

Vijfde onderzoek vorming nationale politie

Vijfde voortgangsonderzoek naar de vorming van de nationale politie; het opsporingsproces in de basisteams en de districtsrecherche

Inhoud

Inleiding	3
Leeswijzer	4
1. De beoogde inrichting van het opsporingsproces.....	5
1.1 Het landelijk kader.....	5
1.2 Casescreeenen.....	7
1.3 Sturen	8
2. Bevindingen.....	9
2.1 Momentopname in dynamische omgeving.....	9
2.2 Screenen.....	9
2.2.1 Toedelen van rollen aan functionarissen	9
2.2.2 Plaats van het screenen.....	10
2.2.3 Toewijzing aan basisteam of districtsrecherche	10
2.2.4 Capaciteitsoverweging bij de toedeling	10
2.2.5 Betrokkenheid van het OM bij de screening.....	11
2.3 Sturen	11
2.3.1 Sturen van de opsporing in de basisteams.....	11
2.3.2 Toebedelen van zaken aan het basisteam	12
2.3.3 Sturen van de opsporing in de districtsrecherche.....	12
2.3.4 Overdracht van zaken van het basisteam naar de districtsrecherche	13
2.3.5 Betrokkenheid van het OM bij het sturen.....	13
2.4. Benoemde risico's	14
2.4.1. Prioritering.....	14
2.4.2. Personele bezetting.....	14
2.4.3 Informatievoorziening	15
2.4.4 Kwaliteit van de medewerkers	15
2.4.5 Terugtrekking OM	15
2.4.6 Ondersteuning.....	15
2.5. Analyse van de verschillen	16
2.5.1 Afwijken van het landelijk kader	16
2.5.2 Redenen voor de verscheidenheid.....	16
2.5.3 Invloed van de verschillen	17
3. Risico's.....	18
4. Aanbevelingen.....	20
Bijlage 1: Procesplaten bij het landelijk werkingsdocument.....	21
Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen	23

Inleiding

De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt gedurende de looptijd van de reorganisatie van de politie toezicht op de vorming van de nationale politie. In dit kader rapporteert zij elk half jaar aan de minister over de voortgang, zodat deze de resultaten kan meezenden met zijn voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer. Tot nu toe heeft dit vier maal plaatsgevonden.

Op verzoek van de minister kijkt de Inspectie vanaf de derde ronde van haar toezicht op de vorming van de nationale politie vooral vooruit naar mogelijke risico's. Hiermee hebben de voortgangsonderzoeken een bijzonder karakter. De Inspectie onderzoekt geen staande situatie maar een proces in uitvoering in een omgeving waarin veel onzeker is. Het zijn onderzoeken waarin de uiteindelijk gewenste situatie vaak nog enkele jaren in de toekomst ligt. Het zijn exploratieve onderzoeken waarbij wordt gekeken of de ambities die de nationale politie heeft in de praktijk al zichtbaar worden.

In deze vijfde ronde van onderzoek naar de vorming van de nationale politie zijn de risico's geïventariseerd voor het verder in werking brengen van de opsporing in de basisteams en de districtsrecherche op de wijze zoals met de vorming van de nationale politie is beoogd.

Het onderzoek richt zich op de startfase van de aanpak van veel voorkomende criminaliteit (VVC) en High Impact Crimes (HIC). De aanpak kan zowel incidentgericht plaatsvinden (voor VVC en HIC) als probleemgericht (voor HIC). Beide zijn onderzocht.

De startfase van de aanpak wordt gevormd door het casescreenen van zaken en het sturen daarop bij de basisteams en de districtsrecherche.

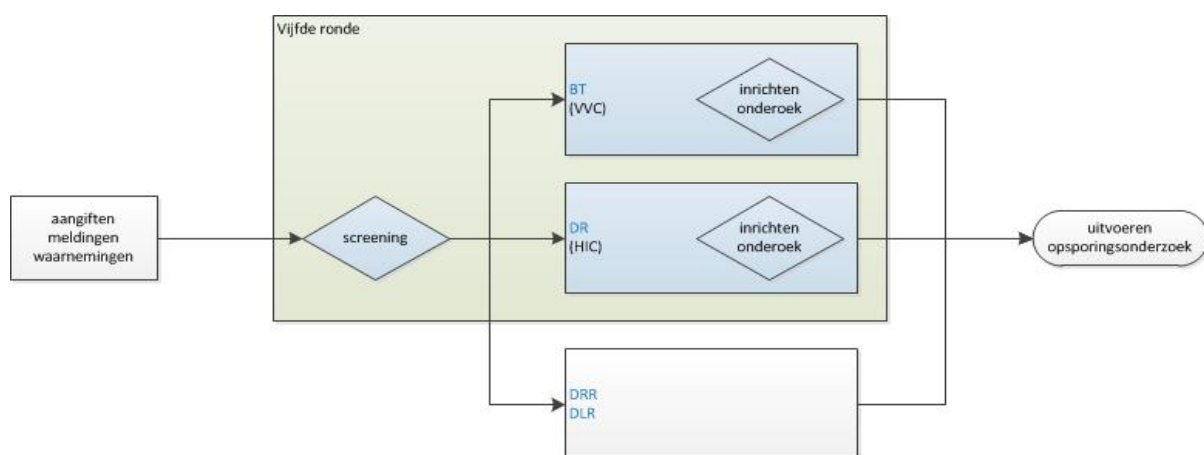


Fig 1: Schematische weergave van het onderzoek

De aansluiting op de bovenliggende niveaus, de Dienst Regionale Recherche (DRR) en de Dienst Landelijke Recherche (DLR), valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Om de risico's in kaart te brengen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is het landelijke theoretische kader voor de inrichting van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches?
2. Wat is de huidige stand van zaken in de organisatie van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches?
3. Welke plannen zijn er voor de basisteams en districtsrecherches in de verschillende eenheden voor de vormgeving van dit proces ?
4. Welke mogelijke risico's zijn te onderscheiden in de vormgeving van het proces van sturing en weging in basisteams en districtsrecherches volgens het landelijke kader?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is uitvoerig onderzoek gedaan in vier eenheden: Limburg, Midden-Nederland, Amsterdam en Noord-Nederland. Daarnaast zijn korte bezoeken afgelegd bij andere eenheden en zijn documenten opgevraagd bij alle eenheden en op het nationale niveau. Het onderzoek bestond uit:

- documentstudie ten aanzien van het screenen en sturen aangevuld met cijfers met betrekking tot personeel en de reorganisatie;
- groepsessies met politiemedewerkers (met behulp van de GDR-techniek);
- interviews met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie (OM), politiemedewerkers en politiechefs uit de hiervoor genoemde eenheden;
- Verdiepende interviews met de korpsstaf, de centrale ondernemingsraad, de vakbonden, vertegenwoordigers van het landelijke regieteam en een aantal inhoudelijk specialisten op verschillende onderwerpen.

Leeswijzer

Het eerste hoofdstuk beschrijft aan de hand van het landelijk theoretisch kader de beoogde situatie van de startfase van het opsporingsproces en omvat de eerste onderzoeksvraag.

De beschrijving uit het eerste hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee gespiegeld aan de huidige praktijksituatie. In dit hoofdstuk wordt ook een beschrijving gegeven van de in het onderzoek vanuit de eenheden benoemde risico's in de randvoorwaarden. Hoofdstuk twee geeft daarmee antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 2.5. met daarin een analyse van de verschillen tussen de gewenste situatie en de situatie in de praktijk.

In hoofdstuk drie tenslotte wordt de betekenis van de verschillen tussen de gewenste situatie en de feitelijke situatie gedeut. Het hoofdstuk beschrijft de risico's die zijn waargenomen en die zich kunnen gaan voordoen. Hiermee wordt ook de vierde onderzoeksvraag beantwoord. De duiding in hoofdstuk drie leidt tenslotte tot de aanbeveling in hoofdstuk vier.

1. De beoogde inrichting van het opsporingsproces

Sturen en wegen gaat over het besluit of een binnengekomen zaak al dan niet aanleiding vormt voor opsporing (*screenen*) en het prioriteren en toedelen van zaken en het beschikbaar stellen van capaciteit (*sturen*), op het niveau van de basisteams en de districtsrecherche.

De afweging of, en zo ja, op welke wijze zaken worden opgepakt hangt nauw samen met de prioriteiten die zijn gesteld aan de aanpak van criminaliteit. De prioriteiten zijn zowel lokaal, op basis van het gemeentelijk veiligheidsbeleid, als nationaal geformuleerd.

Het kader voor de beoogde inrichting van het opsporingsproces wordt gevormd door het *Landelijk werkingsdocument opsporing* van de politie, hierna 'werkingsdocument' en de *Aanwijzing voor de opsporing* van het OM, hierna 'aanwijzing' ieder met een eigen toewijzingskader. In een toewijzingskader is de procedure beschreven op welke wijze, op welk niveau en door wie op basis van de prioriteiten de afweging wordt gemaakt. De sturing vindt plaats door de medewerkers ondersteunt door het systeem BOSZ.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van deze kaders inzichtelijk gemaakt hoe het screenen van en het sturen op zaken in theorie zou moeten verlopen.

Het hoofdstuk geeft daarmee antwoord op de eerste onderzoeksvraag:

Wat is het landelijke theoretische kader voor de inrichting van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches?

1.1 Het landelijk kader

Het Landelijk Werkingsdocument Opsporing

Leidraad voor de gewenste eindsituatie is het *landelijk werkingsdocument opsporing*. De werkingsdocumenten zijn opgesteld omdat bij de vorming van de nationale politie al snel werd geconstateerd dat de werking van en de onderlinge samenhang tussen de verschillende organisatieonderdelen nog niet voldoende helder was. Daarom is de nationale politie in juni 2013 begonnen met het opstellen van een werkingsdocument, met als doel de processen te standaardiseren. Het werkingsdocument benadrukt dan ook het belang van standaardisatie en dat afwijking van de werkprocessen niet zonder instemming van de leiding van het OM en de korpsleiding kan plaatsvinden.

Het werkingsdocument gaat uit van de opvatting dat de opsporing door de politie conform het zogenoemde speelveldmodel moet gaan werken. Met dit model wordt flexibiliteit in de uitvoering nagestreefd. Met gebruik van dit model kunnen onderzoeken 'op maat' en in samenwerking met ketenpartners worden ingevuld. Hierbij is niet de benodigde capaciteit leidend, maar wat de benodigde aanpak van het probleem moet zijn. Dit betekent dat medewerkers vanuit het basisteam en vanuit de districtsrecherche gemeenschappelijk kunnen werken aan bijvoorbeeld complexe Veel Voorkomende Criminaliteit (VVC). Het toewijzingskader, dat deel uitmaakt van het werkingsdocument, is een hulpmiddel dat aangeeft waar in de organisatiestructuur, de primaire verantwoordelijkheid voor de incident- dan wel probleemgerichte aanpak van een probleem ligt. Dit onderscheid tussen een incidentgerichte en probleemgerichte aanpak komt voort uit de ambitie om meer samenhang aan te brengen in de aanpak van criminaliteit en is nauw verbonden aan het idee

van het speelveldmodel. Volgens het toewijzingskader is het basisteam primair verantwoordelijk voor de aanpak van VVC en de districtsrecherche voor de incidentgerichte aanpak van High Impact crimes (HIC) en de probleemgerichte aanpak van VVC.



Fig. 2 Toewijzingskader Landelijke Werkingsdocument Opsporing

Aanwijzing voor de opsporing

Het OM geeft in de *aanwijzing voor de opsporing* aan hoe de opsporingsdiensten en het OM op gepleegde strafbare feiten (misdrijven) moeten reageren. De aanwijzing gaat over zowel de opsporing als de vervolging van misdrijven. Het OM geeft richting de politie aan welke criteria zij moeten toepassen om beoordelen of een zaak al dan niet moet worden opgepakt en met welke prioriteit. In de aanwijzing wordt daarvoor de term '*criteria voor casescreening*' gebruikt en de aanwijzing stelt dat daartoe lokaal of regionaal vastgestelde prioriteiten kunnen worden vertaald in lokale '*weging*'.

BOSZ

Om zicht te krijgen op en sturing te geven aan opsporingsonderzoeken binnen de keten politie-OM is het systeem BOSZ ontwikkeld. BOSZ is bedoeld om het coördinatieproces voor de opsporing en vervolging te ondersteunen. Met het systeem kunnen, zowel binnen de politie-eenheden als binnen het parket, de werkzaamheden aan de opsporingsonderzoeken van begin tot eind worden gevolgd. Het systeem moet hiervoor wel met de benodigde informatie van zowel de politie als het OM worden gevoed. Als dit gebeurt, is het mogelijk om een actueel en gemeenschappelijk overzicht te hebben van de statussen van onderzoeken en de genomen kernbeslissingen binnen die onderzoeken.

1.2 Casescreenen

De aanleiding voor de casescreening kan veel vormen hebben. Het kan gaan om een incident, aanhouding, aangifte, melding, rechtshulpverzoek of een andere vorm van informatieverstrekking. In dit rapport wordt voor die grote verscheidenheid de term ‘zaak’ gebruikt.

Screenen dient in te houden dat wordt afgewogen welke binnenkomende zaak in aanmerking komt voor opsporing. Het werkingsdocument stelt dat de verantwoordelijkheid voor de casescreening binnen het basisteam moet worden ingevuld.

De aard van een zaak, bijvoorbeeld wanneer dit het verzorgingsgebied van meerdere basisteams omvat, mag, volgens het kader, er toe leiden dat de casescreening boven een aantal basisteams wordt georganiseerd of op districtelijk niveau.

De feitelijke casescreening dient plaats te vinden op basis van het toewijzingskader. Volgens het toewijzingskader van het werkingsdocument is het basisteam primair verantwoordelijk voor de aanpak van VVC en de districtsrecherche voor de incidentgerichte aanpak van HIC en probleemgerichte aanpak van VVC. (In Bijlage 1 zijn hiervan de schematische weergaven uit het werkingsdocument opgenomen.)

Binnen het basisteam moet het de ‘*senior tactische opsporing*’ zijn die belast is met de casescreening. De senior tactische opsporing is verantwoordelijk voor het screenen, prioriteren en verdelen van de zaken. De senior tactische opsporing moet bij het verdelen bepalen of een zaak door het basisteam of de districtsrecherche moet worden opgepakt. De beschikbare capaciteit voor het oppakken van een zaak mag volgens het toewijzingskader bij de beoordeling geen rol spelen. Hij of zij dient daarnaast te bepalen of hier een incident- of probleemgerichte aanpak past. Om dit te kunnen beslissen moet, zo blijkt uit de functieomschrijving uit het landelijk functiehuis politie (LFNP) een ‘*operationeel specialist*’ de informatie verrijken. De keuzes die daarna worden gemaakt met betrekking tot de te voorziene inzet van capaciteit, doet de senior tactische opsporing in overleg met de ‘*operationeel coördinator*’ die verantwoordelijk is voor de coördinatie van de dagelijkse inzet van mensen en middelen. De rol van operationeel coördinator moet, gezien de zwaarte, worden ingevuld door een ‘*operationeel expert*’. De toedeling van capaciteit voor een langere termijn wordt in overleg met andere operationeel experts vastgesteld.

De beoordeling van VVC-zaken

De beoordeling door de senior tactische opsporing gebeurt op basis van de aanwijzing voor de opsporing. Voor VVC zaken geldt dat in beginsel de politie (al dan niet in afstemming met het OM) zelf kan bepalen of een zaak wordt opgepakt. Daarnaast kan de politie (wederom al dan niet in afstemming met het OM) beslissen over het vroegtijdig beëindigen van een zaak zonder een geïdentificeerde verdachte.

In de aanwijzing staat dat het OM verantwoordelijk is voor het geven van een kader voor oppakken en beëindigen van VVC zaken voor de politie en dat het OM beslist over vervolging en sepot in geval van zaken met een geïdentificeerde verdachte. Dit kader, dat onderdeel is van de aanwijzing, geeft aan dat de kenmerken van de zaak afgewogen moeten worden tegen de beleidsmatige prioriteiten, waarbij het lokaal veiligheidsbeleid leidend is met toepassing van twee criteria: de opsporingskans en de bewijsbaarheid.

Het OM stelt daarmee dat de beschikbare opsporingscapaciteit zoveel mogelijk ingezet moet worden voor de goede (op basis van de beleidsprioriteiten) en kansrijke (met toepassing van de twee criteria) zaken. Een zaak die hieraan voldoet dient altijd opgepakt te worden. Slechts in overleg met het OM kan in bijzondere gevallen van de criteria worden afgeweken.

De beoordeling van HIC-zaken

Voor HIC stelt de aanwijzing dat de politie in afstemming met- en onder gezag van het OM overgaat tot het opsporingsonderzoek. Het OM geeft, als bevoegd gezag, leiding aan de opsporing. Het OM is ook verantwoordelijk voor het besluit over de duur en wijze van opsporing en (mogelijke) beëindiging van de opsporing. Het OM doet dit in samenspraak met de politie. Tenslotte is het OM verantwoordelijk voor het besluit om al dan niet over te gaan tot vervolging van de geïdentificeerde verdachte. In de aanwijzing staat dat bij HIC-zaken in principe altijd een opsporingsonderzoek dient te worden ingesteld.

Bij het nemen van het besluit over de start en duur van onderzoek, capaciteit en wijze van opsporing, spelen naast de opsporingskans en bewijsbaarheid, de zwaarte van de zaak en de prioriteiten een belangrijke rol. Dit zijn de lokale en/of regionale prioriteiten zoals die zijn bepaald in de gezagsdriehoek en/of de landelijke prioriteiten. Beslissingen moeten in afstemming met het OM worden genomen. De aanwijzing geeft aan dat HIC-zaken besproken moeten worden in de districtelijke weeg- en stuurploeg. Daarnaast moeten HIC-zaken zonder opsporingsindicatie periodiek met het OM worden besproken.

1.3 Sturen

Basisteam

De operationeel coördinator stuurt dagelijkse op de capaciteit en op de kwaliteit van geplande activiteiten binnen het basisteam. De senior tactische opsporing moet, volgens het werkingsdocument, de opsporingszaken en de afhandeling van VVC zaken coördineren en verdeelt de werkzaamheden *inhoudelijk* over de medewerkers.

Districtsrecherche

Op districtsniveau, waar het merendeel van de werkzaamheden bestaat uit HIC-zaken, moeten stuurploegen zijn ingericht.

De stuurploeg maakt concrete keuzes over welke incidentgerichte en probleemgerichte opsporingsonderzoeken worden opgepakt en welke (actuele) thema's worden aanpakt, en moet de daarbij behorende inzetstrategie bepalen en de capaciteit toedelen. Bij het sturen binnen deze ploegen moeten daarvoor zowel het opsporingsbelang als het gemeentelijk veiligheidsbeleid worden meegewogen. De stuurploeg moet daarnaast de relevante zaken bespreken die reeds lopen en deze monitoren op de voortgang.

Er kan lokaal voor worden gekozen om sturing op districtsniveau plaats te laten vinden en hiervoor kaders te gebruiken die door een regionale stuurploeg zijn gegeven. De districtelijke stuurploeg kan ook, indien een integrale aanpak nodig is, het probleem (terug)agenderen in de lokale driehoek.

2. Bevindingen

2.1 Momentopname in dynamische omgeving

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de politie op dit moment het besluitvormingsproces rond het instellen van opsporingsonderzoek heeft georganiseerd. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de tweede en derde onderzoeksvraag:

- *Wat is de huidige stand van zaken in de organisatie van het proces van sturing en weging van opsporingsonderzoeken in basisteams en districtsrecherches?*
- *Welke plannen zijn er voor de basisteams en districtsrecherches in de verschillende eenheden voor de vormgeving van dit proces?*

De focus ligt, net als in het vorige hoofdstuk op het besluit of een binnengekomen zaak al dan niet aanleiding vormt voor opsporing (*screenen*) en het prioriteren en toedelen van zaken en het beschikbaar stellen van capaciteit (*sturen*), op het niveau van de basisteams en de districtsrecherche. Per paragraaf worden eerst de aangetroffen verschillen beschreven. In de laatste paragraaf worden de oorzaken en de betekenis van de verschillen geanalyseerd

Om de feitelijke situatie te kunnen vaststellen is onderzoek gedaan in vier eenheden: Noord-Nederland, Midden-Nederland, Amsterdam en Limburg. Vier verschillende eenheden, die elk op eigen wijze vanuit verschillende vertrekpunten bezig zijn vorm te geven aan het veranderproces naar een nationale politie. De einddoelen zijn daarin nog niet bereikt. Dat kan ook nog niet, alleen al omdat de personele reorganisatie nog niet is voltooid, met alle vertragende gevolgen van dien. Dit betekent dat dit onderzoek een momentopname is in een dynamische omgeving, waarin sprake is van tijdelijke oplossingen, die in elke eenheid anders zijn en waarvoor de eenheden vaak ook een eigen terminologie hanteren. Maar ook is gebleken dat eenheden eigen documenten hebben opgesteld die niet alleen aanvullend maar ook afwijkend zijn van het werkingsdocument.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven, zonder uitputtend een profiel te willen beschrijven van de afzonderlijke eenheden. Hierbij wordt de meest gangbare terminologie gebruikt.

2.2 Screenen

Bij het screenen van binnenkomende informatie beoordeelt de politie:

- of de informatie aanleiding vormt om opsporing te verrichten conform de aanwijzing;
- zo ja, waar de primaire verantwoordelijkheid wordt belegd voor het organiseren van die opsporing conform het toewijzingskader van het werkingsdocument.

2.2.1 Toedelen van rollen aan functionarissen

Volgens het werkingsdocument moet de rol van casescreener worden vervuld door de senior tactische opsporing in het basisteam. Voorafgaand aan de beslissing moet, indien mogelijk, door een operationeel specialist een verrijking op de informatie worden aangebracht.

Op dit moment zijn op beide functies in de *totale geaggregeerde* bezetting van de vier onderzochte eenheden tekorten geconstateerd. Dit betekent dat het per eenheid kan verschillen of er sprake is van een tekort of van een overschot.

Omdat er dus momenteel niet altijd voldoende senioren tactische opsporing in functie zijn, worden in de praktijk ook anderen met deze rol belast. Omdat zich in de ene eenheid overschotten en in de andere eenheid tekorten voor kunnen doen zijn in de eenheden zowel hoger gekwalificeerde functionarissen zoals operationeel experts en operationeel specialisten, maar ook lager gekwalificeerde medewerkers zoals ‘*generalisten tactische opsporing*’ belast met de taak van casescreener.

Ook dubbelrollen zijn waargenomen. Het komt voor dat het screenen wordt uitgevoerd door een operationeel expert die ook de rol van operationeel coördinator vervult.

Het werkingsdocument schrijft voor dat het beslissen of een zaak in aanmerking komt voor opsporing en waar een zaak moet worden opgepakt (basisteam of districtsrecherche) door dezelfde functionaris moet worden gedaan. In de praktijk blijkt dit niet altijd zo te zijn. Uit het onderzoek blijkt dat het kan zijn dat de senior tactische opsporing een zaak aanmerkt voor opsporing en de operationeel coördinator beslist over de toedeling.

2.2.2 Plaats van het screenen

Het bepalen of een zaak in aanmerking komt voor opsporing vindt volgens het werkingsdocument plaats in de basisteams, tenzij er geografische redenen zijn om dat boven een aantal teams of op districtsniveau te doen. In de onderzochte eenheden blijkt het screenen niet altijd bij de basisteams te zijn belegd. Screenen vindt steeds vaker plaats op districtsniveau, of in een samenwerkingsverband tussen basisteam en districtsrecherche.

Voorbeeld: In Midden Nederland wordt ernaar toegewerkt het screenen te beleggen bij functionarissen op districtsniveau, die gedeconcentreerd werken bij de basisteams, onder verantwoordelijkheid van de teamchef districtsrecherche.

2.2.3 Toewijzing aan basisteam of districtsrecherche

Na de afweging of een zaak in aanmerking komt voor opsporing, moet worden bepaald of dit binnen het basisteam of de districtsrecherche moet gebeuren. Hiervoor moet de politie volgens het landelijke werkingsdocument het toewijzingskader gebruiken. Volgens dit kader doet het basisteam de incidentgerichte VVC-zaken, de districtsrecherche de probleemgerichte VVC-zaken en de incidentgerichte HIC-zaken, en, buiten de reikwijdte van dit onderzoek, de Dienst Regionale Recherche (DRR) de probleemgerichte HIC. In de praktijk blijkt dat de lokale situatie en de wensen van het lokaal gezag voor de eenheden aanleiding zijn om hier van af te wijken.

Voorbeeld: De basisteams in Amsterdam doen ook probleemgericht VVC en de districtsrecherche doet ook een groot deel van de probleemgerichte HIC.

2.2.4 Capaciteitsoverweging bij de toedeling

In de aanwijzing voor de opsporing wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de beschikbaarheid van capaciteit bij het *toedelen* van eenmaal in aanmerking gebrachte zaken geen rol mag spelen. In de praktijk blijkt dit, zeker waar dat op districtsniveau plaatsvindt, wel een belangrijke rol te spelen.

Uit het onderzoek blijkt dat capaciteitsproblemen vervolgens kunnen leiden tot heen en weer schuiven van in aanmerking gebrachte zaken tussen de verschillende niveaus. Zaken die na screening in het basisteam ter behandeling worden overgedragen aan de districtsrecherche, kunnen na een afweging aldaar toch weer in aanmerking worden gebracht voor opsporing in het basisteam.

Dit probleem wordt onderkend. Er is een tendens zichtbaar om voorzieningen te treffen waarmee kan worden voorkomen dat zaken heen en weer worden geschoven tussen basisteam en districtsrecherche. Bijvoorbeeld door het wegingsproces samen te brengen op één punt of in een samenwerkingsverband.

Voorbeeld: Limburg werkt toe naar een werkwijze waarin de screening op beide niveaus tegelijk en in afstemming plaatsvindt.

2.2.5 Betrokkenheid van het OM bij de screening

Bij de screening op VVC-zaken op basisteamniveau is het OM, buiten de ZSM-omgeving¹, niet of weinig betrokken. Het OM heeft voor het screenen van VVC-zaken de aanwijzing uitgevaardigd als richtlijn voor de politie. De politie ervaart de richtlijn echter vaak als onvoldoende concreet. Hoewel het OM op basis van de aanwijzing de mogelijkheid heeft om steekproeven te nemen en hierdoor duidelijkheid kan verkrijgen over de wijze waarop de politie de richtlijn uitvoert, maakt zij hier in de praktijk geen gebruik van.

2.3 Sturen

In het stuurproces wordt (binnen de reikwijdte van dit onderzoek) bepaald:

- voor welke zaken daadwerkelijk capaciteit wordt ingezet;
- welke medewerkers het opsporingsonderzoek daadwerkelijk uitvoeren.

2.3.1 Sturen van de opsporing in de basisteams

Het sturen van de opsporing in de basisteams blijkt in de eenheden uiteenlopend te zijn georganiseerd.

Meestal, indien beide functies zijn ingevuld, vindt de besluitvorming rond de opsporing plaats in het basisteam, waarbij de operationeel coördinator na de screening door de senior tactische opsporing verantwoordelijk is voor de capaciteitstoedeling. Deze rol wordt, indien beschikbaar, vervuld door een operationeel expert.

Daarnaast zijn situaties aangetroffen waar het sturen voornamelijk plaatsvindt binnen een samenwerkingsverband in een district. Bijvoorbeeld in een eenheid waar men de werkwijze hanteert om basisteams, districtsrecherche en de informatieorganisatie van de politie gezamenlijk voorwerk te laten doen en waar de chefs basisteam en districtsrecherche gezamenlijk beslissen in welke zaken zij investeren.

Voorbeeld: In Noord Nederland stuurt het sectorhoofd op capaciteit en kan hij medewerkers van de zogenoemde crimeteams van de basisteams verplaatsen tussen de verschillende basisteams en met de teamchefs overleggen over capaciteit en doorlooptijd.

¹ In de ZSM-werkwijze beslissen Politie, OM en ketenpartners bij veelvoorkomende misdrijven na aanhouding van de *verdachte* zo spoedig mogelijk over het afdoeningstraject.

2.3.2 Toebedelen van zaken aan het basisteam

De dagelijkse sturing en coördinatie is toebedeeld aan operationeel experts, hiervan blijken er echter, zoals door de Inspectie ook in eerdere rapporten is geconstateerd, op verschillende plaatsen nog te weinig in functie te zijn. De rollen worden wel allemaal vervuld, maar uit het onderzoek blijkt dat niet alle eenheden tevreden zijn over de kwaliteit.

Volgens het *Inrichtingsplan nationale politie* zijn de medewerkers van het basisteam generalisten en voeren zij alle taken van het basisteam uit waaronder dus ook de opsporingstaak. In de praktijk geven de eenheden hieraan ook anders vorm, bijvoorbeeld door opsporingscapaciteit van meerdere basisteams samen te voegen.

Voorbeeld: Amsterdam kent het Calamiteiten Unit Basis Team (CUBT) dat is samengesteld uit voor opsporing geormerkte medewerkers van de basisteams in een district, dit team werkt onder verantwoordelijkheid van de chef districtsrecherche, en wordt ondersteund door medewerkers van de districtsrecherche.

Sommige basisteams kennen een eigen opsporingsteam. Uit het onderzoek blijkt dat een zaak, afhankelijk van de eenheid, kan worden toebedeeld aan het basisteam, het speciale opsporingsteam van het basisteam, of de districtsrecherche. Eenheden kunnen daarnaast ook aparte teams hebben voor specifieke delictscategorieën, bijvoorbeeld voor zakkenrollen en winkeldiefstal.

Uit het onderzoek blijkt dat in de basisteams zaken direct (voor zowel de uitvoering als de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit) kunnen worden toebedeeld aan individuele uitvoerende medewerkers. Dit hangt af van de eenheid; soms wordt ervoor gekozen om de zorg voor de kwaliteit en voortgang onder te brengen bij een andere medewerker (bijvoorbeeld bij een senior tactische opsporing).

2.3.3 Sturen van de opsporing in de districtsrecherche

Ook het sturen op de opsporing in de districtsrecherche blijkt bij de eenheden heel verschillend te zijn georganiseerd.

Er is een veelheid aan constructies aangetroffen. Er vindt bijvoorbeeld eerst, op basis van een plan van aanpak van een operationeel specialist, overleg plaats op districtsniveau tussen teamchefs van basisteam en districtsrecherche waarna die besluiten over de inzet van capaciteit.

Maar ook waar de stuurploegen in de organisatie zijn opgehangen verschilt. Zo blijken die vaak op regionaal niveau voor probleemgerichte HIC en op districtsniveau voor de gewone HIC-zaken te zijn ingericht. Soms, maar niet altijd, vindt er periodiek overleg plaats tussen stuurploegen voor de verschillende niveaus. Daarnaast zijn er verschillende gespecialiseerde stuurploegen aangetroffen, bijvoorbeeld voor een bepaalde categorie misdrijven of justitiabelen, zoals de stuurploeg voor de Top 600/Top 1000 in Amsterdam,

Ook de samenstelling van de stuurploegen wisselt. Bijvoorbeeld of aan de stuurploegen door het bestuur of door maatschappelijke organisaties wordt deelgenomen.

Voorbeeld: De Taskforce in Midden Nederland waarin bestuur, politie en OM werkafspraken maken met partners over geprioriteerde onderwerpen: woninginbraken, overlast en criminaliteit door jeugdgroepen, geweld en georganiseerde criminaliteit.

In voorkomende gevallen vindt gezamenlijk overleg plaats tussen stuurgroepen uit verschillende niveaus. Sommige regio's kennen een getrappt sturingsmodel, waarin zware zaken naar een andere stuurgroep gaan en het sturen op hele zware zaken nog verder wordt opgeschaald.

2.3.4 Overdracht van zaken van het basisteam naar de districtsrecherche

Volgens het werkingsdocument kan de screener een zaak rechtstreeks aanmerken voor opsporing door de districtsrecherche.

Ook in een later stadium kan een zaak geschikter blijken te zijn voor opsporing door de districtsrecherche, bijvoorbeeld omdat daar een probleemgestuurd onderzoek loopt waar de zaak goed inpast. In een dergelijk geval moet de zaak worden overgedragen. In de praktijk blijkt de overdracht van zaken naar de districtsrecherche op zeer gevarieerde wijze plaats te vinden.

Voorbeeld: Zaken die na de screening in Noord Nederland aan de districtsrecherche worden toegewezen, komen na het zogenoemde dagelijks operationeel stuurmoment (OSM) van het basisteam via de Operationeel Coördinator of de Senior Tactische Opsporing binnen bij het Coördinatiepunt (COP)-DR. Hier ligt de regie van het dagelijks werk van de districtsrecherche. De probleemgerichte aanpak van VVC bereikt de districtsrecherche via een stuurcommissie. Inbreng van zaken kan op twee manieren plaatsvinden: een districtschef brengt een zaak in na advies van de Operationeel Coördinator via het Zicht-Op-Zaken-overleg, of de chef districtsrecherche brengt een zaak in na advies van een Senior Tactische Opsporing, via het COP-DR.

Door het ontbreken van een operationeel specialist binnen het basisteam kan er te weinig verbinding zijn tussen basisteam en districtsrecherche, waardoor niet (tijdig) wordt onderkend dat een zaak beter kan worden overgedragen.

2.3.5 Betrokkenheid van het OM bij het sturen

Op districtsrechercheniveau beslist het OM in de stuurgroep, in samenspraak met de politie, over het oppakken, de duur en de wijze van opsporing van veelal HIC-zaken.

De agenda van de stuurgroep wordt in hoofdzaak bepaald door de inbreng van de politie. Waarbij de politie conform de aanwijzing de screening uitvoert. Zaken die bij de eerste screening in aanmerking worden gebracht voor opsporing, kunnen in een later stadium in het zicht van het OM komen, maar afgewezen zaken blijven bij het OM buiten beeld. Respondenten van het OM hebben tijdens het onderzoek aangegeven dat zij betwijfelen of zij in de stuurgroep wel de juiste zaken ter besluitvorming voorgelegd krijgen om hun sturende rol goed en volledig in te kunnen vullen.

2.4. Benoemde risico's

Tijdens de GDR-sessies en interviews is gevraagd welke risico's de medewerkers zien bij het verder in werking brengen van de opsporing in de basisteams en districtsrecherche. Hieronder staan de belangrijkste risico's die breed door de respondenten worden herkend.

2.4.1. Prioritering

Conform de aanwijzing geeft het OM richting de politie aan welke criteria moeten worden toegepast bij het beoordelen of een zaak al dan niet wordt opgepakt en met welke prioriteit. Echter, niet alle zaken komen voor screening in aanmerking. Er worden ook zaken direct bij basisteams en districtsrecherche aangebracht vanuit bijv. de Dienst Regionale Informatie Organisatie, landelijke teams (bijv. cybercrime), Regionale Informatie en Expertise Centra en het lokale bestuur (zie Bijlage 1). Dit vergt veel capaciteit van de verschillende organisatieonderdelen. Er vindt, volgens de medewerkers, echter geen of onvoldoende prioritering plaats tussen de verschillende aangebrachte zaken.

2.4.2. Personele bezetting

Binnen het opsporingsproces zijn de belangrijkste functies de senior tactische opsporing voor de casescreening, de operationeel expert voor de aansturing en de operationeel specialist om de probleemgestuurde opsporing vorm te geven. Op dit moment, vooruitlopend op de personele reorganisatie, hebben de eenheden echter een onderbezetting op deze sleutelfuncties. Dit heeft als consequentie dat de werkzaamheden van deze functionarissen door anderen moeten worden overgenomen. Zo moet bijvoorbeeld in Noord-Nederland de operationeel expert ook de werkzaamheden van de operationeel specialist uitvoeren. Er wordt binnen de eenheden dan ook met ongeduld gewacht op de afronding van de personele reorganisatie.

Op basis van dit signaal is verder onderzoek gedaan naar de stand van zaken. Hieruit bleek dat de plaatsingsprocedure bij de reorganisatie nationale politie er van uit gaat dat op 1-12-2015 alle nog niet geplaatste medewerkers het voornemen tot plaatsing zullen ontvangen². Het voornemen voorziet plaatsing op functies in het voorjaar van 2016. Als alle voornemers worden uitgevoerd, ziet het beeld voor de drie bepalende functies er als volgt uit:

<i>Functie</i>	<i>Formatie</i>	<i>Bezetting</i>	<i>Vershil (B-F)</i>	<i>Percentage</i>
Operationeel expert	3.152	2.856	-296	-9%
Senior tactische opsporing	2.110	2.991	881	42%
Operationeel specialist (A-C)	4.375	3.270	-1.105	-25%

De onderbezetting van de operationeel expert³ en van de operationeel specialist blijft na de personele reorganisatie aanhouden. Hier zal dus na de reorganisatie aanvullend op moeten worden geworven.

² Dit geldt bijvoorbeeld niet voor leidinggevenden of functionarissen die recent zijn geworven.

³ Dit betreft de functie Operationeel Expert GGP en tactische opsporing. In het vierde ronde onderzoek constateerde de Inspectie dat het tekort aan operationeel experts vooral te wijten was aan een tekort aan wijkagenten schaal 9. Hiervoor hebben de eenheden mogen werven. De resultaten van de werving zijn niet meegenomen in deze cijfers.

2.4.3 Informatievoorziening

Conform het toewijzingskader worden de incidentele VVC zaken in het basisteam opgepakt. Dit betreft circa 80% van alle zaken. De meer complexe VVC zaken en de HIC zaken worden opgepakt binnen de districtsrecherche. Complicerende factor hierbij is dat binnen het basisteam voor de incidentele VVC zaken een ander ICT systeem (BVH) wordt gebruikt dan bij de districtsrecherche voor de probleemgerichte aanpak van VVC (SUMM-IT). Informatie-uitwisseling tussen beide systemen is momenteel niet mogelijk. Of en zo ja wanneer in deze koppeling zal worden voorzien is onderdeel van het grotere IV/ICT dossier. Tijdens de GDR-sessies en interviews is dit nadrukkelijk als een risico benoemd.

Door het gebruik van de verschillende systemen is samenwerking tussen beide niveaus zoals is bedoeld in het speelveldmodel moeilijk vorm te geven. Om toch informatie tussen de medewerkers van de basisteam en medewerkers van de districtsrecherche te delen moeten zij aanvullende administratieve werkzaamheden verrichten.

2.4.4 Kwaliteit van de medewerkers

De opsporing geldt op de werkvloer binnen de politie als een 'ervaringsvak'. Het is belangrijk dat medewerkers ervaring opbouwen zodat zij betere kwaliteit af leveren. Binnen de basisteams werken, conform het inrichtingsplan, generalisten. Tijdens de GDR-sessies is aangegeven dat door deze flexibele inzet van de medewerkers in het basisteam, er met betrekking tot de opsporingsvaardigheden kwaliteitsverschil zit tussen de medewerkers van het basisteam en de medewerkers van de districtsrecherche. Binnen enkele basisteams heeft de verantwoordelijke teamchef er daarom voor gekozen om medewerkers voor de opsporing aan te wijzen. Hierdoor verloopt binnen deze teams de kwaliteitsopbouw sneller dan in andere teams.

Een ander probleem dat zich momenteel voordoet is dat, door de onderbezetting bij de opsporing, medewerkers weinig tijd hebben om opleidingen te volgen.

2.4.5 Terugtrekking OM

Momenteel heeft het OM te maken met bezuinigingen. Volgens de deelnemers aan de GDR maakt het OM momenteel een terugtrekkende beweging. Uit de interviews met het OM blijkt dat het OM minder diep in de politieorganisatie aanwezig is. Hierbij werd aangegeven dat hoewel de gebiedsofficier inmiddels is verdwenen, de vervangende OVJ beleid en strategie nog niet geheel in positie is. Dit gaat momenteel ten koste van een goede afstemming met de politie.

2.4.6 Ondersteuning

De komende maanden wordt de opsporing binnen de basisteams en de districtsrecherche verder vormgegeven. Naast de personele reorganisatie zijn bijvoorbeeld de huisvesting en een goede registratie van de medewerkers in de systemen hierbij van wezenlijk belang. Deze processen worden ondersteund door het Politie Diensten Centrum (PDC).

Het PDC moet echter, naast het ondersteunen van dit veranderproces, ook de eigen organisatie in werking brengen en de operatiën ondersteunen. In verschillende interviews is de vraag of het PDC hiertoe in staat is als een zorgpunt benoemd. Deze zorg wordt mede ingegeven door de problemen met de bezetting van het PDC.

Het bezettingsbeeld van het PDC bij uitvoer van de voorgenomen plaatsingen ziet er als volgt uit:

Organisatie	Formatie	Bezetting	Vershil	Percentage
Politiedienstencentrum	6.274	5.260	-1.014	-16%

Daarmee heeft het PDC onderbezetting ten opzichte van de beoogde doelformatie.

2.5. Analyse van de verschillen

Het eerste hoofdstuk beschrijft hoe het proces van screenen en wegen moet worden ingericht en ingevuld in de eenheden. Leidend hiervoor is het werkingsdocument dat tot doel heeft de processen te standaardiseren. In Hoofdstuk 2 is de huidige, feitelijke, situatie beschreven. In deze paragraaf worden de oorzaken en de betekenis van de verschillen geanalyseerd.

2.5.1 Afwijken van het landelijk kader

Uit het onderzoek blijkt dat er alleen al in de vier onderzochte eenheden afwijkingen zijn op met name het werkingsdocument. De belangrijkste afwijkingen zijn:

- Waar de screening plaatsvindt;
- het toedelen van zaken in relatie tot het toewijzingskader;
- het vervullen van de rol van screener door de Senior Tactische Opsporing;
- de coördinatie van de opsporing in de districtsrecherche door Operationeel Experts;
- het uitvoeren van opsporingsonderzoek door niet daarvoor geormerkte leden van de basisteams.

2.5.2 Redenen voor de verscheidenheid

Uit het onderzoek blijkt dat de eenheden in de organisatie van het opsporingsproces heel verschillende keuzen maken en dat zij daarbij vaak afwijken van inrichting en invulling die zij op basis van het werkingsdocument zouden moeten toepassen.

Deels gebeurt dit omdat er gedurende het veranderproces tijdelijke oplossingen nodig zijn. Dit betreft bijvoorbeeld het toedelen van rollen aan andere functionarissen, omdat er nog te weinig beoogde functionarissen zoals operationeel experts zijn aangesteld.

Deels gebeurt dit ook omdat lokale omstandigheden de eenheden noodzaken af te wijken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de toedeling van zaken als gevolg van het relatief grote aantal probleemgerichte HIC-zaken.

Daarnaast wijken eenheden ook af omdat zij er de voorkeur aan geven om (onderdelen van) het proces anders in te richten. Deze lokale afwijkingen zijn veelal het gevolg van de gewenste aanpak van zaken door het lokaal gezag. Bijvoorbeeld als het gaat om het niveau waarop de screening plaatsvindt. Een aantal eenheden hanteert daartoe, naast het werkingsdocument, ook een eigen plan voor de opsporing, waarin (op onderdelen) andere keuzen zijn gemaakt.

2.5.3 Invloed van de verschillen

De vraag die zich vervolgens aandient is of de geconstateerde afwijkingen 'erg' zijn.

Het werkingsdocument kan niet los worden gezien van de ambities die de politie heeft ten aanzien van de organisatie van het opsporingsproces. Zo wordt bijvoorbeeld met de toewijzing van rollen aan bepaalde functionarissen beoogd om de gewenste kwaliteit te borgen. Hier van uitgaande kan worden gesteld dat op dit moment in de tijd deze ambitie alleen is verwezenlijkt voor zover de beoogde functionarissen al op hun post zijn en in hun rol zijn gegroeid. Uit het onderzoek blijkt dat bij alle eenheden het belang van screenen en sturen worden onderkend. In de praktijk blijkt zelfs dat de screening soms in afwijking op het werkingsdocument belegd is op een hoger niveau in het district en de rol van screener wordt vervuld door een extra gekwalificeerde functionaris. Of is er sprake van samenwerking bij de screening tussen basisteam en de districtsrecherche.

Het werkingsdocument schrijft een verplicht format voor waarlangs het proces van screenen en sturen moet worden ingericht en (personeel) moet worden ingevuld. Dit blijkt, gezien de resultaten van het onderzoek, te knellen met de lokaal gewenste aanpak van zaken. Tegelijkertijd blijken eenheden lokaal in staat om het onderzochte deel van de opsporing, met het beoogde resultaat, op een alternatieve wijze vorm te geven. De betekenis van de geconstateerde afwijkingen is hiermee teruggebracht tot 'slechts' het niet volgen van een dwingend kader.

Ten slotte

De standaardisatie is een middel om de ambities ten aanzien van de opsporing te realiseren. In de eerste plaats is er de ambitie om de opsporing efficiënter en doelgerichter in te richten door meer in te zetten op samenwerking en het benutten van expertise: het speelveldmodel waarin voor elke zaak de meest geschikte mensen bijeen worden gezocht. Deze ambitie staat nog in de kinderschoenen, onder meer omdat ook hiervoor voldoende sleutelfuncties bezet moeten zijn. Maar ook omdat de vereiste ICT-omgeving nog ontbreekt en de kans op verdere innovatie onder grote druk staat. Een andere belangrijke ambitie betreft een accentverlegging van incidentgerichte opsporing naar een meer probleemgerichte opsporing. Hiervoor is een veel beter verlopend sturen nodig dan tot nu toe is gerealiseerd, evenals een betere informatieoverdracht, bijvoorbeeld vanuit het gebiedsgebonden politiewerk. Op dit punt speelt ook het tijdelijke tekort aan sleutelfunctionarissen een belangrijke rol.

3. Risico's

In de laatste paragraaf van het vorige hoofdstuk zijn de verschillen tussen de verplichte kaders met betrekking tot het proces van screenen en sturen en de praktijksituatie geanalyseerd. In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorgaande antwoord gegeven aan de laatste onderzoeksvraag:

Welke mogelijke risico's zijn te onderscheiden in de vormgeving van het proces van sturing en weging in basisteams en districtsrecherches volgens het landelijke kader?

De risico's doen zich niet zozeer voor binnen dit proces, maar liggen op een ander niveau. Dit hoofdstuk gaat daarom niet sec over het proces van screenen en sturen maar gebruikt dit proces om in een bredere context de verhouding nationale sturing en lokale verantwoordelijkheid voor de taakuitvoering door de eenheden te duiden. Het gaat daarmee ook over de verhouding tussen beheer en gezag.

Dit wordt inzichtelijk door de status van het werkingsdocument te duiden. Het werkingsdocument vormt de vertaling van het proces van opsporen naar de inrichting van de organisatie. In het document en in de bijbehorende procesplaten (Bijlage 1) is gedetailleerd aangegeven wie wat moet doen bij het screenen en sturen. De documenten vermelden daarbij het vereiste functieniveau gerelateerd aan het LFNP. Het werkingsdocument is daarmee een belangrijk document om vanuit het nationaal niveau de organisatie in te vullen en is instrumenteel aan de gewenste verbetering in de prestaties van de nationale politie.

In het werkingsdocument wordt een duidelijke grens gesteld aan de vrijheid die de individuele eenheden hebben om van het werkingsdocument af te wijken:

'Standaardisatie

*Uitgangspunt voor dit werkingsdocument is om gestandaardiseerde werkprocessen (incl. sturingslijnen) te beschrijven. Dit kan spanning opleveren met de behoefte om - in uitzonderlijke gevallen - af te wijken, bijvoorbeeld wegens politieke druk, specifiek regionale problematiek of in bijzondere situaties waarbij het gezag andersoortige sturingslijnen en capaciteitskeuzes wil volgen. Benadrukt wordt echter dat dit te allen tijde uitzonderingssituaties zijn en dat afwijking van gestandaardiseerde werkprocessen niet zonder instemming van de leiding van het Openbaar Ministerie (OM) en de Korpsleiding kan plaatsvinden.'*⁴

Uit het onderzoek blijkt dat in alle onderzochte eenheden invulling wordt gegeven aan het screenen van en sturen op zaken. Echter, het verplicht en onverkort implementeren van het werkingsdocument in de eenheden wordt in de praktijk slechts sporadisch uitgevoerd. Strategische bijsturing om dit lopende het proces alsnog te laten plaatsvinden is niet waargenomen.

De opvatting over het hebben van een eigen vrijheid om op eenheidsniveau te kunnen afwijken van het werkingsdocument blijkt breed te zijn verspreid.

⁴ Landelijke werkingsdocument opsporing vs. 3.0, status definitief, blz. 6.

Het onderzoek toont aan dat er nu tussen de eenheden verschillen bestaan in de wijze waarop zij het screenen van en sturen op zaken hebben vormgegeven. Bij de meeste onderzochte eenheden zijn dan ook eigen werkingsdocumenten opgesteld die een brede interpretatie van het werkingsdocument hanteren.

Dit volgen van een eigen weg wordt versterkt door ontevredenheid over het functioneren van het platform waarbinnen eventuele afwijkingen op het werkingsdocument kunnen worden besproken en worden vastgesteld. Over deze 'stuurtafels' lopen de meningen uiteen van: *'het is de koninklijke weg, maar er is nog nooit een besluit genomen'*, *'het overleg blijft in de inventariserende fase hangen'* tot aan: *'de verschillen tussen de eenheden met hun eigen wensen vanuit het bevoegd gezag zijn te groot om ooit tot een gemeenschappelijke werkwijze te komen'*.

Uit het onderzoek blijkt dat ten aanzien van het sturen op zaken geen gedeelde opvatting bestaat tussen de wens tot uniformering enerzijds en de aansluiting met het bevoegd gezag anderzijds. Kern is de opvatting dat sturen, naast de nationale prioriteiten, vooral plaats dient te vinden vanuit de prioritering door het lokaal gezag. De wijze waarop dit proces dient te worden ingevuld is hieraan volgend en is daarmee, volgens deze opvatting, geen vraagstuk op nationaal niveau.

Het onderzoek laat zien dat zich binnen het proces van standaardisatie van de werkprocessen niet alleen sturingsproblemen voordoen maar ook fundamentele verschillen in opvatting. Er bestaan namelijk op verschillende niveaus, bij de korpsleiding en bij de eenheden, afwijkende opvattingen over het verplichtende karakter van het werkingsdocument en, meer in het bijzonder, over de bandbreedte waarbinnen lokale aanpassingen mogen plaatsvinden om tegemoet te komen aan lokaal maatwerk.

Het belang van het lokaal maatwerk spreekt eveneens uit de eind augustus 2015 verschenen herijkingsnota⁵. In deze nota wordt tegelijkertijd gesproken over de kaderstellende rol die daarbij door de korpsleiding dient te worden ingenomen. De bandbreedte waarover in dit rapport wordt gesproken doelt hierop. Een bandbreedte is noodzakelijk omdat een onbegrensde lokale inkleuring van de eenheden ongewenste effecten kan hebben op de ondersteuning en de congruente samenwerking tussen de eenheden en mogelijk, daarvan afgeleid voor de dienstverlening aan de burger. Echter, op dit moment is er nog geen bandbreedte geformuleerd.

Een risico van een andere orde is dat binnen de eenheden onrust bestaat over de druk die momenteel op het OM staat door de eigen reorganisatie. Op dat punt wordt gesproken over een zich terugtrekkend OM. Van de zijde van het OM bestaat er juist twijfel over de kwaliteit van werken door de politie en of zij als gevolg hiervan wel de juiste zaken krijgt voorgelegd. Uit het onderzoek blijkt dat beide organisaties op uitvoerend niveau, in ieder geval op het onderzochte proces van screenen en sturen, onvoldoende met elkaar in contact staan.

⁵ Herijkingsnota; Herijking realisatie van de nationale politie, 31 augustus 2015, kamerstuk 2015D31023.

4. Aanbevelingen

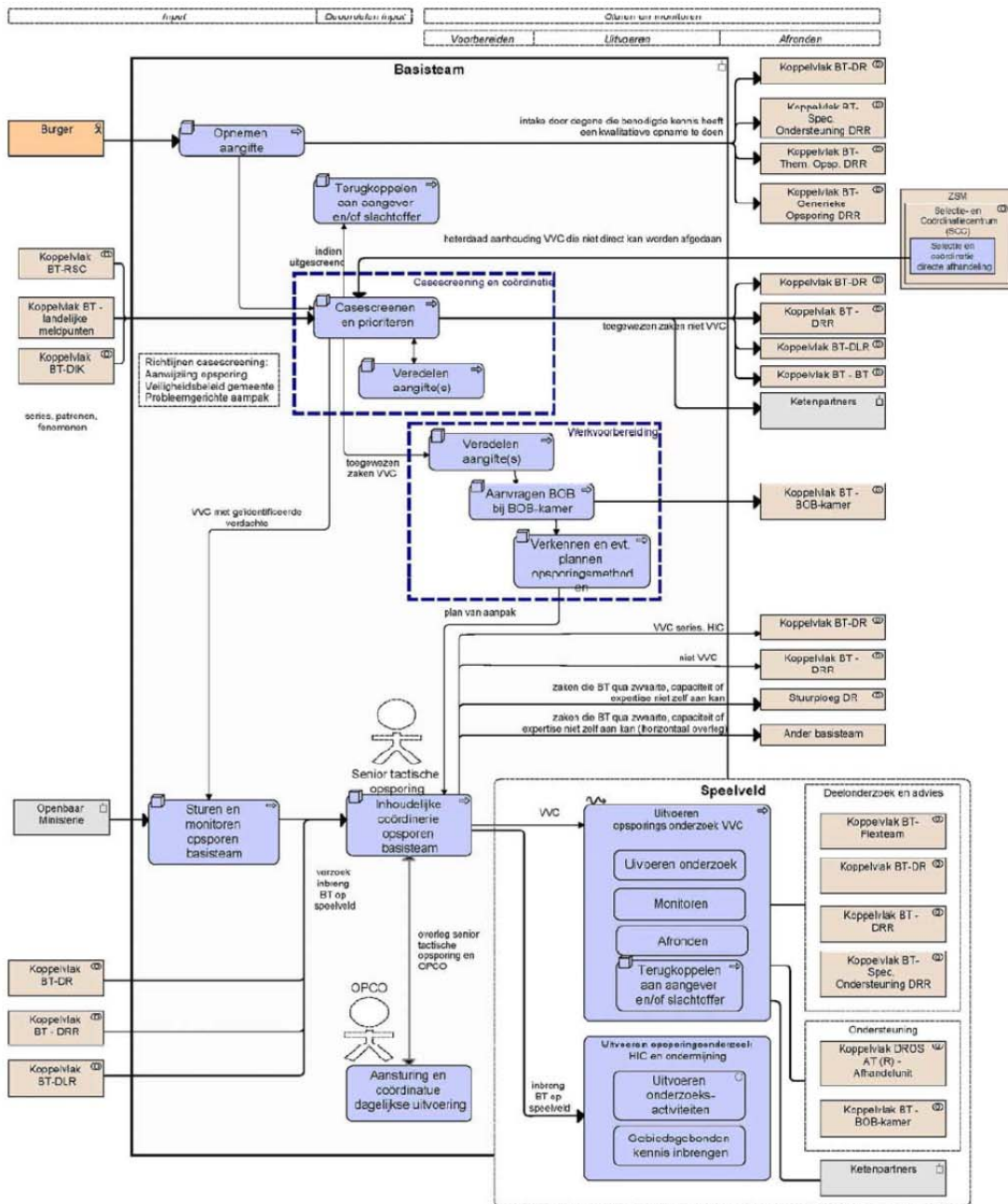
Aan de minister van veiligheid en justitie en de korpschef nationale politie:

1. *Schep kaders waarbinnen eenheden, in overeenstemming met door het bevoegd gezag geformuleerde prestaties, in de gelegenheid komen om op basis van lokale omstandigheden hun werkzaamheden in te richten, en breng de werkingsdocumenten hiermee in overeenstemming.*
2. *Zorg voor een goede afstemming in het sturen en wegen tussen de politie en het OM. Zeker wanneer deze processen meer lokaal gaan worden vormgegeven.*

Bijlage 1: Procesplaten bij het landelijk werkingsdocument

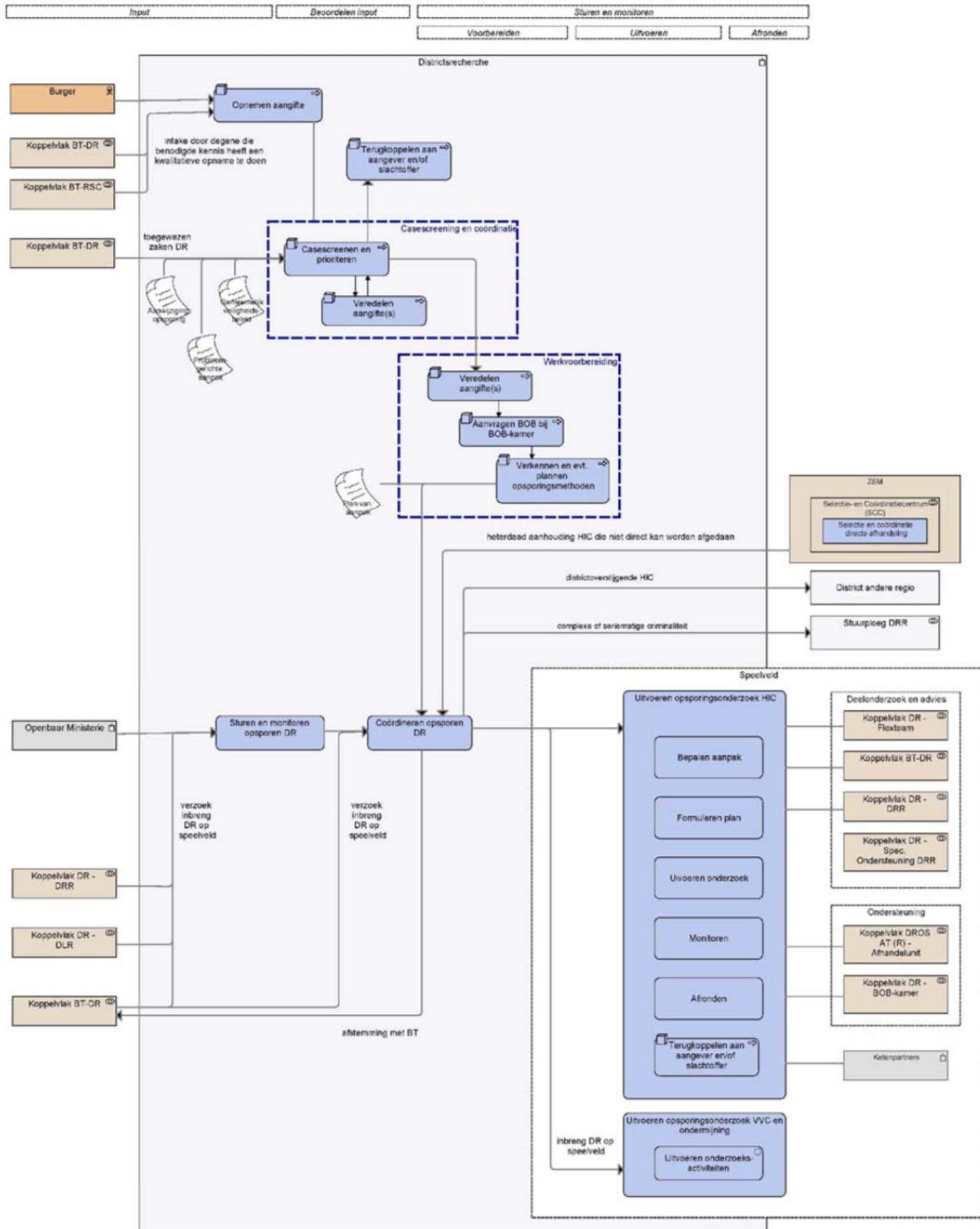
Opsporen in BT: Incidentgerichte aanpak VVC

Incidentgerichte aanpak opsporen
23/05/2014 / LdJ en MdV / versie: 0.31



Opsporen in DR
Uitvoeren opsporingsonderzoek HIC
(Incidentgerichte aanpak)

Standaardisatie Werkprocessen
 24/03/14 / L.d.J en MDW / versie 0.1



Bijlage 2: Lijst van gebruikte afkortingen

BOSZ	Betere opsporing door sturing op zaken
GDR	Group decision room
HIC	High impact crime
LFNP	Landelijk functiehuis nationale politie
OM	Openbaar ministerie
PDC	Politie dienstencentrum
VVC	Veel voorkomende criminaliteit
ZSM	Zo spoedig mogelijk

