politie te verminderen. Volgens het CDA moet een goede politie voldoen aan de volgende doelen: een goede service van de politie aan de burger, minder bureaucratie en versterking van de efficiëntie. De administratieve werkzaamheden dienen te worden verminderd, waardoor de agenten meer tijd kunnen besteden aan het politiewerk op straat. Het CDA is voor een daadkrachtige politie. In bredere zin is het CDA van mening dat veiligheid landelijk verzekerd en lokaal ingebed moet zijn (Çörüz, 2011: 1). Het CDA ziet veiligheid als een van de kerntaken van de overheid. Daarnaast moet er betere samenwerking zijn op regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau om de kabinetsdoelstelling van minder criminaliteit in 2015 te halen. Het CDA vindt het daarom van belang dat de politieorganisatie niet gehinderd wordt om 'boeven te vangen'. De bureaucratie waar politieagenten mee te maken hebben dient dan ook te worden verminderd (Çörüz, 2011: 1). Vermindering van bureaucratie betekent meer politieagenten op straat, met een positief gevolg voor de objectieve veiligheid (de criminaliteitscijfers) en subjectieve veiligheid (het gevoel van veiligheid). Dit onderzoek heeft tot doel om tot meer concrete middelen te komen om de bureaucratie te verminderen, met het resultaat dat de agent meer werkzaam is op straat en meer tijd kan besteden aan de echte politietaken.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt: 'In hoeverre hebben politieagenten te maken met overmatige administratieve werkzaamheden en wat zijn daar de oorzaken van?'

Met het oog op het bereiken van de doelstelling zijn verschillende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden van politieagenten en wat zijn de gevolgen voor het politiewerk op straat?

Beantwoording in hoofdstuk 2 door middel van observatie en kwalitatief interviewen

2. Wat is er bekend in de wetenschappelijke literatuur over hoe in 'Human Service Organizations' een overdaad aan administratie ontstaat en op welke wijze gaan werknemers om met deze overmatige administratieve werkzaamheden?

Beantwoording in hoofdstuk 3 door middel van literatuuronderzoek

3. Wat zijn de oorzaken van de overdaad aan administratieve werkzaamheden in de politiepraktijk?

Beantwoording in hoofdstuk 4 door middel van observatie, kwalitatief interviewen en literatuuronderzoek

4. Hoe kijken de politieagenten aan tegen de voorgestelde maatregelen gericht op het terugdringen van administratieve werkzaamheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en nemen deze maatregelen ook de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg?

Beantwoording in hoofdstuk 5 door middel van kwalitatief interviewen

5. Welke ideeën dragen politieagenten aan om de administratieve werkzaamheden te verminderen en nemen deze ideeën ook de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg?

Beantwoording in hoofdstuk 6 door middel van kwalitatief interviewen

1.4 Operationalisatie van de sleutelbegrippen

Het is van belang dat de sleutelbegrippen uit de onderzoeksvragen duidelijk gedefinieerd worden. Het eerste begrip betreft 'administratieve werkzaamheden'. In dit onderzoek wordt de definitie van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek gebruikt om de administratieve werkzaamheden te definiëren. Zij stellen dat dit werkzaamheden c.q. handelingen zijn die zich voordoen om te kunnen voldoen aan informatieverplichtingen die rechtstreeks voortvloeien uit de uitvoering van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie (Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2003: 9). Voorliggend onderzoek spreekt ook over een overdaad aan (of overmatige) administratieve werkzaamheden. Een overdaad aan administratieve werkzaamheden kan ontstaan doordat het werk niet efficiënt of effectief wordt uitgevoerd. Onder efficiëntie wordt doelmatigheid verstaan. De administratieve werkzaamheden zijn meer efficiënt wanneer met minder werkzaamheden (en minder tijd) dezelfde resultaten worden bereikt (Bressers en Hoogerwerf, 1995: 25). Effectiviteit gaat juist over de resultaten en de mate waarin met die resultaten het juiste doel bereikt wordt (Bressers en Hoogerwerf, 1995: 24).

Een ander begrip wat gespecificeerd dient te worden is 'politieagent'. Hieronder worden de agenten verstaan die werkzaam zijn in de basispolitiezorg (BPZ). De basispolitiezorg wordt meestal gebruikt als algemene aanduiding voor al het politiewerk dat aan de basis van de organisatie wordt verricht (Liedenbaum, 2011: 3). Het basispolitiewerk bestaat globaal uit politietoezicht, preventieadvies, afhandeling van de verkeersproblematiek, eenvoudig recherchewerk, verlenen van hulp en handhaven van wetten en regels. Onder eenvoudig recherchewerk wordt bijvoorbeeld het onderzoeken van diefstallen en inbraken verstaan. De agenten van de BPZ schakelen indien nodig specialistische collega's van de recherche in (vtsPN, 2007).

1.5 Onderzoeksontwerp

De vraagstelling van dit onderzoek is onderzocht met behulp van een kwalitatieve onderzoeksstrategie: een case studie. Punch (2006: 151) beschrijft deze strategie als een strategie die zich richt op het bestuderen van diepgaande, holistische en contextgebonden casussen. Babbie (2007: 298) ziet een case studie als een diepgaand onderzoek naar een enkelvoudig illustratie van een sociaal fenomeen. Het sociaal fenomeen betreft in dit onderzoek de administratieve werkzaamheden van de politieagenten. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden van de politieagenten en wat de oorzaken ervan zijn. Daarnaast is onderzocht op welke wijze de administratieve werkzaamheden verminderd kunnen worden. Dit onderzoek is daarom te kwalificeren als toegepast onderzoek (Geurts: 1999: 29).

Tabel 1.1 Indeling politieregio's naar clusters zoals opgenomen in Veiligheidsmonitor Rijk 2008

Cluster 1 (meest stedelijk)	Cluster 2	Cluster 3	Cluster 4	Cluster 5 (minst stedelijk)
Amsterdam-Amstelland	Hollands Midden	Gelderland-Midden	Brabant-Noord	Gooi en Vechtstreek
Rotterdam-Rijnmond	Kennemerland	Zuid-Holland-Zuid	Gelderland-Zuid	Limburg-Noord
Haaglanden	Brabant-Zuid-Oost	Twente	Fryslân	Flevoland
Utrecht	Groningen	N.O- Gelderland	IJsselland	Drenthe
Midden- en West-Brabant	Limburg-Zuid	N.H. Noord	Zaanstreek-Waterland	Zeeland

De cases in dit onderzoek zijn drie politiebureaus uit drie verschillende politieregio's. Landelijk zijn de 25 politieregio's ingedeeld in een vijftal clusters. De basis van de clustering is de mate van verstedelijking van de regio. Cluster één omvat de meest verstedelijkte regio's en cluster vijf de minst verstedelijkte regio's (CBS, 2008: 158). Tabel 1.1 geeft een overzicht van de politieclusters. In verband met het korte tijdsbestek waarin dit onderzoek uitgevoerd diende te worden, heeft het onderzoek plaatsgevonden bij bureaus uit drie politieregio's: Haaglanden (Bureau Beresteinlaan), Hollands Midden (Bureau Noordwijk) en Gelderland-Midden (Bureau Arnhem Noord en Bureau Elst). In tabel 1.1 is te zien dat dit regio's zijn uit cluster één, twee en drie. Het meest ideaal zou zijn om uit elk cluster een regio te analyseren, zo kan een breed beeld van de administratieve werkzaamheden verkregen worden. Maar omwille van het tijdsbestek van dit onderzoek was dit niet mogelijk. Om deze reden is gekozen om politiebureaus uit twee grote politieregio's te analyseren en een politiebureau uit een middelgrote regio. De nadruk ligt op de grotere politieorganisaties aangezien daar vermoedelijk de meeste efficiëntie winst te behalen valt op administratief gebied. Daarnaast is het interessant om Hollands Midden in het onderzoek op te nemen, aangezien daar een specifiek middel opgezet is om de bureaucratie tegen te gaan: de Front Office Back Office (FOBO), waarbij dienders op straat zaken door kunnen bellen aan een administratief medewerker die deze zaken vervolgens administratief verwerkt. Naast het FOBO-concept in Hollands Midden, verschillen de bureaus ook op andere gebieden. In het volgende worden de belangrijkste kenmerken van de bureaus beschreven.

Bureau Beresteinlaan

Bureau Beresteinlaan valt onder Politieregio Haaglanden. Het verzorgingsgebied van dit bureau omvat vier woonwijken buiten het centrum van Den Haag. Het bureau werkt met ploegen. Deze ploegen, variërend van zes tot acht agenten, worden aangestuurd door een ploegchef. Agenten uit de BPZ handelen tijdens hun dienst meldingen en eenvoudige misdrijf zaken af. Onder 'eenvoudig' worden die zaken verstaan waarbij de verdachte niet in verzekering wordt gesteld, de zogenoemde zes uurzaken. Bij de afhandeling van deze zaken neemt de diender een getuige of verdachte verhoor af en stelt het dossier samen. Voor de zwaardere misdrijven, waarbij de verdachte in verzekering wordt gesteld, wordt de recherche ingeschakeld. Het bureau beschikt over een eigen (kleine) recherche afdeling.

Bureau Arnhem Noord en Elst

In de politieregio Gelderland Midden zijn interviews afgenomen bij het hoofdbureau Arnhem Noord en bij politiebureau Elst. Bureau Arnhem Noord beschikt over een Verdachten Afhandeling Team (VAT). Dit team is er speciaal voor de afhandeling van verdachten en bestaat uit enkele BPZ-ers die voor een bepaalde periode, vaak drie maanden, VAT-dienst hebben. Zij worden dan niet ingezet in de noodhulp, maar draaien diensten waarbij ze verdachten verhoren. Ook dienders uit Elst hebben VAT dienst bij Bureau Arnhem Noord. Als een BPZ-er een zaak opdoet tijdens zijn of haar dienst, bijvoorbeeld een winkeldief, dan handelt het VAT het verhoor af. Eventuele getuigen moeten door de BPZ zelf worden verhoord. Daarnaast handelt de BPZ zelf ook verkeerszaken af. Het hoofdbureau heeft een unit recherche voor zaken die de verantwoordelijkheden van het VAT overstijgen. Daarnaast heeft Gelderland Midden ook een districtsrecherche voor zaken die te zwaar zijn voor de unit recherche.

Bureau Noordwijk

Bureau Noordwijk valt onder Politieregio Hollands Midden. Zoals aangegeven werkt Hollands Midden met het FOBO concept. Eenvoudige zaken kunnen doorgebeeld worden naar administratieve medewerkers die er zorg voor dragen dat informatie in het computersysteem gezet wordt. Bureau Noordwijk werkt daarnaast met twee speciale teams:

Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC) en Bureau Recherche Eenheid (BRE). De VVC afdeling handelt eenvoudige zaken af. De agenten met VVC dienst horen getuigen en verdachten uit zaken die niet op heterdaad binnen zijn gekomen. Heterdaad zaken handelen de BPZ-ers in principe tijdens hun noodhulp of surveillance dienst af. De VVC afdeling bestaat uit BPZ-agenten die naast hun noodhulp een aantal VVC-diensten draaien. Het BRE pakt de zaken op die te zwaar zijn voor het VVC. Het BRE bestaat ook uit BPZ-ers, maar deze worden voor een langere periode aangesteld. Naast het BRE bestaat er ook nog de districtsrecherche die zaken oppakt welke het BRE overstijgen.

1.5.1 Onderzoeksmethoden

Twee onderzoeksmethoden zijn gebruikt om antwoord te geven op de bovengenoemde onderzoeksvragen: diepte-interviews en systematische observatie. Diepte-interviews (zie bijlage I) zijn gebruikt om te inventariseren wat de grootste knelpunten zijn op administratief gebied. Tijdens de interviews is ook ter sprake gekomen hoe agenten aankijken tegen de voorgestelde maatregelen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De interviews zijn gehouden met behulp van een semi gestructureerde vragenlijst. Voor deze techniek is gekozen aangezien zo een aantal zaken diepgaand bevestigd kunnen worden en interactie mogelijk is tussen de respondent en de interviewer. In totaal zijn 18 agenten uit de BPZ geïnterviewd, 15 leidinggevend en 2 rechercheurs. Deze sample is geselecteerd met behulp van de sneeuwbal methode: in samenwerking met leidinggevend zijn agenten benaderd voor interviews. Deze methode is niet ideaal, random agenten selecteren voor interviews is betrouwbaarder, maar helaas was dat niet mogelijk in verband met de onregelmatige werktijden van de agenten. Naast de diepte-interviews is gebruik gemaakt van systematische observatie. Met systematische observatie wordt een gereduceerde afbeelding van de werkelijkheid gemaakt (Liedenbaum, 2011: 67). De werkelijkheid is zeer complex. Bij systematische observatie wordt van tevoren gekozen waar de observator op let. De werkelijkheid wordt hiermee vereenvoudigd en dus gereduceerd (van de Sande, 1999:21, 25). Met behulp van een observatieschema (zie bijlage II) is elke situatie die agenten uit de BPZ tegen kwamen geregistreerd. Op deze manier is getracht om de genoemde knelpunten uit de interviews waar te nemen in de praktijk. De systematische observatie is uitgevoerd door 16 diensten mee te lopen met de BPZ (in totaal 138 uur). Oorspronkelijk was het de bedoeling dat data van het plannings- en uren verantwoordingsstelsel van de politie, BVCM (Basisvoorziening voor Capaciteits- management), gebruikt zou worden om de administratieve werkzaamheden van de politieagenten te kwantificeren. Deze data waren echter niet specifiek genoeg om te verwerken in dit onderzoek. In BVCM dienen dienders uitgebreid te verantwoorden hoeveel uren ze met bepaalde taken bezig zijn geweest. In de praktijk worden de uren niet heel uitgebreid genoteerd. Dienders noteren bijvoorbeeld dat ze negen uur noodhulp hebben gedraaid, of negen uur aan dossiers hebben gewerkt. Deze informatie is niet specifiek genoeg om te gebruiken voor dit onderzoek.

1.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en validiteit bepalen de kwaliteit van de uitkomsten van een onderzoek. Een hoge betrouwbaarheid betekent dat bij het herhaald bestuderen van een sociaal fenomeen dezelfde data verkregen worden. Validiteit duidt op de mate waarin het onderzoek daadwerkelijk het concept meet wat men wil meten (Babbie, 2007, G9-G12). Men moet bedacht zijn op de mate van betrouwbaarheid van de diepte-interviews. Het hangt van de interviewer af op welke wijze de antwoorden geïnterpreteerd worden. Daarnaast kan de manier waarop de interviewer vragen stelt, of de context van bepaalde vragen voor een bias zorgen (Babbie, 2007, p.306-314). De kans op eventuele ruis is voor dit onderzoek verkleind door de interviews op te nemen en letterlijk uit te typen. Met behulp van het softwarepakket

atlas.ti zijn de interviews gecodeerd, om zo de betrouwbaarheid van de kwalitatieve analyse te vergroten. Door het gebruik van systematische observatie is de betrouwbaarheid van het onderzoek eveneens vergroot. Het van te voren samengestelde observatieschema heeft als leidraad gediend tijdens de observaties. Incidenten en meldingen waar de BPZ tegenaan liep zijn op eenzelfde wijze geobserveerd.

De validiteit van dit onderzoek is beïnvloed doordat er geen gebruik gemaakt kon worden van informatie uit BVCM. Informatie over de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden is grotendeels verkregen uit de diepte-interviews. Eigen interpretatie van de geïnterviewden speelt een grote rol bij het benoemen van de administratieve werkzaamheden. Het risico bestaat bijvoorbeeld dat agenten taken benoemen die zij niet leuk vinden om uit te voeren en dat zij daardoor denken dat ze veel administratief werk kosten terwijl dit in werkelijkheid wel meevalt. In dit onderzoek is getracht de validiteit en de betrouwbaarheid te versterken door het combineren van een kwalitatieve casestudy met kwantitatieve gegevens verkregen uit de systematische observaties. Dit onderzoek heeft getracht in een kort tijdsbestek een zo compleet en representatief mogelijk beeld van de administratieve werkzaamheden van politieagenten te geven door politieregio's te analyseren uit drie clusters (zie tabel 1.1). Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat de regio's erg van elkaar verschillen qua organisatie en daarmee ook in administratieve werkzaamheden. Dit onderzoek zou een representatiever beeld van de Nederlandse politie hebben gegeven indien uit elke politieregio een bureau geanalyseerd zou zijn. Dit was echter niet haalbaar door het korte tijdsbestek waarin dit onderzoek uitgevoerd diende te worden.

1.7 Relevantie

Een onderzoek kan volgens Geurts op verschillende gebieden relevant zijn, namelijk op maatschappelijk en wetenschappelijk gebied (Geurts, 1999, p. 133). Dit onderzoek is maatschappelijk relevant aangezien veiligheid een groot deel van de maatschappij aan gaat. De politie speelt een grote rol in het creëren van een veilige leefomgeving. Het is van belang dat de politie voldoende tijd heeft om zich te richten op de kerntaken, en niet zo zeer bezig is met administratieve werkzaamheden. Het onderzoek is ook wetenschappelijk relevant aangezien het gebruik maakt van wetenschappelijke theorieën. De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de kennis van de werkelijkheid aangezien wetenschappelijk inzicht verworven wordt in de oorzaken van de overdaad aan administratieve werkzaamheden van politieagenten. De uitkomsten ervan zijn te gebruiken bij onderzoeken op vergelijkbaar gebied in de toekomst. Daarnaast wordt door middel van dit onderzoek gekeken of de wetenschappelijke theorieën daadwerkelijk in de praktijk toe te passen en te herkennen zijn.

1.8 Opzet van het rapport

Het onderzoeksrapport is op de volgende wijze opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt een overzicht gegeven van de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden van de agent aan de hand van informatie verkregen uit de diepte-interviews en observaties. Hoofdstuk 3 licht de theorieën toe die dienen ter onderbouwing van het onderzoek. Hoofdstuk 4 legt een verband tussen de waargenomen administratieve werkzaamheden en de wetenschappelijke theorie. Hoofdstuk 5 gaat in op de door het Ministerie van Veiligheid en Justitie voorgestelde maatregelen om de administratieve lasten te verminderen en de wijze waarop men bij de politie tegen deze maatregelen aan kijkt. Hoofdstuk 6 behandelt in hoeverre er vanuit de politieorganisatie ideeën aangedragen worden om de administratieve werkzaamheden aan te pakken. In dit hoofdstuk worden ook enkele ideeën van de agenten benoemd. Hoofdstuk 7 sluit af met de conclusie, aanbevelingen en reflectie op het onderzoek.

2. Aard en omvang van de administratieve werkzaamheden

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk omvat de bevindingen verkregen uit de diepte-interviews en observaties en beantwoordt daarmee de eerste onderzoeksvraag: 'Wat is de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden van politieagenten en wat zijn de gevolgen voor het politiewerk op straat?'. De resultaten zijn per bureau gecategoriseerd, aangezien de bureaus verschillen in de organisatie van hun werkzaamheden. Voor elk bureau wordt een overzicht gegeven van de administratieve werkzaamheden van de uitvoerende agenten en de leidinggevendenden. Er wordt hierbij duidelijk onderscheid gemaakt tussen administratieve werkzaamheden die de uitvoerende agenten en leidinggevendenden noodzakelijk vinden en de administratieve werkzaamheden die zij als minder noodzakelijk en overbodig ervaren. In alle interviews en gesprekken benoemden de agenten de problemen rondom het bedrijfsprocessensysteem BVH van de politie. Aangezien dit administratieve knelpunt over de grenzen van de regio's valt zal paragraaf 2.6 gewijd zijn aan de problematiek rond BVH.

2.2 Politieregio Haaglanden: Bureau Beresteinlaan

Van Bureau Beresteinlaan zijn in totaal 12 respondenten geïnterviewd, waaronder zes leidinggevendenden, vijf uitvoerende politieagenten en een onderzoeker. In het volgende worden de belangrijkste knelpunten op het gebied van administratief werk benoemd.

2.2.1 Administratie uitvoerende agenten

De uitvoerende agenten van Bureau Beresteinlaan zeggen gemiddeld 2 tot 4.5 uur per dienst kwijt te zijn aan administratieve werkzaamheden. Het is echter lastig om de gemiddelde administratietijd aan te geven, aangezien dit erg afhankelijk is van de meldingen waarmee agenten te maken krijgen. Een dienst met een of meerdere aanhoudingen vergt bijna de hele werkdag qua administratie. Wanneer na afloop van een dienst enkel meldingen gemuteerd dienen te worden zijn de agenten minder tijd kwijt aan administratie. Muteren betekent dat genoteerd wordt in het bedrijfsprocessensysteem wat de aard van de melding was en welke handelingen de dienders eventueel hebben moeten verrichten.

Er kan onderscheid gemaakt worden tussen noodzakelijke administratieve werkzaamheden en administratieve werkzaamheden die minder noodzakelijk zijn en als belastend worden ervaren. Volgens de uitvoerende agenten aan dit bureau kunnen de mutaties en processen verbaal betiteld worden als noodzakelijke administratie. Vrijwel alle meldingen worden in het bedrijfsprocessensysteem van de politie, BVH, gemuteerd. Indien er sprake is geweest van een aanhouding, dan maakt de diender naast de algemene mutatie ook nog processen verbaal (PVs) op, zoals een PV van aanhouding en een PV bevindingen. Een PV bevat de redenen van wetenschap van een agent. Dat wil zeggen, wat de agent zag, hoorde, voelde, rook, etc. (Hoekendijk, 2009: 164). In een PV van aanhouding staan alle ambtshandelingen vermeld die de dienders hebben uitgevoerd voor en tijdens de aanhouding. In een PV bevindingen staat van A tot Z beschreven wat de dienders aantreffen en hoe de situatie vervolgens is verlopen. Mutaties en processen verbaal zijn volgens de agenten noodzakelijk aangezien collega's die niet bij de melding waren op deze manier op de hoogte gesteld worden van de gebeurtenissen. Bij een melding op hetzelfde adres in de toekomst kunnen deze meldingen doorgelezen worden en kan een diender een betere inschatting maken van de gebeurtenissen. Daarnaast kan ook aangetoond worden dat een voorval in het verleden al heeft plaats gevonden wat weer invloed heeft op eventuele handelingen in de toekomst. Indien in het systeem terug te vinden is dat een persoon bijvoorbeeld vuurwapen gevaarlijk is, kan hiermee rekening gehouden worden bij eventuele meldingen in de toekomst.

De uitvoerende agenten van Bureau Beresteinlaan gaven aan dat zij de volgende zaken als minder noodzakelijk en belastend ervaren; het landelijk aangifteformulier winkeldiefstal, BETEX (Betekenen en Executerende van een vonnis), de steeds hogere eisen vanuit het Openbaar Ministerie en de uitgebreide bonnen.

Landelijk aangifte formulier winkeldiefstal

Een eerste irritatiepunt wat meerdere malen bij interviews naar voren kwam was de afhandeling van winkeldiefstal. Sinds 2003 bestaat er een landelijk aangifteformulier winkeldiefstal (zie bijlage III). Met name grote winkelketens gebruiken dit aangifteformulier bij winkeldiefstal op heterdaad. Een burger, zoals een beveiligder of winkelpersoneel is bij heterdaad situaties bevoegd om de verdachte aan te houden. Het winkeldiefstal formulier dient bij dergelijke gevallen als aangifte. De burger die de verdachte in eerste instantie aangehouden heeft hoeft om deze reden niet meer uitgenodigd te worden op het bureau om aangifte te doen. Bij de verwerking van de aangifte in het bedrijfsprocessensysteem kan verwezen worden naar het winkeldiefstal formulier en hoeft de agent niet opnieuw de aangifte in het systeem te verwerken. Uitvoerende politieagenten geven echter aan dat dit formulier erg ingewikkeld is en voor de beveiliging of het winkelpersoneel lastig is om in te vullen, waardoor er regelmatig fouten worden gemaakt. Het gevolg hiervan is dat agenten opnieuw terug moeten naar de winkel of de burger moeten uitnodigen op het bureau om de fouten te laten corrigeren. Het is namelijk noodzaak dat de burger deze fouten corrigeert en opnieuw voor het formulier tekent aangezien dit een ambtsedig verslag is. Het laten corrigeren van de aangifte kost de agenten veel tijd en moeite.

‘Dingen zoals een aanhouding door een burger is nog steeds niet tot in de perfectie geregeld. Daar lopen we al jaren tegen aan te hikken, en jaren doen we maar wat. Maar er is nog steeds niet iets ontwikkeld waardoor dat eenvoudiger wordt. Dan hebben we een landelijk aangifte winkeldiefstal formulier. Moet je eens kijken hoe ingewikkeld het is om in te vullen, al de kruisjes, voor de beveiliging. En voor ons om na te kijken. Ik moet het lezen, dan denk ik: hij klopt wel, maar voor de zekerheid laat ik hem nog even aan mijn collega lezen. En verdomd hij vindt wat’ (Hoofdagente Bureau Beresteinlaan).

BETEX (Betekenen en Executerende van een vonnis)

Een groot deel van de uitvoerende politieagenten aan dit bureau liet weten dat zij niet achter de uitvoering staan van BETEX taken. Bij deze taken gaat het er om dat politieagenten personen opsporen die nog een boete hebben openstaan of een gevangenisstraf. Bureau Beresteinlaan heeft deze taak liggen bij intake (de baliemedewerkers van het bureau) en bij de BPZ. De baliemedewerkers proberen in eerste instantie telefonisch in contact te komen met de burger en een afspraak te maken zodat de burger de boete komt betalen of zich komt melden voor het uitzitten van de gevangenisstraf. Indien dit niet lukt komt de persoon gesignaleerd te staan. Dit betekent dat hij of zij moet worden aangehouden. De BPZ wordt ingeschakeld om drie keer, op verschillende tijdstippen, langs te gaan bij het woonadres van de burger. Indien zij de burger aantreffen, moeten ze diegene aanhouden. Indien de burger is aangehouden dient hij of zij weer afgemeld te worden bij BETEX, zodat landelijk bekend is dat diegene niet meer gezocht wordt. De BPZ ziet het als tijdrovend om BETEX zaken af te handelen. Het tijdrovende zit vooral in de huisbezoeken die de politie af dient te leggen: drie maal op drie verschillende tijdstippen. Bij dit punt speelt ook mee dat de uitvoerende agenten de BETEX ook niet ervaren als een taak van de BPZ maar als taak van de parketpolitie, dus van Justitie. Voor de politie reorganisatie van 1993 werd deze taak ook uitgevoerd door de parketpolitie.

Eisen Openbaar Ministerie

De uitvoerende politieagenten hebben het gevoel dat de eisen van het OM steeds hoger komen te liggen. Waar vroeger zwart-wit kopieën voldoende waren wil het OM nu graag kleuren kopieën, waar het gaat om foto's en dergelijke. Dit resulteert er echter in dat een dossier terug gestuurd wordt wanneer er wel fotokopieën in kleur bijgevoegd zijn, maar een handtekening niet in kleur is gekopieerd. Daarnaast komt het voor dat het OM een dossier terugstuurt en daarin aangeeft dat bepaalde getuigen nog gehoord moeten worden. Een agent gaf aan dat bij een dergelijke teruggave soms al wordt aangegeven dat indien de getuigenverklaring geen bijdrage levert aan het bewijs, de zaak alsnog zal worden geseponeerd. Politieagenten krijgen om deze reden het idee dat ze overbodig werk aan het uitvoeren zijn, omdat zij bij sommige zaken van te voren al kunnen inschatten dat het horen van de getuigen geen bijdrage levert maar enkel resulteert in administratief werk.

'Ze willen alles in kleur zien. Als je handtekening niet in kleur is, dan krijg je hem terug. Als de foto's wel in kleur zijn maar de handtekening niet, dan kan je het alsnog opnieuw gaan kopiëren, gaan inbinden en opnieuw opsturen' (Hoofdagent Bureau Beresteinlaan).

Uitgebreide bon

Uitvoerende agenten gaven aan dat het uitschrijven van bonnen tegenwoordig meer tijd kost dan vroeger. Op de achterzijde dient sinds kort uitgeschreven te worden wat de verbalisant gezien heeft, zoals bij overlast/verloedering: 'Op die en die dag zag ik betrokkene op die en die weg een blikje frisdrank van het merk CocaCola weggooien richting...etc.'. Daarnaast moet de verbalisant zijn gegevens op de voor- en achterzijde invullen en ondertekenen. Dit wordt als dubbelop ervaren door de agenten evenals het invullen van het burger service nummer plus het documentnummer. Agenten dienen op een bon het BSN-nummer van de betrokkene te noteren, dat is noodzakelijk. Maar daarnaast dient het document nummer, van bijvoorbeeld het rijbewijs of paspoort ook ingevuld te worden. Agenten geven aan dat er steeds meer op de bon ingevuld moet worden, de grootte van de bon gelijk blijft, en de lettertjes steeds kleiner worden.

'Sinds kort willen ze dat als je een bekeuring uitschrijft, dat je ook heel het PV bevindingen er bij schrijft. En dat is gewoon onzin. En de bekeuring is er juist voor gekomen dat het allemaal snel kon voor een eerste keer' (Hoofdagent Bureau Beresteinlaan).

Daarnaast krijgt de BPZ ook veel bonnen terug van het Bonnen Verwerkings- en Informatie Systeem (BOVIS) of het OM. BOVIS is de organisatie die controleert of de bonnen afkomstig uit regio Haaglanden wel juist ingevuld zijn. Wanneer bepaalde vakjes niet zijn aangekruist of het kruisje naast het hokje staat, wordt de bon door BOVIS teruggestuurd. Na controle door BOVIS wordt de bon doorgestuurd naar het OM. Agenten kunnen de bon ook terug krijgen van het OM met bepaalde vragen. Meerdere malen werd in interviews het voorbeeld genoemd over de bon voor het rijden zonder rijbewijs. Het OM wil beschreven hebben wat het rijgedrag was, terwijl dat niet relevant is voor de bekeuring. Het OM stuurt deze bon terug naar agenten met de vraag wat de reden van staandehouding van het voertuig was. Bij het rijden zonder rijbewijs is het echter niet van belang of iemand te hard of slingerend reed. Het gaat om het feit dat de bestuurder niet in het bezit is van een rijbewijs. Juist nu de bonnen steeds uitgebreider worden, is de kans dat een agent een fout maakt bij het invullen van een bon ook groter geworden. De steeds terugkerende bonnen die gewijzigd dienen te worden wekken irritatie op.

2.2.2. Administratie leidinggevenden

Ploegchefs van Bureau Beresteinlaan gaven aan gemiddeld vier tot zes uur kwijt te zijn aan administratie per dienst. Noodzakelijke administratie die zij afhandelen in hun dienst is vooral het corrigeren van PV's van de ploeg. Daarnaast worden ook de beoordelingen van de ploegleden als noodzakelijk gezien. Indien een BPZ-er een aanhouding heeft verricht en de verdachte in verzekering moet worden gesteld, regelt de ploegchef de administratie rondom de in verzekeringstelling. Naast de noodzakelijke administratieve handelingen zijn er tijdens de interviews ook zaken naar voren gekomen die volgens de ploegchefs minder noodzakelijk zijn. Deze zaken worden in het volgende behandeld: de schaduwboekhouding en de eisen van het Openbaar Ministerie.

Schaduwboekhouding

Bureau Beresteinlaan wordt afgerekend op een aantal gebieden, zoals het percentage fout ingevulde bonnen, het behalen van de doorlooptermijn van dossiers, het aantal aan het OM geleverde verdachten en het aantal gevoerde beoordelingsgesprekken met personeelsleden. Het bureau dient zich aan bepaalde normen te houden, bijvoorbeeld de norm voor de doorlooptijden (75% van de dossiers moet binnen dertig dagen bij het OM liggen) en het percentage fout ingevulde bonnen mag niet boven de vijf procent liggen.

Op basis van eigen cijfers heeft Bureau Beresteinlaan ervaren vaak ten onrechte aangesproken te worden op het niet behalen van bepaalde normen. Om deze reden houdt het bureau verschillende soorten "schaduwadministratie" bij naast de al bestaande administratie op hoger niveau. Een terugkerend voorbeeld in de interviews was de controle op de uitgeschreven bonnen. Het aantal uitgeschreven bonnen wordt door BOVIS bijgehouden, waar ook de nadruk wordt gelegd op het percentage wat niet in een keer goed is ingevuld. Maar deze telling loopt nog wel eens wat achter, met gevolg dat het bureau te horen krijgt dat het percentage fout ingevulde bonnen boven vijf procent ligt. Aan de hand van eigen bureau administratie kunnen leidinggevenden aantonen dat de cijfers niet kloppen. Naast het dubbele administratiesysteem van de bonnen houdt het bureau onder andere nog bestanden bij met data wanneer dossiers ingestuurd zijn naar het OM, het aantal aan het OM geleverde verdachten en de gevoerde beoordelingsgesprekken. Deze bureau administratie dient als verantwoordingsmiddel om aan te tonen dat het bureau de normen wel heeft gehaald. Het gevolg van dit alles is dat het bureau zelf een dubbele administratie bij moet houden: er wordt energie en capaciteit gestopt in het verantwoorden dat het bureau wel voldoet aan bepaalde normen. Deze administratie zou niet nodig moeten zijn.

'Bij het OM gaat het over doorlooptijden. Gaan de PV's nu op een stapel bij het OM, dan is het de bedoeling dat ze de datumstempel als invoerdatum invoeren. Want daar worden cijfers gegenereerd of wij op tijd de spullen hebben ingeleverd. Maar vult de administratieve medewerker per ongeluk 2 juli in terwijl het 25 juni is ingeleverd, dan ben je te laat. Vervolgens word je dan op het percentage (75% binnen 30 dagen) afgerekend. Klopt je percentage niet, is het boven de 75, dan is het gewoon goed. Maar zit je op 70, dan ga je toch even uitpluizen: klopt het wel. En dan blijkt vaak dat het niet klopt. Dus je stopt energie en capaciteit om te verantwoorden dat het wel goed gaat, omdat je aangesproken wordt omdat het niet goed gaat' (Ploegchef Bureau Beresteinlaan).

Eisen Openbaar Ministerie

De leidinggevendenden aan bureau Beresteinlaan waren het met de agenten uit de BPZ eens op het gebied van de eisen die het OM stelt. Zij gaven eveneens aan dat dossiers regelmatig teruggestuurd worden met het verzoek tot het horen van (meer) getuigen. Daarnaast vermoeden leidinggevendenden dat dit te maken heeft met de artikel 12 procedure. Deze procedure biedt de mogelijkheid voor een rechtstreeks belanghebbende om zich schriftelijk te beklagen bij het Gerechtshof over het feit dat de officier van justitie besloten heeft de zaak niet te vervolgen. Leidinggevendenden van bureau Beresteinlaan vermoeden dat het OM bij besluit tot sepot zeker wil zijn dat het geen zaak kan worden. Het gevolg is dat zij de politie opdracht geeft om de zaak zo volledig mogelijk uit te zoeken, zodat niets over het hoofd wordt gezien. Mocht het dan toch een zaak worden, kan het OM voet bij stuk houden en de verdachte vrijspreken bij gebrek aan bewijslast.

2.2.3 Observaties regio Haaglanden: Bureau Beresteinlaan

In totaal zijn vijf diensten meegelopen bij bureau Beresteinlaan: twee vroege diensten (van 7 tot 16 uur), twee late diensten (van 15 tot 24 uur) en een nacht dienst (van 22 tot 7 uur). In deze paragraaf wordt schematisch het een en ander weergegeven van deze diensten. Tijdens deze diensten zijn de agenten in totaal 45 situaties tegengekomen. Tabel 2.1 geeft een overzicht van meest voorkomende situaties. In de tabel is te zien dat agenten veel kentekens hebben gecontroleerd tijdens hun dienst. Twee situaties uit de tabel zijn ook benoemd tijdens de interviews: winkeldiefstal en BETEX-taken (valt onder 'klus / boodschap / interne opdracht'). Zoals in paragraaf 2.2.1 uitgelegd betreft BETEX het opsporen van burgers die nog een vrijheidsstraf of een boete open hebben staan. Agenten zien dit niet als hun taak. Daarnaast werd in interviews aangegeven dat het landelijk aangifteformulier winkeldiefstal erg omslachtig is en dubbele administratie teweegbrengt. Tijdens het meelopen is er een situatie met een winkeldief voorgekomen. Deze was echter niet op heterdaad door de beveiliging aangehouden en om deze reden mocht het landelijk aangifteformulier niet gebruikt worden. De irritaties bij het gebruik van dit formulier zijn dan ook niet waargenomen tijdens het meelopen.

Tabel 2.1 Aantal waargenomen situaties bureau Beresteinlaan

Aard situatie	Frequentie	Percentage
Controle kenteken	7	15.6 %
Verkeersovertreding	4	8.9 %
Inbraak woning / bedrijf / school / hotel	3	6.7%
Mishandeling / huiselijk geweld	3	6.7%
Verdachte situatie	3	6.7%
Geluidsoverlast uit woning	3	6.7%
Overige overlast / openbare orde problemen op straat	2	4.4%
Verkeersmisdrijf	2	4.4%
Klus / boodschap / interne opdracht	1	2.2%
Winkeldiefstal	1	2.2%
Overige situaties / incidenten	16	35.5%
Totaal	45	100%

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de duur van deze situaties en in welk dienstverband ze hebben plaatsgevonden. In deze tabel is te zien dat het merendeel van de situaties (80%) niet meer dan 15 minuten in beslag neemt. De duur van de situatie is mede afhankelijk van de activiteiten die agenten ten tijde van de situatie hebben uitgevoerd, zoals bemiddelen advies geven, (persoons)gegevens natrekken of een bekeuring uitdelen. Voor een vollediger beeld van de tijdsduur per situatie wordt u doorverwezen naar bijlage IV, tabel 2a.

Tabel 2.2 Overzicht tijdsduur situaties bureau Beresteinlaan

			Vroege, late, nacht of dagdienst?			Totaal
			Vroeg	Laat	Nacht	
Wat is de duur van de situatie?	0-1 minuut	Aantal	3	6	0	9
		Percentage	6,7%	13,3%	,0%	20,0%
	2-5 minuten	Aantal	2	7	1	10
		Percentage	4,4%	15,6%	2,2%	22,2%
	6-15 minuten	Aantal	4	7	6	17
		Percentage	8,9%	15,6%	13,3%	37,8%
	16-30 minuten	Aantal	1	2	1	4
		Percentage	2,2%	4,4%	2,2%	8,9%
	31-60 minuten	Aantal	0	1	3	4
		Percentage	,0%	2,2%	6,7%	8,9%
	61 minuten of meer	Aantal	0	1	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	2,2%
	Totaal	Aantal	10	24	11	45
		Percentage	22,2%	53,3%	24,4%	100,0%

Voor dit onderzoek is het interessant hoeveel tijd de administratieve afhandeling van zaken kost. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de duur van de administratieve werkzaamheden. Tabel 2b in bijlage IV geeft een uitgebreide weergave van de duur van de administratieve werkzaamheden per situatie. Onderstaande tabel laat zien dat in 60% van alle situaties geen administratieve afhandeling nodig was. Bij de situaties waarbij wel administratieve afhandeling vereist was, nam het merendeel 6-15 minuten in beslag. Gemiddeld kost een situatie op straat evenveel tijd als de administratieve afhandeling.

Tabel 2.3 Totale duur administratieve werkzaamheden bureau Beresteinlaan

			Aanwezigheid op bureau vanwege administratie n.a.v. situatie?		Totaal
			Nee	Ja	
Totale duur administratieve werkzaamheden	2-5 minuten	Aantal	0	3	3
		Percentage	,0%	6,7%	6,7%
	6-15 minuten	Aantal	0	11	11
		Percentage	,0%	24,4%	24,4%
	16-30 minuten	Aantal	0	1	1
		Percentage	,0%	2,2%	2,2%
	31-60 minuten	Aantal	0	2	2
		Percentage	,0%	4,4%	4,4%
	61 minuten of meer	Aantal	0	1	1
		Percentage	,0%	2,2%	2,2%
	N.v.t. geen administratie	Aantal	27	0	27
		Percentage	60,0%	,0%	60,0%
	Totaal	Aantal	27	18	45
		Percentage	60,0%	40,0%	100,0%

Tabel 2.4 laat zien wat voor soort administratieve werkzaamheden de agenten nu precies verrichten. In 83% van de gevallen waarbij administratieve afhandeling vereist was, diende er een mutatie in het systeem gezet te worden. Deze handeling komt het meeste voor. Een melding muteren hoeft niet veel tijd te kosten, maar het bedrijfsprocessensysteem BVH is niet heel gebruiksvriendelijk, waardoor een simpele melding toch nog enige tijd in beslag neemt. Paragraaf 2.5 gaat dieper in op de problemen rondom BVH.

Tabel 2.4 Administratieve werkzaamheden bureau Beresteinlaan

Administratieve werkzaamheden	Frequentie	Percentage
Registratie, mutatie in politiesysteem	15	83.3%
Administratief verwerken proces verbaal	7	38.9%
Urenregistratie	2	11.1%
Administratief verwerken bekeuring	2	11.1%
Raadplegen politiebestanden	1	5.6%

2.3 Politieregio Gelderland-Midden: Bureau Arnhem Noord en Bureau Elst

In de politieregio Gelderland-Midden zijn interviews afgenomen bij het hoofdbureau Arnhem Noord en bij politiebureau Elst. In totaal zijn zes uitvoerende agenten geïnterviewd werkzaam bij het hoofdbureau en twee werkzaam bij bureau Elst. Tevens zijn twee leidinggevendenden van het hoofdbureau en twee van bureau Elst geïnterviewd. Daarnaast is er een groepsgesprek geweest met drie coördinatoren van het Verdachten Afhandeling Team. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1 bij de beschrijving van Bureau Arnhem Noord en Elst worden de verdachten door dit team verhoord.

2.3.1 Administratie uitvoerende agenten

De uitvoerende agenten uit regio Gelderland-Midden gaven in de interviews aan gemiddeld 2 tot 4 uur per dienst te spenderen aan administratief werk. Zij zien, evenals de uitvoerende agenten van Bureau Beresteinlaan, noodzakelijke administratie vooral in de zaken die gemuteerd dienen te worden in het bedrijfsvoeringsysteem en de processen verbaal. In het volgende worden de irritatiepunten op administratief gebied behandeld die tijdens de interviews naar voren zijn gekomen.

TOBIAS-bon

Tijdens interviews met agenten uit regio Gelderland-Midden kwam naar voren dat een bon uitschrijven in deze regio veel rompslomp met zich mee brengt. TOBIAS (Totale Bekeuring Invoer en Afhandelings Systeem) is de organisatie in de regio die de controle houdt op de bonnen en aangeeft welke zaken er allemaal ingevuld dienen te worden op een bon. Er bestaat een TOBIAS- zoekmachine, waarin de diender de code van het strafbare feit invoert om te zien welke aanvullende overtredinggegevens bijgevoegd dienen te worden bij een bepaald feit. Wanneer een BPZ-er bijvoorbeeld een scooter aanhoudt wegens te hard rijden, volstaat het niet om enkel het kenteken op de bon in te vullen. TOBIAS geeft aan dat er een uitdraai gemaakt dient te worden van de constructiesnelheid, en andere technische gegevens. Deze dienen bij de RDW opgevraagd te worden. Een boete uitschrijven voor een overtreding op een APV-artikel kost een diender ook veel tijd. Het nuttigen van alcoholische dranken in de openbare ruimte is bijvoorbeeld strafbaar in delen van Arnhem. Wanneer een diender hier een bon voor uitschrijft dient de diender op te schrijven: Dat hij/zij rook dat het om alcoholische drank ging, dat de verdachte rook naar alcoholische drank, wat voor dranksoort de verdachte bij zich had, dat de genoemde straat ligt binnen het door B&W aangewezen gebied waarvoor het verbod geldt (soms zelfs een plattegrond bijvoegen). Voorts dient het artikel en de gemeentenaam van de APV bij de bon gevoegd te worden.

Indien de burger ambtshalve bekend is bij de politie, maar geen identiteitskaart bij zich heeft, dient een uitdraai gemaakt te worden van de GBA-gegevens. Dit zijn richtlijnen van het OM in Arnhem. Andere parketten in Nederland hebben weer hun eigen richtlijnen over de afhandeling van een dergelijke overtreding. De dienders uit Gelderland-Midden hebben het idee dat het OM steeds meer eisen en richtlijnen stelt; in de loop der jaren moet er steeds meer ingevuld worden op de bon. Men heeft het idee dat dit veroorzaakt wordt doordat de burger steeds vaker (succesvol) bezwaar indient. Het OM wil voorkomen dat deze bezwaren gegrond worden verklaard, en vraagt om deze reden allerlei extra informatie over de overtredingsituatie.

Een ander punt dat genoemd werd in de interviews met uitvoerende agenten uit deze regio zijn de boetes aan buitenlanders. Mensen die niet uit Nederland afkomstig zijn (met uitzondering van Duitsers en Belgen) dienen de boete direct cash te betalen indien een diender een boete voor hen uitschrijft. De diender moet allerlei formulieren invullen, zodat het geld bij de goede instantie terecht komt. Zoals een begeleidingsformulier voor de geïnde boete, een kwitantie voor de burger zelf en het dient nog in BVH administratief worden verwerkt en in het register geïnde boetes. Het geïnde geld dient door twee mensen in de envelop gestopt te worden, waarna het vervolgens opgestuurd kan worden naar het CJIB. Daarnaast dienen de eisen die TOBIAS aan de bon stelt ook in acht worden genomen. In de interviews werd meerdere malen aangegeven dat juist door de omslachtigheid van de bonnen, ook wel eens praktisch politieoptreden toegepast wordt. Dat wil zeggen dat er eerder een waarschuwing gegeven wordt dan dat er daadwerkelijk een bon uitgeschreven wordt. Dit komt voornamelijk voor bij overtredingen van mensen afkomstig uit het buitenland:

'Als ik een Italiaanse wildplasser zie, dan zeg ik in mijn beste Italiaans: niet meer doen, en dan loop ik snel weg. Het is echt een drama. Zo iemand moet cash betalen. En dan moet je allemaal formuliertjes invullen. Het is gewoon een hele boel rompslomp. Zelf doe ik het nooit. Het geeft zo veel ellende. En bovendien vind ik het een heel groot risico om met iemand anders zijn geld op zak op straat te lopen. Straks houd ik iemand aan en vliegt het geld in het rond. En dan mag ik mijzelf verantwoorden omdat ik dat geld ben verloren. Daar brand ik mijn vingers niet aan. Misschien is het ook helemaal niet terecht dat ik dan iemand laat lopen omdat ik weet dat hij Italiaans, Spaans of weet ik veel wat is. Maar aan de andere kant, straks moet ik op het matje komen omdat ik bij een of andere worsteling het geld ben kwijt geraakt' (Hoofdagent Bureau Arnhem Noord).

Checklist OM

Een punt dat door de uitvoerende agenten van Bureau Elst is opgebracht tijdens de interviews is de checklist die voor het OM ingevuld dient te worden bij zaken. Dit is een soort samenvatting van wat er gebeurd is in de zaak, zoals wat de aanleiding van de zaak was en wat de verdachte en getuigen verklaard hebben. De belangrijkste informatie staat vermeld in de checklist. Deze checklist wordt naar het front office van het OM gestuurd. Op basis van deze checklist bepaalt het OM wat er gaat gebeuren met de zaak; insturen naar een bepaalde afdeling van Justitie, of seponeren. De uitvoerende agenten zien het maken van de checklist als dubbel werk, aangezien alle informatie ook in het volledige dossier te vinden is. De agenten van Bureau Elst vragen zich daarnaast ook af of het OM op basis van een checklist wel een nauwkeurige beslissing kan maken, omdat hetgeen wat in de checklist staat de eigen interpretatie is van de agent. Een ander irritatiepunt op dit gebied is dat het OM voorschrijft dat uitvoerende agenten zelf geen contact mogen hebben met de front office medewerker van het OM. De communicatie gaat volledig via de coördinator van het Verdachten Afhandeling Team (VAT), en niet met de agent die zelf de zaak behandeld heeft.

Juist wanneer het front office besluit dat het een sepot wordt, is het voor de diender hinderlijk dat zij geen contact mag opnemen. Indien dit wel zou mogen, zou de diender eventueel nog zaken toe kunnen lichten waardoor de zaak alsnog in behandeling wordt genomen.

Samenhangend met de checklist van het OM is er in Gelderland Midden irritatie over beslissingen van het OM in Arnhem. Het komt voor dat op basis van de checklist besloten wordt dat het een politiesepot wordt. Eigenlijk is dit niet de bedoeling, aangezien het onderzoek van de politie al gedaan is. Een politiesepot wordt opgelegd wanneer er geen opsporingsindicatie in de zaak zit, dat wil zeggen dat er te weinig aanknopingspunten zijn naar de verdachte. Indien er een checklist is opgemaakt wil dat zeggen dat er wel echt onderzoek is verricht. Indien Justitie besluit de zaak niet te vervolgen, zou het eigenlijk een justitieel sepot moeten zijn en geen politiesepot. Uitvoerende agenten uit Elst denken dat het werken met de checklist het sepot gehalte ook verhoogt. De dienders die de checklist opmaken besluiten wat er in de checklist komt te staan, en enkel op basis van wat er in de checklist staat besluit Justitie of de verdachte vervolgd wordt.

'Vroeger hadden wij met Justitie het samenwerkingsverband om de wereld te verbeteren. Politie en Justitie hadden een focus. Nu hebben we managers gekregen. We hebben een managementdoelstelling binnen Justitie en een managementdoelstelling bij politie. Justitie wil zo min mogelijk sepots hebben, en de politie wil zo min mogelijk sepots hebben. En wat doet Justitie nou, want zij zijn de baas over de politie, zij geven ons de opdracht om politiesepots op te maken (Wijkagent Bureau Elst).

Wachtwoorden

De vele wachtwoorden die agenten nodig hebben voor verschillende onderdelen van het systeem wekken irritatie op. Dienders kunnen beschikken over 12 wachtwoorden die elk afzonderlijk op een ander moment verlopen en gewijzigd dienen te worden. Allereerst dient een agent een wachtwoord te hebben voor de computer zelf, vervolgens voor BVH en daarnaast nog voor onderdelen binnen BVH zoals de personen opvraag module, Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), of voor de dagrapportage. Dienders geven aan dat ze de wachtwoorden nu ergens moeten noteren, bijvoorbeeld in een e-mail. Dit gaat ook weer ten koste van de veiligheid van het gebruik van wachtwoorden.

'Ik heb wel enorm veel wachtwoorden, dus zonder dit boekje kan ik niet weg, want dan zou ik niets meer kunnen vinden. Ik heb voor mijn werk wel 12 wachtwoorden! Sommige lopen zes weken, sommige drie maanden. Dus als je denkt: motorfiets1, 2, 3, 4, dat gaat niet op, want de andere gaan weer met een andere frequentie omhoog' (Wijkagent Bureau Elst).

2.3.2. Administratie leidinggevenden

De leidinggevenden werkzaam in Gelderland- Midden besteden gemiddeld 4,5 uur aan administratie. Zij houden zich bezig met de sturing van de dagelijkse gang van zaken, zoals planningszaken, het controleren en uitzetten van werk en arrestantenadministratie (in verzekeringsstelling etc.). Daarnaast schrijft de leiding indien nodig machtigingen voor binnentreden uit en houdt men zich bezig met evenementenzorg. De leidinggevenden ervaren bovengenoemde administratieve taken als noodzakelijke administratie. De arrestantenadministratie zou efficiënter georganiseerd kunnen worden, aangezien leidinggevenden nu nog veel tijd kwijt zijn aan het faxen naar verschillende instanties, zoals rechtshulp en reclassering. Tijdens de interviews kwam ook naar voren dat het voor de leidinggevenden veel moeite kost om een opzet te maken van de planning.

Planning en modaliteiten

Een leidinggevende uit Elst gaf aan dat modaliteiten voor problemen zorgen bij het maken van de planning. Werknemers kunnen modaliteiten aanvragen, bijvoorbeeld dat ze elke woensdag vrij willen. Dit gaat volgens bepaalde criteria, werknemers die zorgverlof aanvragen hebben voorrang op werknemers die willen sporten op de woensdag. Indien de modaliteit goedgekeurd wordt blijft deze voor een onbepaalde tijd staan, en kan diegene niet ingepland worden op de modaliteitendag. Deze vaste vrije dag kan voor planningsproblemen zorgen aangezien het invloed heeft op de diensten die ingepland kunnen worden om de vrije dag heen. Indien woensdag een modaliteitendag is, kan dinsdagavond geen korte of lange nacht gedraaid worden en een nachtdienst van woensdag op donderdag is ook niet mogelijk. Voor de leiding is het puzzelen om de planning rond te krijgen. Ze hebben het idee dat dit versterkt wordt doordat de modaliteiten voor een onbeperkte periode vast staan. Wellicht heeft een werknemer maanden geleden aangegeven dat hij of zij woensdag niet kan werken, maar is dit ondertussen veranderd. Volgens de leidinggevendenden zou het beter zijn als de werknemers eens in de maand hun voorkeuren over de planning door kunnen geven.

2.3.3 Observaties regio Gelderland Midden: Bureau Arnhem Noord en Elst

In totaal zijn zes diensten meegelopen in Gelderland Midden, vier met de BPZ, waaronder drie late diensten (15-23uur) en een dagdienst (8:30-17:30). Daarnaast is een dag meegelopen in Elst bij het Verdachten Afhandelings Team (VAT) en een nacht op de cellengang, waar verdachten na aanhouding ingesloten worden. Enkel de diensten met de BPZ leenden zich er voor om vastgelegd te worden met het observatieschema. Tijdens deze diensten zijn de agenten in totaal 30 situaties tegengekomen. Tabel 2.5 geeft een overzicht van de meest voorkomende situaties.

Tabel 2.5 Aantal waargenomen situaties bureau Arnhem Noord

Aard situatie	Frequentie	Percentage
Verkeersovertreding	6	20%
Winkeldiefstal	3	10%
Ongeval met letsel (met vervoermiddel)	2	6.7%
Staandehouding/ controle tijdens surveillance	2	6.7%
Overige overlast/ openbare orde problemen op straat	2	6.7%
Verdachte situatie	2	6.7%
Mishandeling/ huiselijk geweld	2	6.7%
Burenruzie	1	3.3%
Brand	1	3.3%
Overige situaties/ incidenten	9	29.9%
Totaal	30	100%

In de tabel is te zien dat een verkeersovertreding het meeste voorkomt. Bij deze overtredding werd vijf maal een boete uitgeschreven: twee voor het rijden door rood licht en een voor het rijden zonder licht, bijzonder rijgedrag en mobiel bellen. In de interviews gaven de uitvoerende agenten aan dat zij zich ergeren aan de administratieve werkzaamheden bij het uitschrijven van een bon. De bonnen die voor deze overtredingen zijn uitgeschreven namen echter niet veel tijd in beslag: 2-5 minuten op straat; drie van de vijf overtredingen namen eenzelfde tijd in beslag op het bureau.

Tabel 2.6 geeft een overzicht van de duur van de situaties en in welk dienstverband ze hebben plaatsgevonden. De tabel laat zien dat de meeste situaties 2-5 minuten in beslag namen. Daarnaast valt op dat drie situaties meer dan een uur in beslag namen. Dit betrof een verkeersongeval met letsel, een burenruzie en de inbeslagname van een gestolen scooter. Tabel 2c in bijlage IV geeft een volledig overzicht van de tijdsduur per situatie.

Tabel 2.6 Overzicht duur van de situaties bureau Arnhem Noord

			Vroege, late, nacht of dagdienst?		Totaal
			Laat	Dag	
Wat is de duur van de situatie?	0-1 minuut	Aantal	1	0	1
		Percentage	3,3%	,0%	3,3%
	2-5 minuten	Aantal	13	0	13
		Percentage	43,3%	,0%	43,3%
	6-15 minuten	Aantal	6	1	7
		Percentage	20,0%	3,3%	23,3%
	16-30 minuten	Aantal	2	2	4
		Percentage	6,7%	6,7%	13,3%
	31-60 minuten	Aantal	1	1	2
		Percentage	3,3%	3,3%	6,7%
	61 minuten of meer	Aantal	1	2	3
		Percentage	3,3%	6,7%	10,0%
Totaal	Aantal	24	6	30	
	Percentage	80,0%	20,0%	100,0%	

De duur van de administratieve afhandeling wordt weergegeven in tabel 2.7. In deze tabel is te zien dat voor de helft van de situaties administratieve afhandeling was vereist. De administratieve werkzaamheden namen voornamelijk 6-15 minuten en 16-30 minuten in beslag. Situaties die in de laatste categorie vallen zijn onder andere twee maal een winkeldiefstal, een burenruzie en een ongeval met letsel. Tabel 2d in bijlage IV geeft een uitgebreide weergave van de administratieve werkzaamheden per situatie.

Tabel 2.7 Totale duur administratieve werkzaamheden bureau Arnhem Noord

			Aanwezigheid op bureau vanwege administratie n.a.v. situatie?		Totaal
			Nee	Ja	
Totale duur administratieve werkzaamheden	2-5 minuten	Aantal	0	4	4
		Percentage	,0%	13,3%	13,3%
	6-15 minuten	Aantal	0	5	5
		Percentage	,0%	16,7%	16,7%
	16-30 minuten	Aantal	0	6	6
		Percentage	,0%	20,0%	20,0%
	N.v.t. geen administratie	Aantal	15	0	15
		Percentage	50,0%	,0%	50,0%
	Totaal	Aantal	15	15	30
		Percentage	50,0%	50,0%	100,0%

Tabel 2.8 laat zien welke administratieve werkzaamheden de agenten uitgevoerd hebben voor de 15 situaties waarbij administratieve afhandeling vereist was. In 80% van de gevallen waarin administratieve afhandeling vereist was, diende er een registratie of mutatie in het politiesysteem gezet te worden. Daarnaast diende bij meer dan 50% van de situaties een proces verbaal opgemaakt te worden.

Tabel 2.8 Administratieve werkzaamheden bureau Arnhem Noord

Administratieve werkzaamheden	Frequentie	Percentage
Registratie, mutatie in politiesysteem	12	80%
Administratief verwerken proces verbaal	8	53.3%
Administratief verwerken bekeuring	3	20%
Urenregistratie	2	13.3%
Raadplegen politiebesteden	1	6.7%
Aanwezigheid vanwege telefoon/ email burger	1	6.7%

2.4 Politieregio Hollands Midden: Bureau Noordwijk

Er zijn op bureau Noordwijk elf interviews gehouden; zes uitvoerende agenten zijn geïnterviewd en vijf leidinggevenden. In het volgende worden de belangrijkste zaken uit de interviews behandeld.

2.4.1 Administratie uitvoerende agenten

De uitvoerende agenten gaven aan gemiddeld een half tot drie uur te besteden aan administratieve werkzaamheden. Een enkeling gaf aan nog de helft van de dienst, 4,5 uur, te besteden aan administratieve werkzaamheden. De agenten gaven in de interviews aan dat het FOBO concept veel administratief werk uit handen neemt. Eenvoudige meldingen worden doorgebeld naar het back office, en door hen in het systeem gezet. Aan het einde van de dienst controleert de diender de mutaties. Als er echter aanhoudingen of aanrijdingen zijn kost het de diender meer tijd om alles in het systeem te verwerken, dat doen de dienders ook vaak zelf.

‘Dankzij FOBO ben ik minder tijd kwijt aan administratie. Normaal gesproken zit je toch wel 3, 4 uur te tikken als je een wat drukker dienst hebt. En dat is nu, als ik een noodhulp dienst heb die wat drukker is met meldingen als overlast jeugd en parkeeroverlast, dan ben ik met een half uur, drie kwartier klaar. Dan kijk ik alleen mijn mutaties na en dan ben ik weg. FOBO zorgt echt voor een enorme lasten verlichting’ (Hoofdagente Bureau Noordwijk).

De uitvoerende agenten uit Noordwijk vinden mutaties en PV's eveneens noodzakelijke administratie. Aan de vele administratie ontkom je haast niet, omdat het noodzakelijk is te noteren wat men meegemaakt heeft tijdens een melding of aanhouding. De uitvoerende agenten gaven aan dat zij vooral het bedrijfsprocessensysteem van de politie, BVH, als knelpunt ervaren. Door de omslachtigheid en de vele handelingen die het systeem vraagt, kost het de dienders veel tijd om grotere zaken in BVH te verwerken. In paragraaf 2.5 wordt uitgebreid stil gestaan bij de irritatiepunten rondom BVH. Daarnaast kwam tijdens de interviews naar voren dat er irritatiepunten zijn rondom het uren verantwoordingsysteem BVCM en dat veel uitvoerende agenten zich niet kunnen vinden in de wijze waarop klachten en bezwaren van burgers worden afgehandeld.

BVCM

Naast BVH gaven een aantal uitvoerende agenten ook aan dat zij het uren verantwoordingsstelsel, BVCM, omslachtig vinden. Het is eigenlijk de bedoeling dat de dienders uitgebreid hun uren verantwoorden in het stelsel en daarbij onderscheid maken tussen de verschillende taken. Bijvoorbeeld drie uur aan noodhulp besteed, en twee uur aan verkeerscontrole, etc. Maar agenten geven aan dat ze dit niet doen, aangezien dat te veel tijd kost. Onderstaand citaat biedt verduidelijking.

'En dan heb je ook nog je uren verantwoording. Dat is BVCM. Tsja, al ga je dat serieus invullen, dus wat je per uur doet, dan ben je veel en veel te lang bezig. Wat nagenoeg iedereen doet als je in de noodhulp zit, is gewoon 'noodhulp verlenen' 9 uur. En in principe zijn dat ook de werkzaamheden die je ook doet. Maar zit je op de VVC-afdeling dan ben je de ene tien minuten met een mishandeling bezig, en de andere tien met een verkeerszaak. Maar dan vul ik het nog steeds niet uitgebreid in. Gewoon 'schriftelijk afhandelen'. Als je dat allemaal serieus doet dan ben je 20 minuten verder' (Hoofdagente Bureau Noordwijk).

Klachten

Een laatste kritiekpunt dat bij meerdere uitvoerende agenten naar voren kwam gaat over de hoeveelheid klachten en bezwaren die de dienders ontvangen. Volgens de agenten gaan burgers vaker dan voorheen in bezwaar tegen een bekeuring en dienen zij vaker klachten in over onrechtmatige bejegening door agenten. Bij een bezwaar kan het voorkomen dat de verkeersofficier aan de diender vraagt om een PV van bevindingen op te maken. De dienders zijn van mening dat dergelijke informatie ook terug te vinden is op de bon zelf, bijvoorbeeld het aantal seconden dat het stoplicht op rood stond of het aantal meters dat de auto van de stoep geparkeerd stond. Het kan ook voorkomen dat de diender op zitting moet komen, en daar nogmaals uit dient te leggen wat zijn bevindingen waren. Indien burgers klachten indienen gaat het vaak over of verbalisanten wel bevoegd zijn bepaalde taken uit te voeren of over de bejegening van de burger. Bij klachten dient de klachtenprocedure opgestart te worden, waarbij onderzoek gedaan moet worden of de burger gelijk heeft. Het frustreert de agenten dat klachten altijd behandeld worden. Er zijn klachten die terecht zijn maar het komt ook voor dat het pogingen zijn van burgers om onder een bekeuring uit te komen.

2.4.2. Administratie leidinggevend

Leidinggevend geven aan het gros van het dienstverband te besteden aan administratieve werkzaamheden. De leidinggevend die geïnterviewd zijn hebben een tweeledige functie. Enerzijds zijn ze, als chef van dienst, verantwoordelijk voor de dagelijkse gang van zaken op het bureau, zoals planningsaangelegenheden, het samenstellen van de briefing, en het uitzetten en controleren van werk. Anderzijds vervullen de leidinggevend ook de functie van procescoördinator. De taken die onder deze functie vallen zijn ook gericht op sturing, er worden onder andere overlastplekken in kaart gebracht en werkplannen gemaakt voor toekomstige evenementen. Alle werkzaamheden ervaren de leidinggevend als noodzakelijk, maar ze zouden wel graag willen zien dat de werkzaamheden efficiënter ingericht kunnen worden. In het volgende worden de irritaties op dit gebied besproken.

BOSZ (Betere Opsporing door Sturing op Zaken)

De leidinggevend gebruiken het programma BOSZ als sturingssysteem. In dit programma kunnen zij nagaan wie een bepaalde zaak in handen heeft en wat er nog dient te gebeuren. Er wordt bijvoorbeeld aangifte gedaan op het bureau, de chef van dienst ziet dit in BOSZ en stelt, indien er sprake is van opsporingsindicatie, een diender verantwoordelijk voor de afhandeling van de zaak. De diender houdt zich bezig met de zaak en na afronding stelt hij of zij de zaak in BOSZ ter beoordeling aan de chef van dienst. De chef van dienst kijkt het

dossier na en kan de diender opdracht geven zaken te verbeteren. Leidinggevendenden gaven aan dat er een aantal hiaten in het programma zitten. Ten eerste bestaat het systeem naast BVH. Eens in de 24 uur haalt BOSZ alle incidenten op uit BVH, dus het systeem loopt iets achter. Daarnaast is het irritant dat het systeem de chef van dienst geen overzicht kan geven van alle zaken die het bureau, of een diender, in behandeling heeft. Dit is noodzakelijk voor de sturing. Een ander punt is dat BOSZ prioriteit geeft aan bepaalde zaken, maar deze hebben echter niets te maken met bureau of regio prioriteiten. BOSZ prioriteert op basis van de fase van de voortgang in een zaak. Een zaak waarvan een verdachte bijvoorbeeld nog niet gehoord is, heeft een hogere prioriteit dan een zaak waarbij dat al wel is gebeurd. Een volgend punt is dat het systeem omslachtig is. Indien een BPZ-er een zaak ter beoordeling heeft gezet in BOSZ, moet de chef van dienst veel handelingen verrichten voordat de zaak afgeboekt is. Daar komt bij dat tussen elke handeling en muisklik wachttijd zit, het systeem is erg traag.

‘BOSZ is wel wat gebruiksonvriendelijk. Bijvoorbeeld om een zaak af te coördineren. Dan moet je het eerst naar intake sturen, van intake naar beoordelen, van beoordelen naar afronden. Het kan niet in een keer. Je bent echt zeven, acht keer bezig om het weg te klikken’ (Proces coördinator Bureau Noordwijk).

Aangezien BOSZ een aantal irritatiepunten heeft, proberen leidinggevendenden met behulp van eigen voortgangsbestanden overzicht te bewaren op een aantal punten. De coördinatoren opsporing en intake houden in een Excel bestand bij hoe het staat met prioriteitszaken, zoals rijden onder invloed. Daarnaast houden ze de doorlooptijden van zaken in de gaten. BOSZ beschikt wel over informatie op dit gebied, maar deze informatie is niet toereikend.

BVCM

Zoals besproken bij de administratie van uitvoerende agenten is het de bedoeling dat agenten hun uren verantwoorden in het systeem BVCM. Bij de controle in BVCM keurt de leidinggevende de uren van de agenten goed, zonder precies te weten wat de werktijden van de agenten zijn. Zij hebben namelijk niet veel zicht op de uren die uitvoerende agenten werken. Als agenten bijvoorbeeld overwerken, dan is de leidinggevende al naar huis. Daarnaast gaven de leidinggevendenden aan dat het systeem zijn doel misloopt. BVCM is een systeem voor capaciteitsmanagement, waarbij het idee is dat je een jaarplanning kan maken. Met het systeem zou men vooruit moeten kunnen plannen waarbij rekening gehouden wordt met de vaardigheden van het personeel en met de diensten waarvoor ze ingezet kunnen worden. Hier wordt echter niet optimaal gebruik van gemaakt. De planningsafdeling van het korps draait een planning in elkaar waarbij geen rekening gehouden wordt met de vaardigheden en taakaccenten van de dienders. Het kost de uitvoerend teamchef veel tijd om de planning werkbaar te maken.

‘De invoer is niet goed, wat er uit komt is niet goed. Je kunt iemand die net van school komt, niet samen met een student op de auto zetten. Ze hebben de vaardigheden nog niet die je nodig hebt op straat. Als je die met z’n tweeën op de nachtdienst zet, heb je een onzeker koppel op straat. Daar houden ze totaal geen rekening mee: poppetje een en twee, samen op de auto: veel plezier’ (Proces coördinator Bureau Noordwijk).

Daarnaast gaf een leidinggevende ook aan dat uitvoerende agenten de gewerkte uren niet op een uitgebreide manier in het systeem verwerken. Dit heeft consequenties voor het management. Eigenlijk zou men uit het systeem willen halen hoeveel uur (en mankracht) het bureau per jaar nodig heeft, of hoeveel uur er in een bepaald project heeft gezeten. Dit is echter niet mogelijk door de summiere urenverantwoording van agenten.

2.4.3 Observaties regio Hollands Midden: Bureau Noordwijk

In totaal zijn er vijf diensten meegelopen bij Bureau Noordwijk, een vroege dienst (7-15uur), drie late diensten (14-23uur) en een korte nachtdienst (20-5uur). Tijdens deze diensten zijn de agenten in totaal 35 situaties tegengekomen. Tabel 2.9 geeft een overzicht van meest voorkomende situaties. Deze tabel laat zien dat de dienders veel met openbare orde problemen te maken hebben, zoals jeugdoverlast en / of hanggroepen.

Tabel 2.9 Aantal waargenomen situaties bureau Noordwijk

Aard situatie	Frequentie	Percentage
Overige overlast / openbare orde problemen op straat	10	28.6%
Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	6	17.1%
Verkeerscontrole	3	8.6%
Staandehouding / controle tijdens surveillance	2	5.7%
Controle kenteken	2	5.7%
Verdachte situatie	2	5.7%
Overig verkeer	2	5.7%
Vernieling / baldadigheid	1	2.9%
Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig)	1	2.9%
Overig	6	17.1%
Totaal	35	100%

Tabel 2.10 geeft een overzicht van de duur van de bovengenoemde situaties en in welk dienstverband ze hebben plaatsgevonden. In de tabel is te zien dat er twee situaties zijn voorgekomen die 31-60 minuten in beslag namen, dit waren alcoholcontroles. Daarnaast is in de tabel te zien dat er een keer een situatie is voorgekomen die langer dan 61 minuten duurde; dit betrof een zelfdoding. Het merendeel van de situaties (82.9%) heeft niet meer dan 15 minuten geduurd. Voor een volledig beeld van de tijdsduur per situatie wordt u doorverwezen naar tabel 2e in bijlage IV.

Tabel 2.10 Overzicht duur van de situaties bureau Noordwijk

			Vroege, late, nacht of dagdienst?			Totaal
			Vroeg	Laat	Nacht	
Wat is de duur van de situatie?	0-1 minuut	Aantal	0	2	2	4
		Percentage	,0%	5,7%	5,7%	11,4%
	2-5 minuten	Aantal	0	7	3	10
		Percentage	,0%	20,0%	8,6%	28,6%
	6-15 minuten	Aantal	1	11	3	15
		Percentage	2,9%	31,4%	8,6%	42,9%
	16-30 minuten	Aantal	1	0	2	3
		Percentage	2,9%	,0%	5,7%	8,6%
	31-60 minuten	Aantal	0	2	0	2
		Percentage	,0%	5,7%	,0%	5,7%
	61 minuten of meer	Aantal	0	1	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	2,9%
	Totaal	Aantal	2	23	10	35
		Percentage	5,7%	65,7%	28,6%	100,0%

Tabel 2.11 Totale duur administratieve werkzaamheden bureau Noordwijk

			Aanwezigheid op bureau vanwege administratie n.a.v. situatie?		Totaal
			Nee	Ja	
Totale duur administratieve werkzaamheden	0-1 minuut	Aantal	0	5	5
		Percentage	,0%	14,3%	14,3%
	2-5 minuten	Aantal	0	10	10
		Percentage	,0%	28,6%	28,6%
	6-15 minuten	Aantal	0	2	2
		Percentage	,0%	5,7%	5,7%
	61 minuten of meer	Aantal	0	1	1
		Percentage	,0%	2,9%	2,9%
	N.v.t. geen administratie	Aantal	17	0	17
		Percentage	48,6%	,0%	48,6%
Totaal	Aantal	17	18	35	
	Percentage	48,6%	51,4%	100,0%	

Tabel 2.11 geeft een overzicht van de duur van de administratieve werkzaamheden. Deze tabel laat zien dat in iets minder dan de helft, 17 van de 35 situaties, geen administratieve afhandeling vereist was. Indien er wel sprake was van administratief werk, nam dit bij 15 van de 18 situaties niet meer dan 5 minuten tijd in beslag. Tabel 2.12 laat zien dat 13 van deze 15 situaties weinig administratietijd kostte, aangezien de dienders gebruik hebben gemaakt van het front office back office systeem. Administratieve medewerkers van de back office hadden de informatie in deze gevallen al in het systeem verwerkt, de dienders hoefden de informatie enkel te controleren. De tijd die het controleren kostte varieerde van 1 minuut tot 5 minuten. Tabel 2.11 laat zien dat één situatie meer dan 61 minuten administratietijd in beslag nam. De dienders hadden aan het begin van hun dienst een persoon aangehouden die verdacht werd van vernieling. Na aanhouding bleek dat de persoon ontsnapt was uit een geestelijke verzorgingsinstelling uit Duitsland. De twee agenten hebben na aanhouding van de persoon om tien over negen het bureau niet meer verlaten door administratieve werkzaamheden. Dit was wel een unieke zaak. Naast de PVs van aanhouding en bevindingen, moesten de agenten ook regelen hoe de persoon weer naar de verzorgingsinstelling in Duitsland gebracht werd. Dit resulteerde in veel telefoongesprekken met de familie van de verdachte, werknemers van de verzorgingsinstelling en de Duitse politie. Voor de uitgebreide weergave van de duur van de administratieve werkzaamheden per situatie wordt u naar tabel 2f in bijlage IV verwezen.

Tabel 2.12 Administratieve werkzaamheden bureau Noordwijk

Administratieve werkzaamheden	Frequentie	Percentage
Controleren informatie opgesteld door back office	13	72.2%
Registratie, mutatie in politiesysteem	3	16.7%
Administratief verwerken bekeuring	3	16.7%
Urenregistratie	3	16.7%
Aanwezigheid vanwege telefoon/ email burger	3	16.7%
Administratief verwerken proces verbaal	1	5.6%
Informatie verwerken en verzenden aan ketenpartners	1	5.6%
Raadplegen politiebestanden	1	5.6%

2.5 Bedrijfsprocessensysteem Basisvoorziening Handhaving

Het grootste, en meest gedeelde irritatiepunt tussen de agenten en leidinggevendenden uit alle drie de politieregio's is de problematiek rondom het bedrijfsprocessen systeem van de politie: Basisvoorziening Handhaving (BVH). Deze paragraaf staat stil bij de meest voorkomende irritatiepunten in het systeem.

'Als je naar BVH kijkt, dat is een systeem wat je weg moet gooien. Dat gaat helemaal nergens over. Dat is wel zo verschrikkelijk arbeidsintensief, met het doorklikken en het terugklikken. Nee, wie dit uitgevonden heeft, die moet echt een hekel hebben gehad aan de politie' (Ploegchef Bureau Beresteinlaan).

Omslachtig

Geïnterviewden gaven aan dat het systeem erg omslachtig is. Om meldingen of zaken in het systeem te zetten zijn veel handelingen vereist. BVH werkt met verschillende tabbladen: een tabblad waarin de persoonsgegevens van de verdachte, benadeelde en eventuele betrokkenen ingevoerd dienen te worden, een tabblad voor de gegevens van eventuele voertuigen, een tabblad voor het signalement van de dader, etc. Het duurt even voordat BVH deze tabbladen opent, dus elke handeling kost tijd; dit maakt het omslachtig. BVH werkt met een hoofdincident en elke volgende actie, zoals een getuigenverhoor of een verdachtenverhoor, komt onder dit hoofdincident te staan. Bij een nieuwe actie dienen ook opnieuw de persoonsgegevens ingevoerd te worden van de verdachte, benadeelde en eventuele betrokkenen. Dit ervaren de dienders als dubbele handelingen, aangezien de gegevens ook al bij het hoofdincident ingevuld zijn. Daarnaast is het niet mogelijk om gelijktijdig twee BVH-schermen te openen. Indien een diender bijvoorbeeld in het tekstverwerkingsprogramma van BVH een PV van bevindingen aan het typen is, is het niet mogelijk om de PV van aanhouding te openen, om bijvoorbeeld bepaalde tijdstippen terug te zoeken. Hierdoor kost het een diender meer tijd om zaken in het systeem te zetten. Tussen alle handelingen door vraagt het systeem ook vaak om bevestiging zoals: 'Is dit de juiste persoon?', of 'Weet u zeker dat u het systeem wil verlaten?'.

Maatschappelijke klasse

Wanneer een agent een melding in BVH wil verwerken, dient er allereerst een 'maatschappelijke klasse' te worden gekozen. Een maatschappelijke klasse kan gezien worden als de aard van de melding of zaak, bijvoorbeeld: 'winkeldiefstal'. Deze maatschappelijke klasse bepaalt welke vervolgstappen er gemaakt kunnen worden in het systeem. Indien een agent bijvoorbeeld als maatschappelijke klasse 'diefstal' invult kan vervolgens niet aangegeven worden dat de plaats van de diefstal een winkel was, aangezien dat alleen maar mogelijk is bij de maatschappelijke klasse 'winkeldiefstal'. Dus de keuze die wordt gemaakt aan het begin van de invoering beïnvloedt de mogelijkheden in het verdere proces. Het kan ook voorkomen dat de verdachte in verzekering gesteld is, maar dat de gekozen maatschappelijke klasse de in verzekeringstelling in BVH niet toelaat. De maatschappelijke klasse heeft ook invloed op de formulieren die geladen kunnen worden. BVH werkt met formulieren die er voor zorgen dat alle ingevoerde informatie tot een document samengevoegd wordt. Bij het laden van een formulier, bijvoorbeeld een mutatie formulier, pakt het systeem alle informatie uit de gebruikte tabbladen samen en genereert er een document van. Maar bij een, volgens het systeem, verkeerd ingevoerde maatschappelijke klasse wordt informatie uit bepaalde tabbladen niet meegenomen in de generatie van het formulier. Dit resulteert in een onvolledig document, met het gevolg dat zaken opnieuw onder de juiste maatschappelijke klasse ingevoerd dienen te worden.

Procesgestuurde zaken: winkeldiefstal en rijden onder invloed

BVH biedt voor de feiten winkeldiefstal en rijden onder invloed een proces gestuurde module aan. Dit betekent dat het systeem aan de hand van een soort stroomschema de diender door het proces stuurt met behulp van allerlei vragen. Dit kan erg snel en makkelijk werken. De procesgestuurde module heeft echter één hiaat: indien aan het proces begonnen is, moet het ook afgemaakt worden. Een diender kan niet tussentijds opslaan en afsluiten, en op een later moment verder gaan met de invoering. Dit kan voor problemen zorgen. Wanneer een burger bijvoorbeeld om 23u is aangehouden voor rijden onder invloed wordt deze naar het bureau gebracht voor de ademanalyse test. Sinds kort bestaat het Salduz-arrest, dat de burger recht geeft op rechtsbijstand. Indien de burger een advocaat wenst kan deze 's ochtends pas benaderd worden; dus het vervolg van deze zaak moet worden uitgesteld tot de volgende ochtend. Een bijkomend gevolg hiervan is dat de procesgestuurde procedure in BVH ook niet afgemaakt kan worden. Dit betekent dat een collega de volgende dag alle gegevens opnieuw in moet voeren in BVH.

True Blue

True Blue controleert of zaken BVH-technisch juist in het systeem zijn gezet. Agenten ontvangen regelmatig e-mails van True Blue dat bepaalde zaken verkeerd of niet in BVH zijn ingevoerd. Een uitvoerende agent vertelde in een interview dat hij bij een melding van brandstichting was geweest en dat uiteindelijk bleek dat er geen aangifte gedaan zou worden. In het systeem werd de maatschappelijke klasse 'brandstichting' gekozen. Na controle van True Blue werd echter aangegeven dat deze maatschappelijke klasse niet gebruikt mocht worden, aangezien geen aangifte in het systeem staat. Het dient onder een andere klasse in het systeem gezet te worden, namelijk 'overige branden'. Dit klopt feitelijk niet, aangezien de brand opzettelijk was gesticht. Het lijkt erop dat BVH leidend wordt in plaats van het incident. Daarnaast werd in de interviews aangegeven dat True Blue agenten er vaak op wijst dat zij de modus operandi en het signalement van de dader niet in het systeem hebben ingevoerd, ook als dergelijke informatie over de dader niet bekend is. BVH technisch dient er bij een diefstal altijd een bepaald formulier opgemaakt te worden, de zogenaamde 'bijlage opsporingsgegevens'. Indien dit formulier om bovengenoemde redenen niet is opgemaakt, krijgen agenten een melding van True Blue. Deze melding wordt als ergerlijk ervaren, aangezien er niets bekend is over de dader en toch het signalement, modus operandi en gegevens ingevuld moeten worden met 'onbekend'. Het kan ook voorkomen dat er wel informatie over de dader bekend is, welke dan al in de aangifte wordt ingevuld. Desondanks dient deze informatie – nogmaals – ingevoerd te worden in het speciale formulier 'bijlage opsporingsgegevens'.

Dummy aangifte

Bij de invoering van BVH werd gezegd dat het een landelijk systeem zou worden, waarbij bijvoorbeeld agenten uit regio Gelderland-Midden gebruik zouden kunnen maken van informatie uit andere politieregio's. Voor de BPZ-agenten is dit echter niet mogelijk, en daar lopen agenten bij de uitvoering van hun dagelijkse taken tegen aan. Indien een burger in Nijmegen (Regio Gelderland-Zuid) aangifte doet van een fiets die in Arnhem gestolen is, wordt in eerste instantie de aangifte opgenomen in Nijmegen. De bedoeling is wel dat Arnhem de zaak verder afhandelt, aangezien dat de pleegplaats is van het strafbare feit. Het kost alleen veel tijd om de aangifte uit Gelderland-Zuid over te plaatsen naar Gelderland-Midden. De aangifte kan niet geïmporteerd worden in het systeem, maar dient opnieuw ingevoerd te worden. Dit betekent dat agenten opnieuw de aangever, de benadeelde, het gestolen goed, en eventueel de modus operandi in moet voeren. Dit dient allemaal ingevoerd te worden voor het geval er opsporingsindicatie in de zaak zit en dit kan leiden tot een verdachte. Deze verdachte dient dan verhoord en in het systeem verwerkt te worden. Een

bijkomend gevolg van dit alles is dat, volgens BVH, in zowel Gelderland Midden als in Gelderland Zuid een fiets gestolen is, wat zorgt voor dubbele tellingen.

Overige problematiek rondom BVH

Naast de bovenstaande punten blijkt uit de interviews dat BVH regelmatig vastloopt tijdens de invoering van informatie waardoor informatie verloren gaat. Een leidinggevende van Bureau Beresteinlaan gaf aan dat er ook nachten zijn dat er niet in BVH gewerkt kan worden, aangezien er dan een back up van het systeem wordt gemaakt. Daarnaast kunnen foto's niet geupload worden in het systeem, deze moeten dan ook los toegevoegd worden aan een dossier.

Gevolgen BVH

In interviews kwam regelmatig naar voren dat men vreest dat door het systeem belangrijke informatie verloren gaat. Juist nu men naar een informatiegestuurde politie wil gaan, is voldoende informatie cruciaal. Helaas komt het voor dat de noodzakelijke informatie, zoals PV's, wel in het systeem verwerkt wordt, maar minder noodzakelijke informatie blijft veelal in het 'blauwe boekje' van de agent staan:

'Ik weet zeker dat door de hoeveelheid werk die een mutatie maken kost, zaken niet gemuteerd worden die minder noodzakelijk zijn. Je ziet bijv. crimineel A met crimineel B autorijden over de Steenstraat. Vroeger tikte ik dit binnen een minuut in. En nu moet je persoonskaarten gaan zoeken en die moet je koppelen. Je moet eerst alle gegevens van persoon A invullen, dan van persoon B. Daar ben je even mee bezig. Dan maak je een soort algemene start kaart aan. Dat is de start: hoe laat zag ik het... Dan moet je de auto invoeren. Dan moet je de personen koppelen aan de auto. En dan ga je het verhaal typen. Dat kost zo veel tijd als je dat twee keer in een dienst doet. In een minuut zou het klaar moeten zijn: Dat je het kenteken invoert, en persoon A en B. En het verhaal van vijf regels. En daardoor blijft heel veel informatie liggen, waar je later wat mee zou kunnen' (Hoofdagent Bureau Arnhem Noord).

Dienders gaven eveneens aan dat zij vaak mutaties en processen verbaal eerst in WORD typen en vervolgens kopiëren en plakken in BVH, aangezien BVH regelmatig vast loopt en de angst bestaat dat tekst verdwijnt. Aangezien het ook niet mogelijk is om in BVH meerdere schermen tegelijk te openen, is het ook makkelijk om in WORD te typen en vervolgens passages te kopiëren en plakken in BVH. Een enkele keer gaf een diender aan dat door de rompslomp van BVH soms voor de makkelijke weg gekozen wordt tijdens conflictsituaties. Wanneer normaal gesproken bijvoorbeeld iemand aangehouden zou worden voor een bepaald strafbaar feit, wordt er soms gekozen om een boete uit te schrijven. Bij aanhouding dienen namelijk allerlei PV's opgemaakt te worden, wat in combinatie met de omslachtigheid van BVH erg veel tijd in beslag kan nemen. Gevolg is echter wel dat de burger middels een bekeuring minder zwaar gestraft wordt dan bij aanhouding.

2.5 Resumé

Met behulp van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens heeft dit hoofdstuk antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: 'Wat is de aard en omvang van de administratieve werkzaamheden van politieagenten en wat zijn de gevolgen voor het politiewerk op straat?'. Tabel 2.13 geeft een overzicht van informatie over de administratieve werkzaamheden die tijdens de interviews met uitvoerende agenten en leidinggevenden naar voren zijn gekomen. De informatie uit tabel 2.13 is besproken in de paragrafen 2.2 tot en met 2.4 en behoeft geen verdere uitleg.

Tabel 2.13 Administratieve werkzaamheden bureau Beresteinlaan, Arnhem Noord en Noordwijk

	Bureau Beresteinlaan	Bureau Arnhem Noord en Elst	Bureau Noordwijk
Administratietijd	Uitvoerende agenten: 2- 4.5 uur Leidinggevend: 4- 6 uur	Uitvoerende agenten: 2- 4 uur Leidinggevend: 4.5 uur	Uitvoerende agenten: 0.5- 3 uur Leidinggevend: 8 uur
Noodzakelijke administratie	Uitvoerende agenten: - Mutaties in BVH - PV's opmaken Leidinggevend: - Corrigeren PV's - Beoordelingen ploegleden - Arrestantenadministratie	Uitvoerende agenten: - Mutaties in BVH - PV's opmaken Leidinggevend: - Corrigeren PV's - Planningszaken - Arrestantenadministratie - Evenementzorg	Uitvoerende agenten: - Mutaties in BVH - PV's opmaken Leidinggevend: - Corrigeren PV's - Planningszaken - Arrestantenadministratie - Briefing
Zinloze administratie	Uitvoerende agenten: - Landelijk aangifte formulier winkeldiefstal - BETEX taken - Eisen OM - Uitgebreide bon Leidinggevend: - Schaduwboekhouding - Eisen Openbaar Ministerie	Uitvoerende agenten: - Tobiasbon - Checklist OM - Wachtwoorden Leidinggevend: - Planning en modaliteiten	Uitvoerende agenten: - BVCM - Klachten Leidinggevend: - BOSZ - BVCM

Naast een overzicht van de kwalitatieve informatie uit de interviews is de kwantitatieve informatie verkregen uit de meeloopdiensten met agenten weergegeven in tabel 2.14. Deze tabel geeft een overzicht van de duur van de administratieve werkzaamheden van bureau Beresteinlaan, Arnhem Noord en Noordwijk. Deze tabel laat ook zien dat niet alle meldingen of situaties administratieve afhandeling vereisten. In totaal was bij 59 van de 110 (53.6%) situaties administratieve afhandeling geen vereiste.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de administratieve werkzaamheden in kleine mate gevolgen kunnen hebben voor het politiewerk op straat. Bij interviews in Gelderland-Midden is namelijk naar voren gekomen dat de omslachtigheid van het uitdelen van boetes aan buitenlanders, er toe kan leiden dat er praktisch politieoptreden toegepast wordt. Onder praktisch politieoptreden wordt bijvoorbeeld een waarschuwing verstaan. Tijdens het meelopen is een dergelijke situatie en of optreden niet waargenomen. De bevindingen uit de interviews en observaties lieten zien dat het administratieve werk niet zo zeer grote gevolgen heeft voor het politiewerk op straat, maar wel voor het politiewerk op het bureau. Meerdere dienders gaven aan dat door de omslachtigheid van BVH minder informatie in BVH gemuteerd wordt. Vrije mutaties, zoals telefoonnummers van bekende jeugdgroepen of kentekens van een auto waarin een bekend crimineel reed, worden minder vaak in BVH ingevoerd.

Het is interessant om te onderzoeken of er een verschil bestaat in de duur van de administratieve werkzaamheden voor de drie bureaus. Met behulp van statistisch analyse programma SPSS kan de associatiemaat Cramer's V berekend worden. Cramer's V geeft aan in hoeverre de verdeling van de tijdsduur van de gemeten administratieve werkzaamheden significant verschillend is per bureau¹.

Met behulp van SPSS is Cramer's V berekend voor de resultaten van de drie politiebureaus, tabel 2.15 geeft hiervan de uitkomsten. Cramer's V bedraagt 0.414, wat aangeeft dat er een redelijk sterk verschil is tussen de gemeten administratieve werkzaamheden voor de drie verschillende politiebureaus. Aangezien het significantieniveau kleiner is dan 0.001, kan met meer dan 99.9% zekerheid gesteld worden dat deze observatie generaliseerbaar is buiten de uitgevoerde steekproef. Aan de hand van de berekende Cramer's V in combinatie met dit significantieniveau kan gesteld worden dat de verdeling van de tijdsduur van de administratieve werkzaamheden voor de drie politiebureaus redelijk sterk verschilt.

Tabel 2.14 Duur administratieve werkzaamheden bureau Beresteinlaan, Arnhem Noord en Noordwijk

			Betreft welk onderzoek?			Totaal
			Haaglanden	Gelderland Midden	Hollands Midden	
Totale duur administratieve werkzaamheden	0-1 minuut	Aantal	0	0	5	5
		Percentage	,0%	,0%	4,5%	4,5%
	2-5 minuten	Aantal	3	4	10	17
		Percentage	2,7%	3,6%	9,1%	15,5%
	6-15 minuten	Aantal	11	5	2	18
		Percentage	10,0%	4,5%	1,8%	16,4%
	16-30 minuten	Aantal	1	6	0	7
		Percentage	,9%	5,5%	,0%	6,4%
	31-60 minuten	Aantal	2	0	0	2
		Percentage	1,8%	,0%	,0%	1,8%
	61 minuten of meer	Aantal	1	0	1	2
		Percentage	,9%	,0%	,9%	1,8%
	N.v.t. geen administratie	Aantal	27	15	17	59
		Percentage	24,5%	13,6%	15,5%	53,6%
Totaal	Aantal	45	30	35	110	
	Percentage	40,9%	27,3%	31,8%	100,0%	

Tabel 2.15 Cramer's V politiebureau Beresteinlaan, Arnhem Noord en Noordwijk

		Value	Approx. Sig.
Nominal by Nominal	Phi	,585	,000
	Cramer's V	,414	0,0002
N of Valid Cases		110	

¹ Smits en Edens (2009: 84) beschrijven dat Cramer's V weergegeven wordt met een getal tussen de 0 en de 1. Een Cramer's V van 0 betekent dat er geen correlatie is, 0.10 een zwakke correlatie, 0.25 een redelijk sterke correlatie en vanaf een Cramer's V van 0.50 kan gesproken worden van een sterke tot volledige correlatie (Cramer's V = 1).

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk is de aanleiding van het onderzoek weergegeven: de CDA-Tweede Kamerfractie wil graag praktische oplossingen om de bureaucratie binnen de politieorganisatie tegen te gaan. Dit hoofdstuk gaat in op de oorzaken van de bureaucratie aan de hand van de tweede onderzoeksvraag: 'Wat is er bekend in de wetenschappelijke literatuur over hoe in 'Human Service Organizations' een overdaad aan administratie ontstaat en op welke wijze gaan werknemers om met deze overmatige administratieve werkzaamheden?'. Allereerst worden de eigenschappen van de Human Service Organization beschreven; daarna komen verschillende organisatiestijlen aan bod. Tenslotte wordt stilgestaan bij de rol die uitvoerende ambtenaren kunnen spelen bij de uitvoering van beleid.

3.2 Human Service Organizations

Kenmerkend voor de Westerse samenleving is de aanwezigheid van organisaties die zich bezig houden met het welzijn van de bevolking; zo ook in de Nederlandse samenleving. Onze persoonlijke status en gedrag als burgers wordt omschreven, gevormd en gewijzigd door organisaties die ons welzijn stimuleren. Baby's gaan voor controle naar het consultatiebureau; kinderen volgen onderwijs op scholen; volwassenen verzekeren zich bij een verzekeringsmaatschappij tegen verschillende risico's en gedurende ons leven zijn we lid van één of meer culturele of recreatieve organisaties. Deze organisaties worden ook wel 'human service organizations' genoemd. Een human service organization (HSO) heeft als voornaamste doelstelling het beschermen, onderhouden en versterken van het welzijn van individuen door hun persoonlijke eigenschappen te definiëren, vormen of wijzigen (Hasenfeld, 1983: 1).

Aan de ene kant verschillen HSO's niet van andere organisaties. Ze hebben middelen nodig waardoor ze kunnen voortbestaan. Om die middelen te krijgen, gaan ze interacties aan met de buitenwereld. Er moeten bepaalde taken worden uitgevoerd die vorm gegeven zijn in de interne organisatiestructuur. Deze organisatiestructuur vraagt om coördinatie- en sturingsmechanismen. Maar een aantal karakteristieken van HSO's verschillen van andere organisaties. Ten eerste werkt een HSO direct met mensen van wie ze kenmerken of eigenschappen probeert te vormen. Mensen zijn in dit opzicht het 'ruwe materiaal' van de HSO. Het feit dat een HSO met mensen als "ruw materiaal" werkt, beïnvloedt de werkzaamheden van de organisatie. Elke beslissing van de organisatie is namelijk gerelateerd aan de cliënten en heeft zodoende ook gevolgen voor hen. Ten tweede is een HSO gemandateerd om het welzijn van de mensen die ze dient te beschermen en te bevorderen (Hasenfeld, 1983: 1). Daarnaast zijn de doelen van een HSO vaak vaag, problematisch en ambigu. Het is moeilijk om overeenstemming te krijgen over doelen wanneer het de welvaart en het welzijn van cliënten betreft. Een HSO opereert ook in een turbulente omgeving. Met turbulent wordt bedoeld dat de organisatie te maken heeft met allerlei belanghebbenden, die elk trachten eigen belangen te verwezenlijken. Een HSO heeft te maken met een algemene omgeving (opgebouwd uit economische, culturele, demografische, technologische en politieke invloeden) en een taakomgeving. De taakomgeving bestaat uit een specifieke set van organisaties en groepen die hulpbronnen en diensten uitwisselt met de HSO (Hasenfeld, 2007: 51). Een vijfde kenmerk van een HSO is dat er gewerkt wordt met onduidelijke procedures en technieken (Hasenfeld, 2007: 9). Aangezien mensen complexe wezens zijn is het niet mogelijk procedures en technieken te ontwikkelen die precies aangeven wat er gedaan moet worden om een bepaalde uitkomst te

bereiken. Een laatste kenmerk van een HSO is dat de kerntaken uitgevoerd worden in interactie tussen de uitvoerende werknemers en cliënten. De aard en kwaliteit van de relatie tussen uitvoerende werknemers en cliënten bepaalt dan ook in belangrijke mate het succes of falen van de organisatie (Hasenfeld, 2007: 10). Een gevolg van bovenstaande kenmerken is dat HSO's getypeerd kunnen worden als 'loosely coupled systems': activiteiten of afdelingen binnen de organisatie zijn niet sterk met elkaar verbonden. Met name de onzekerheid, die werken met mensen met zich meebrengt, en de verschillende eisen die gesteld worden vanuit de taakomgeving zorgen voor onduidelijkheid in de uitvoering. Daar komt bij dat een goede communicatie en coördinatie tussen de afdelingen vaak ontbreekt (Hasenfeld, 2007: 149-150).

Uit het bovenstaande is op te merken dat het eerste kenmerk van HSO's – de organisatie werkt met cliënten als ruw materiaal – samenhangt met alle andere kenmerken. Het feit dat een HSO met mensen werkt drukt een stempel op de vele werkzaamheden en technieken van de organisatie. De organisatie werkt om deze reden in een variërende en onzekere omgeving. Elk mens is anders en moet op een andere wijze behandeld worden. Dit brengt de eis van flexibiliteit met zich mee. De organisatie moet in kunnen springen op veranderende omstandigheden, regels dienen niet star opgelegd te worden en er moet oog zijn voor behandeling op maat. De uitvoerende ambtenaren van de organisaties hebben voornamelijk contact met de cliënten en voeren daarbij hun eigen handelingsstijl. Deze handelingsstijl van de uitvoerende werknemer wordt beïnvloed door de heersende organisatiestijl binnen de organisatie. De volgende paragraaf gaat in op de verschillende organisatiestijlen die organisaties kunnen hanteren bij de uitvoering van beleid.

3.2 Organisatiestijlen

Terpstra en Havinga (2001) onderscheiden verschillende organisatiestijlen die gehanteerd kunnen worden bij de uitvoering van beleid: de traditionele, bureaucratische, professionele en bedrijfsmatige stijl. Zij hebben de focus gelegd op de ambtenaren die een rol spelen bij de uitvoering van beleid en op de instituties die het implementatieproces organiseren en beïnvloeden (Terpstra en Havinga, 2001: 97). De organisatiestijlen beïnvloeden de hoeveelheid administratieve werkzaamheden die werknemers uit dienen te voeren. Tabel 3.1 geeft een overzicht van de belangrijkste kenmerken.

3.2.1 Traditionele organisatiestijl

In de traditionele uitvoering van beleid nemen gewoonte, moraal en gezag een centrale en vanzelfsprekende rol in. Er is in geringe mate sprake van uitgewerkte, formele regels waaraan uitvoerders zich moeten houden. Van groter belang is dat de uitvoerders loyaliteit tonen aan het gezag en zich conformeren aan de dominante moraal. Traditionele beleidsuitvoering vindt veelal plaats in kleine, overzichtelijke organisaties. Deze organisaties hebben een sterk hiërarchische opbouw. De autonomie van uitvoerders is binnen deze uitvoeringsstijl gering. Belangrijke beslissingen worden direct genomen door de leidinggevende. De controle op de uitvoerder vindt plaats in een persoonlijke relatie tussen uitvoerder en gezagsdrager. Een knelpunt van deze stijl is dat er weinig mogelijkheden zijn voor democratische en juridische controle (Terpstra & Havinga, 1999: 50)

3.2.2 Bureaucratische organisatiestijl

De bureaucratische organisatiestijl wordt getypeerd door formalisme en legalisme. Het doel van deze stijl is om op een onpartijdige en uniforme wijze regels op te leggen, ongeacht de kenmerken van een cliënt. Het gedrag van bureaucratische uitvoeringsambtenaren tegenover burgers is grotendeels vastgelegd in regels en procedures. De uitvoeringsambtenaren

moeten loyaal zijn aan de wet, en elke cliënt een gelijke behandeling geven. De taken en regels zijn duidelijk gespecificeerd, wat de bureaucratische implementatie van beleid controleerbaar, voorspelbaar en uniform maakt. De rationaliteit van de bureaucratische stijl bevat het risico op irrationele consequenties zoals een overdaad aan administratie, zinloos papierwerk en bureaucratische starheid (Terpstra en Havinga, 2001: 104).

3.2.3 Professionele organisatiestijl

Bij de professionele organisatiestijl is expertise en kennis van uitvoeringsambtenaren belangrijker dan formele hiërarchische beleidsuitvoering. De competenties en het werkdomein van de uitvoeringsambtenaar worden niet alleen afgeleid van de formele regels, maar ook van de expertise, meningen en claims van de professionele groep. De formele regels binnen een professionele organisatie dienen enkel als richtlijn. De waarde van de formele regels wordt afgewogen in relatie tot de doelen of de verwachte resultaten. Als de situatie er om vraagt, kan er afgeweken worden van de officiële regels. Daarnaast is de handelingsstijl gericht op het bereiken van doelen, niet zo zeer op de middelen om de doelen te bereiken. Uitvoeringsambtenaren van de professionele organisatie hebben een grote handelingsvrijheid. De professionele stijl bevat het risico tot onbeheersbaarheid en rechtsongelijkheid (Terpstra en Havinga, 2001: 105).

3.2.4 Bedrijfsmatige organisatiestijl

De vierde stijl die Terpstra en Havinga onderscheiden is de bedrijfsmatige. Deze organisatiestijl heeft net als de bureaucratische stijl een grote focus op de formele regels, daarnaast wordt bij deze stijl de handelingsvrijheid van de uitvoerende ambtenaar nog verder gereduceerd. De grote hoeveelheid aan formele regels is vooral gericht op het creëren van kwantitatieve maatstaven zoals prestatie indicatoren, targets en productienormen. De organisatie moet deze maatstaven bereiken en wordt daarvoor gecontroleerd en moet verantwoording afleggen. Het gebruik van prestatie indicatoren kan leiden tot onbedoelde gevolgen. De ambtenaren kunnen zich bijvoorbeeld enkel richten op die zaken en activiteiten die gecontroleerd worden, andere activiteiten worden daardoor genegeerd. Daarnaast raken waarden als gelijke behandeling en solidariteit ondergeschikt aan efficiëntie (Terpstra en Havinga, 2001: 107).

Tabel 3.1 Kenmerken van de traditionele, bureaucratische, professionele en bedrijfsmatige organisatiestijl (Gebaseerd op Terpstra en Havinga, 1999: 51)

	Traditionele beleidsuitvoering	Bureaucratische beleidsuitvoering	Professionele beleidsuitvoering	Bedrijfsmatige beleidsuitvoering
Dominante oriëntatie	Oriëntatie op gewoonte; traditionele moraal of gezagsdrager	Oriëntatie op formele regels en bureaucratische onpartijdigheid	Oriëntatie op professionele besluitvorming binnen vastgestelde kaders	Oriëntatie op productiviteit en kostenbeheersing
Legitimiteit	Overeenstemming met traditionele moraal	Correcte toepassing van regels	Regels toepassen op individuele zaken	Beheersing van kosten en uitvoeringsproces
Ideaalbeeld uitvoerder	Uitdrager van moraal en loyaal aan gezagsdrager	Loyaal aan recht en conformiteit aan regels	Deskundig en doelgericht	Efficiënt en hoge score op prestatie indicatoren
Controle regiem	Controle in persoonlijke relatie door gezagsdrager	Controle langs hiërarchische lijnen op naleving van regels	Collegiale toetsing en overleg	Controle op targets, prestatie indicatoren en kwaliteits-management
Leidinggevende	Traditionele gezagsdrager	(Top)ambtenaar	Professional	Manager
Specifieke knelpunten	- Afhankelijkheid, willekeur - Geringe democratische en juridische controle	- Zinloos papierwerk - Legalisme en formalisme - Gebrek aan doelgerichtheid	- Onbeheersbaarheid uitvoering - Democratische controle moeilijk - Risico op rechtsongelijkheid	- Morele, politieke en professionele waarden ondergeschikt aan kostenbeheersing - Risico van willekeur

3.4 Uitvoeringsstijlen ambtenaren

In de vorige paragrafen is stilgestaan bij de verschillende organisatiestijlen. Hierbij is naar voren gekomen dat de wijze waarop een organisatie georganiseerd is, invloed heeft op de werkwijze van de uitvoerende ambtenaar. Bij de bureaucratische organisatiestijl heeft de uitvoerende ambtenaar weinig handelingsvrijheid, terwijl de ambtenaar bij de professionele organisatiestijl veel handelingsvrijheid heeft. De laatste heeft in zijn contact met de cliënt een grote beslissingsbevoegdheid. Naast de organisatiestijl hanteert de uitvoerende ambtenaar ook een eigen uitvoeringsstijl. Er zijn verschillende auteurs die de uitvoeringsstijlen van ambtenaren beschrijven. Lipsky (1980: 81) definieert de uitvoerende ambtenaar als een 'street-level bureaucraat'. Hij beschrijft dat deze ambtenaar een belangrijke rol vervult in de uitvoering van beleid, aangezien hij zich bevindt op het niveau waar de regels en cliënten met elkaar geconfronteerd worden (Sollie, 2007: 5). Kagan (1978) is wat dieper op de theorie van Lipsky ingegaan en definieert verschillende stijlen van regeltoepassing die de uitvoerende ambtenaar kan toepassen. In het volgende worden beide theorieën behandeld.

3.4.1 Lipsky: street-level bureaucraat

Zoals aangegeven verstaat Lipsky onder street-level bureaucraten alle uitvoerende functionarissen die in hun dagelijks werk direct contact hebben met cliënten (Havinga, 2000: 131). Deze uitvoerende ambtenaren leveren de belangrijkste services en diensten op het uitvoerende niveau van de organisatie. Een street-level bureaucraat beschikt over een grote mate van handelingsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd. Volgens Lipsky is de feitelijke invloed van de functionarissen op het beleid en de beslissingen van hun organisatie groot, ook al hebben ze formeel een adviserende taak. In de praktijk blijken beleid en beslissingen van allerlei organisaties niet zozeer in de vergaderkamers tot stand te komen, maar meer tijdens het contact met de cliënt (Havinga, 2000: 132).

Het handelen van de uitvoeringsfunctionarissen moet worden begrepen in het licht van de omstandigheden waaronder zij hun werk doen. De werkomstandigheden van een street-level bureaucraat worden gekenmerkt door een aantal structurele dilemma's. Ten eerste heeft de street-level bureaucraat een chronisch gebrek aan middelen ten opzichte van het werk dat geleverd moet worden. Daarnaast heeft de street-level bureaucraat te maken met vage en niet zelden onderling tegengestelde regels en doelstellingen. Zijn werkzaamheden zijn eveneens slecht controleerbaar. Een laatste dilemma waar een street-level bureaucraat mee te maken krijgt zijn onwillige cliënten. De genoemde dilemma's hebben tot gevolg dat de uitvoerende ambtenaar zichzelf een zekere mate van autonomie moet aanmeten en eigen regels en routines moet ontwikkelen. Zo kan deze de complexe werksituatie zo goed mogelijk beheersen en onzekerheid over de te nemen beslissingen reduceren (Havinga, 2000: 132, Lipsky, 1980: 29-33). Een uitvoerende ambtenaar kan zijn autonomie gebruiken om zich enigszins te onttrekken aan formele richtlijnen. Dit doen ze door het ontwikkelen van aanpassingsmechanismen.

Het eerste mechanisme dat Lipsky onderscheidt, is 'creaming' (selectie). De vraag van de cliënten is vaak groter dan het aanbod wat de uitvoerende ambtenaar kan bieden. Het komt voor dat de uitvoerder om deze reden die cliënten kiest die het makkelijkst geholpen kunnen worden. Dit gaat ten koste van de formele criteria, zoals die van gelijke behandeling (Lipsky, 1980: 107). Het tweede mechanisme waarmee de uitvoerende ambtenaar zijn werkomstandigheden kan aanpassen is door het herdefiniëren van de opvattingen hoe het werk uitgevoerd dient te worden. De neiging om de opvattingen te herdefiniëren vloeit voort uit het feit dat het onmogelijk is bij iedere cliënt de organisatiedoelen te realiseren en tegemoet te komen aan de beroepsidealën. Doelen worden niet of selectief nageleefd, omdat

dit niet anders kan en omdat de specifieke situatie van veel klanten daartoe aanleiding geeft (van der Torre, 1999: 5). Een derde aanpassingsmechanisme van Lipsky is dat de uitvoerder het uitvoeringsproces domineert en naar zijn hand tracht te zetten opdat voor hem de meest wenselijke werksituatie ontstaat (Lipsky, 1980; Sollie, 2007: 23). Dit kan een street-level bureaucraat doen omdat hij een grote informatievoorsprong heeft op de beleidsmakers, aangezien hij diegene is die direct werkt met cliënten. De uitvoerende ambtenaar kan op deze wijze de informatie op een zodanige wijze bewerken, dat deze een grondslag kan bieden voor de door hem wenselijk geachte beslissing (Havinga, 2000: 133). Naast de beleidsmakers heeft de cliënt ook nauwelijks inzicht in de wijze waarop de dienstverlening van de organisatie dient te geschieden. Daardoor zijn zowel de cliënt als de organisatie in grote mate afhankelijk van de informatie die de uitvoerende ambtenaar verstrekt. Prottas (1979) heeft uitgewerkt op welke wijze de uitvoerende ambtenaar zijn informatievoorsprong gebruikt bij het domineren van de werksituatie.

Prottas stelt dat de uitvoerende ambtenaar de organisatie en cliënten manipuleert door middel van informatie verschaffing of onthouding. Een ambtenaar kan enerzijds de interactie met de cliënt afschermen van de organisatie (manipulatie van de organisatie) en anderzijds de interactie met de organisatie afschermen voor de cliënt (manipulatie van de cliënt). Zo ontstaat er een informatieasymmetrie, die beleidsvrijheid oplevert (Prottas, 1979: 133; Sollie, 2007: 23). Door de interactie met de cliënt af te schermen van de organisatie, kan de uitvoerder de organisatie manipuleren. Een eerste manipulatietechniek is het naar eigen inzicht wijzigen van de toegang- en selectiecriteria. Deze techniek wordt ook wel 'triaging' genoemd. Door deze techniek kan een ambtenaar zelf bepalen of hij een cliënt wel of niet behandelt. Een andere techniek is het ongelijk behandelen van gelijke cliënten. Bij deze techniek beslist de uitvoerder op basis van de interactie met de cliënt hoe hij de cliënt zal behandelen. Dit terwijl de cliënten eigenlijk eenzelfde behandeling verdienen (Prottas, 1979: 134). De uitvoerder zou bijvoorbeeld kunnen besluiten dat cliënten die meewerkend en waarderend tegenover de uitvoerder staan, extra aandacht krijgen. Dit leidt onbewust tot een voorkeursbehandeling.

Een uitvoerder kan ook de interactie met de organisatie afschermen voor de cliënt, waardoor de cliënt gemanipuleerd wordt. Deze manipulatie vindt ook plaats doordat de uitvoerder speelt met zijn monopolie op informatie. Door de informatieasymmetrie kan de uitvoerder de cliënt beheersen of manipuleren. Een eerste manipulatietechniek is het bewust dan wel onbewust, achterhouden van informatie die relevant is voor de cliënt, bijvoorbeeld informatie over aanvullende diensten waarvan een cliënt gebruik zou kunnen maken. Een uitvoerder kan besluiten om van deze techniek gebruik te maken om zo de werkdruk te beheersen. Een andere manipulatietechniek is dat de uitvoerder inadequate of moeilijke informatie verstrekt aan de cliënt. Hiermee probeert de uitvoerder een vervolgactie af te wenden. Uitvoerders kunnen ook besluiten om juist wel aanvullende informatie te verstrekken aan een cliënt, dit kan bijvoorbeeld informatie zijn over een dienst of regeling die de uitvoerder graag zou willen verlenen (Prottas, 1979: 137-140).

3.4.2 Kagan: stijlen van regeltoepassing

Zoals aangegeven beschikt een street-level bureaucraat over een bepaalde mate van discretionaire ruimte. Kagan (1978: 88-90) gaat in op de invulling van de discretionaire ruimte door de uitvoerende ambtenaar. Hij onderscheidt verschillende stijlen van regeltoepassing die uitvoerende ambtenaren kunnen gebruiken op basis van twee dimensies: de mate waarin de street-level bureaucraat de organisatiedoelen benadrukt en naleeft, en de mate waarin de street-level bureaucraat de formele regels benadrukt en naleeft. Deze categorisering leidt tot de volgende stijlen van regeltoepassing: gerechtelijke stijl,

legalistische stijl, de stijl van ongeoorloofde beleidsvrijheid en ontwijking. Bij de gerechtelijke stijl houdt de uitvoerende ambtenaar zowel rekening met de regels als met de beleidsdoeleinden. Deze stijl vraagt om twee stappen. Ten eerste zoekt de uitvoerder uit welke regels er van toepassing zijn op de betreffende cliënt en wat de consequenties zijn van het toepassen van de regels. Vervolgens past de uitvoerder de regel toe die het meest in lijn ligt met de organisatorische doelstelling. Bij de legalistische stijl worden regels op een mechanische wijze toegepast zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het doel van de regel of met de wenselijkheid van de regel in het licht van de organisatorische doelstellingen. Bij de stijl van ongeoorloofde beleidsvrijheid tracht de uitvoerder de resultaten te bereiken die overeenkomen met de organisatorische doelstellingen. Formele regels zijn hierbij van ondergeschikt belang. De laatste stijl is het ontwijken van regeltoepassing. Deze stijl wordt gekenmerkt door ontwijking; het maken van beslissingen wordt vermeden (Kagan, 1978: 91-96). Tabel 3.2 geeft de stijlen van regeltoepassing schematisch weer.

Tabel 3.2 Verschillende stijlen van regeltoepassing (Kagan, 1978: 95)

	Organisatiedoelen benadrukken	Organisatiedoelen negeren
Regels benadrukken	Gerechtelijke regeltoepassing	Legalistische regeltoepassing
Regels negeren	Ongeoorloofde beleidsvrijheid	Ontwijking

3.5 Griffiths: rechtsinterpretatie door middel van communicatie

Naast de verschillende uitvoeringsstijlen die uitvoerende ambtenaren gebruiken, speelt communicatie van en over de wet- en regelgeving ook een grote rol bij het implementatieproces van beleid. Veelal worden de formeel opgestelde wetten en regels niet op eenzelfde wijze opgevat en uitgevoerd als oorspronkelijk bedoeld was. Het is van belang dat er ook stil gestaan wordt bij dit probleem in de uitvoering. Met behulp van Griffiths worden factoren beschreven die van invloed zijn op de rechtsinterpretatie van de wet- en regelgeving door uitvoerende ambtenaren.

Organisaties krijgen veelal te maken met richtlijnen en wetgeving die van bovenaf opgelegd worden. Griffiths (1996) beschrijft in zijn boek 'de sociale werking van recht' de invloed van wetgeving op gedrag van organisaties, en met name de rol van communicatie binnen het grotere geheel van de sociale werking van het recht (Doornbos, 2006: 21). Deze invloed kan het best worden begrepen door te kijken naar de sociale controle en de normen en waarden die voortgebracht en gehandhaafd worden binnen de organisatie (Doornbos, 2006: 18). Een organisatie zelf heeft bestaande normen en waarden en deze worden gedeeld door de werknemers. De staat is slechts een van de vele bronnen van regulering. Het is daarom niet vanzelfsprekend dat werknemers aan nationale wet- en regelgeving voorrang zullen geven boven lokale rechtsregels en gedragsnormen binnen de organisatie. De professionele normen, intercollegiale normen of constitutionele normen van de professie winnen het soms van de regels die van boven opgelegd worden, met gevolg dat aan die externe regels geen gehoor wordt gegeven. Griffiths stelt dat naarmate de onderlinge afhankelijkheid en solidariteit van de werknemers groot is, de organisatie meer naar autonomie streeft. De effectiviteit van extern opgelegde regelgeving is dan ook mede afhankelijk van de steun vanuit de organisatie (Doornbos, 2006: 18).

Griffiths spreekt van 'mobilisering van rechtsregels', hiermee wordt verwezen naar de wijze waarop er door verschillende werknemers binnen de organisatie van de rechtsregels gebruik gemaakt wordt (Geerdes, 2008: 8). De communicatie van juridische informatie is hierbij van invloed. Deze verloopt vaak problematisch en ondergaat een selectie en transformatieproces.

In dit proces wordt de boodschap van een bepaald orgaan van de overheid vervormd en wordt deze aangevuld met nieuwe informatie. Rechtsregels worden namelijk doorgegeven en geïnterpreteerd door intermediairs, zoals ambtenaren en de media. De communicatieve vermogens van deze intermediairs zijn net als die van mensen in het algemeen, begrensd. In de interpretatie van de regels klinken hun eigen belangen door. Daarnaast worden ambtenaren tijdens de uitvoering van de regels geconfronteerd met mensen met eigen ervaringsregels en gedragsverwachtingen. Om deze reden wordt de inhoud van de rechtsregels meestal anders geïnterpreteerd door de organisatie in vergelijking tot de werknemers. Volgens Griffiths is deze interpretatie bijna altijd complexer dan wat de wetgever voor ogen had. Hier komt bij dat de intermediairs zich eveneens richten op de normen binnen de eigen organisatie. De rechtsregels worden conform de verwachtingen van de heersende rechtscultuur geïnterpreteerd, niet per definitie op een rationele manier (Doornbos, 2006:19).

Volgens Havinga (2000) is de juridische context van de wet of regel ook van belang bij de interpretatie van de uitvoerders. Met juridische context wordt de wet of regel zelf bedoeld. Voor de uitvoering en handhaving van wet- en regelgeving maakt het uit of er sprake is van een complex van algemene en gedetailleerde regels of van enkele eenvoudige en ondubbelzinnige regels. Veel regels spreken niet voor zichzelf, maar zij moeten geïnterpreteerd worden en er moet bepaald worden welke regel in een bepaalde situatie van toepassing is. Het lastige is ook dat in regelgeving vaak bewust gebruik gemaakt wordt van open begrippen om individualiserend beleid mogelijk te maken. Er wordt dan van uitvoerende functionarissen verwacht dat zij rekening houden met de unieke omstandigheden van een persoon of zaak om tot zo doelmatig of rechtvaardig mogelijke beslissingen te komen (Havinga, 2000: 141-142). Havinga stelt eveneens dat een uitvoeringsorganisatie te maken heeft met een grote diversiteit aan regels. Dit leidt ertoe dat binnen de organisatie een onderscheid gemaakt wordt tussen wat men beschouwt als kernregels en wat als onbelangrijke regels. De kernregels zijn de regels die bepalen hoe een geval, dossier en dergelijke worden afgehandeld. De zogenaamde onbelangrijke regels zijn voor de dagelijkse gang van zaken binnen de organisatie niet essentieel (Havinga, 2000: 137-140).

3.6 Resumé

Verschillende factoren beïnvloeden het ontstaan van een overdaad aan administratie in een HSO. Het is onder andere kenmerkend voor een HSO dat er gewerkt wordt met mensen als ruw materiaal en dat er sprake is van een turbulente omgeving. Mede door deze kenmerken kan een HSO getypeerd worden als een 'loosely coupled system': activiteiten of afdelingen binnen de organisatie zijn niet sterk met elkaar verbonden. Met name de onzekerheid, die werken met mensen met zich meebrengt, en de verschillende eisen die gesteld worden vanuit de taakomgeving zorgen voor onduidelijkheid in de uitvoering. Daar komt bij dat de communicatie onderling vaak traag en onstabiel is, waardoor het voor kan komen dat verschillende afdelingen zich bezighouden met dezelfde (administratieve) activiteiten, wat uit kan monden in een overdaad aan administratie. Een andere oorzaak van overmatige administratieve werkzaamheden ligt in de organisatiestijlen die HSO's kunnen hanteren. Een HSO met een bureaucratische organisatiestijl legt nadruk op formele regels en bureaucratische onpartijdigheid. De werkzaamheden van werknemers liggen vast in protocollen en regels en cliënten dienen een gelijke behandeling te krijgen. Het opstellen van de protocollen en regels voor de behandeling van cliënten kan resulteren in overmatige administratieve werkzaamheden, juist om de reden dat een HSO met zo veel verschillende soorten mensen te maken heeft. Elke situatie is anders en dient ook anders benaderd te worden, maar deze benadering hoort volgens de bureaucratische organisatiestijl vastgelegd

te zijn in richtlijnen en protocollen. Een laatste factor die van invloed kan zijn op overmatige administratieve werkzaamheden heeft te maken met het implementatieproces van wet- en regelgeving. Formeel opgestelde wetten en regels vanuit de wetgever dienen omgezet te worden in uitvoerbare richtlijnen. Wetten spreken niet voor zichzelf en tijdens de implementatie ervan dient het een en ander gespecificeerd worden. Er moet bepaald worden welke regel in een bepaalde situatie van toepassing is, wat kan leiden tot veel administratieve werkzaamheden.

Uitvoerende ambtenaren bevinden zich op het niveau waar de regels en cliënten met elkaar geconfronteerd worden en zij kunnen op verschillende manieren om gaan met overmatige administratieve werkzaamheden. De wijze waarop hangt mede af van de uitvoeringsstijl die de ambtenaar hanteert. Volgens Lipsky kan de uitvoerende ambtenaar met behulp van verschillende aanpassingsmechanismen zich enigszins onttrekken aan de formele richtlijnen en overmatige administratieve werkzaamheden. De ambtenaar kan namelijk allereerst de opvattingen hoe het werk uitgevoerd dient te worden herdefiniëren en kan daarmee vervolgens besluiten welke administratieve werkzaamheden wel of niet uitgevoerd dienen te worden. Daarnaast kan de ambtenaar het aanpassingsmechanisme 'creaming' toepassen en daarbij taken uitvoeren waarbij weinig of geen administratieve werkzaamheden vereist zijn. Een ambtenaar kan ook het uitvoeringsproces domineren aangezien hij beschikt over een grote informatievoorsprong. De ambtenaar kan zelf besluiten om een zaak wel of niet te behandelen, en kan dit af laten hangen van de hoeveelheid administratieve werkzaamheden.

Tabel 3.3 Verklaringen voor het ontstaan van een overdaad aan administratieve werkzaamheden

Onderzoeksvraag	Veronderstellingen	Bruikbare theorie
Wat is er bekend in de wetenschappelijke literatuur over hoe in 'Human Service Organizations' een overdaad aan administratie ontstaat en op welke wijze gaan werknemers hiermee om?	Het feit dat HSO's vaak 'loosely coupled systems' zijn, beïnvloedt de administratieve werkzaamheden: verschillende afdelingen houden zich bezig met dezelfde (administratieve) activiteiten, wat uit kan monden in een overdaad aan administratie	Hasenfeld: Human Service Organizations
	De bureaucratische organisatiestijl brengt een overdaad aan administratie met zich mee aangezien implementatie van beleid controleerbaar en uniform dient te zijn.	Terpstra en Havinga: organisatiestijlen
	Een grote administratieve werkdruk resulteert in 'creaming': werknemers kiezen er voor om die werkzaamheden uit te voeren die weinig administratie met zich meebrengen.	Lipsky: aanpassingsmechanismen Prottas: manipulatie

4. Administratieve werkzaamheden nader bekeken

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uitgelegd dat er in de Nederlandse samenleving veel Human Service Organizations bestaan. De politieorganisatie is een mooi voorbeeld van een HSO. In dit hoofdstuk wordt allereerst uitgelegd waarom de politieorganisatie getypeerd kan worden als HSO. Daarnaast geeft dit hoofdstuk antwoord op onderzoeksvraag drie: 'Wat zijn de oorzaken van de overdaad aan administratieve werkzaamheden in de politiepraktijk?'. De wetenschappelijke theorieën uit het vorige hoofdstuk worden toegepast om de oorzaken van een aantal in hoofdstuk 2 beschreven administratieve knelpunten te verklaren. Omwille van de grootte van het onderzoek is er voor gekozen om uit elk van de drie politieregio's het administratieve knelpunt te behandelen dat de meeste keren werd benoemd tijdens de interviews. Voor regio Haaglanden is dit de schaduwadministratie, voor regio Gelderland-Midden de TOBIAS-bon en voor regio Hollands Midden de irritaties rondom het urenverantwoording systeem BVCM.

4.2 De politieorganisatie als HSO

De politieorganisatie kan gezien worden als een Human Service Organization. De politie heeft als voornaamste doelen het beschermen en vergroten van de veiligheid en het welzijn van de burger. Dit komt ook naar voren uit de taakomschrijving in de Politiewet: 'In ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven'. De politieorganisatie is wel een bijzondere HSO, want het heeft een geweldmonopolie: de politie is gelegitimeerd om geweld te gebruiken indien dit noodzakelijk is. Binnen de organisatie heerst een bureaucratische organisatiestijl. De bureaucratische organisatiestijl is binnen de politieorganisatie te herkennen aan verschillende aspecten; politieagenten dienen zich te houden aan belangrijke wetten en regels bij de uitvoering van hun taak. Daarnaast behoren politieagenten op allerlei lagen verantwoording af te leggen over de uitvoering van hun taken: uitvoerende agenten aan hun directe chefs, die zich weer dienen te verantwoorden aan de korpschef. De korpschef dient verantwoording af te leggen aan het regionaal college. Landelijk staat de politieorganisatie onder toezicht en verantwoording van de minister van Veiligheid en Justitie.

Het werk van de uitvoerende politieagenten vraagt eigenlijk om een professionele uitvoeringsstijl. Het werken met mensen brengt namelijk veel onzekerheid met zich mee, wat er voor zorgt dat niet alle handelingswijzen in detail vastgelegd kunnen worden in richtlijnen en regels. Enerzijds hebben agenten ook vrijheid in het handelen en is er ook sprake van een professionele uitvoeringsstijl: een politieman op straat beslist in grote mate ter plekke wat een gepaste handelingswijze is voor een persoon in een specifieke situatie. Anderzijds dient een politieagent zich ook te houden aan de voorgeschreven regels en richtlijnen rondom de uitvoering van zijn taken. De agent bevindt zich dus in een spanningsveld. Dit kan er toe leiden dat agenten aanpassingsmechanismen toepassen om de situatie werkbaar te houden. Agenten kunnen bijvoorbeeld hun werk en taakomschrijving herdefiniëren. Zo kunnen zij er voor kiezen bepaalde taken wel of niet uit te voeren. Daarnaast kunnen agenten er voor kiezen om tijdens het politiewerk op straat bepaalde zaken bewust niet aan te pakken, bijvoorbeeld omdat het te veel administratief werk zal opleveren. Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat agenten verschillende aanpassingsmechanismen toepassen. Deze worden in paragraaf 4.6 besproken. In de volgende paragrafen wordt allereerst ingegaan op de oorzaken van de administratieve knelpunten die het vaakst benoemd werden tijdens de interviews.

4.3 Regio Haaglanden: oorzaken van de schaduwadministratie

Zoals besproken in hoofdstuk 2 wordt bureau Beresteinlaan afgerekend op een aantal gebieden zoals het percentage fout ingevulde bonnen, het behalen van de doorlooptermijn van dossiers en het aantal aan het OM geleverde verdachten. Het bureau dient zich aan bepaalde normen te houden, bijvoorbeeld de norm voor de doorlooptijden (75% van de dossiers moet binnen dertig dagen bij het OM liggen) en de norm die stelt dat het percentage fout ingevulde bonnen niet boven de 5% mag liggen. Bureau Beresteinlaan wordt er regelmatig op aangesproken dat het bepaalde normen niet zou hebben behaald. Om deze reden houdt het bureau verschillende soorten “schaduwadministratie” bij, naast de al bestaande administratie op hoger niveau. Deze bureau administratie dient als verantwoordingsmiddel om aan te tonen dat de cijfers op hoger niveau niet kloppen. Het is zonde van de tijd dat er energie en capaciteit gestopt wordt in deze schaduwadministratie, die kennelijk nodig is maar eigenlijk onnodig zou moeten zijn.

De schaduwadministratie die bureau Beresteinlaan bijhoudt kan tegen het licht van de theorie van de Human Service Organizations gehouden worden. Zoals besproken in hoofdstuk 3, kunnen HSO's getypeerd worden als een ‘loosely coupled system’: activiteiten of afdelingen binnen de organisatie zijn niet sterk met elkaar verbonden. Een goede coördinatie op de activiteiten ontbreekt (Hasenfeld, 2007: 150). Dit is ook het geval bij het OM en de politie. In het Nederlands politiebestedel is het zo geregeld dat de politie onderzoeken naar strafbare feiten uitvoert en verricht voor het OM. Het OM oefent invloed uit op de taakuitvoering van de politie. Het OM stelt normen op die door de politie behaald moeten worden, zoals de norm: ‘75% van de dossiers moet binnen 30 dagen bij het OM liggen’. Het OM heeft, als losstaande organisatie, geen zicht op de samenstelling van dossiers. Het houdt enkel zicht op de datum waarop het dossier is ingestuurd. De activiteiten van bureau Beresteinlaan en het OM zijn dus niet sterk met elkaar verbonden en van goede coördinatie is geen sprake. Een gevolg hiervan is dat het OM aangeeft dat bureau Beresteinlaan niet aan bepaalde normen heeft voldaan, terwijl dat volgens bureau Beresteinlaan wel zo is. Er is geen vertrouwen tussen de twee organisatieonderdelen. Om deze reden heeft bureau Beresteinlaan besloten om een eigen administratie aan te maken, waarin bijgehouden wordt wanneer dossiers opgestuurd zijn naar het OM. Het bijhouden van een schaduwadministratie is dan ook een logisch gevolg omdat het OM en bureau Beresteinlaan van elkaar geïsoleerd zijn (loosely coupled system). Het is kenmerkend voor een HSO dat afdelingen binnen de organisatie van elkaar geïsoleerd zijn, en in het bijzonder van diegene die formeel de leiding heeft (Hasenfeld, 2007: 149-150).

4.4 Regio Gelderland-Midden: oorzaken uitgebreide TOBIAS-bon

In Gelderland-Midden hebben de uitvoerende agenten en leidinggevendenden meerdere malen de irritaties rondom de TOBIAS-bonnen benoemd tijdens de interviews. Het OM stelt verschillende richtlijnen en aanwijzingen op waaraan een bon voor een bepaalde overtreding moet voldoen. Dit resulteert in allerlei zaken die bij de bon gevoegd dienen te worden, zoals een plattegrond waar het strafbare feit heeft plaatsgevonden en een uitdraai van de GBA-gegevens van de burger. In Gelderland-Midden wordt zelfs gewerkt met de TOBIAS-zoekmachine waarin de diender op kan zoeken welke zaken op een bon geschreven of bijgevoegd moeten worden.

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, heeft een HSO te maken met een algemene omgeving en een taakomgeving. De algemene omgeving van de politieorganisatie bestaat onder andere uit economische, demografische en politieke invloeden. De taakomgeving van de HSO bestaat uit een specifieke set van organisaties en groepen die hulpbronnen en

diensten uitwisselt met de HSO (Hasenfeld, 2007: 51). Het OM is een van de organisaties die deel uit maakt van de taakomgeving van de politie. Het OM voert namelijk het gezag over de politie als het gaat om onderzoeken naar strafbare feiten. Bij het uitvoeren van onderzoeken moet de politie voor allerlei zaken toestemming vragen aan het OM (bijvoorbeeld in de vorm van de officier van justitie of de rechter commissaris). Deze hiërarchische verhouding tussen het OM en de politie heeft invloed op de werkwijze van de politie. Het OM legt namelijk als bovengeschatte van de politie regels, richtlijnen, en procedures op. Het OM hanteert een bureaucratische organisatiestijl waarbij dergelijke regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn aangezien zij de uniformiteit van het handelen in de opsporing waarborgen. Het OM controleert aan de hand van deze regelgeving of de politie de opsporingstaak wel zorgvuldig en eerlijk uitvoert. De politie zelf is een organisatie die bij uitstek baat zou hebben bij een professionele uitvoeringsstijl. De kennis en expertise van de agenten zouden centraal moeten staan bij de uitvoering van hun taken. Voor de dienstdoende agenten is het lastig om in deze spagaat te werken. Enerzijds vereisen de taken van de politie een professionele uitvoeringsstijl, waarbij de dienders een grote mate van handelingsvrijheid hebben. Anderzijds dwingt het OM, als bovengeschatte organisatie, de dienders met behulp van regels en aanwijzingen tot een duidelijke, controleerbare en voorspelbare uitvoering van beleid.

De dienders uit de politieregio's hebben bovendien het idee dat het OM steeds meer regels en richtlijnen opstelt, omdat de burger steeds vaker (succesvol) bezwaar indient. Het OM wil voorkomen dat deze bezwaren gegrond worden verklaard, en vraagt om deze reden allerlei extra informatie over de overtredingsituatie. In de rol als gezagsvoerder over de politie heeft het OM de mogelijkheid om hiervoor nieuwe regels en richtlijnen op te stellen.

4.5 Regio Hollands Midden: oorzaken slecht functioneren BVCM systeem

Tijdens de interviews in de regio Hollands Midden gaven uitvoerende agenten aan dat zij het uren verantwoordings-systeem BVCM erg omslachtig vinden. De leiding heeft de agenten voorgeschreven dat zij gewerkte uren op een uitgebreide manier dienen te verantwoorden, en daarbij onderscheid moeten maken tussen de verschillende taken die ze uitgevoerd hebben tijdens de dienst. Agenten gaven aan dat het te veel tijd kost om na elke dienst zo specifiek hun uren in het systeem te zetten. Zij kiezen er voor om een maal per week, of een maal per maand, hun uren te verantwoorden op een algemene wijze. Bijvoorbeeld: negen uur noodhulp verricht, of negen uur besteed aan schriftelijke afhandeling. Leidinggevendenden gaven aan dat zij door de summiere verantwoording van de agenten bijvoorbeeld niet kunnen zien hoeveel mankracht het bureau nodig heeft per jaar, of hoeveel uur een bepaald project gekost heeft.

Het idee achter BVCM past bij een bedrijfsmatige organisatiestijl. De focus bij deze stijl ligt – nog meer dan bij de bureaucratische stijl – op regels. Deze regels hebben veelal betrekking op het creëren van kwantitatieve maatstaven of indicatoren. Het is de bedoeling dat de organisatie deze maatstaven bereikt en ook verantwoord op welke wijze dit is gebeurd (Terpstra en Havinga, 2001: 107). Met behulp van BVCM worden, zoals beschreven, de uren die agenten aan een bepaald project of taak hebben besteed inzichtelijk gemaakt. BVCM is dan ook een verantwoordingssysteem dat past bij een bedrijfsmatige organisatievoering. Aan de hand van het systeem kan gekeken worden of een taak of project is uitgevoerd en of het wellicht efficiënter kan in de toekomst. Een dergelijk beleid is vanaf 2002 ook bij de politie gevoerd. Kabinet Balkenende I beschreef in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' dat er concrete en consistente afspraken gemaakt zouden worden over de te leveren prestaties en termijnen waarbinnen de gestelde doelen gerealiseerd dienden te worden. Concrete afspraken met afzonderlijke partijen werden in een convenant vastgelegd:

het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (Groenewegen, 2010: 4). De afgelopen jaren staat het beleid echter minder in het teken van prestatieafspraken. Zo heeft minister Opstelten in 2010 het zogenoemde bonnenquota (onderdeel van het Landelijk Kader) afgeschaft. Volgens minister Opstelten moeten agenten de ruimte krijgen om boetes uit te schrijven die noodzakelijk en terecht zijn, en niet zo zeer omdat ze een bepaald quotum moeten behalen. De agenten krijgen dus meer vrijheid in hun handelen wat overeenkomt met de professionele organisatiestijl. Het uitgebreid verantwoorden van de gewerkte uren past niet in de professionele organisatiestijl waar prestatie indicatoren een kleine rol spelen.

Er kan tevens een link gelegd worden tussen de theorie en de handelingswijze van de agenten om de gewerkte uren niet uitgebreid te verantwoorden in BVCM. Kagan (1978) gaat in op de wijze waarop een uitvoerende ambtenaar zijn discretionaire ruimte in kan vullen. Hij onderscheidt verschillende stijlen van regeltoepassing die uitvoerende ambtenaren kunnen gebruiken op basis van twee dimensies: de mate waarin de ambtenaar de organisatiedoelen benadrukt en naleeft en de mate waarin hij de formele regels benadrukt en naleeft (Kagan, 1978: 88). Bij BVCM is het achterliggende doel het efficiënter organiseren van het politiewerk. De regel daarbij is dat politieagenten zo uitgebreid mogelijk de gewerkte uren noteren. Politieagenten hebben aangegeven dat men zich niet houdt aan deze regel. Ze passen ook geen andere middelen toe om de doelstelling tot het efficiënter organiseren van het politiewerk te bereiken. Hieruit blijkt dat zij de ontwijkende stijl van regeltoepassing toepassen: de formele regels en de doelstelling worden beschouwd als onbelangrijk.

4.6 Omzeilen van BVH en praktisch politietoetreden verklaard vanuit de theorie

In paragraaf 2.5 zijn de problemen rondom het bedrijfsprocessensysteem BVH beschreven. Dienders uit de drie regio's gaven aan dat noodzakelijke informatie wel in het systeem gezet wordt, zoals een PV van aanhouding of bevindingen. Minder noodzakelijke administratie, zoals vrije mutaties, staan vaak uitsluitend in de 'blauwe boekjes' van de agenten. Deze informatie is dan enkel voor hen beschikbaar en kan minder snel of niet gebruikt worden voor situaties in de toekomst. Deze bevindingen kunnen gekoppeld worden aan de aanpassingsmechanismen beschreven door Lipsky: 'creaming', herdefiniëring van de werkopvattingen en het domineren van het uitvoeringsproces. 'Creaming' duidt erop dat de uitvoerder cliënten kiest die het makkelijkst geholpen kunnen worden (Lipsky, 1980: 107). Met de herdefiniëring van de werkopdrachten wordt bedoeld dat doelen niet of selectief worden nageleefd, omdat dit niet anders kan en omdat de specifieke situatie van veel cliënten daartoe aanleiding geeft. Het is namelijk onmogelijk om bij iedere cliënt de organisatiedoelen te realiseren en tegemoet te komen aan de beroepsidealen (van der Torre, 1999: 5). Met het domineren van het uitvoeringsproces bedoelt Lipsky dat de uitvoerder een situatie naar zijn hand probeert te zetten, opdat voor hem de meest wenselijke werksituatie ontstaat (Havinga, 2000: 133). Het aanpassingsmechanisme 'herdefiniëring van de werkopdrachten' is van toepassing op de wijze waarop dienders gebruik maken van het bedrijfsprocessensysteem. Indien dienders alles wat ze op straat zien en gedaan hebben muteren, zijn zij zo veel tijd aan administratie kwijt dat ze nauwelijks nog de straat op kunnen. Zoals beschreven in paragraaf 2.5 maken zij om deze reden de keuze om enkel de meest noodzakelijke zaken in BVH te muteren. De minder noodzakelijke zaken worden niet in het systeem verwerkt. De dienders hebben dus de werkopvatting 'alles dient gemuteerd te worden in BVH' gewijzigd in 'het meest noodzakelijke dient gemuteerd te worden in BVH'.

In paragraaf 2.3.1 is aan de orde gekomen dat door de omslachtigheid van TOBIAS-bonnen in regio Gelderland-Midden er wel eens voor gekozen wordt om enkel een waarschuwing te geven in plaats van een bon uit te schrijven. Prottas (1979) heeft beschreven dat de uitvoerende ambtenaar gebruik kan maken van zijn informatievoorsprong bij de uitvoering

van zijn werk. De ambtenaar kan enerzijds de interactie met de cliënt afschermen voor de organisatie (manipulatie van de organisatie) en anderzijds de interactie met de organisatie afschermen voor de cliënt (manipulatie van de cliënt). De informatieasymmetrie levert de ambtenaar beleidsvrijheid op; de ambtenaar kan door de informatievoorsprong besluiten om bepaalde cliënten wel of niet te behandelen of gelijke cliënten ongelijk te behandelen (Prottas, 179: 133-134). Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat het agenten veel tijd en administratief werk kost om een boete uit te schrijven aan een persoon niet woonachtig in Nederland. Om deze reden wordt al snel gekozen om enkel een waarschuwing te geven. Door hun informatievoorsprong kunnen agenten dus besluiten om het aanpassingsmechanisme 'creaming' toe te passen en dit gaat ten koste van de gelijke behandeling van burgers. Indien het strafbare feit door een Nederlander was begaan, zou deze wel een bekeuring hebben gekregen. Er dient wel een kanttekening bij dit punt gemaakt worden: tijdens het meelopen met de BPZ is geen enkele keer geobserveerd dat een agent besloot om geen bekeuring uit te schrijven omdat dit te veel administratief werk met zich meebrengt.

Tijdens de interviews met uitvoerende agenten uit Elst en Noordwijk is eveneens besproken dat er regelmatig praktisch politieoptreden toegepast wordt bij evenementen. Indien bijvoorbeeld zes BPZ-ers ingezet zijn om toezicht te houden bij een evenement en er is een aanhouding, moeten twee BPZ-ers de arrestant meenemen naar het bureau. De overige vier BPZ-ers zullen minder snel aanhoudingen verrichten, aangezien er dan nog minder agenten overblijven, wat een veiligheidsrisico met zich meebrengt. Agenten zullen in dit geval eerder kiezen om een bekeuring uit te schrijven. Deze situatie is eveneens te verklaren door het aanpassingsmechanisme 'herdefiniëring van werkopvattingen'. Het is voor de agenten onmogelijk om op dat moment alle doelen en regels goed na te leven: indien door meerdere aanhoudingen geen agenten meer overblijven bij het evenement, gaat dit ten koste van de veiligheid van de burgers. Om deze reden gebruiken agenten hun discretionaire ruimte om een bekeuring uit te schrijven of een waarschuwing te geven in plaats van een arrestatie te verrichten.

4.7 Resumé

In dit hoofdstuk is ten aanzien van drie administratieve knelpunten bekeken hoe deze verklaard kunnen worden vanuit de wetenschappelijke theorie. De oorzaak van schaduwadministratie van bureau Beresteinlaan kan gevonden worden in het feit dat de politieorganisatie en het OM getypeerd kunnen worden als een 'loosely coupled system': Activiteiten of afdelingen binnen de organisaties zijn niet sterk met elkaar verbonden en communicatie onderling verloopt traag. Door de verminderde communicatie en coördinatie stelt het OM regelmatig dat bureau Beresteinlaan bepaalde normen niet zou hebben behaald. Het vertrouwen onderling is klein wat tot gevolg heeft dat bureau Beresteinlaan zelf een eigen administratie bijhoudt om aan te kunnen tonen dat zij wel voldoen aan de normen die het OM aan hen stelt. Het is opmerkelijk dat bureau Beresteinlaan het enige bureau is waarbij dit probleem ter sprake is gekomen. Vanuit de theorie kan men verwachten dat dit probleem bij alle drie de onderzochte bureaus voor zou komen, aangezien bij elk bureau een vergelijkbare relatie bestaat met het OM. Wellicht speelt het competitie element bij Bureau Beresteinlaan een grotere rol dan bij de andere bureaus. Tijdens interviews bij bureau Beresteinlaan werd namelijk meerdere malen het competitieve karakter van de regio benoemd. Politieregio Haaglanden zou erg gericht zijn op de individuele resultaten van bureaus uit de regio. Wellicht veroorzaakt dit competitie element dat er een grote nadruk ligt op het aantonen dat bepaalde normen wel behaald zijn. Bij de bureaus in Gelderland-Midden en Noordwijk is er waarschijnlijk eveneens sprake van een loosely coupled system, maar daar zijn de gevolgen minder zichtbaar door afwezigheid van competitie tussen bureaus uit de regio onderling.

Naast de schaduwadministratie is de TOBIAS-bon in dit hoofdstuk besproken. Vanuit de theorie is te verklaren waarom agenten zo veel informatie op een bon moeten schrijven of zaken bij een bon toe moeten voegen. Het OM is de gezagsvoerder van de politie op het gebied van strafrechtelijke handhaving. Door deze hiërarchische verhouding kan het OM de politie regels, richtlijnen, en procedures opleggen. Het OM hanteert een bureaucratische organisatiestijl waarbij dergelijke regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn aangezien zij de uniformiteit van het handelen in de opsporing waarborgen. Het OM kan aan de hand van deze regelgeving controleren of de politie de opsporingstaak wel zorgvuldig en eerlijk uitvoert. In dit hoofdstuk werd de TOBIAS-bon uit Gelderland-Midden behandeld als administratief knelpunt, maar agenten van de andere twee bureaus ervaren vergelijkbare frustraties op dit punt. Dit is tijdens de interviews met hen naar voren gekomen.

Het derde administratieve knelpunt dat behandeld is, betreft het uren verantwoordings-systeem BVCM. Agenten verantwoorden op een summiere wijze hun uren waardoor BVCM zijn doel misloopt. BVCM is bedoeld om het aantal uren dat agenten aan een bepaald project of taak hebben besteed inzichtelijk te maken, zodat gekeken kan worden of zaken efficiënter georganiseerd kunnen worden. Deze werkwijze past in de bedrijfsmatige organisatiestijl waarbij prestatieafspraken en efficiëntie centraal staan. De afgelopen jaren staat het beleid echter minder in het teken van prestatieafspraken. Het is dan ook te begrijpen dat agenten het niet zo nauw nemen met regels omtrent de urenverantwoording. Politieagenten maken op een dergelijke wijze gebruik van hun beleidsvrijheid dat zij zich niet aan de formele regels van BVCM houden en het algemene organisatiedoel tot efficiëntie ontwijken. BVCM is een landelijk systeem: naast agenten in Hollands Midden, brachten agenten in Gelderland-Midden en Haaglanden dit onderwerp ook sporadisch ter sprake. In deze twee regio's werd eveneens aangegeven dat de uren niet op een uitgebreide manier verantwoord worden.

Dit hoofdstuk heeft tot slot duidelijk gemaakt dat agenten gebruik kunnen maken van aanpassingsmechanismen aangezien zij beschikken over een informatievoorsprong op de politieorganisatie. Het werk van politieagenten vindt grotendeels plaats buiten controle van leidinggevend en om deze reden kunnen agenten de aanpassingsmechanismen 'herdefiniëring van de werkopdrachten' en 'creaming' hanteren. Agenten hebben hun taken op een dergelijke wijze hergedefinieerd dat zij enkel de noodzakelijke zaken in BVH muteren. Uit interviews is gebleken dat het aanpassingsmechanisme 'creaming' wordt toegepast wanneer er een boete aan een persoon niet woonachtig in Nederland moet worden uitgeschreven. Er wordt dan eerder gekozen om een waarschuwing te geven, aangezien het uitschrijven van deze boete veel administratieve werkzaamheden omvat. Indien een Nederlander hetzelfde strafbare feit zou begaan, zal een agent eerder besluiten om toch een boete uit te delen. Er kan dus gesteld worden dat gelijke burgers ongelijk behandeld worden. Tijdens het meelopen is dit punt echter niet geobserveerd, het is enkel bij interviews naar voren gekomen.

5. Draagvlak aanvalsplan tegen de bureaucratie

5.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk betrof de link tussen de wetenschappelijke theorie en de administratieve knelpunten. Dit hoofdstuk behandelt maatregelen om de administratieve werkzaamheden te verminderen en bekijkt vanuit het oogpunt van de wetenschappelijke theorie of de oorzaken van de administratieve werkzaamheden door deze maatregelen worden aangepakt. Dit hoofdstuk beantwoordt hiermee de vierde onderzoeksvraag: 'Hoe kijken de politieagenten aan tegen de voorgestelde maatregelen gericht op het terugdringen van administratieve werkzaamheden van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en nemen deze maatregelen ook de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg?'. Het aanvalsplan is een initiatief van Minister Opstelten die middels dit plan de administratieve werkzaamheden bij de politie wil verminderen. Het plan van de minister is onder te verdelen in een drietal fronten: het opruimen van overbodige en ergerlijke bureaucratie, slimmer politiewerk en meer vakmanschap. In dit hoofdstuk worden maatregelen uit de eerste twee fronten belicht, aangezien het derde front, meer vakmanschap, geen verband houdt met de administratieve werkzaamheden. Er wordt eveneens bekeken aan de hand van theorieën uit hoofdstuk 3 of de maatregelen uit de eerste twee fronten de overdaad aan administratieve werkzaamheden bij de oorzaken aanpakken.

5.2 Draagvlak opruimen overbodige en ergerlijke bureaucratie

In de interviews met de agenten zijn de volgende punten uit het aanvalsfront besproken: het digitaal procesdossier en het gelijkschakelen van de werktijden van de politie met de Arbeidstijdenwet.

Digitaal procesdossier

Minister Opstelten heeft voorgesteld een digitaal procesdossier aan te maken waarbij processen verbaal op een elektronische wijze worden verzonden naar ketenpartners. Dit zal het nodige kopieerwerk en tijd schelen (Ministerie van V&J, 2011: 2). Met behulp van het digitaal procesdossier bestaat er een betere koppeling tussen de activiteiten van de politie en het OM. De nu nog losstaande activiteiten van de politie en het OM (het zogenaamde 'loosely coupled system') worden gekoppeld en kunnen ook beter worden gecoördineerd. Deze oplossing van de minister pakt dan ook een van de oorzaken van de bureaucratie binnen de politie aan. De geïnterviewde agenten reageerden ook positief op dit punt. Zij gaven aan dat ze op dit moment ontzettend veel tijd kwijt zijn aan kopieerwerk. Soms zijn dossiers wel 70 pagina's, en met meerdere verdachten dient het dan vier of vijf keer gekopieerd te worden. Daarbij zou het ook een stuk beter zijn voor het milieu wanneer digitale verzending mogelijk is. Een rechercheur van Bureau Beresteinlaan gaf aan dat zij al met een digitaal procesdossier werken: sumMIT. Ze gaf echter wel aan dat het naar haar idee nog niet naar behoren werkt. sumMIT is namelijk niet gekoppeld aan BVH of BVO (Basisvoorziening Opsporing). Wat betekent dat ze alles drievoudig in moet voeren: in BVH, BVO en in sumMIT. Op lokaal niveau is daar de capaciteit niet voor.

Werktijden politie gelijkschakelen met de Arbeidstijdenwet.

In het aanvalsplan geeft de minister aan dat de politie rekening moet houden met twee regelingen die invloed hebben op de werktijden van agenten: de Arbeidstijdenwet (ATW) en de Landelijke arbeidstijdenregeling. De Landelijke Arbeidstijdenregeling stelt scherpere en aanvullende eisen aan de werktijden voor de politie ten opzichte van de ATW. De minister wil graag de werktijden van de politie gelijkschakelen met de Arbeidstijdenwet (Ministerie van V&J, 2011: 3). Deze maatregel verbetert niet zo zeer de communicatie en

coördinatie op activiteiten binnen de organisatie, maar geeft de uitvoerder wel meer vrijheid in de uitvoering van zijn of haar taken aangezien de ATW minder strikte regels hanteert op de werktijden. De uitvoerende agenten gaven wisselende reacties op dit punt. Een deel van de geïnterviewden gaf aan dat er al veel flexibiliteit van een BPZ-er wordt verwacht, met de onregelmatige werktijden. In zekere zin is het daarom goed dat de ATW er is, als zelfbescherming, maar in sommige gevallen is het erg lastig om aan de wet te houden. Andere agenten gaven aan dat de ATW ook een belemmering kan zijn tijdens de uitvoering van taken. Vooral de leidinggevendenden die in het urenverantwoording systeem BVCM de gewerkte uren van de uitvoerende agenten goed moeten keuren, komen tegen dat dienders de ATW overtreden. Men vraagt zich dan ook af of dit punt wel een wezenlijk verschil teweeg zal brengen, aangezien de ATW volgens de agenten ook niet voldoende ruimte geeft in de werktijden.

'Ik vind dat allemaal ongelooflijk met die arbeidstijdenwet. Wij zijn geen bank. Ik werk tot 00:00. En als er nou om kwart over elf een dikke aanrijding is, waar vijf gewonden bij zijn. Dan kan ik toch niet zeggen, ik ga om twaalf uur weg. Als diegene die dat verzint het overkomt, dan verwacht hij toch ook dat de politie komt. Zo gaat dat nu eenmaal. Ja, maakt nu een collega het zo bont, dan moet je misschien is tegen hem zeggen van joh, dat doe je te veel' (Hoofdagent Bureau Beresteinlaan).

In hoofdstuk 3 is de invloed van wetgeving op gedrag van organisaties beschreven. Hier kwam aan bod dat een organisatie zelf beschikt over bestaande normen en waarden en dat het om deze reden niet vanzelfsprekend is dat er voorrang gegeven wordt aan nationale wet- en regelgeving (Doornbos, 2006:18). De bestaande normen en waarden binnen de politieorganisatie, zoals behulpzaamheid en volhardendheid, spelen een grotere rol dan de verscherpte regels van de ATW. Een groot deel van de agenten zal zich om deze reden niet houden aan de strenge eisen van de ATW bij bepaalde meldingen.

Aanwijzingen OM beperken

Aanwijzingen worden gebruikt voor het stellen van beleidsregels. Van ruim 100 aanwijzingen wordt bekeken of de noodzakelijke juridische en kwaliteitswaarborgen ook op een andere manier geborgd kunnen worden (Ministerie van V&J, 2011: 2). In theorie kan dit middel één van de oorzaken van de bureaucratie aanpakken. Door het verminderen van de aanwijzingen, hoeven agenten met minder regels en richtlijnen rekening te houden en dit resulteert in meer handelingsvrijheid. Het is echter nog niet duidelijk welke aanwijzingen op een andere manier gewaarborgd kunnen worden en of dit ook daadwerkelijk invloed heeft op het vergroten van de handelingsvrijheid en het verminderen van administratieve handelingen. Veel geïnterviewden vermoedden dat dit wel invloed zou hebben op de administratieve werkzaamheden, maar konden niet direct aanwijzingen noemen die overbodig of anders georganiseerd kunnen worden.

5.3 Draagvlak slimmer politiewerk

Uit het tweede aanvalsfront, slimmer politiewerk, zijn de volgende punten tijdens de interviews besproken: Front Office Back Office, tweederde van de standaard strafzaken binnen een maand afhandelen en het landelijk aangifte volgsysteem.

Front Office Back Office (FOBO)

Zoals uitgelegd kunnen dienders door middel van het FOBO-concept zaken doorbellen aan administratieve medewerkers die de informatie in BVH verwerken. Geïnterviewden uit de regio's Haaglanden en Gelderland-Midden reageerden sceptisch op het FOBO-concept. Zij hebben het vermoeden dat administratieve medewerkers niet altijd over de capaciteit

beschikken om kwalitatief hoge PV's en dergelijke te maken. Een PV van bevindingen bevat bijvoorbeeld de waarnemingen van de agent, het is belangrijk dat deze goed op papier komen te staan. De geïnterviewden vermoedden dat als zij deze bevindingen door zouden bellen en letterlijk zouden citeren, het nog steeds erg veel tijd kost en zij het net zo goed zelf in het systeem kunnen zetten. De agenten uit Noordwijk, waar het FOBO concept in werking is getreden, zijn juist erg blij met het middel. Zij geven wel aan dat ze de kleine meldingen laten muteren door de administratieve krachten en de PV's zelf uitwerken. Hoewel alleen de kleine zaken door de administratieve medewerkers worden gemuteerd levert het FOBO-concept de agenten toch veel tijd op.

In hoofdstuk 3 is uitgelegd dat de communicatie van informatie of richtlijnen van de overheid een selectie en transformatieproces ondergaat. In dit proces wordt een boodschap van een bepaald orgaan van de overheid vervormd en wordt deze aangevuld met nieuwe informatie. Dit komt door interpretatie van intermediairs, zoals ambtenaren of de media wat tot gevolg heeft dat de inhoud van de boodschap anders geïnterpreteerd wordt (Doornbos, 2006: 19). Een dergelijk selectie en transformatieproces heeft eveneens plaats gevonden bij het FOBO-concept. Minister Opstelten heeft aangekondigd dat dit concept landelijk wordt ingevoerd. Hij heeft niet uitgebreid stilgestaan bij de werkzaamheden die door de administratief medewerkers worden overgenomen. Uit het bovenstaande blijkt dat politieagenten uit Haaglanden en Gelderland-Midden geïnterpreteerd hadden dat administratieve medewerkers alle informatie in het systeem zouden verwerken, terwijl dit in werkelijkheid niet het geval is.

'Het klinkt mooi maar ik weet niet of het haalbaar is. Een makkelijke mutatie, jeugdoverlast, een paar personen gecontroleerd. Jongens aangesproken. "we gaan het niet meer doen", dat kunnen ze wel in het systeem zetten. Maar kom jij bij een woninginbraak, dan moet je dat toch goed omschrijven, hoe de woning eruit ziet. Dan moet je dat allemaal op papier zetten, en ik weet niet of je dat goed over kan laten aan iemand anders' (Hoofdagente Bureau Arnhem Noord).

Het FOBO-concept neemt onderliggende oorzaken van administratieve werkzaamheden weg, aangezien het de communicatie en coördinatie binnen de politieorganisatie vergroot. De registratietaken van agenten wordt op een zo efficiënt mogelijke wijze uitgevoerd.

Tweede van de standaard strafzaken binnen een maand afhandelen

Minister Opstelten wil de effectiviteit van straffen verhogen door snelle afhandeling van zaken, waarbij goed samengewerkt wordt tussen de ketenpartners (Ministerie van V&J, 2011: 6). Indien de samenwerking tussen de ketenpartners op een goede wijze gecoördineerd wordt, neemt deze maatregel een oorzaak van overmatige administratie weg. Door een goede coördinatie op activiteiten, zullen organisatieonderdelen en ketenpartners beter in staat zijn hun activiteiten gezamenlijk uit te voeren. Een groot deel van de agenten gaf aan dat zij zich kunnen voorstellen dat deze maatregel voorgesteld is door het ministerie. Ze zouden ook graag willen zien dat dossiers snel afgehandeld worden. Soms is dit echter niet haalbaar, aangezien er aanvullende zaken bijgevoegd dienen te worden. Wanneer er bijvoorbeeld een telefoon gestolen is, willen ze veelal de historische gegevens van de telefoon inzien. Dergelijke specificaties zijn niet binnen een maand te verkrijgen. Daarnaast kan het zo zijn dat een dossier wel binnen een maand opgestuurd wordt, maar Justitie aanvullingen wil zien en de doorlooptijd gewoon doorloopt. Veel agenten van Bureau Beresteinlaan gaven daarnaast aan dat zij op dit moment al veel zaken binnen 30 dagen naar Justitie overbrengen, maar dat de zaken vervolgens maanden bij Justitie blijven liggen. Dit motiveert niet om kosten wat kost een zaak snel af te handelen.

'En ik vraag me ook wel eens af wat daar de zin van is. Want als ik zie dat er zaken zijn die hier worden weggestuurd, dat je die soms vier, vijf maanden later van Justitie terugkrijgt. Dan kunnen wij ons wel gek laten maken dat wij het binnen hele korte termijn moeten opsturen, maar als het ergens anders vervolgens maanden blijft liggen dan kan je beter reële termijnen stellen, die voor iedereen haalbaar zijn ' (Ploegchef Bureau Beresteinlaan).

Landelijk aangifte volgsysteem

Minister Opstelten wil de aangiftebereidheid van de burgers verhogen, aangezien aangiften een cruciale rol spelen in de veiligheid van de samenleving. Om deze reden wil hij het landelijk aangifte volgsysteem invoeren, waarbij burgers digitaal op de hoogte worden gehouden over de voortgang van de aangifte. De minister hoopt daarmee ook het aantal vragen van burgers over de aangifte te verminderen (Ministerie van V&J, 2011: 6). Deze maatregel neemt de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden niet weg. Het betreft enkel de communicatie tussen burgers en politie en in dit onderzoek is niet aangetoond dat er een groot knelpunt bestaat op dit gebied. Enerzijds vonden agenten deze maatregel een goed idee, vooral ten opzichte van de burger. Het is belangrijk dat de politie open en transparant is. Maar anderzijds waren ze ook wat sceptisch over de gevolgen van het systeem. Juist wanneer burgers zien dat er niet veel voortgang zit in hun zaak, zullen ze de politie ook bellen met vragen. Politieagenten denken dat burgers gaan schrikken over de hoeveelheid zaken die niet behandeld worden. Zaken met opsporingsindicatie blijven namelijk dikwijls op de plank liggen aangezien er gewoon geen capaciteit is om de zaken af te handelen.

'Dat volgsysteem moet je helemaal niet invoeren. Vreselijke onzin is dat. Want je hebt gewoon de prioriteiten waaraan je je moet houden hier. Geweldszaken gaan natuurlijk voor het vermogensdelict. Diefstal portemonnee heeft ook veel minder prioriteit dan iemand die voor zijn potje is geslagen op een zaterdagavond. Dan zien mensen dus dat hun zaak maandenlang op de kast staat (...). En dan kan je wel zeggen: mensen moeten dat kunnen volgen, maar dat legt dan weer extra werkdruk op ons. Dus niet doen, het zou een slechte zaak zijn. Het zijn weer van die politieke statements' (Hoofdagente Bureau Noordwijk).

5.4 Resumé

In dit hoofdstuk stonden de meningen van politieagenten over de maatregelen van het plan van minister Opstelten centraal. Van de maatregelen uit het eerste aanvalsfront 'het opruimen van overbodige en ergerlijke bureaucratie', wordt vooral het invoeren van het digitaal procesdossier als een geschikte maatregel gezien. Agenten reageerden wisselend op de maatregel die de werktijden van de politie gelijk wil schakelen met de Arbeidstijdenwet. Een deel geeft aan dat ook de ATW een belemmering is voor de werktijden en een ander deel van de agenten vindt dat het belang van de arbeidstijdenregelingen niet vergeten dient te worden. Deze regelingen dienen de agenten ook te beschermen tegen te onregelmatige werktijden. Agenten vermoedden dat de maatregel die de aanwijzingen van het OM wil beperken wel invloed zou hebben op de administratieve werkzaamheden, maar zij konden niet aangeven welke aanwijzingen overbodig waren of anders georganiseerd kunnen worden. Op het FOBO concept reageerden agenten eveneens wisselend, agenten uit de regio's Haaglanden en Gelderland-Midden dachten dat zij veel taken niet over konden laten aan administratieve medewerkers. Agenten uit Noordwijk, waar het FOBO concept al werkt, waren juist positief en gaven aan dat het ze veel werk uit handen neemt. Het landelijk aangifte volgsysteem is volgens de agenten enkel een service ten opzichte van de burger.

Daarnaast waren agenten bang dat naar aanleiding van het volgsysteem, veel burgers contact gaan opnemen met de politie omdat zij zien dat hun aangifte nog niet behandeld is.

Drie van de besproken maatregelen uit het aanvalsplan nemen daadwerkelijk de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg: het digitaal procesdossier, tweederde van de standaard strafzaken binnen een maand afhandelen door verhoogde samenwerking binnen de strafrechtketen en het FOBO-concept. Deze maatregelen veranderen iets in de wijze waarop de activiteiten georganiseerd en gecoördineerd zijn. Ze trachten een verandering aan te brengen in het 'loosely coupled system' van de politieorganisatie en samenwerkende organisaties. De maatregel 'aanwijzingen van het OM beperken' kan eveneens de oorzaken aanpakken, als door het verminderen van het aantal aanwijzingen de handelingsvrijheid van de agenten wordt vergroot. Door het landelijk aangifte volgsysteem in te voeren worden de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden niet aangepakt.

6. Ideeën en oplossingen uit de praktijk

6.1 Inleiding

Tijdens de interviews zijn de ideeën uit het aanvalsplan tegen de bureaucratie besproken. Daarnaast is ook stilgestaan bij de vraag of politieagenten zelf de mogelijkheid hebben om ideeën aan te dragen om de administratieve lasten te verminderen en zo ja, of zij ideeën hebben op dit gebied. De geopperde ideeën van politieagenten komen in dit hoofdstuk aan bod. Tevens wordt aan de hand van de in hoofdstuk 3 behandelde theorieën bekeken of deze ideeën en oplossingen ook daadwerkelijk de overdaad aan administratie bij de oorzaken aanpakken. De vijfde onderzoeksvraag: 'Welke ideeën dragen politieagenten aan om de administratieve werkzaamheden te verminderen en nemen deze ideeën ook de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg?' staat centraal in dit hoofdstuk.

6.2 Mogelijkheid tot het aandragen van ideeën

Een groot deel van de agenten gaf aan dat zij binnen hun functie vaak niet de mogelijkheid hebben om ideeën aan te dragen als het gaat om landelijke zaken, zoals de problemen rondom het omslachtige bedrijfsprocessensysteem. Zij hebben het idee dat deze zaken vast staan en niet te beïnvloeden zijn op bureau niveau. Een aantal uitvoerende en leidinggevenden gaven ook aan dat de politieorganisatie huns inziens een starre organisatie is. De cultuur binnen de politie zou niet open staan voor vernieuwing. Een uitvoerende agent gaf aan dat veel mensen al jaren bij de politie werken, en om deze reden ook een vaste werkwijze hebben ontwikkeld.

'Ik denk dat het veel simpeler en makkelijker kan. Maar zaken zitten zo vast in bepaalde denkstructuren. Op het moment dat ik het daar met de parket secretaris over heb, dan zegt hij: "Je hebt gelijk, maar de hoofdofficier wil het zo". Dit is moeilijk (...). En soms zijn er wel medewerkers die aangeven dat het anders moet, en dan ga ik bij hem op de koffie. En dan zegt hij: "Eigenlijk mag ik niets meer zeggen, want de officier heeft door dat ik met jou een gesprek hier over heb, en zaken mogen alleen maar via de Hoofdofficier geregeld worden". Dus zaken worden koud gezet. Dat zijn dingen die wel heel frustrerend zijn. En contacten met de Hoofdofficier zijn weer op korpschef niveau' (Leidinggevende bureau Noordwijk).

Op de wat meer praktische gebieden en op bureau niveau hebben de agenten volgens eigen zeggen meer mogelijkheden om ideeën aan te dragen. In de interviews is naar voren gekomen dat agenten bijvoorbeeld hebben geopperd om de briefing anders op te zetten en de aanpak van woninginbraken aan te passen. Veelal werden deze suggesties ook toegepast.

6.3 Oplossingen ter vermindering van administratieve werkzaamheden

Tijdens de interviews hebben agenten ideeën geopperd ter vermindering van de administratieve werkzaamheden. In het volgende worden een aantal ideeën benoemd.

Taken back office vergroten

Op dit moment wordt de back office in Hollands Midden met name gebruikt om meldingen administratief te verwerken in het systeem. Tijdens de interviews kwamen meerdere respondenten met het idee dat de back office meer taken uit zou kunnen voeren. Zij zou bijvoorbeeld formulieren in het systeem kunnen verwerken. In paragraaf 2.2.1 is gesproken over het landelijk aangifteformulier voor winkeldiefstal. Dergelijke formulieren worden ter plaatse met de hand ingevuld; bij winkeldiefstal door de beveiliging. Er bestaan ook andersoortige formulieren zoals een aangifteformulier voor woninginbraak die ter plaatse

door de agent wordt ingevuld. Een medewerker van de back office zou dit formulier ook in het systeem kunnen verwerken, zodat de agenten weer de straat op kunnen. Het vergroten van de taken van de back office pakt de oorzaken van overmatige administratie aan: het vergroot de communicatie en coördinatie op activiteiten binnen de politieorganisatie, zodat deze op een zo efficiënt mogelijke manier worden uitgevoerd.

Meldingen van meldkamer in BVH

Tijdens een melding krijgt de meldkamer veel informatie en gegevens over de situatie binnen. Meerdere agenten uit de regio's gaven aan dat het nuttig zou zijn wanneer deze informatie door een administratief medewerker al in BVH wordt verwerkt. Een administratief medewerker zou bij een melding van bijvoorbeeld een verkeersongeval al zaken in het systeem kunnen zetten en een begin kunnen maken van een mutatie. Elke mutatie begint namelijk hetzelfde: "Op die en die dag, op dat tijdstip, gingen de verbalisanten ter plaatse waar zij aantroffen... etc.". Zij kunnen dus informatie invoeren als: welke dienders hoe laat ter plaatse waren, welke personen er bij het ongeval betrokken waren en kentekens van eventuele voertuigen. Het registratienummer waarin deze zaken vermeld zijn kan vervolgens doorgestuurd worden naar de dienstdoende BPZ-ers, die later de registratie controleren en verder afronden. Deze maatregel neemt onderliggende oorzaken van administratieve werkzaamheden weg, aangezien het de communicatie en coördinatie op activiteiten binnen de politieorganisatie vergroot en de activiteiten op een zo efficiënt mogelijke manier worden uitgevoerd.

'Het is raar, op het moment dat er een melding is wordt er een heleboel bijgehouden door de meldkamer. Vervolgens komen ze terug van de melding, maar in BVH staat nog niets. De meldkamerinformatie zou toch gekoppeld kunnen worden aan BVH, dat scheelt een hoop werk. Als er bijvoorbeeld een diefstal is, en de mensen rennen weg, dan zien mensen dat en gaan ze het melden. Ze lopen een bepaalde route en laten ergens wat achter. Dat staat allemaal al in het meldkamer systeem. Nu moeten collega's eerst naar de kamer van de wachtcommandant. Zij moeten de betreffende gegevens uitprinten, nemen die mee en moeten zelf alles overtypen in BVH. Deze administratie kan al gedaan worden' (Ploegchef Bureau Beresteinlaan).

Bekeuringen digitaal afhandelen

Agenten en leidinggevendenden uit de drie politieregio's gaven aan dat zij niet begrijpen dat ze een bon nog met de hand uit moeten schrijven, in deze tijd waarbij de technologie zo veel mogelijkheden biedt. Met behulp van een personal digital assistant (pda), dat is een soort handcomputer met telefonie- en netwerkfunctie, kan digitaal een bon uitgeschreven worden. Het digitaal uitschrijven van een bon biedt verschillende voordelen. Er kan een verbinding gemaakt worden met instanties als de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) en de Rijksdienst voor het wegverkeer (RDW). Relevante informatie kan op deze manier snel opgevraagd worden en staat zo automatisch op de bekeuring. Het systeem kan zo opgesteld worden dat er ook direct een controleslag gemaakt wordt, zodat de bonnen niet meer gecontroleerd hoeven te worden op het bureau. Het Haagse vervoersbedrijf HTM heeft zelfs een digitaal apparaat waarmee de burger direct de boete kan betalen. Wanneer een dergelijk apparaat ingevoerd wordt bij de politie, kan een deel van de BETEX- taken (het innen van vrijheidsstraffen en boetes) in de toekomst worden voorkomen, aangezien burgers direct kunnen betalen. Deze maatregel beïnvloedt de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden. Op dit moment werken de organisaties naast elkaar en door het digitaliseren van de bon worden verbindingen tussen de organisaties een stuk sterker.

Administratieve afhandeling aanrijding zonder letsel

In Hollands Midden is afgesproken dat bij aanrijding zonder letsel enkel een zogenaamde "kenmerkenmelding" wordt gemaakt in BVH. Met ingang van 1 januari 2011 maken zij van aanrijdingen waarbij geen gewonden zijn en geen sprake is van alcohol of drugsgebruik geen registratieset meer op. Vroeger diende deze set wel opgemaakt te worden, waarbij uitgebreid werd beschreven wat de wegsituatie was, of het weer van invloed is geweest op het ongeluk, etc. Verzekeringsmaatschappijen hebben baat bij deze informatie. Vanaf januari hoeven enkel de namen van de betrokkenen genoteerd te worden en kentekens van de voertuigen. Één keer in de maand worden alle mutaties onder de naam "kenmerkenmelding" verstuurd naar de overkoepelende verzekeringsmaatschappij. Agenten uit de politieregio Hollands Midden dachten dat dit een landelijke afspraak was. In Gelderland-Midden hadden de geïnterviewde agenten echter nog nooit van een dergelijke mutatie gehoord. Invoering van deze afspraak op landelijk niveau neemt agenten werk en administratietijd uit handen. Evenals de vorige maatregel, het digitaal afhandelen van bekeuringen, neemt deze maatregel ook één van de oorzaken van administratieve werkzaamheden weg. Door op een dergelijke wijze een aanrijding zonder letsel af te handelen wordt coördinatie op de activiteit vergroot en werken organisatieonderdelen meer samen. De verzekeringsmaatschappij wordt al vroeg in het proces betrokken, wat tot gevolg heeft dat agenten zelf minder administratieve werkzaamheden uit hoeven te voeren.

Aangifte woninginbraak

Bij inbraakmeldingen worden nu twee BPZ-ers naar de melding gestuurd die ter plaatse de aangifte opnemen. Vervolgens wordt er een afspraak gemaakt met de technische recherche, die bekijkt of er zichtbare vingerafdrukken en dergelijke sporen te zien zijn. Tijdens een interview in Gelderland-Midden kwam een uitvoerende agent op het idee om in plaats van twee BPZ-ers, een werknemer van de balie samen met een rechercheur ter plaatse te laten gaan om de aangifte op te nemen. De baliemedewerkers nemen namelijk nu ook eenvoudige aangiftes op, op het politiebureau. Zo kunnen zij werk van de BPZ-ers uit handen nemen:

'De vraag is, zijn wij er voor bedoeld om duizenden aangiftes van woning inbraak op te nemen? Want je gaat dan met twee dure collega's ter plaatse. In Amsterdam doen ze het anders, iemand van de technische recherche wordt dan gekoppeld aan iemand van Intake en Ondersteuning. Dat zijn de dames van de balie. Die zijn goedkoper en niet wapendragend. Zij gaan samen naar de woning. En die van de technische recherche doet sporenonderzoek, en zij maakt de aangifte op. Zij kunnen dat heel goed, want ze doen niet anders. Daarmee wil ik niet zeggen dat mijn aangiftes niet goed zijn, maar dan kunnen we dringende zaken afhandelen. Want we moeten een hoop aangiften laten liggen' (Uitvoerende agent bureau Arnhem Noord).

Daarnaast zou het ook handig zijn als agenten of baliemedewerkers over een laptop beschikken waarin ze de aangifte kunnen verwerken. Op dit moment wordt de aangifte eerst in concept opgenomen in het notitieboekje van de agenten. Op het bureau dient de aangifte opnieuw in het systeem verwerkt te worden. Wanneer agenten een laptop tot hun beschikking hebben, is dit dubbele werk niet meer nodig. Op het bureau zou informatie dan geïmporteerd kunnen worden in BVH. Deze maatregelen bevorderen de communicatie en coördinatie binnen de politieorganisatie. Er wordt goed samengewerkt met alle mogelijke middelen zodat taken op een zo efficiënt mogelijke wijze worden uitgevoerd.

Auto van de toekomst

Agenten uit Hollands Midden en Gelderland-Midden gaven aan dat het handig zou zijn als agenten over een laptop met token beschikken in de politieauto. Zo kan na afloop van een melding al informatie in het systeem verwerkt worden. Daarnaast kunnen agenten tijdens situaties ook informatie opvragen, bijvoorbeeld over (verdachte) personen of kentekens van voertuigen. Dit scheelt ook in de drukte over de portofoons.

'En het zou mooi zijn als je dat ook deels in de auto al kan. Dat je daar al in kan loggen. Dat hebben we nu nog niet, daar zijn ze wel mee bezig. Een laptop, dat je dingen op kan vragen. Dat je alvast mutaties kan maken, dat scheelt al zo veel tijd. Al sta je even stil, dan kan je al wat dingen doen. En tegelijk de omgeving in de gaten houden. Bijvoorbeeld met kentekens, je kunt zien of iemand gesignaleerd staat. Nog mooier zou zijn dat het met foto's gekoppeld is, dat je iemand op kan vragen die geen id-kaart bij zich heeft. Als diegene dan zegt 'ik ben die en die', kan je kijken of het klopt (Leidinggevende Bureau Arnhem Noord).

Pilot Zo Spoedig, Slim, Simpel en Samen Mogelijk (ZSM)

Op dit moment is er een pilot van start gegaan in de arrondissementsparketten Amsterdam, Utrecht, Den Haag, Rotterdam en Den Bosch waarbij een snelle afhandeling van veel voorkomende criminaliteitszaken voorop staat. Ketenpartners werken nauw samen zodat de burger zo snel mogelijk weet wat voor sanctie opgelegd wordt. In Noordwijk wordt de afdoening van rijden onder invloed getest met de ZSM-methode. Bij dit strafbare feit werkt ZSM als volgt: Na aanhouding voor rijden onder invloed dient in BVH enkel een mutatie gemaakt te worden. Verdere administratie wordt via een papieren invulformulier afgedaan, zoals gegevens van de betrokkene, rijbewijsgegevens en de uitkomsten van de ademtest en ademanalyse. In geval van invordering van het rijbewijs, kan dit ook verwerkt worden op hetzelfde formulier. Vervolgens wordt er gebeld met de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). De agent legt de zaak aan de medewerker van CVOM voor en laatstgenoemde deelt de agent direct mee wat de sanctie is. De formulieren worden vervolgens gescand en via de mail verzonden naar CVOM. De ZSM aanpak van veel voorkomende criminaliteitszaken kan eigenlijk gezien worden als een manier om BVH te omzeilen, aangezien BVH zo omslachtig werkt. Waar voorheen zaken verwerkt werden in het systeem, worden nu handmatig papieren ingevuld. De politie doet als het ware een stap terug door over te gaan naar papierwerk. Agenten uit Hollands Midden zijn echter wel positief over dit project, het kost agenten veel minder tijd om een artikel 8 verbaal af te handelen. Handmatige afhandeling gaat volgens de agenten sneller dan werken met het BVH systeem. Deze maatregel vergroot de samenwerking tussen het OM en de politie. Zo snel mogelijk na het opdoen van een zaak wordt er contact gelegd met CVOM die de afhandeling coördineert. Een snelle afhandeling van zaken is hierdoor mogelijk.

Één systeem met één wachtwoord

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.1 hebben agenten in Gelderland Midden allerlei wachtwoorden nodig om in de computersystemen te kunnen werken. Agenten gaven aan dat het een stuk makkelijker zou zijn, en tijd zou schelen als er maar een wachtwoord ingevuld hoeft te worden, bijvoorbeeld bij het opstarten van de computer of BVH. Door de invoering van dit wachtwoord krijgt de agent dan toegang tot de systemen waarvoor hij of zij geautoriseerd is. Deze maatregel neemt niet zo zeer de oorzaken van administratieve werkzaamheden weg, maar zorgt er wel voor dat dienders sneller informatie op kunnen vragen en in het systeem kunnen zetten.

6.3 Resumé

Het is duidelijk geworden dat politieagenten wat betreft landelijke zaken terughoudend zijn met het opperen van ideeën ter verbetering van de werkomstandigheden. Zij hebben het idee dat op lokaal niveau daartegen niet veel ingebracht kan worden. Wanneer het gaat over praktische zaken op bureauniveau geven agenten wel ideeën ter verbetering aan. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk ideeën behandeld waarvan agenten denken dat zij de administratieve werkzaamheden kunnen verminderen. Een groot deel van de ideeën trachten de oorzaken van overmatige administratie aan te pakken. De ideeën: het digitaal afhandelen van bekeuringen, het ZSM project en de zogenoemde 'kenmerkenmelding', veranderen iets in de wijze waarop de activiteiten georganiseerd en gecoördineerd zijn. Ze trachten een verandering aan te brengen in het 'loosely coupled system' van de politieorganisatie en samenwerkende organisaties. Andere oplossingen, zoals de taken van het back office vergroten, de aangifte van woninginbraak en de auto van de toekomst veranderen eveneens iets in de coördinatie, maar dan enkel bij de politieorganisatie zelf en niet zozeer in de samenwerking met andere organisaties. Door de coördinatie op deze activiteiten binnen de politieorganisatie te vergroten worden de taken efficiënter uitgevoerd.

7. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

7.1 Inleiding

Dit laatste hoofdstuk presenteert de conclusie en gaat daarmee in op beantwoording van de onderzoeksvraag: 'In hoeverre hebben politieagenten te maken met overmatige administratieve werkzaamheden en wat zijn daar de oorzaken van?' Naar aanleiding van de conclusies zijn enkele aanbevelingen opgesteld. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op het onderzoek.

7.2 Conclusie

Het is vanzelfsprekend dat politieagenten te maken hebben met administratieve werkzaamheden. De politie is belast met de handhaving van de openbare orde, verlening van noodhulp, strafrechtelijke handhaving en het verrichten van taken voor Justitie. De politie mag en kan zijn monopolie op geweld inzetten bij de uitvoering. Bij het uitvoeren van een dergelijk taak is het belangrijk dat de politie verantwoording aflegt over de wijze waarop werkzaamheden zijn uitgevoerd: via processen verbaal en mutaties in het computersysteem BVH. Dit onderzoek wijst uit dat uitvoerende agenten vooral dergelijke mutaties en het schrijven van processen verbaal als noodzakelijke administratie ervaren. Leidinggevenden zagen vooral het corrigeren en beoordelen van het werk van uitvoerende agenten, planningszaken en de arrestantenadministratie als noodzakelijk. Tijdens de interviews zijn verschillende knelpunten op het gebied van administratieve werkzaamheden benoemd waarvan er een aantal onder de noemer overmatige administratieve werkzaamheden kunnen worden geschaard. In het volgende worden deze per politieregio besproken en bij de drie grootste knelpunten wordt ingegaan op de oorzaken.

Haaglanden: Bureau Beresteinlaan

Uitvoerende agenten van bureau Beresteinlaan (politieregio Haaglanden) gaven aan dat de afhandeling van één van de meest voorkomende strafbare feiten, winkeldiefstal, nog steeds niet goed geregeld is. Het is de bedoeling dat het landelijk aangifteformulier winkeldiefstal de agenten administratief werk uit handen neemt, maar het formulier is zo ingewikkeld dat het juist overmatige administratieve werkzaamheden tot gevolg heeft. Bij interviews aan dit bureau werd ook de BETEX-taak benoemd, waarbij agenten burgers opsporen die nog een boete of gevangenisstraf hebben openstaan. Deze taak kost agenten wel veel tijd aangezien ze meerdere malen langs moeten bij de huizen van de burgers; het is echter niet zo zeer administratief werk. Dit punt kan dan ook niet gezien worden als overmatige administratie, maar de BPZ ervaart de uitvoering van BETEX zaken niet als hun taak. Zij zien het als taak van de parketpolitie. Een ander punt dat naar voren kwam tijdens de interviews zijn de stijgende eisen van het OM. Agenten vertelden in interviews dat het OM bijvoorbeeld een dossier terugstuurt met het verzoek dat bepaalde getuigen nog gehoord moeten worden. Het komt zelfs voor dat bij een dergelijke teruggave al wordt aangegeven dat indien de getuigenverklaring geen bijdrage levert aan het bewijs, de zaak alsnog zal worden geseponeerd. Het afnemen en uitwerken van dergelijke getuigenverhoren wordt door de uitvoerende agenten ervaren als overmatig administratief werk.

Het grootste administratieve knelpunt werd benoemd door de leidinggevenden van het bureau: de schaduwadministratie. Bureau Beresteinlaan houdt namelijk een dubbele administratie bij op die gebieden waarop het bureau (onder andere door het OM) afgerekend wordt. Het bureau dient zich aan bepaalde normen te houden, bijvoorbeeld de norm voor de doorlooptijden (75% van de dossiers moet binnen dertig dagen bij het OM liggen) en de norm die stelt dat het percentage fout ingevulde bonnen niet boven de 5% mag liggen. Het

bureau wordt regelmatig aangesproken dat ze bepaalde normen niet behaald zou hebben. Om deze reden houdt het bureau verschillende soorten “schaduwadministratie” bij, naast de al bestaande administratie op hoger niveau. Deze bureau administratie dient als verantwoordingsmiddel om aan te tonen dat de cijfers op hoger niveau niet kloppen. Het is zonde van de tijd dat er energie en capaciteit gestopt wordt in het verantwoorden dat het bureau wel voldoet aan bepaalde normen. De oorzaak van schaduwadministratie van bureau Beresteinlaan kan gevonden worden in het feit dat de politieorganisatie en het OM getypeerd kunnen worden als een ‘loosely coupled system’, activiteiten of afdelingen binnen de organisaties zijn niet sterk met elkaar verbonden en communicatie onderling verloopt traag. Door de verminderde communicatie en coördinatie stelt het OM regelmatig dat bureau Beresteinlaan niet aan bepaalde normen zou voldoen. Het vertrouwen onderling is klein wat tot gevolg heeft dat bureau Beresteinlaan zelf overmatige administratie bij moet houden om aan te kunnen tonen dat zij wel voldoet aan de normen die het OM aan hen stelt.

Gelderland-Midden: Bureau Arnhem Noord en Elst

Agenten van Bureau Elst benoemden de checklist van het OM als irritatiepunt. Dit is een soort samenvatting van wat er gebeurd is in de zaak, zoals wat de aanleiding van de zaak was en wat de verdachte en getuigen verklaard hebben. De belangrijkste informatie staat vermeld in de checklist en deze wordt naar het front office van het OM gestuurd. Op basis van deze checklist bepaalt het OM wat er gaat gebeuren met de zaak; insturen naar een bepaalde afdeling van Justitie, of seponeren. Het maken van de checklist kan gezien worden als overmatig administratief werk, aangezien alle informatie ook in het volledige dossier te vinden is. Tijdens de interviews gaven uitvoerende agenten eveneens aan dat de vele wachtwoorden die zij nodig hebben tijdens hun werk irritatie opwekken. Agenten kunnen over wel 12 wachtwoorden beschikken, zoals voor het inloggen op de werplek, BVH en verschillende systemen binnen BVH. De wachtwoorden – die ook elk op een ander moment verlopen – belemmeren de uitvoering van het administratieve werk. Ze zorgen er voor dat agenten minder snel gegevens op kunnen zoeken en kunnen verwerken in het systeem. Een leidinggevende uit Elst gaf daarnaast aan dat het maken van de planning veel tijd kost doordat er rekening moet worden gehouden met de vele modaliteiten van de agenten. Agenten kunnen namelijk een modaliteit aanvragen, bijvoorbeeld dat ze op woensdag vrij willen hebben. Deze modaliteit blijft voor onbepaalde tijd staan. Alle modaliteiten van de werknemers zorgen er voor dat de leiding overmatig veel tijd moet steken in het opstellen van de roosters.

Het grootste administratieve knelpunt van beiden bureaus uit Gelderland-Midden is de TOBIAS-bon. Het OM stelt richtlijnen en aanwijzingen op waaraan een bon voor een bepaalde overtreding moet voldoen. Dit resulteert in overmatig administratief werk, allerlei zaken dienen bij de bon gevoegd te worden, zoals een plattegrond waar het strafbare feit heeft plaatsgevonden en een uitdraai van de GBA-gegevens van de burger. Vanuit de theorie is te verklaren waarom agenten zo veel informatie op een bon moeten schrijven of zaken bij een bon toe moeten voegen. Het OM is een van de organisaties die deel uit maakt van de taakomgeving van de politie. Het OM voert namelijk het gezag over de politie als het gaat om onderzoeken naar strafbare feiten. Deze hiërarchische verhouding tussen het OM en de politie heeft invloed op de werkwijze van de politie. Het OM legt namelijk als bovengeschatte van de politie regels, richtlijnen, en procedures op. Het OM hanteert een bureaucratische organisatiestijl waarbij dergelijke regels, richtlijnen en procedures belangrijk zijn aangezien zij de uniformiteit van het handelen in de opsporing waarborgen. Het OM controleert aan de hand van deze regelgeving of de politie de opsporingstaak wel zorgvuldig en eerlijk uitvoert. De aard van de situatie dient zo veel mogelijk beschreven te worden, zodat duidelijk wordt of een agent objectief en eerlijk gehandeld heeft.

Hollands Midden: Bureau Noordwijk

Agenten van Bureau Noordwijk gaven aan dat burgers veel mondiger zijn tegenwoordig. Burgers gaan bijvoorbeeld vaker dan voorheen in bezwaar tegen een bekeuring en zij dienen vaker klachten in over onrechtmatige bejegening door agenten. Een bezwaar wordt in behandeling genomen door een verkeersofficier en deze kan de agent vragen om een PV van bevindingen op te maken. De agent dient dan op te schrijven wat hij of zij aantroef en waarom er een bekeuring is uitgeschreven. De dienders zijn van mening dat dergelijke informatie ook terug te vinden is op de bon zelf, bijvoorbeeld het aantal seconden dat het stoplicht op rood stond of het aantal meters dat de auto van de stoep geparkeerd stond. Het opmaken van een PV van bevindingen wordt dan ook ervaren als overmatig administratief werk. Leidinggevendenden gaven aan dat BOSZ, het systeem waarin bijgehouden wordt wie welke zaak in handen heeft en wat de voortgang is, zorgt voor overmatige administratieve werkzaamheden. Leidinggevendenden moeten veel handelingen uitvoeren om bijvoorbeeld een overzicht te krijgen van alle zaken die in behandeling zijn bij de agenten. Tussen elke handeling en muisklik zit een wachttijd; werkzaamheden nemen veel tijd in beslag.

Het grootste administratieve knelpunt bij Bureau Noordwijk betreft het uren verantwoordingssysteem BVCM. Het is eigenlijk de bedoeling dat agenten uitgebreid hun uren verantwoorden in het systeem en daarbij onderscheid maken tussen de verschillende taken. Agenten verantwoorden hun uren echter op een summiere wijze, zoals 9 uur besteed aan noodhulp, of 9 uur aan administratief werk. BVCM is bedoeld om het aantal uren dat agenten aan een bepaald project of taak hebben besteed inzichtelijk te maken, zodat gekeken kan worden of zaken efficiënter georganiseerd kunnen worden. Het inzichtelijk willen maken van de gewerkte uren past bij een bedrijfsmatige organisatiestijl waarbij prestatieafspraken en efficiëntie centraal staan. De afgelopen jaren staat het beleid echter minder in het teken van prestatieafspraken. Het is dan ook te begrijpen dat agenten het niet zo nauw nemen met de urenverantwoording. Politieagenten maken op een dergelijke wijze gebruik van hun beleidsvrijheid dat zij zich niet aan de formele regels van BVCM houden en het algemene organisatiedoel tot efficiëntie ontwijken. Zo trachten zij overmatige administratieve werkzaamheden tegen te gaan.

Naast bovengenoemde administratieve knelpunten speelt het bedrijfsprocessensysteem BVH in alle politiebureaus een grote rol bij de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden. Het systeem is erg omslachtig. Het kost veel tijd om informatie in het systeem te zetten. Elke handeling en muisklik, kost enige tijd waardoor eenvoudige zaken al snel redelijk wat tijd in beslag nemen. Daarnaast hebben agenten het gevoel dat zij meerdere malen dezelfde informatie in het systeem moeten voeren. Tijdens de interviews is tevens gebleken dat BVH regelmatig vastloopt waardoor informatie verloren gaat.

7.3 Aanbevelingen

Aanpak bureaucratie: Neem heel de strafrechtketen onder de loep

Om de bureaucratie bij de politie aan te pakken dient niet alleen naar de politieorganisatie gekeken te worden. Zoals in dit onderzoek aangegeven stelt het OM, als organisatie uit de taakomgeving van de politie, veelal richtlijnen of aanwijzingen op die veel administratief werk veroorzaken voor politieagenten. Het is niet logisch om enkel bij de politieorganisatie op zoek te gaan naar middelen om de bureaucratie te verminderen, terwijl andere organisaties van de strafrechtketen mede 'schuldig' zijn aan het ontstaan van de administratieve werkzaamheden. De opgestelde norm door minister Opstelten – het verminderen van de bureaucratie met 5000 fte – is niet te halen door enkel en alleen te kijken naar de politieorganisatie. Door de regels, richtlijnen en procedures van het OM onder de loep te nemen wordt een oorzaak van overmatig administratief werk aangepakt.

Elke nieuwe richtlijn toetsen

Om de administratieve werkzaamheden in de toekomst tegen te gaan dient elke nieuwe wet of richtlijn uitgebreid getoetst te worden om na te gaan hoeveel administratieve werkzaamheden de nieuwe richtlijn tot gevolg heeft. Indien de gevolgen groot zijn dient na te worden gegaan of de richtlijn wel echt ingevoerd moet worden, of dat deze op een andere wijze gewaarborgd kan worden zodat de administratieve werkzaamheden worden beperkt. Deze aanbeveling tracht de administratieve werkzaamheden bij de oorzaak aan te pakken, aangezien regels en richtlijnen afkomstig van organisaties uit de taakomgeving de administratieve werkzaamheden veroorzaken. Door nieuwe regels en richtlijnen te toetsen wordt getracht de administratieve werkzaamheden niet onnodig te verhogen.

Coördinatie op activiteiten binnen de politieorganisatie vergroten

In hoofdstuk vijf zijn meerdere oplossingen benoemd die de coördinatie op activiteiten binnen de politieorganisatie vergroten, waardoor activiteiten efficiënter kunnen worden uitgevoerd. Dit waren onder andere: de taken van het Back Office vergroten, de meldkamer informatie in BVH laten voeren en agenten laten beschikken over een laptop in de auto. Deze oplossingen nemen de oorzaken van overmatige administratie weg. Het huidige 'loosely coupled system' binnen de politieorganisatie, waarbij weinig communicatie en coördinatie op activiteiten is, wordt hierdoor tegengegaan. Er wordt goed samengewerkt en met behulp van de mogelijke (technische) middelen worden de taken op een zo efficiënt mogelijke wijze uitgevoerd. Het is dan ook raadzaam om te kijken of dergelijke ideeën in de praktijk toegepast kunnen worden.

Meeloopdagen voor politie en Justitie

De kennis van politieagenten over het werk dat medewerkers van het OM uitvoeren, en vice versa is niet optimaal. Daar komt bij dat agenten zich niet kunnen vinden in bepaalde richtlijnen van het OM. Het OM stelt richtlijnen op zonder na te gaan of deze in de praktijk wel haalbaar en uitvoerbaar zijn. Een mogelijk middel om wederzijds begrip te vergroten is het laten meelopen van politieagenten in opleiding bij het OM en werknemers van het OM bij politieagenten op straat. Wellicht zorgt het verhogen van wederzijds begrip er voor dat het OM, als organisatie uit de taakomgeving van de politie, minder regels, richtlijnen en procedures opstelt aangezien zij inziet dat dergelijke regels en richtlijnen het administratief werk van politieagenten buiten proportioneel verhogen.

Één nationale politie: één nationaal beleid

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat er grote verschillen bestaan tussen de politieregio's op organisatorisch gebied en ook in administratieve werkzaamheden. Opmerkelijk was dat de drie politieregio's waarmee meegelopen is allen een andere versie van het bonnenboekje hanteren. Naast de verschillen in lay-out van de bonnen, hebben de 25 politieregio's en de KLPD ook te maken met verschillende richtlijnen en aanwijzingen van het OM. De nationale politie dient een streep te zetten door dit versnipperde beleid. Door een lijn te trekken op dit gebied zullen overbodige aanwijzingen en richtlijnen afgeschaft worden. Meer eenheid in beleid komt daarnaast de communicatie en coördinatie tussen de tien politieregio's en partners vanuit de strafrechtketen ten goede.

Werken aan een nieuw bedrijfsprocessensysteem

Het politiewerk brengt onvermijdelijk administratief werk met zich mee. Agenten dienen uitgebreid op te schrijven hoe een situatie is verlopen en wat de handelingen zijn geweest. Informatie wordt naar het OM doorgestuurd en dient daarnaast beschikbaar te zijn voor collega's bij toekomstige meldingen. Tijdens interviews is naar voren gekomen dat de omslachtigheid en de trage werking van BVH van invloed is op de tijd die agenten aan

administratieve werkzaamheden besteden. Het is van belang dat er een nieuw werkbaar systeem ontwikkeld wordt. Tijdens de ontwikkelingsfase is samenwerking en input van de werkvloer belangrijk. Een goed en snel werkend bedrijfsprocessensysteem is onmisbaar voor politieagenten om hun werk zo goed en efficiënt mogelijk uit te voeren. Indien het mogelijk is voor werknemers van politie en wellicht van Justitie om allen gebruik te maken van het nieuwe systeem, zal het de communicatie en coördinatie onderling ook ten goed komen.

Opfris cursussen BVH

Tijdens de meeloopdiensten is gebleken dat er een groot verschil bestaat in de kennis die agenten hebben over BVH. Bij de invoering van het systeem hebben alle agenten een korte cursus gehad, maar niet elke diender is op de hoogte van alle functies van BVH. Een korte opfriscursus dient dit op te lossen. Deze aanbeveling neemt niet zo zeer de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg, maar zorgt er wel voor dat het werk op een zo efficiënt mogelijke manier wordt uitgevoerd. Het zal nog enige tijd duren eer er een nieuw systeem geïmplementeerd is; met behulp van een opfriscursus kunnen agenten zich redden in de periode totdat het nieuwe systeem werkt.

Het digitaal afhandelen van een bekeuring

Het is aan te raden om te kijken naar de mogelijkheden voor het digitaal afhandelen van een bekeuring. Een dergelijke afhandeling heeft namelijk verschillende voordelen. Wanneer er bijvoorbeeld een verbinding bestaat tussen verschillende organisaties als het GBA, CJIB en RDW kan relevante informatie op een snelle manier verkregen worden. Daarnaast kan het systeem zo opgesteld worden dat er ook direct een controleslag gemaakt wordt, zodat de bonnen niet meer gecontroleerd hoeven te worden op het bureau. Deze aanbeveling neemt de oorzaken van overmatige administratie weg. Op dit moment werken organisaties als de politie, het CJIB en RDW naast elkaar en door het proces te digitaliseren worden verbindingen tussen de organisaties een stuk sterker. Zo wordt getracht het 'loosely coupled system' van de politieorganisatie en samenwerkende organisaties tegen te gaan.

'Kenmerkenmelding' landelijk invoeren

In hoofdstuk vijf is uitgelegd dat Hollands Midden werkt met een 'kenmerkenmelding'. Politieagenten hoeven geen uitgebreide registratieset op te maken bij verkeersongelukken zonder letsel, een mutatie in BVH is voldoende. Een keer per maand worden alle mutaties onder de naam "kenmerkenmelding" verstuurd naar de overkoepelende verzekeringsmaatschappij. Het is aan te raden om deze werkwijze ook in de andere regio's te laten invoeren. Het scheelt agenten in Hollands Midden administratietijd en zal agenten uit overige regio's ook tijd opleveren. Door op een dergelijke wijze een aanrijding zonder letsel af te handelen wordt coördinatie op de activiteit vergroot en wordt er beter samengewerkt tussen politie en verzekeringsmaatschappijen. De overkoepelende verzekeringsmaatschappij speelt een sleutelrol, en geeft informatie door aan onderliggende verzekeringsmaatschappijen.

Cursus tekstverwerking agenten

Zoals gezegd brengt het politiewerk administratief werk met zich mee dat niet altijd te vermijden is. Een manier om de administratietijd in te perken is door agenten in opleiding een tekstverwerkingscursus te laten volgen. Een dergelijke cursus kost weinig tijd en deze kan voorgeschreven worden in de periode wanneer aspirant agenten op school zitten. Het voordeel van een tekstverwerkingscursus is dat de tijd van administratieve werkzaamheden tot het minimum wordt beperkt. Deze aanbeveling neemt niet zo zeer de oorzaken van overmatige administratieve werkzaamheden weg, maar zorgt er wel voor dat het werk op een zo efficiënt mogelijke manier wordt uitgevoerd.

7.4 Reflectie

Het onderzoek naar de administratieve werkzaamheden van de politie kent enkele beperkingen. Allereerst is een groot deel van de resultaten van dit onderzoek tot stand gekomen door het afnemen van interviews. Het risico bestaat dat eigen interpretatie van de agenten een grote rol speelt bij het benoemen van de administratieve werkzaamheden. Agenten kunnen om deze reden juist taken benoemen waarvan zij denken dat ze veel administratief werk omvatten terwijl dit enkel zo ervaren wordt omdat agenten deze taken minder graag uitvoeren. Door mee te lopen met agenten en hun werk te observeren is getracht dit risico te verkleinen. Niet alle administratieve knelpunten zijn echter ook daadwerkelijk in de praktijk geobserveerd. In eerste instantie zou de urenverantwoording van agenten ook dienen als controle middel, maar zoals eerder is beschreven worden de uren niet op een dusdanig uitgebreide manier verantwoord.

Tijdens het onderzoek is eveneens gebleken dat er grote verschillen bestaan tussen de drie politieregio's. In eerste instantie had dit onderzoek tot doel om de administratieve werkzaamheden als één case zien, waarbij de oorzaken en omvang van administratieve werkzaamheden onderzocht werd in drie politieregio's. Maar door de grote verschillen tussen de politieregio's zou men kunnen zeggen dat de administratieve werkzaamheden onderzocht zijn aan de hand van drie casussen (de drie politieregio's). Het is niet met zekerheid te stellen dat de uitkomsten van dit onderzoek ook gelden voor de overige politieregio's. Daar komt bij dat de politieregio's uit de minst verstedelijkte regio's in Nederland niet bij het onderzoek betrokken zijn. De regio's Haaglanden, Hollands Midden en Gelderland-Midden behoren tot de drie meest verstedelijkte regio's. Het zou kunnen zijn dat politieagenten in deze regio's andere overmatige administratieve werkzaamheden ervaren dan agenten uit minder bevolkte gebieden in Nederland.

Een andere beperking van dit onderzoek is dat een deel van de theorieën behandeld in het theoretisch kader niet nader aan bod zijn gekomen tijdens het onderzoek. Het was de bedoeling om politieagenten te vragen naar het proces van formele wet- en regelgeving en de vertaling daarvan in de praktijk (zie bijlage I voor de interviewvragen, onderdeel D). Tijdens de interviews wisten politieagenten echter niet goed wat ze met deze vragen aanmoesten. Om deze reden is dit onderzoek er niet in geslaagd om een link te leggen met theorieën van Griffiths over rechtsinterpretatie en de politiepraktijk. Een laatste beperking van het onderzoek is dat er geen contact is geweest met medewerkers van het OM. Agenten hebben aangegeven dat het OM de administratieve werkzaamheden beïnvloedt. Dit onderzoek belicht echter alleen de kant van de politieorganisatie en niet het OM. Wellicht mist dit onderzoek hierdoor essentiële informatie vanuit het perspectief van het OM.

7.5 Vervolgonderzoek

In de vorige paragraaf is beschreven dat er grote verschillen bestaan tussen de politieregio's in Nederland. Om een beter beeld te krijgen van de administratieve werkzaamheden van politieagenten is het aan te raden om een onderzoek uit te voeren onder een groter aantal korpsen. Zoals besproken bij de aanbevelingen is de politieorganisatie niet alleen verantwoordelijk voor de overmatige administratieve werkzaamheden. Het is dan ook raadzaam om heel de strafrechtketen, en met name het OM, onder de loep te nemen. Tevens wordt aangeraden om een inventarisatie te maken van de administratieve werkzaamheden van de recherche, deze is in dit onderzoek onderbelicht gebleven. Tot slot wordt aangeraden om na invoering van de nationale politie opnieuw een inventarisatie te maken van de administratieve werkzaamheden. Zo kan onderzocht worden of de invoering geleid heeft tot een nationaal beleid in de tien regio's en tot minder administratieve werkzaamheden.

Literatuur lijst

- Babbie, E. (2007). *The practice of Social Research*. Eleventh Edition. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Bressers, H. en Hoogerwerf, A. (1995). *Beleidsevaluatie*. Alphen aan de Rijn: Samnson H.D. Tjeenk Willink.
- Bron, R., Duijneveldt, van I., Waarsing, H., Uden, van A. Vijverberg, W. en Visser, D. (2010). *(Niet) voor de wijk. De tijdsbesteding van wijkagenten*. In opdracht van Ministerie BZK. Den Haag: COT instituut voor veiligheid en crisismanagement & Andersson Elffers Felix
- Centraal Bureau voor de Statistiek, (2008). *Veiligheidsmonitor Rijk 2008*. Voorburg/ Heerlen: CBS
- Çörüz, C. (2011). *Memo meer blauw minder bureaucratie*. Den Haag: CDA- Tweede Kamer Fractie
- Doornbos, N. (2006). *Op verhaal komen: institutionele communicatie in de asielprocedure*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers
- Elzinga, D.J. (2007). Het Politiebestel. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal, E.J. van der Torre (red). *Politie, studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, pp. 87 - 108
- Geerdes, C. (2008). *Huisbezoeken Wet werk en bijstand. Een empirisch rechtssociologisch onderzoek naar de invloed van uitvoeringsambtenaren op grondrechtbescherming en de naleving van geldende normen bij gemeentelijke huisbezoeken in het kader van de handhaving van de Wet werk en bijstand*. Universiteit van Amsterdam
- Geurts, P., (1999), Van probleem naar onderzoek: Een praktische handleiding met COO-cursus, Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Griffiths, J. (1996). *De sociale werking van recht : een kennismaking met de rechtssociologie en rechtsantropologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Groenewegen, P.M. (2010). *Prestatiecontracten bij de Nederlandse politie. Een overzicht van de ontwikkelingen van 2003 t/m 2008*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human Service Organizations*. New Jersey: Prentice-Hall
- Havinga, T. (2000). Uitvoering en handhaving van regelgeving. In: R.J.S. Schwitters (red). *Recht en samenleving in verandering*. Deventer: Kluwer, 127 -154
- Hoekendijk, M.G.M. (2010). *Zakboek strafrecht voor de politie*. Deventer: Kluwer.
- Intedepartementaal Beleidsonderzoek (2003). *Minder regels, meer blauw. Eindrapportage van de werkgroep Doorlichting Regelgeving Executieve Politietaken*.
- Kagan, R., (1978), Rules and the problem of legality. In: *Regulatory justice. Implementing a wageprice freeze*, New York: Russell Sage Foundation, p. 85-97.

Lipsky, M., (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Liedenbaum, C. (2011). *Politiewerk: tussen taak en uitvoering. Een vergelijkend onderzoek naar de basispolitiezorg in Nederland en Noordrijn-Westfalen*. Nijmegen: WLP

Mellema, K. (2008). *Veelplegeradoptie in de kinderschoenen. Een onderzoek naar de uitvoering van de adoptie van veelplegers in de gemeente Hengelo*. Universiteit Twente

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2010). Kamerstuknummer 29 628, nr 218. Den Haag

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011). Kamerstuknummer 29 628, nr 231. Den Haag

Prottas, J., (1979), Distribution of benefits. In: *People-processing. The street-level bureaucrat in public service bureaucracies*, Lexington: D.C. Heath and Company, p. 133-146.

Punch, K.F. (2006). *Developing effective research proposals*. Second Edition. London: SAGE Publications Ltd.

Regeerakkoord CDA en VVD (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Den Haag: Rijksoverheid

Rijksoverheid (2010). *Nationale politie: minder bureaucratie, meer kwaliteit. Opstellen: meer vakmanschap en daadkracht*. Bezocht op 23 mei 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2010/12/14/nationale-politie-minder-bureaucratie-meer-kwaliteit.html>

Smits, J., Edens, R. (2009). *Onderzoek met SPSS en Excel*. Amsterdam: Pearson Education Benelux

Sande, van der J.P. (1999). *Gedragsobservatie. Een inleiding tot systematisch observeren*. Groningen: Wolters Noordhoff.

Sollie, H. (2007). *Adoptie van veelplegers. Opzet en uitvoering van de veelplegeradoptie in politiedistrict Zuid-Twente*. Universiteit Twente.

Tersptra, K. en Havinga, T. (1999) Uitvoering tussen traditie en management. Structuratie en stijlen van beleidsuitvoering, in W. Bakker en F. van Waarden (red). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*, Amsterdam: Boom, 40-67.

Terpstra, J., Havinga, T., (2001). Implementation Between Tradition and Management: Structuration and Styles of Implementation. In: *Law and Policy*, Vol. 23 no. 1, 95 -116.

Torre, van der E.J. (1999). *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Erasmus Universiteit Rotterdam

Torre, van der E.J., Kuppens, J., Ferwerda, H.B., Bolhuis, van V. (2007). *De kerntakendiscussie: verloop, opbrengsten en barrières*. Den Haag, Arnhem, Apeldoorn: COT instituut voor veiligheid en crisismanagement, Advies en Onderzoeksgroep Beke & Politie & Wetenschap.

Vereniging tot samenwerking Politie Nederland (2007). *Basispolitiezorg*. Bezocht op 25 mei 2011 via <http://www.politie.nl/Overdepolitie/watdoetdepolitie/basispolitiezorg.asp>

Vries, de M.S. (2006). De justitiële keten. W. Stol, J. Rijpma, C. Tielenburg, H. Veenhuysen en T. Abbas (red). *Basisboek Integrale Veiligheid*, Bussum: Coutinho, 2006, pp 154 – 167.

Interview uitvoerende politieagent

Ik, Martine Bruinink, studeer Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Op dit moment voer ik in opdracht van de CDA- Tweede Kamerfractie een onderzoek uit naar de bureaucratie binnen de politieorganisatie. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie heeft onlangs het 'aanvalsplan tegen de bureaucratie' gepresenteerd. In dit plan komen verschillende middelen aan bod die de regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak met 25% trachten te verminderen. Het CDA is overtuigd dat er, naast de genoemde middelen uit het aanvalsplan, nog andere mogelijkheden zijn om de administratieve werkzaamheden bij de politie te verminderen. In dit interview zullen voornamelijk vragen aan bod komen die betrekking hebben op de administratieve werkzaamheden van politieagenten. Dit interview, dat ongeveer 45 minuten zal duren, wordt alleen gebruikt voor mijn onderzoek en uw anonimiteit wordt gegarandeerd.

A. Algemeen

1. Welke functie bekleedt u binnen de politieorganisatie?

2. Hoe lang bent u al werkzaam bij de politie?

B. Administratieve werkzaamheden

Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat de politie te maken heeft met een veelheid aan administratieve werkzaamheden. Ik wil het met u hebben over de administratieve werkzaamheden waar u als uitvoerend politieagent zoal mee te maken krijgt.

3a. Wat zijn precies de administratieve werkzaamheden die u als uitvoerend politieagent moet verrichten?

3b. Hoeveel tijd besteedt u per dienst gemiddeld aan administratieve werkzaamheden?

4a. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen administratieve werkzaamheden die noodzakelijk zijn en administratieve werkzaamheden die als 'zinloos' worden ervaren. Welke administratieve werkzaamheden zijn volgens u noodzakelijk?

4b. Zijn er bepaalde administratieve werkzaamheden die u als zinloos ervaart?

5a. Zijn er bepaalde administratieve werkzaamheden die noodzakelijk zijn maar wellicht beter of efficiënter georganiseerd kunnen worden?

5b. Heeft u suggesties hoe deze werkzaamheden georganiseerd kunnen worden?

6. Kunt u nog andere taken/situaties benoemen waarbij u te maken heeft (gehad) met een veelheid aan administratieve werkzaamheden?

7a. Heeft de mate van administratieve werkzaamheden invloed op de uitvoering van uw dagelijkse politietaken?

7b. Zo ja, kunt u dat toelichten?

8a. Krijgt u binnen uw functie en binnen de organisatie de mogelijkheid om ideeën aan te dragen ter verbetering van de administratieve werkzaamheden?

8b. Zo ja, wat gebeurt er met deze ideeën?

C. 'Aanvalsplan tegen de bureaucratie'

Zoals aangegeven heeft Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie onlangs het 'aanvalsplan tegen de bureaucratie' gepresenteerd. Dit plan beschrijft verschillende middelen om de bureaucratie te verminderen aan de hand van drie aanvalsfronten: 'opruimen overbodige en ergerlijke bureaucratie', 'slimmer politiewerk' en 'meer vakmanschap'. Ik ga met u per front een aantal maatregelen bespreken.

Opruimen overbodige en ergerlijke bureaucratie

9. De Minister wil op het eerste front onder andere de aanwijzingen van het OM beperken, een digitaal procesdossier aanmaken en de werktijden van de politie gelijkschakelen met de arbeidstijdenwet. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

Slimmer politiewerk

10. De Minister wil op het tweede front onder andere het Front Office Back Office – concept landelijk invoeren, tweederde van de standaard strafzaken binnen een maand afhandelen en het aangifte volgsysteem landelijk invoeren. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

Meer vakmanschap

11. De Minister wil op het derde front onder andere de verantwoordelijkheid van de diender op het gebied van opleiding en training vergroten en leiderschap binnen de politieorganisatie meer baseren op vertrouwen. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

12a. Heeft u zelf nog opmerkingen over andere maatregelen uit het aanvalsplan?

12b. Heeft u nog overige suggesties of oplossingen ter vermindering van de administratieve werkzaamheden?

D. Wet- en regelgeving

De politieorganisatie krijgt veelal te maken met wet- en regelgeving van bovenaf. U, als uitvoerend politieagent dient de regels toe te passen in de praktijk. Ik wil u wat vragen stellen over het proces van formele wet- en regelgeving en de vertaling daarvan in de praktijk.

13a. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en andere ministeries stellen wetgeving op waar de politie zich aan dient te houden. Voor welke activiteiten zijn er specifieke regels die betrekking hebben op de administratieve werkzaamheden?

13b. Hoe interpreteert u deze regels en op welke wijze gaat u hiermee om in de praktijk?

14. De politieorganisatie heeft te maken met een veelheid aan wet- en regelgeving. Wordt er nog een soort onderscheid gemaakt tussen kernregels en andersoortige regels?

E. Overig

15. Heeft u verder nog vragen of opmerkingen over zaken die niet aan de orde zijn gekomen in het interview en waarover u graag nog wat kwijt wilt?

Interview leidinggevende

Ik, Martine Bruinink, studeer Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. Op dit moment voer ik in opdracht van de CDA- Tweede Kamerfractie een onderzoek uit naar de bureaucratie binnen de politieorganisatie. Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie heeft onlangs het 'aanvalsplan tegen de bureaucratie' gepresenteerd. In dit plan komen verschillende middelen aan bod die de regulering, protocollering en administratieve lasten binnen het politievak met 25% trachten te verminderen. Het CDA is overtuigd dat er, naast de genoemde middelen uit het aanvalsplan, nog andere mogelijkheden zijn om de administratieve werkzaamheden bij de politie te verminderen. In dit interview zullen voornamelijk vragen aan bod komen die betrekking hebben op de administratieve werkzaamheden van politieagenten. Dit interview, dat ongeveer 45 minuten zal duren, wordt alleen gebruikt voor mijn onderzoek en uw anonimiteit wordt gegarandeerd.

A. Algemeen

1. Welke functie bekleedt u binnen de politieorganisatie?

2. Hoe lang bent u al werkzaam bij de politie?

B. Administratieve werkzaamheden

Verschillende onderzoeken hebben uitgewezen dat de politie te maken heeft met een veelheid aan administratieve werkzaamheden. Ik wil het met u hebben over de administratieve werkzaamheden waar u als leidinggevende zoal mee te maken krijgt.

3a. Wat zijn precies de administratieve werkzaamheden die u als leidinggevende moet verrichten?

3b. Hoeveel tijd besteedt u per dienst gemiddeld aan administratieve werkzaamheden?

4a. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen administratieve werkzaamheden die noodzakelijk zijn en administratieve werkzaamheden die als 'zinloos' worden ervaren. Welke administratieve werkzaamheden zijn volgens u noodzakelijk?

4b. Zijn er bepaalde administratieve werkzaamheden die u als zinloos ervaart?

5a. Zijn er bepaalde administratieve werkzaamheden die noodzakelijk zijn maar wellicht beter of efficiënter georganiseerd kunnen worden?

5b. Heeft u suggesties hoe deze werkzaamheden georganiseerd kunnen worden?

6. Kunt u nog andere taken/situaties benoemen waarbij u, of uitvoerende agenten, te maken heeft (gehad) met een veelheid aan administratieve werkzaamheden?

7. Krijgt u van politieagenten wel eens opmerkingen over bepaalde administratieve werkzaamheden die uitgevoerd dienen te worden naar aanleiding van activiteiten?

8. Uit interviews met uitvoerende politieagenten kwam naar voren dat zij de administratieve werkzaamheden op het gebied van ... als zinloos ervaren. Kunt u mij vertellen waarvoor deze administratie gebruikt wordt?

9a. Heeft u de mogelijkheid om ideeën aan te dragen om de administratieve werkzaamheden te verminderen?

9b. Zo nee, waarom is dit het geval?

9c. Zo ja, wat gebeurt er met deze ideeën?

10a. Hebben uitvoerende politieagenten binnen de organisatie de mogelijkheid om ideeën aan te dragen om de administratieve werkzaamheden te verminderen?

10b. Zo nee, waarom is dit het geval?

10c. Zo ja, wat gebeurt er met deze ideeën?

11. Kunt u een aantal ideeën beschrijven die (in het verleden) geopperd zijn om de administratieve werkzaamheden te verminderen?

C. 'Aanvalsplan tegen de bureaucratie'

Zoals aangegeven heeft Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie onlangs het 'aanvalsplan tegen de bureaucratie' gepresenteerd. Dit plan beschrijft verschillende middelen om de bureaucratie te verminderen.

Opruimen overbodige en ergerlijke bureaucratie

12. De Minister wil op het eerste front onder andere de aanwijzingen van het OM beperken, een digitaal procesdossier aanmaken en de werktijden van de politie gelijkschakelen met de arbeidstijdenwet. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

Slimmer politiewerk

13. De Minister wil op het tweede front onder andere het Front Office Back Office – concept landelijk invoeren, tweederde van de standaard strafzaken binnen een maand afhandelen en het aangifte volgsysteem landelijk invoeren. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

Meer vakmanschap

14. De Minister wil op het derde front onder andere de verantwoordelijkheid van de diender op het gebied van opleiding en training vergroten en leiderschap binnen de politieorganisatie meer baseren op vertrouwen. Hoe kijkt u aan tegen deze maatregelen?

15a. Heeft u zelf nog opmerkingen over andere maatregelen uit het aanvalsplan?

15b. Heeft u nog overige suggesties of oplossingen ter vermindering van de administratieve werkzaamheden?

D. Wet- en regelgeving

De politieorganisatie krijgt veelal te maken met wet- en regelgeving van bovenaf. Ik wil u wat vragen stellen over het proces van formele wet- en regelgeving en de vertaling daarvan in de praktijk.

16a. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie en andere ministeries stellen wetgeving op waar de politie zich aan dient te houden. Voor welke activiteiten zijn er specifieke regels die betrekking hebben op de administratieve werkzaamheden?

16b. Hoe interpreteert u deze regels en op welke wijze gaat u hiermee om in de praktijk?

17. De politieorganisatie heeft te maken met een veelheid aan wet- en regelgeving. Wordt er nog een soort onderscheid gemaakt tussen kernregels en andersoortige regels?

D. Overig

18. Heeft u verder nog vragen of opmerkingen over zaken die niet aan de orde zijn gekomen in het interview en waarover u graag nog wat kwijt wilt?

Observatieschema: scorelijst voor het vastleggen van gebeurtenissen

Bijlage II

Observatieschema: scorelijst voor het vastleggen van gebeurtenissen

Algemeen		
1. ONDRZOEK	Betreft welk onderzoek?	1. Haaglanden 2. Gelderland Midden 3. Hollands Midden
2. CASENR	Nummer van deze casus?	Jaar, maand, dag, starttijd
Situatie		
3. DIENST	Vroege, late, nacht of dagdienst?	1. Vroeg 2. Laat 3. Nacht 4. Dag
4. DUUR	Wat is de duur van de situatie?	1. 0-1 minuut 2. 2-5 minuten 3. 6-15 minuten 4. 16-30 minuten 5. 31-60 minuten 6. 61 minuten of meer
5. TIJDTP	Op welk tijdstip kwamen de agenten ter plaatse?	Begintijd:
6. AANL	Wat is de aanleiding tot het optreden?	1. Eigen initiatief agenten 2. Melding bureau / meldkamer 3. Initiatief burger 4. Verzoek collega 5. Vervolgactie eigen werk 6. Afspraak met externe partner 7. Afspraak met burger 8. Vooraf geplande actie 9. Anders
7. CONTACT	Wat is de aard van het contact?	1. Face-to-face 2. Via telefoon 3. Geen contact 4. Via e-mail 5. Anders
8. AARD	Wat is de aard van de situatie / incident? Verkeersovertreding / misdrijf subcategorieën: 1. Geen verlichting 2. Geen helm 3. Geen gordel 4. Rood licht 5. Mobiel bellen 6. Fout parkeren / verkeershinder 7. Papieren niet op orde 8. Niet opvolgen verkeerstekens 9. Rijden zonder bezit rijbewijs 10. Rijden onder invloed 11. Doorrijden na ongeval	<i>Categorie verkeer</i> 1. Ongeval met letsel (met vervoermiddel) 2. Ongeval zonder letsel (met vervoermiddel) 3. Verkeersmisdrijf 4. Regelen van verkeer 5. Defect straatmeubilair / infrastructuur 6. Verkeerscontrole 7. Verkeersovertreding (tijdens surveillance) 8. Staandehouding / controle (tijdens surveillance) 9. Achtervolging scooter 10. Controle kenteken 11. Overig verkeer <i>Categorie Strafrecht/ bijzondere wetten</i> 20. Inbraak woning / bedrijf / hotelkamer / school 21. Diefstal af / uit auto 22. Diefstal van voertuig (ook fiets) 23. Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig) 24. Winkeldiefstal 25. Beroving van persoon / zakkenrollerij 26. Overval van bank / winkel / bedrijf 27. Verdovende middelen (waaronder hennep)

		28. Wapens en vuurwapens 29. Mishandeling / huiselijk geweld 30. Bedreiging / stalking 31. Vernieling / baldadigheid 32. Oplichterij, bedrog, fraude 33. Zeden 34. Verdachte situatie 35. Arrestatiebevel / openstaande boete 36. Uitkijken naar (gesignaleerde) personen / auto's 37. Belediging 38. Overig (strafrecht, bijzondere wetten). <i>Categorie openbare orde / hulpverlening</i> 40. Ruzie / onenigheid (anders dan 41 en 42) 41. Relatieproblemen / gezinsproblematiek 42. Burenruzie 43. Geluidsoverlast uit woning 44. Milieu (bijv. verkeerd aanbieden van afval) 45. Personen met psychiatrische problemen, dementerende personen, verwaarloosde personen (junks, zwervers) 46. Gevaarlijke situaties (niet verkeer) 47. Vermiste personen 48. Hulpverlening t.a.v. onwel persoon 49. Verloren / gevonden goederen (ook fiets) 50. Burger stelt vraag 51. Geplande acties (bijv. preventief fouilleren) 52. Toezicht evenementen 53. Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.) 54. Brand <i>Categorie overig</i> 60. Loos alarm / vals alarm 61. Klus / boodschap / interne opdracht 62. Afnemen verhoor / opnemen verklaring 63. Opnemen aangifte 64. Helpen collega 65. Praatje met het publiek maken 66. Praatje externe partner maken 67. Overleg externe partners (structureel) 68. Spreekuur voor burgers 69. Overig 70. Voorlichting / Preventie activiteiten
9. INZET	Politie-inzet?	0. Ja, ter plaatse met politieagenten met wie wordt meegelopen 1. Ja, ter plaatse ook met andere politiemensen (noodhulp / wijkagenten / rechercheurs / speciale eenheden / politiechef etc.)
10. BEKPERS	Hebben de agenten te doen met een voor hen bekend persoon?	0. Nee 1. Ja
11. BEKPRO	Hebben de agenten te doen met een voor hen bekend probleem?	0. Nee 1. Ja, nl.
12. CONPUB	Hebben agenten tijdens de situatie contact met (semi)publieke instellingen (scholen, woningbouwvereniging, gemeente, ziekenhuis e.d.)?	0. Nee 1. Ja Benoemen instantie:

13. CONAMB	Hebben agenten tijdens de situatie contact met (nood-)hulpdiensten van de ambulance, brandweer?	0. Nee 1. Ja Benoemen instantie:
14. CONWELZ	Hebben agenten tijdens de situatie contact met hulpverlenings- en welzijnsinstellingen?	0. Nee 1. Ja Benoemen instantie:
15. CONAND	Hebben agenten tijdens de situatie contact met andere personen / instanties?	0. Nee 1. Ja Benoemen instantie / persoon:
Activiteit		
16. ACTIV	Wordt n.a.v. situatie t.p. activiteiten uitgevoerd?	0. Nee 1. Ja
17. WELACT	Wat was de reden om t.p. wel een activiteit uit te voeren?	0. Activiteit uitvoeren is noodzakelijk 1. Het is een kleine activiteit die makkelijk uit te voeren is 2. Activiteit brengt weinig administratieve lasten met zich mee 3. De kans dat de activiteit helpt/slaagt is groot, dus de investering is de tijd en moeite waard 4. Anders, nl. 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)
18. GEENACT	Wat was de reden om t.p. geen activiteiten uit te voeren?	0. Ter plaatse is niets aangetroffen 1. Situatie rustig en/of voorbij, verder geen optreden noodzakelijk. 2. Situatie is / wordt door burger(s) zelf opgelost 3. Andere collega's handelen het af 4. Situatie aan de gang, agenten zien zelf geen directe aanleiding om op te treden 5. Het is een grote activiteit die moeilijk uit te voeren is 6. Activiteit brengt (te) veel administratieve lasten met zich mee 7. De kans dat de activiteit helpt/slaagt is klein, dus de investering is de tijd en moeite niet waard 8. Anders, nl. 9. n.v.t. (wel activiteit uitgevoerd)
19. GESP	Voeren de agenten n.a.v. situatie gesprek?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
20. GELBEH	Beslissen de agenten op basis van aspecten uit de interactie met het persoon wat de vervolgstappen worden?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
21. INTERREG	Heeft de interactie met de persoon invloed op de wijze waarop de agenten regels interpreteren?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
22. INFOV	Brengen de agenten de persoon voldoende op de hoogte van relevante informatie voor vervolgstappen / aanvullende diensten?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
23. DINFOV	Wordt de persoon op een duidelijke en begrijpelijke wijze op de hoogte gebracht van relevante informatie?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
24. OINFOV	Wordt relevante informatie op een neutrale wijze overgebracht?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)

25. BEMIDD	Bemiddelen agenten n.a.v. de situatie?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
26. ADVIES	Geven agenten n.a.v. situatie advies aan de burger?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
27. WAARSCH	Geven de agenten n.a.v. de situatie een waarschuwing?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
28. HULP	Verlenen de agenten n.a.v. situatie hulp?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
29. NATREK	Trekken de agenten persoon / kenteken / papieren na?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
30. BLATEST	Nemen de agenten bij bestuurder een blaastest af?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
31. PERFOUIL	Fouilleren agenten de aangetroffen persoon?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
32. OPSPO	Verrichten agenten n.a.v. situatie opsporingshandelingen?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
33. BEKEUR	Delen agenten n.a.v. situatie bekeuring/ proces verbaal uit?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
34. AANGIFTE	Nemen agenten n.a.v. situatie ook een aangifte op?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
35. AANH	Verrichten agenten n.a.v. situatie arrestatie / aanhouding?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen contact geweest)
36. DOORVW1	Verwijzen de agenten n.a.v. situatie de zaak door aan andere politieonderdelen?	0. Nee 1. Ja, naar wijkpolitie 2. Ja, naar noodhulp 3. Ja, naar recherche 4. Ja, naar speciale teams 5. Ja, naar opsporingsassistenten 6. Ja, anders 7. Ja, naar meldkamer 8. Ja, naar bureau
37. DOORVERW2	Verwijzen de agenten n.a.v. situatie de zaak door aan anderen of andere instanties buiten de politie?	0. Nee 1. Ja, naar ambulance, brandweer 2. Ja, naar hulpverlenings- en welzijnsinstellingen 3. Ja, naar (semi)publieke instanties 4. Ja, naar andere personen / organisaties
38. ANDACT	Andere activiteiten n.a.v. situatie ondernomen?	0. Nee 1. Ja, nl.
39. UITVAGT	Activiteiten door agenten met wie wordt meegelopen uitgevoerd?	0. Nee, door: 1. Ja 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)
40. UITAMB	Zijn hulpverleners van brandweer / ambulance betrokken bij activiteit?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)
41. UITWELZ	Zijn hulpverleners / welzijnswerkers betrokken bij uitvoering activiteit?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)
42. UITPUB	Zijn personen van publieke instellingen betrokken bij uitvoering activiteit?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)

43. UITAND	Zijn er andere personen / instanties betrokken bij de uitvoering van activiteit?	0. Nee 1. Ja, nl. 9. n.v.t. (geen activiteit uitgevoerd)
Afhandeling		
44. COFO	Is er contact geweest met FOBO?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (geen front office back office systeem)
45. AFGEDAAN	Is de situatie ter plaatse voor de agenten afgedaan?	0. Nee, situatie ter plaatse is voor de agenten niet afgedaan, aanvullende activiteiten nodig 1. Ja, situatie ter plaatse is voor de agenten met de verrichte activiteiten afgedaan 2. Ja, ter plaatse is niets aangetroffen en daarmee is de situatie afgedaan. 3. Ja, collega's handelen het verder af 4. Collega's FOBO handelen het verder administratief af 4. Anders
46. INBEHAND	Wat is de reden dat de situatie ter plaatse voor de agenten nog niet is afgedaan?	0. Nader contact opnemen (of vervolgspraak) met instanties 1. Nader contact opnemen (of vervolgspraak) met burgers 2. Nadere opsporingswerkzaamheden, agenten moeten hiervoor op een later moment terug 3. (Spoed)melding kwam ertussen (agenten moeten op een later tijdstip terug) 4. Administratieve afhandeling vereist 5. Anders 9. n.v.t. (situatie wel afgedaan)
47. EINDTIJD	Op welk tijdstip vetrekken de agenten?	Vertrektijd:
Bureau		
48. TIJDBUR	Tijd op het bureau?	Bureautijd:
Welke activiteiten hebben de agenten i.v.m. verdachte / arrestant ontplooid?		
49. BURVERDA	Aanwezigheid op bureau vanwege verdachte, arrestant n.a.v. situatie?	0. Nee 1. Ja
50. VERKLA	Afnemen verklaring, verhoor?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen verdachte / arrestant op bureau
51. PROCES	Verwerken proces verbaal van aanhouding/ aangifte?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen verdachte / arrestant op bureau
52. ALCTEST	Afnemen alcohol/ drugtest?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen verdachte / arrestant op bureau
53. VERAND	Anders, nl:	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen verdachte / arrestant op bureau
Welke activiteiten hebben de agenten i.v.m. administratie ontplooid?		
54. BURADM	Aanwezigheid op bureau vanwege administratie n.a.v. situatie?	0. Nee 1. Ja
55. ADMREG	Registratie, mutatie in politiesysteem?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau
56. ADMBEK	Administratief verwerken bekeuring?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau

57. ADMPV	Administratief verwerken proces verbaal (aangifte, aanhouding)?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau
58. INFVER	Informatie verwerken en verzenden aan / voor andere ketenpartners	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau
59. CONTROL	Controleren informatie opgesteld door back office	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau
60. ADMAND	Anders, nl.	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. geen administratie op bureau
61. TIJDADM	Totale duur administratieve werkzaamheden	1. 0-1 minuut 2. 2-5 minuten 3. 6-15 minuten 4. 16-30 minuten 5. 31-60 minuten 6. 61 minuten of meer 9. n.v.t. (geen administratie)
Andere activiteiten op bureau?		
62. PAUZE	Aanwezigheid vanwege pauze?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
63. OVERLEG	Aanwezigheid vanwege overleg?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
64. BURGER	Aanwezigheid vanwege te woord staan burger / afspraak burger voor aangifte opname?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
65. RAADPLE	Aanwezigheid vanwege raadplegen politiebestanden?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
66. TELMAIL	Aanwezigheid vanwege telefoon / email burger?	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
67. URENREG	Urenregistratie	0. Nee 1. Ja 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
68. AANWAND	Aanwezigheid vanwege iets anders?	0. Nee 1. Ja, nl. 9. n.v.t. (niet op bureau geweest)
69. EINDBUR	Wat is de eindtijd van activiteiten op het bureau?	Eindtijd:

AANGIFTEFORMULIER WINKELDIEFSTAL

toelichting op achterzijde tweede blad

Onderneming: soort onderneming: ☐ NV ☐ BV ☐ VOF ☐ anders, nl.

postcode: vestigingsplaats: telefoonnummer:

1	Aangever (1e ondergetekende) naam (geboortenaam/gehuwdenaam) voornamen geboortedatum geboorteplaats	
2	☐ Omschrijving van het geconstateerde in eigen bewoordingen Op dag, 20 , omstreeks uur, heeft ☐ 1e ☐ 2e ☐ 3e ondergekende gezien dat: 	
3a	☐ Hij*) zag dat deze persoon, respectievelijk personen, het goed, respectievelijk de goederen in de binnenzak steken.	
3b	☐ Hij*) zag dat deze persoon, respectievelijk personen, zonder het goed, respectievelijk de goederen te hebben betaald en zonder deze ter betaling te hebben aangeboden, de zaak verliet(en).	
4	☐ Hij*) zag dat deze persoon, respectievelijk personen, zonder het goed, respectievelijk de goederen te hebben betaald en zonder deze ter betaling te hebben aangeboden, de kassa(is) passeerde(n) en zich begaf respectievelijk begaven in de richting van de uitgang.	
5	☐ Op dag, 20 , omstreeks uur, heeft ☐ 1e ☐ 2e ☐ 3e ondergetekende bemerkt dat de elektronische diefstalbeveiliging, waarmee het pand waarin de onderneming haar bedrijf uitoefent is uitgerust, in werking trad bij het passeren van het beveiligingssysteem door de onder 10 genoemde persoon respectievelijk personen.	
6	☐ Nadat de ☐ 1e ☐ 2e ☐ 3e dat deze persoon, respectievelijk personen heeft aangesproken met bekendmaking van zijn*) functie:	
7	☐ is respectievelijk zijn deze op verzoek vrijwillig meegegaan naar een onderzoekruimte in dit pand.	
8	☐ is respectievelijk zijn deze aangehouden en overgebracht naar een onderzoekruimte in dit pand door: (naam van degene die aangehouden heeft en tijdstip van aanhouding)	
9	☐ Met toestemming van de onder 10 genoemde persoon respectievelijk personen is onderzocht. Daarbij is het volgende goed, respectievelijk zijn de volgende goederen van genoemde onderneming aangetroffen: Totale verkoopwaarde: € Tevens is het volgende goed, respectievelijk zijn de volgende goederen, niet zijnde van genoemde onderneming aangetroffen: 	
10	☐ Deze persoon gaf, respectievelijk personen gaven op te zijn: 1 2 naam voornamen geboortedatum geboorteplaats adres postcode/woonplaats	
11	☐ Het goed resp. de goederen van genoemde onderneming zijn met toestemming teruggenomen. Na teruggave van de goederen is er ☐ wel ☐ geen schade. Omvang schadebedrag € In geval van schade: aangever wenst zich ☐ wel ☐ niet te stellen als benadeelde als deze zaak ter terechtzitting wordt behandeld.	
12	☐ Genoemde persoon, respectievelijk personen, alsmede het goed, respectievelijk de goederen, niet zijnde van genoemde onderneming, is respectievelijk zijn aan u overgedragen.	
13a	☐ 1e Ondergetekende verklaart door bovengenoemde onderneming gemachtigd te zijn aangifte te doen en verklaart dat aan niemand toestemming is verleend om het goed, respectievelijk de goederen, welke de onderneming in eigendom toebehoort, respectievelijk toebehoren, weg te nemen en zich zonder betaling toe te eigenen. <i>Indien geen sprake is van een eenmansbedrijf</i>	
13b	☐ 1e Ondergetekende verklaart te zijn gemachtigd door de rechtspersoon in wiens dienstverband hij* staat, tot het afhandelen van deze aangifte. (plaats en datum) (handtekening aangever)	
14	☐ Van het vorenvermelde was, respectievelijk waren de navolgende persoon, respectievelijk personen getuige: (2e ondergetekende) (3e ondergetekende) naam voornamen geboortedatum geboorteplaats adres postcode/woonplaats handtekening	
15	Na ontvangst is deze aangifte mede-ondertekend door mij: van (regio)politie te (plaats en datum) (handtekening opsporingsambtenaar)	

Toelichting

- Dit aangifteformulier kan uitsluitend worden gebruikt als de dader bekend is bij de winkelier, bijvoorbeeld wanneer de dader door de politie wordt opgehaald.
- Dit aangifteformulier moet nauwkeurig en geheel worden ingevuld.
- Als bijlage bij dit aangifteformulier kan een lijst met goederen worden gevoegd.

Bijlage IV

Tabel 2a. Overzicht tijdsduur per situatie bureau Beresteinlaan

			Wat is de duur van de situatie?						Totaal
			0-1 minuut	2-5 minuten	6-15 minuten	16-30 minuten	31-60 minuten	61 minuten of meer	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Ongeval met letsel (met vervoermiddel)	Aantal	0	0	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	,0%	2,2%
	Verkeersmisdrijf	Aantal	0	1	1	0	0	0	2
		Percentage	,0%	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	0	1	3	0	0	0	4
		Percentage	,0%	2,2%	6,7%	,0%	,0%	,0%	8,9%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Controle kenteken	Aantal	6	1	0	0	0	0	7
		Percentage	13,3%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	15,6%
	Overig verkeer	Aantal	1	1	0	0	0	0	2
		Percentage	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Inbraak woning / bedrijf / hotelkamer / school	Aantal	0	0	1	2	0	0	3
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	4,4%	,0%	,0%	6,7%
	Diefstal van voertuig (ook fiets)	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig)	Aantal	0	0	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	,0%	2,2%
	Winkeldiefstal	Aantal	0	0	0	1	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	2,2%	,0%	,0%	2,2%
	Mishandeling / huiselijk geweld	Aantal	0	0	1	1	1	0	3
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	2,2%	2,2%	,0%	6,7%
	Verdachte situatie	Aantal	0	0	3	0	0	0	3
		Percentage	,0%	,0%	6,7%	,0%	,0%	,0%	6,7%
	Arrestatiebevel	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Uitkijken naar (gesignaleerde) personen / auto's	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Geluidsoverlast uit woning	Aantal	1	1	1	0	0	0	3
		Percentage	2,2%	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	6,7%
	Personen met psychische problemen, dementerende personen, verwaarloosde personen (junks, zwerwers)	Aantal	0	1	1	0	0	0	2
		Percentage	,0%	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Gevaarlijke situaties (niet verkeer)	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Burger stelt vraag	Aantal	0	0	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	,0%	2,2%
	Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstooljes etc.)	Aantal	0	0	2	0	0	0	2
		Percentage	,0%	,0%	4,4%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Brand	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	0	2	0	0	0	0	2
		Percentage	,0%	4,4%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Klus / boodschap /interne opdracht	Aantal	1	0	0	0	0	0	1
		Percentage	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Voorlichting / Preventie activiteiten	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
Totaal	Aantal	9	10	17	4	4	1	45	
	Percentage	20,0%	22,2%	37,8%	8,9%	8,9%	2,2%	100,0%	

Tabel 2b. Overzicht totale administratieve werkzaamheden per situatie bureau Beresteinlaan

			Totale duur administratieve werkzaamheden						Totaal
			2-5 minuten	6-15 minuten	16-30 minuten	31-60 minuten	61 minuten of meer	N.v.t. geen administratie	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Ongeval met letsel (met vervoermiddel)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Verkeersmisdrijf	Aantal	1	1	0	0	0	0	2
		Percentage	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	0	1	0	0	0	3	4
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	6,7%	8,9%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Controle kenteken	Aantal	1	0	0	0	0	6	7
		Percentage	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	13,3%	15,6%
	Overig verkeer	Aantal	0	0	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%	4,4%
	Inbraak woning / bedrijf / hotelkamer / school	Aantal	0	1	1	0	1	0	3
		Percentage	,0%	2,2%	2,2%	,0%	2,2%	,0%	6,7%
	Diefstal van voertuig (ook fiets)	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Winkeldiefstal	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Mishandeling / huiselijk geweld	Aantal	0	1	0	1	0	1	3
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	2,2%	,0%	2,2%	6,7%
	Verdachte situatie	Aantal	0	0	0	0	0	3	3
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	6,7%	6,7%
	Arrestatiebevel	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Uitkijken naar (gesignaleerde) personen / auto's	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%
	Geluidsoverlast uit woning	Aantal	0	1	0	0	0	2	3
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	,0%	,0%	4,4%	6,7%
	Personen met psychische problemen, dementerende personen, verwaarloosde personen (junks, zwervers)	Aantal	0	1	0	1	0	0	2
		Percentage	,0%	2,2%	,0%	2,2%	,0%	,0%	4,4%
	Gevaarlijke situaties (niet verkeer)	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Burger stelt vraag	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.)	Aantal	1	1	0	0	0	0	2
		Percentage	2,2%	2,2%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%
	Brand	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	0	0	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	4,4%	4,4%
	Klus / boodschap /interne opdracht	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
	Voorlichting / Preventie activiteiten	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,2%	2,2%
Totaal		Aantal	3	11	1	2	1	27	45
		Percentage	6,7%	24,4%	2,2%	4,4%	2,2%	60,0%	100,0%

Tabel 2c. Overzicht tijdsduur per situatie bureau Arnhem Noord

			Wat is de duur van de situatie?						Totaal
			0-1 minuut	2-5 minuten	6-15 minuten	16-30 minuten	31-60 minuten	61 minuten of meer	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Ongeval met letsel (met vervoermiddel)	Aantal	0	0	1	0	0	1	2
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	,0%	3,3%	6,7%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	0	5	1	0	0	0	6
		Percentage	,0%	16,7%	3,3%	,0%	,0%	,0%	20,0%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	0	2	0	0	0	0	2
		Percentage	,0%	6,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	6,7%
	Controle kenteken	Aantal	1	0	0	0	0	0	1
		Percentage	3,3%	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Diefstal af / uit auto	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Winkeldiefstal	Aantal	0	0	2	1	0	0	3
		Percentage	,0%	,0%	6,7%	3,3%	,0%	,0%	10,0%
	Mishandeling / huiselijk geweld	Aantal	0	0	1	1	0	0	2
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	3,3%	,0%	,0%	6,7%
	Verdachte situatie	Aantal	0	2	0	0	0	0	2
		Percentage	,0%	6,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	6,7%
	Uitkijken naar (gesignaleerde) personen / auto's	Aantal	0	0	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%	,0%	3,3%
	Overig (strafrecht, bijzondere wetten)	Aantal	0	0	0	0	1	1	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%	6,7%
	Burenruzie	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%
	Milieu (bijv. het verkeerd aanbieden van afval)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	3,3%	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Gevaarlijke situaties (niet verkeer)	Aantal	0	0	0	1	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	,0%	,0%	3,3%
	Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.)	Aantal	0	2	0	0	0	0	2
		Percentage	,0%	6,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	6,7%
	Brand	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	3,3%	,0%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Afnemen verhoor / opnemen verklaring	Aantal	0	0	0	1	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	,0%	,0%	3,3%
Totaal	Aantal	1	13	7	4	2	3	30	
	Percentage	3,3%	43,3%	23,3%	13,3%	6,7%	10,0%	100,0%	

Tabel 2d. Overzicht totale administratieve werkzaamheden per situatie bureau Arnhem Noord

			Totale duur administratieve werkzaamheden				Totaal
			2-5 minuten	6-15 minuten	16-30 minuten	N.v.t. geen administratie	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Ongeval met letsel (met vervoermiddel)	Aantal	0	0	1	1	2
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	3,3%	6,7%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	3	0	0	3	6
		Percentage	10,0%	,0%	,0%	10,0%	20,0%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	6,7%	6,7%
	Controle kenteken	Aantal	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%
	Diefstal af/ uit auto	Aantal	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%
	Winkeldiefstal	Aantal	0	1	2	0	3
		Percentage	,0%	3,3%	6,7%	,0%	10,0%
	Mishandeling / huiselijk geweld	Aantal	0	1	0	1	2
		Percentage	,0%	3,3%	,0%	3,3%	6,7%
	Verdachte situatie	Aantal	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	6,7%	6,7%
	Uitkijken naar (gesignaleerde) personen / auto's	Aantal	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	3,3%
	Overig (strafrecht, bijzondere wetten)	Aantal	0	2	0	0	2
		Percentage	,0%	6,7%	,0%	,0%	6,7%
	Burenruzie	Aantal	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	3,3%
	Milieu (bijv. het verkeerd aanbieden van afval)	Aantal	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%
	Gevaarlijke situaties (niet verkeer)	Aantal	0	1	0	0	1
		Percentage	,0%	3,3%	,0%	,0%	3,3%
	Overige overlast/ openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.)	Aantal	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	6,7%	6,7%
	Brand	Aantal	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	3,3%	3,3%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	1	0	0	0	1
		Percentage	3,3%	,0%	,0%	,0%	3,3%
	Afnemen verhoor / opnemen verklaring	Aantal	0	0	1	0	1
		Percentage	,0%	,0%	3,3%	,0%	3,3%
Totaal	Aantal	4	5	6	15	30	
	Percentage	13,3%	16,7%	20,0%	50,0%	100,0%	

Tabel 2e. Overzicht tijdsduur per situatie bureau Noordwijk

			Wat is de duur van de situatie?						Totaal
			0-1 minuut	2-5 minuten	6-15 minuten	16-30 minuten	31-60 minuten	61 minuten of meer	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Verkeerscontrole	Aantal	0	0	0	1	2	0	3
		Percentage	,0%	,0%	,0%	2,9%	5,7%	,0%	8,6%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	2	0	4	0	0	0	6
		Percentage	5,7%	,0%	11,4%	,0%	,0%	,0%	17,1%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	0	0	1	1	0	0	2
		Percentage	,0%	,0%	2,9%	2,9%	,0%	,0%	5,7%
	Controle kenteken	Aantal	2	0	0	0	0	0	2
		Percentage	5,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	5,7%
	Overig verkeer	Aantal	0	2	0	0	0	0	2
		Percentage	,0%	5,7%	,0%	,0%	,0%	,0%	5,7%
	Inbraak woning / bedrijf / hotelkamer / school	Aantal	0	0	0	1	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	2,9%	,0%	,0%	2,9%
	Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Vernieling / baldadigheid	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Verdachte situatie	Aantal	0	0	2	0	0	0	2
		Percentage	,0%	,0%	5,7%	,0%	,0%	,0%	5,7%
	Overig (strafrecht, bijzondere wetten)	Aantal	0	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
	Ruzie / onenigheid (anders dan 41, 42)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Milieu (bijv. het verkeerd aanbieden van afval)	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.)	Aantal	0	4	6	0	0	0	10
		Percentage	,0%	11,4%	17,1%	,0%	,0%	,0%	28,6%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	0	1	0	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Opnemen aangifte	Aantal	0	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%
Totaal	Aantal	4	10	15	3	2	1	35	
	Percentage	11,4%	28,6%	42,9%	8,6%	5,7%	2,9%	100,0%	

Tabel 2f. Overzicht totale administratieve werkzaamheden per situatie bureau Noordwijk

			Totale duur administratieve werkzaamheden					Totaal
			0-1 minuut	2-5 minuten	6-15 minuten	61 minuten of meer	N.v.t. geen administratie	
Wat is de aard van de situatie/ incident?	Verkeerscontrole	Aantal	2	1	0	0	0	3
		Percentage	5,7%	2,9%	,0%	,0%	,0%	8,6%
	Verkeersovertreding (tijdens surveillance)	Aantal	1	1	2	0	2	6
		Percentage	2,9%	2,9%	5,7%	,0%	5,7%	17,1%
	Staandehouding/ controle (tijdens surveillance)	Aantal	1	0	0	0	1	2
		Percentage	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%	5,7%
	Controle kenteken	Aantal	0	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	5,7%	5,7%
	Overig verkeer	Aantal	0	0	0	0	2	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	5,7%	5,7%
	Inbraak woning / bedrijf / hotelkamer / school	Aantal	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Diefstal van goederen (niet zijnde voertuig)	Aantal	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
	Vernieling / baldadigheid	Aantal	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
	Verdachte situatie	Aantal	0	0	0	1	1	2
		Percentage	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%	5,7%
	Overig (strafrecht, bijzondere wetten)	Aantal	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Ruzie / onenigheid (anders dan 41, 42)	Aantal	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
	Milieu (bijv. het verkeerd aanbieden van afval)	Aantal	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
	Overige overlast / openbare orde problemen op straat (jeugdoverlast, openbare dronkenschap, opstootjes etc.)	Aantal	1	5	0	0	4	10
		Percentage	2,9%	14,3%	,0%	,0%	11,4%	28,6%
	Loos alarm / vals alarm	Aantal	0	1	0	0	0	1
		Percentage	,0%	2,9%	,0%	,0%	,0%	2,9%
	Opnemen aangifte	Aantal	0	0	0	0	1	1
		Percentage	,0%	,0%	,0%	,0%	2,9%	2,9%
Totaal	Aantal		5	10	2	1	17	35
	Percentage		14,3%	28,6%	5,7%	2,9%	48,6%	100,0%