

Samenvatting

De adviescommissie LO&LX constateert dat de doorontwikkeling van de twee landelijke eenheden aan de hand van twee veranderagenda's de afgelopen maanden de goede kant op gaat maar vanaf '26 onder grote druk komt te staan van bezuinigingsmaatregelen. De realisatie van de aanbevelingen van de eerste commissie Schneiders en het beoogde effect, komt verder weg te liggen in de tijd en dreigt ongewis geworden.

Adviescommissie

De adviescommissie Eenheid Landelijke Opsporing en Interventies (LO) en Eenheid Landelijke Expertise en Operaties (LX) is de opvolger van eerdere advies- en monitorcommissies. Zij is eind '24 ingesteld door de korpschef voor de periode van een jaar. De commissie geeft gevraagd en ongevraagd advies maar volgt ook de doorontwikkeling van de twee landelijke eenheden en rapporteert daarover - in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer - in het openbaar. De commissie heeft begin juni 2025 haar eerste openbare rapportage opgeleverd en brengt nu haar tweede openbare rapportage uit.

De bedoeling: twee toekomstbestendige eenheden met een nieuwe werkcultuur en nieuw leiderschap

De bedoeling van het advies van de eerste commissie Schneiders uit november '22 en het daarop gebaseerde transitieplan van begin '23 was tweeledig: eerst een ingrijpende structuurwijziging -splitsing van de oude landelijke eenheid- doorvoeren om daarna twee toekomstbestendige eenheden met een nieuwe werkcultuur en nieuw leiderschap te realiseren. Een onderdeel van de toekomstbestendige doorontwikkeling van de twee eenheden was ook het inrichten van landelijke regie en coördinatie om operationele slagkracht en efficiency te organiseren binnen het korps op thema's als de aanpak van georganiseerde criminaliteit en intelligence. Op dit geheel waren de aanbevelingen en het daarop gebaseerde transitieplan uiteindelijk gericht. De huidige adviescommissie adviseerde het afgelopen jaar vanuit deze bedoeling en kijkt in deze rapportage vanuit dit perspectief naar de situatie van de twee landelijke eenheden.

Drie fases

De adviescommissie gaat uit van de drie fases waarin de uiteindelijke bedoeling – twee toekomstbestendige eenheden met een nieuwe werkcultuur en nieuw leiderschap - moet worden gerealiseerd. Die fasering werd ook in het afsluitende rapport van de monitorcommissie (juli 2024) al aangehaald. Fase 1 betreft de splitsing en vorming van de twee eenheden waarbij via een generieke benadering ook de eerste interventies op cultuur en leiderschap plaatvonden zoals een schouw van alle leidinggevendenden. Deze fase is dankzij grote inzet en hard werken, afgerond en heeft een goede basis gelegd voor de verdere doorontwikkeling. Fase 2 is de huidige fase die bestaat uit het verder op orde brengen van de twee nieuwe organisaties en het inzetten van gerichte interventies op werkcultuur en leiderschap. Ook wordt in deze fase gewerkt aan het ontwerpen en deels al realiseren van landelijke coördinatie en regie op diverse thema's. In fase 3 moeten alle transitiedoelen als geheel worden gerealiseerd waarbij ook een aantal organisatorische herontwerpen – en dan gaat het om herontwerpen die vanuit het werk met medewerkers tot stand komen en dús van grote waarde zijn voor cultuurverandering- worden geïmplementeerd. In deze fase zouden de korpsopdrachten die zijn verstrekt aan de beide eenheden en die zien op effectieve coördinatie en regie binnen het korps op diverse thema's, ook in werking moeten zijn gebracht.

Veranderagenda per eenheid

Begin '25 stelde de adviescommissie vast dat na de vorming van twee unieke nieuwe eenheden, de tweede fase was aangebroken en adviseerde te komen tot een haalbare effectieve aanpak per eenheid voor '25 en '26 met een beperkt aantal veranderopgaven. Het was belangrijk een nieuw evenwicht te vinden tussen de noodzakelijke verandering en de hoge operationele druk (o.a. de Navo-top) maar vooral ook om de aandacht te gaan verschuiven van de grote structuraanpassingen naar gericht veranderen in het werk mét de mensen. Zonder die aanpassing zal het immers niet lukken een bestendige verbetering van werkcultuur en leiderschap te realiseren.

Eerste rapportage

De commissie was in haar eerste openbare rapportage die begin juni verscheen positief over het vele werk dat is verzet en de door de eenheden opgestelde veranderagenda's. Het adagium "niet stapelen, maar kiezen" was duidelijk leidend en er was per eenheid een navolgbare selectie van veranderopgaven gemaakt. Die zagen deels

op het op orde brengen van de organisatie en de besturing daarvan maar waren óók gericht op veranderen in het werk.

In de rapportage gaf de commissie een aantal adviezen mee voor de uitvoering van de veranderagenda's. Het doel daarvan was de gerichte langdurige aandacht voor veranderen in het werk te borgen. Hierbij werd gewezen op het belang van: strakke regie op de uitvoering, voldoende veranderkundige deskundigheid en voldoende capaciteit binnen de het Politie Dienstencentrum om alle geprioriteerde veranderopgaven te ondersteunen.

Bezuinigingen

Kort na het verschijnen van de eerste openbare rapportage werd duidelijk dat er in 2026 bezuinigingsmaatregelen worden genomen die ook de veranderagenda's van LO en LX gaan raken. Beide eenheden ondervinden effect van de besparingsmaatregelen binnen de bedrijfsvoering die leiden tot een beperking van de dienstverlening door het PDC bij de doorontwikkeling. Deels is dit een gevolg van het beperken van het aantal veranderopgaven in het gehele korps – het traject “kiezen en realiseren”- en deels van taakstellingen op het PDC-apparaat die doorwerken in de dienstverlening. Daar komt bij dat de commissie constateert dat de inzet van speciaal voor de transitie van de LO&LX ingerichte capaciteit binnen het PDC, hapert.

Een fors aantal veranderopgaven van LO en LX vergt vroeg of laat en in meer of mindere mate extra inzet van het PDC; het gaat immers om twee eenheden die opnieuw worden ingericht en die bv. in opdracht van het Korpsmanagementteam uiteindelijk nieuwe landelijke taken op zich moeten nemen. Daarvoor is de ondersteuning van de bedrijfsvoering vanuit alle kolommen cruciaal. Vooralsnog is echter onzeker in welke mate de veranderopgaven in '26 kunnen worden ondersteund. Welk perspectief er is voor ondersteuning vanuit het PDC bij de doorontwikkeling in de jaren na '26, is ook onzeker.

Beide eenheden maken in het kader van de doorontwikkeling de komende jaren een groei door in personeel maar worden in '26 gekort op hun personeelsbudget. Voor de LO levert dat voor 2026 geen probleem omdat het een korting betreft die het voorgenomen groeipad in personeel niet raakt. Voor de LX is de korting op het personeelsbudget wel problematisch als deze onverkort wordt toegepast. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat deze eenheid te maken heeft met relatief hogere kosten per fte dan het normbedrag en besloten is dat de eenheid deze hogere kosten vanaf 2026 zelf moet oplossen in de personeelsbegroting. Voor zowel LO als LX geldt dat nog onzeker is welk groeipad qua personeel mogelijk is na '26.

De adviescommissie heeft de consequenties van de voorgenomen bezuinigingen besproken met de korpsleiding en stelt vast dat er een positieve grondhouding is om de negatieve invloed van bezuinigingen op de twee eenheden in opbouw, zo beperkt mogelijk te houden. Nog in december '25 zal een strategische heroverweging over de ondersteuning door het PDC plaatsvinden. Het is belangrijk zekerheid te geven over de mate waarin de veranderagenda's in '26 ondersteund worden vanuit de bedrijfsvoering. Met betrekking tot het personeelsbudget van de LX heeft commissie van de korpsleiding begrepen dat hierover nog overleg wordt gevoerd; de commissie dringt aan op een dusdanige bijstelling van de besluitvorming dat ook voor de LX de benodigde groei in de personeelsbezetting en daarmee ontwikkeling van de LX-organisatie mogelijk is.

Als de doorontwikkeling van de twee eenheden stopt door bezuinigingen betekent dit ook dat de realisatie van de diverse al lopende opdrachten voor het tot stand brengen van coördinatie en regie binnen het korps, worden vertraagd of wellicht zelfs niet tot uitvoering komen. Hiermee worden naar de opvatting van de commissie dan belangrijke kansen op verbetering van de operationele slagkracht en efficiency van het gehele korps gemist.

Uitvoering veranderagenda's tweede helft '25

De aankondiging van de bovengenoemde bezuinigingen halverwege '25 heeft effect gehad op de twee eenheden en er is de nodige schaarse tijd en aandacht gestoken in de omgang met deze ontwikkeling. Ook leidt het – ondanks alle inzet en het gericht werken aan de doorontwikkeling in de afgelopen maanden- tot zorgen bij medewerkers over het toekomstige verloop van de doorontwikkeling.

Hoewel de impact van de aankondiging van bezuinigingen er zeker was, is door de twee eenheden hard gewerkt aan de uitvoering van de veranderagenda's. Dankzij grote inzet wordt nog dit jaar de nieuwe organisatiestructuur – de omzetting van de indeling in de oude diensten naar de nieuwe indeling in domeinen, conform het besluit van de minister van Justitie en Veiligheid daarover- geïmplementeerd en dit wordt gecombineerd met de nieuwe manier van sturen. Hoofden operaties vormen een “driehoek” met een operationeel specialist en een bedrijfsvoeringsspecialist en zorgen gezamenlijk voor sturing op de operatie maar ook voor een veilige werkomgeving en goede personeelszorg. Om dit goed tot ontwikkeling te brengen worden oefensessies gehouden waarin gebruikt wordt gemaakt van voorbeelden uit de dagelijkse praktijk, zo wordt een leercyclus op

gang gebracht. Het model van de driehoeken wordt het komende jaar op het niveau van de teamleidingen ingevoerd. In haar eerste rapportage wees de commissie al op het belang van deze veranderingen: als de organisatie en de besturing niet op orde worden gebracht is het niet mogelijk om bestendig te gaan veranderen in het werk.

Voor de strakke regie op de uitvoering van de veranderagenda's is in beide eenheden sinds kort een "cockpit" in ingesteld die de voortgang van de veranderopgaven volgt en integrale sturing door de ELO faciliteert en in staat stelt voorop te gaan in de verandering. Dit is belangrijk om de benodigde realisatiekracht te ontwikkelen voor de verandering en te voorkomen dat de aandacht te snel uitgaat naar de operatie. De commissie ziet dat deze cockpits kort na de start direct knelpunten blootlegden en op zichzelf een illustratie zijn van een bewuste cultuurverandering in het leiderschap; er wordt met professionele openheid gesproken over problemen en in gezamenlijkheid gewerkt aan oplossingen.

De commissie is van oordeel dat het de goede kant op gaat met de uitvoering van de twee veranderagenda's. Het is zaak dit door te zetten en vooral de realisatiekracht verder te versterken. Daarbij zijn twee dingen van belang:

- Op het niveau van de eenheidsleiding/domeinleiding bestaat merkbaar focus op de uitvoering van de veranderagenda's maar dat moet zich nu consequent gaan doorzetten naar het niveau van de teams en uiteindelijk de werkvloer. Daar krijgt veranderen in het werk gestalte en wordt verandering merkbaar. Op dit niveau moet de realisatiekracht gaan toenemen.
- Het realiseren van effectieve veranderingen in het werk gaat niet zonder scherpe analyse van de problemen en de oplossingen onder deskundige begeleiding, waarbij ook ongemakkelijke waarheden op tafel moeten komen. Dit geldt vervolgens ook voor het uitvoeren van een verandertraject. Realisatiekracht heeft in dat opzicht ook een kwalitatief aspect.

In beide eenheden wordt hard gewerkt aan de uitvoering van de twee veranderagenda's, hieronder wordt een beeld gegeven van belangrijke ontwikkelingen.

LO

In haar eerste rapportage signaleerde de commissie dat er ruimte en energie is voor gerichte doorontwikkeling c.q. veranderen in het werk en dit heeft zich doorgezet in de tweede helft van het jaar. Een belangrijke stap is het begin van een ontwikkeltraject binnen DSF onder leiding van het nieuwe hoofd operatie; de aanpak wordt geënt op veranderen in het werk en vanuit het vak. Een belangrijk aangrijpingspunt is de versterking van de samenwerking in de driehoek Intell, tactiek en expertise. Binnen DISO zijn stappen gezet op het al eerder ingezette cultuurtraject en is voortvarend gewerkt aan de vorming van één organisatieonderdeel waarin alle technische en digitale expertise is geïntegreerd¹.

Voor het nieuwe domein Cyber is het fijnontwerp vrijwel gereed en er kan snel gestart worden met de inrichting van de nieuwe organisatie als de benodigde budgetten worden gealloceerd (reeds toegekende gelden vanuit HLA). Het fijnontwerp voor de intelligence-functie binnen de LO wordt binnenkort afgerond; hiermee krijgt de nieuwe inrichting en werking van de intelligence vorm binnen de driehoek intelligence, tactiek en expertise. Ook de realisatie hiervan is afhankelijk van de benodigde ondersteuning door de bedrijfsvoering.

LX

De eenheidsleiding van de LX kwam in de tweede helft van het jaar volledig op sterkte en er is een regisseur voor de doorontwikkeling toegevoegd aan de eenheidsleiding; dit alles geeft een merkbare versterking van de realisatiekracht op het hoogste niveau en de ruimte om te focussen op de beoogde effecten van de veranderagenda.

In de veranderagenda van de LX wordt onder de noemer "toekomstbestendig maken van de organisatie" prioriteit gegeven aan het oplossen van een aantal langsepende en complexe organisatie-en/of personeelsproblemen om zo een stabiele basis voor de verdere ontwikkeling te creëren. Hierop is de tweede helft van het jaar merkbaar voortgang geboekt maar deze deelopgaven blijven aandacht en energie vragen.

Een belangrijke pijler binnen de veranderagenda van de LX is het ontwikkelen van concepten voor landelijke regie en coördinatie; een essentieel onderdeel van de positionering van deze eenheid binnen de werking van het gehele korps en een concrete invulling van de opdracht om de operationele slagkracht van de gehele politie

¹ De commissie Sorgdrager heeft de vorming van het nieuwe Undercoverteam – de opvolger van de oude WOD- nauwlettend gevolgd en hierover gerapporteerd.

nationaal en internationaal te versterken. Een deel van deze opgaven wordt gerealiseerd in het werk door op een aantal actuele operationele thema's concepten te ontwikkelen en direct toe te passen. De commissie ziet dat met het instellen van een opgavemanager die de (conceptuele) samenhang binnen deze pijler van de veranderagenda bewaakt, een betekenisvolle stap is gezet.

De realisatie van de veranderopgave binnen het domein Bewaken, Beveiligen & Beschermen – die bestaat in totaal uit 9 deeltrajecten en heeft ook betrekking op de uitbouw van de samenwerking met de Koninklijke Marechaussee- loopt voortvarend en conform planning. Een belangrijke mijlpaal is de afronding van het grofontwerp voor de nieuwe organisatie van dit domein; dit is in een iteratief proces met medewerkers tot stand gekomen.

Voor het onderdeel Sensing is een fijnontwerp opgeleverd dat in realisatie kan worden gebracht waarbij de ophanging binnen de LX een aandachtspunt is. Binnen dit domein is ook gestart met een verandertraject voor een specifiek organisatieonderdeel gericht op werkcultuur en leiderschap; de commissie volgt dit. Binnen het domein Intelligence zijn dit jaar in een iteratief proces met medewerkers twee grof ontwerpen voor de nieuwe organisatie tot stand gekomen.

Korpsopgaven

Een belangrijke korpsopgave uit het transitieplan was de opbouw van een bijzondere bedrijfsvoering ten behoeve van de twee landelijke eenheden en het inrichten van besluitvormingstrajecten en processen die een stabiele toedeling van middelen garanderen aan de twee eenheden binnen het geheel van het beheer van het korps. Om zicht en grip te krijgen op de benodigde bedrijfsvoering is een nieuw arrangement voor de beide eenheden ontworpen en gereed voor besluitvorming. Bij het PDC is inmiddels geoormerkte capaciteit ingericht voor de bedrijfsvoering van de twee eenheden. Helaas constateert de commissie dat desondanks de ondersteuning toch nog hapert; zij vraagt aandacht hiervoor van de leiding van het PDC en de korpsleiding.

De inrichting van de benodigde besluitvormingstrajecten en processen is afgerond; dit betekent dat hiermee een interne voorwaarde voor een stabiele financiering van de twee eenheden is vervuld. Dit laat onverlet dat de eenheden natuurlijk alleen stabiel gefinancierd kunnen worden als er voldoende middelen beschikbaar zijn binnen de begroting van het korps.

Met betrekking tot een versterking van de positie van de twee landelijke eenheden binnen de governance van het korps en de besturing van het politiebestedel is de commissie van mening dat hier weliswaar een aantal afgesproken acties op zijn ondernomen maar dat dit niet geleid heeft tot volledige beoogde verbetering van de positie van de twee eenheden.

Terug- en vooruitblik

De eerste adviescommissie bracht in november 2022 haar eindrapport uit. Alle adviezen werden omarmd door de korpsleiding, de minister van JenV, de medezeggenschap, de vakbonden en de gezagen. De transitie van de oude landelijk eenheid startte vervolgens formeel in maart '23; in de tussenliggende periode was door het korps een transitieplan opgesteld dat werd goedgekeurd door de minister van JenV. Hierin waren alle aanbevelingen van de eerste adviescommissie omgezet in transitielijnen die uiteindelijk moeten leiden tot twee toekomstbestendige eenheden. Op 1 januari 2024 werd de oude landelijke eenheid gesplitst en ontstonden twee unieke nieuwe eenheden die daarna ieder hun eigen ontwikkeling gingen doormaken. De monitorcommissie volgde op verzoek van de minister van JenV het gehele proces en bracht in juli '24 haar eindrapport uit.

Het eindrapport van de monitorcommissie benadrukte het grote belang van het doorzetten van de transitie langs de lijnen van het eerdere adviesrapport omdat anders niet de gewenste effecten bereikt zullen worden. Halverwege '24 gaf zij toen drie algemene reflecties die de huidige adviescommissie opnieuw nadrukkelijk onder de aandacht brengt:

- **De transitie is een proces van lange adem en blijft op alle niveaus om aandacht vragen**
De twee eenheden hebben met de veranderagenda's een goede prioritering in veranderopgaven aangebracht voor de tweede fase van de doorontwikkeling. De uitvoering van die agenda's richt zich ook op veranderen in het werk en daarmee op een bestendige verbetering van de werkcultuur en het leiderschap. Nu de uitvoering van die twee agenda's in '26 door voorgenomen bezuinigingen onder druk komt te staan en er nog geen perspectief is voor de jaren daarna, wordt ook de realisatie binnen afzienbare tijd van alle adviezen en de daarop gebaseerde transitieplannen (fase 3), ongewis. De adviescommissie herhaalt daarom de oproep uit het eindrapport van juli '24 om op alle niveaus binnen en buiten het korps de urgentie van de doorontwikkeling van de twee landelijke eenheden te blijven naleven.

- **De komende periode is cruciaal voor het vertrouwen van medewerkers**

De monitorcommissie schreef halverwege '24 dat het momentum voor verandering niet verloren mocht gaan omdat medewerkers wachtten op merkbare veranderingen. Deze notie geldt ook eind '25 nog. Dit was de belangrijkste reden voor de commissie om de twee eenheden begin dit jaar te adviseren om tot twee haalbare effectgerichte veranderagenda's te komen en te beginnen met veranderen in het werk. Als de uitvoering van deze agenda's in '26 stopt is het de vraag welke basis er is voor medewerkers om erop te vertrouwen dat de doorontwikkeling van de twee eenheden zal worden voortgezet.

- **Er is voldoende en blijvende financiële rugdekking nodig.**

De doorontwikkeling van de twee eenheden komt onder grote druk te staan als de voorgenomen bezuinigingen worden doorgezet. Als de financiële problematiek van het korps dusdanig is dat dergelijke bezuinigingen echt onvermijdelijk zijn geworden, acht de commissie helaas een herbezinning op de veranderagenda's voor fase 2 en de transitiedoelen in fase 3 ook onvermijdelijk. Het is niet verstandig een langjarige organisatieontwikkeling die twee unieke landelijke eenheden en bijna 6000 medewerkers aangaat, op de huidige wijze zonder perspectief op voldoende en blijvende financiële rugdekking door te blijven zetten. Tegelijkertijd zal een dergelijke herbezinning naar de mening van commissie kunnen leiden tot een negatief effect op het vertrouwen onder de medewerkers.

De korpschef heeft al voordat de financiële problematiek zich aandiende het initiatief genomen om een nieuwe organisatievisie op het korps te formuleren met het doel te komen tot een toekomstbestendige politie. Daarbij wordt nu ook de structurele betaalbaarheid van het korps betrokken en ontstaat een richtsnoer voor het maken van (inrichtings)keuzes. Hierin wordt ook de rol en functie van de twee landelijke eenheden betrokken en zijn "bouwstenen" gedefinieerd die mogelijk betekenis hebben voor de toekomst van de LO en LX.

De adviescommissie steunt de beweging die de korpschef met het formuleren van een nieuwe organisatievisie in gang heeft gezet en de bereidheid om fundamentele keuzes te maken als het nodig is. Als blijkt dat het meerjarige financiële kader daartoe noodzaakt dan is de commissie van mening dat het beter is om óók voor de twee landelijke eenheden fundamentele keuzes te maken vanuit het vak. Een voortzetting van oplopende bezuinigingen via de kaasschaafmethode maar wel blijven vasthouden aan een volwaardige doorontwikkeling van de twee eenheden conform de oorspronkelijk plannen, is niet geloofwaardig. Als dergelijke fundamentele keuzes aan de orde zijn, moeten deze snel worden gemaakt zodat er geen vacuüm ontstaat in '26 waarin te lang onzekerheid voortduurt over de doorontwikkeling.