

Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's

Eindrapportage



Documenttitel	Eindrapportage Evaluatie Politiewet 2012 in de Eenheid Oost-Nederland en landelijke thema's
Documentversie	Eindrapportage 1.0
Schrijvers	G. Jacobs, P. S. Bayerl, E. Brein, M. Flory, H. van de Bunt, N. Haas, Erasmus Universiteit Rotterdam; R. Prins, Universiteit Leiden.
Documenttype	Eindrapport
Projectnummer	2534
Opleverdatum	28 september 2015
Opdrachtgever	Commissie Evaluatie Politiewet 2012
Aantal pagina's	104

Samenvatting

Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam heeft op verzoek van de commissie Evaluatie Politiewet 2012 een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de werking van de nationale politie in de Eenheid Oost-Nederland. Daarnaast heeft de minister toezeggingen gedaan om deze evaluatie te koppelen aan de landelijke thema's 'rol van de korpschef', 'het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid' en 'de constructie van de politie als aparte rechtspersoon', hetgeen eveneens in deze rapportage is opgenomen.

Het evaluatieonderzoek heeft tot doel inzicht te krijgen in de gevolgen van de invoering van de nationale politie bij de Eenheid Oost-Nederland. De hoofdvraag die aan het onderzoek ten grondslag ligt is: *"Wat is de stand van zaken omtrent de invoering van de nationale politie in Oost-Nederland?"* Het antwoord op deze vraag moet uitwijzen of het nieuwe politiebesteding lijkt te werken voor alle betrokken partijen zoals de wetgever het heeft beoogd.

De evaluatie is over een periode van zeven maanden gefaseerd in vier stappen uitgevoerd en gebaseerd op een constructivistische aanpak om de veelheid van mogelijke perspectieven, ervaringen en zienswijzen van verschillende actoren in kaart te brengen. De keuze voor deze benadering impliceert dat wij als onderzoekers accepteren dat elke geïnterviewde zijn of haar eigen versie en perspectief heeft op de huidige situatie, maar ook dat elke onderzoeker zijn of haar visie heeft op het onderzoek. Via een multidisciplinaire benadering, door bundeling van expertises op het gebied van kwalitatief en kwantitatief onderzoek, bedrijfskunde, organisatiepsychologie, sociale psychologie, bestuurskunde en criminologie, stellen we zeker dat het onderzoek oog heeft voor de verschillen tussen stakeholders in hun waarneming en perceptie van en belangstelling en waardering voor de nieuwe organisatie.

Er zijn 77 interviews uitgevoerd met behulp van semigestructureerde interviewprotocollen. De citaten in het rapport zijn gebaseerd op de meerderheid-respons. Bij duidelijk afwijkende meningen wordt dit als zodanig vermeld. Waar mogelijk hebben wij kwantitatieve data gecombineerd met kwalitatieve data.

De resultaten van de evaluatie laten het onderstaande beeld zien.

Het merendeel van de respondenten is het eens met de algemene noodzaak voor een nationale politie. Niemand betwist dat het integrale, gecentraliseerde beheer grote voordelen heeft. Dat neemt echter niet weg dat de nationale politie een enorme reorganisatie ondergaat waarbij naar veler oordeel (te) veel verwacht wordt in een (te) korte tijd met (te) beperkte middelen. Ook is onderschat hoe ingewikkeld de reorganisatie en hoe groot de impact op politiemedewerkers zouden zijn, terwijl het politiewerk gewoon moest doorgaan. Dit is – kort samengevat – de inschatting die wij in alle lagen van de politie en in alle stakeholdergroepen hebben waargenomen.

De operationele slagkracht is volgens de respondenten verbeterd, het is gemakkelijker geworden om experts bij elkaar te brengen, er kan sneller op nieuwe criminaliteitsontwikkelingen (zoals radicalisering) gereageerd worden en op- en afschalen gaat soepeler (zie bijvoorbeeld het Zwarte Cross festival). Ook op het gebied van High Impact Crime (HIC) is een breder scala aan interventies beschikbaar doordat het vanzelfsprekender is geworden om over de eenheidsgrenzen heen te communiceren en *best practices* uit te wisselen.

Procedures worden volgens de respondenten dankzij de centrale aansturing slimmer en sneller en de dienstverlening wordt uniformer, met als voordeel dat o.a. innovaties die al enige tijd in de planning stonden (bijv. klachtbehandeling), gemakkelijker doorgevoerd worden doordat ze nu centraal 'afgedwongen' kunnen worden.

De nieuwe manier van klachtbehandeling wordt door de respondenten binnen en buiten de politie als positief ervaren. Wel worden er nog te weinig op systematische wijze consequenties aan klachten verbonden. Verbetering hiervan zou kunnen bijdragen aan het vergroten van het lerende vermogen van de organisatie.

In het algemeen is de burgers tevredenheid en de veiligheidsbeleving in Oost-Nederland hoger dan in de rest van Nederland. Rapportcijfers uit de Veiligheidsmonitor voor leefbaarheid in Oost-Nederland zijn ook hoger dan het Nederlandse gemiddelde. De scores voor Oost-Nederland, evenals het rapportcijfer voor heel Nederland, zijn tussen 2012 en 2014 stabiel gebleven. De landelijk dalende trends met betrekking tot fysieke verloedering en sociale overlast zijn ook waarneembaar in de Eenheid Oost-Nederland. Het is aannemelijk dat de invoering van de nationale politie niet extra negatief uitpakkt heeft in de Eenheid Oost-Nederland. De veronderstelde problemen door de omvang van Oost-Nederland zijn in ieder geval niet in de cijfers van de Veiligheidsmonitor terug te vinden.

De praktische invulling van de functie van de regioburgemeester stemt tot tevredenheid, hoewel verschillende betrokkenen wijzen op de complexiteit van de functie vanwege de grote omvang van de Eenheid en door het ontbreken van formele (beheer)bevoegdheden en doorzettingmacht. Een tweede Regionaal Informatie Centrum (RIEC) en een tweede ZSM-casustafel binnen de Eenheid Oost-Nederland zouden de bezwaren van de huidige grootte van de eenheid gedeeltelijk kunnen mitigeren.

De eerder genoemde landelijke thema's zijn nauw met elkaar verbonden. De wet is nog maar kort van kracht en informele druk of anticipatie vanuit de politie op politieke wensen zijn daardoor nog moeilijk meetbaar. De bevindingen van het onderzoek naar deze drie thema's zijn onder voorbehoud, zodat er op dit moment nog geen conclusies kunnen worden getrokken. Het is dan ook aan te bevelen om hier meer onderzoek naar te (laten) doen in het vervolg.

Volgens respondenten heeft de schaalvergroting van de politie bij het Zwarte Cross festival geleid tot een verruiming van de operationele capaciteit. Wel moet er bij de bredere inzetbaarheid van agenten op worden toegezien dat de bekendheid met de lokale context wordt gestimuleerd. Ook nemen onze respondenten verbeteringen waar in de aanpak van radicalisering en HIC-delicten in de Eenheid Oost-Nederland door de komst van de nationale politie. Vooral de kortere lijnen, betere informatie-uitwisseling en intensievere samenwerking tussen politie op verschillende niveaus en externe partners, leiden tot efficiëntere processen. Aandacht is nodig voor het opbouwen van expertise en netwerken alsook voor de spanning tussen regionale en nationale prioriteiten en de vrijheid en flexibiliteit om op lokaal niveau te kunnen handelen.

Verdere aandachtspunten zijn de implicaties van het centraliseren van beheer voor de gezagspositie van de burgemeester. De toekomst zal moeten uitwijzen in hoeverre (regio)burgemeesters hinder ervaren bij de invulling van hun lokale gezagspositie binnen de kaders van centraal gemaakte beheerkeuzen. We adviseren dit nauwlettend in het oog te houden. De centrale organisatie van het Openbaar Ministerie en de politie kan ertoe leiden dat de blik naar boven in de politiehiërarchie gericht wordt. Sommige burgemeesters vrezen dat naast de centrale organisatie van het Openbaar Ministerie, nationale overlegstructuren zullen overheersen in de besluitvorming over prioritering van beherzaken. Daardoor zou hun lokale gezag verder worden ingekaderd en vrezen vertegenwoordiger

van het lokale bestuur binnen de Eenheid Oost-Nederland dat de vier grootste gemeenten Rotterdam, Amsterdam, Den Haag en Utrecht met hun grootstedelijke problematiek en nauwe band met de minister gemakkelijker agenda's en prioriteiten beïnvloeden dan kleinere gemeenten. Tot slot wordt aandacht gevraagd voor de spanning tussen centralisering en lokalisering ten aanzien van uniforme regels en procedures aan de ene kant en de benodigde lokale flexibiliteit aan de andere kant.

Een belangrijke oorzaak van negatieve reacties rondom de invoering van de nationale politie is de personele reorganisatie. Het toewijzen van nieuwe functies binnen de nationale politie en het beschrijven van de functieprofielen in het LFNP lopen parallel aan de invoering van de nationale politie. Deze twee afzonderlijke processen worden als één veranderingsproces ervaren. Er is veel onrust ontstaan door de vertragingen in de LFNP-procedure en de teleurstellingen rondom het plaatsen van mensen in nieuwe (of zelfde) functies. Voor de medewerkers zelf, maar ook voor externe ketenpartners zorgt de personele reorganisatie voor veel onrust.

Veranderingsmoeheid is inherent aan langdurige veranderingsprocessen, maar gevoelens van frustratie en cynisme hebben mogelijk negatieve gevolgen op de lange termijn en mogen daarom niet onderschat worden. Zeker voor een zwaarmacht als de politie is het van bijzonder belang om de interne motivatie en het interne en externe vertrouwen in de organisatie goed te beschermen. De potentiële gevolgen van onrust binnen de politie voor het werk en voor het vertrouwen van burgers in de politie zijn heel groot.

Auteurs:

Dr. Gabriele Jacobs, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. P. Saskia Bayerl, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. Elisabeth Brein, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Marja Flory, Rotterdam School of Management, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof. Henk van de Bunt, Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Nicole Haas, Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. Ruth Prins, Public Administration, Universiteit Leiden

M.m.v.: Christiaan Heemskerk BSc, Thom Thuis BSc, drs. Mark van der Giessen, drs. Didi Spruit en Bep Klop