

# LESSEN UIT HET NOORDEN

SSC-Noord (2004-2011) en de vorming  
van de Nationale Politie

POLITIE NEDERLAND

NL



prof. dr. A.B. Hoogenboom

«waakzaam en dienstbaar»

 **POLITIE**



# Lessen uit het Noorden

SSC-Noord (2004-2011) en de vorming van de Nationale Politie

prof. dr. A.B. Hoogenboom  
Nyenrode Business Universiteit  
Oktober 2011



# Leiderschapsamenvatting

**In de roman *Hotel New Hampshire* van John Irving staan moeder en zoon aan de kust van de Atlantische Oceaan. De zoon wil gaan zwemmen. De moeder zegt: ‘kijk uit voor de onderstroom’. Vele jaren later staat de zoon met zijn eigen kind op dezelfde plek en zegt: ‘kijk uit voor de onderstroom’. Aan de oppervlakte is het water rustig. Maar schijn kan bedriegen.**

**SSC-Noord, de integratie van ondersteunende diensten in een *shared servicecentrum* van en voor de korpsen Drenthe, Fryslân en Groningen, leert ons dat reorganisaties binnen de politie aan de oppervlakte betrekking hebben op politieke keuzes, nieuwe wetgeving en/of beleid, houtskoolschetsen en ontwerpplannen. Beleidspapier is altijd geduldig, spreekt niet tegen. Maar raakt niet altijd aan onderstromen van het ‘ijzeren’ politiebestedel,<sup>1</sup> de politiecultuur en de wijze waarop de politiefunctie (het politievak) 24/7 wordt uitgeoefend.**

**In dit advies worden tien lessen uit het Noorden getrokken voor de vorming van de Nationale Politie. Deze hebben betrekking op verschillende onderstromen en problematiseren de ogenschijnlijke rust aan de oppervlakte. Zij worden vertaald in 35 aanbevelingen voor de minister, het bestuur, het Openbaar Ministerie en de kwartiermakers.**

De **eerste les** is dat ‘Het begint met een wil’. In het Noorden heeft een kleine groep politieleiders en bestuurders naar elkaar uitgesproken dat de regionale schaal van organiseren te beperkt is en dat de inwaartsgerichte regio-structuur en cultuur dienen te worden bijgesteld in de richting van een groter geheel. Dit gebeurt tegen de stroom in en is een voorbeeld van publiek leiderschap. Omdat, zo wordt vastgesteld, het gebrek aan wil om te veranderen niet moet worden onderschat. Dat geldt voor de oprichting van SSC-Noord, maar zeker ook voor de vorming van een Nationale Politie.

De **tweede les** is dat deze ‘wil’ noodzakelijk, maar niet voldoende is. Er moet een nieuw politieverhaal worden gecreëerd, waarin missie, visie en strategie helder en duidelijk worden weergegeven. Dit politieverhaal dient richting te geven en te motiveren. Net zoals de POS-taal (Projectgroep Organisatiestructuren<sup>2</sup>) dat heeft gedaan in de afgelopen vijftienvier jaar. Het goede daarvan moet worden behouden, echter aangepast aan de veranderende wereld. Een proeve hiervan wordt gegeven. Kernwoorden daarvan zijn onder andere ‘onderdeel van een groter geheel, en verantwoordelijkheid aan het grotere geheel’ en ‘operationeel leiderschap’.

De **derde les** is dat hoofdrolspelers in het veranderingsproces sensitief dienen te handelen in politiek-bestuurlijke processen. Zij moeten oog blijven houden voor gerechtvaardigde belangen van betrokken partijen. Onder de oppervlakte spelen financiële vraagstukken (gebouwen, afschrijvingen), maar ook de keuze van (politie)functionarissen en de zo belangrijke werkgelegenheid in oude regio’s en nieuwe eenheden. De aanbevelingen hebben betrekking op deze noodzakelijke sensitiviteit: werk niet alleen vanuit het departement en de Hoftoren, kies politieleiders met de juiste competenties hiervoor, start een programma Verankering Lokale Veiligheid en betrek lokale *stakeholders* daarbij. Maar houd maat: er zijn grenzen aan sensitiviteit en polderen.

De **vierde les** is dat consultatie binnen en communicatie over het veranderingsproces sleutels van het uiteindelijke succes zijn. Dit omwille van de inbreng van vakmensen in de ontwerp- en realisatiefase, omwille van het draagvlak en de voortgang van het veranderingsproces. Indien het personeel niet goed, half of te laat wordt geïnformeerd is dit een grote *dissatisfier*. Hierdoor kan personeel worden ‘verloren’ en dat is niet gemakkelijk weer in te halen.

<sup>1</sup> Reenen, P. van, ‘Het ijzeren politiebestedel’ in Van Reenen, P. Het Politiebestedel. Arnhem. Gouda Quint, 1987.

<sup>2</sup> Baanbrekend rapport dat vanaf het midden van de jaren tachtig en na de reorganisatie in 1993 veel invloed heeft gehad op de wijze van organiseren en handelen van de politie.

In het Noorden wordt een onderscheid gemaakt tussen 'koude' en 'warme' communicatie. De eerste heeft betrekking op traditionele communicatie (intranet, nieuwsbrieven, glossy folders). 'Warme' communicatie gaat over *face-to-face* gesprekken tussen politieleiders en de rest van de organisatie. Opnieuw omwille van draagvlak en voortgang. Ook hier: houd maat en wees realistisch over het proces. Vertel geen sprookjes, het publiek kijkt daar dwars doorheen.

De **vijfde les** is dat zorgvuldigheid moet worden betracht in aardse zaken. Hieronder wordt de wijze van behandeling van politiefunctarissen verstaan. Een nieuwe missie, visie en strategie is noodzakelijk, maar niet voldoende indien hier lichtvaardig in wordt gehandeld. Voor 50.000 politiemensen gaat het ook om functiewaarderingen, inschalingen, (reis)toeslagen en afvloeiingsregelingen.

De **zesde les** is dat een groot (abstract) veranderingsproces voor het draagvlak en de voortgang aansprekende voorbeelden nodig heeft (*quick wins*) van opbrengsten, successen, bezuinigingen of kwaliteitsverbeteringen. Koester de opbrengsten en gebruik deze om het realisatieproces te versnellen.

De **zevende les** luidt: bereid u voor op tegenslagen in het realisatieproces. Er treden doelverschuivingen op tijdens de reorganisatie. Uiteenlopende doelstellingen als schaalvergroting, bezuinigingen, kwaliteitsverbeteringen en het opleggen van (forse) criminaliteitsbestrijding eisen gaan concurreren en daardoor het draagvlak en de voortgang negatief beïnvloeden. Indien niet in een vroegtijdige fase harmonisering plaatsvindt, wordt de reorganisatie een gebed zonder einde. In het Noorden blijkt dat de winst (van bezuinigingen) te vroeg is ingeboekt, er te weinig nulmetingen zijn gedaan en de aannames in de loop van de tijd of niet goed genoeg waren of de omstandigheden zich wijzigden. Daarnaast doen zich regioreflexen voor in het Noorden en deze zijn hardnekkig. In de nieuwe eenheden zullen deze regioreflexen aan de oppervlakte (door een strakkere sturing) tot het verleden behoren, doch onder water nog geruime tijd doorwerken.

De **achtste les** heeft betrekking op de stuurkracht in het (regionale) politiebestedel en luidt: herdefinieer de leiderschapsrol. In het Noorden is – ondanks een aantal successen van SSC-Noord – op onderdelen sprake van zwakke stuurkracht. In belangrijke mate worden deze verklaard doordat leidinggevenden knel zitten in de spagaat van een nieuwe inter-regionale organisatie in een nog altijd regionaal bestel. Dit verklaart de regioreflexen. Maar de leiderschapsrol wordt daaronder ook geproblematiseerd door te wijzen op een aantal cultuurkenmerken (*non-decision, non-intervention*). Ook wordt gepleit om een knip aan te brengen tussen leiderschap in veranderingsprocessen en operationeel leidinggeven. Politiefunctarissen zijn opgeleid voor en hebben ervaring met het laatste. Kenmerken van de politiecultuur als morele gedrevenheid, actie- en handelingsgerichtheid en loyaliteit zijn wezenlijk. Leidinggeven aan veranderingsprocessen vereist echter andere competenties en vraagt om een andere casting. Daarom wordt gepleit voor meer diversiteit door inbreng van zij-instromers met bedrijfs- en veranderkundige ervaring en competenties.

De **negende les** is dat afscheid moet worden genomen van het *shared services* concept zoals dat in het Noorden indertijd is gekozen. Dit blijkt te formeel, te bureaucratisch en te rationeel te zijn. Het is teveel uit de ideologie van het *New Public Management* ontsproten. Het is te weinig politiespecifiek en doet geen recht aan de noodzaak aan flexibiliteit in het politiewerk. Het Noorden leert ons dat daardoor een nieuwe manier van omgaan met elkaar is ontstaan waarin geleidelijk formele overlegstructuren en formele *service level agreements* plaatsmaken voor communicatief handelen. De '*sharing*' en '*servicing*' aspecten verdwijnen niet, maar worden in het Noorden anders ingevuld. Er is sprake van meer direct contact tussen politiefunctarissen die met elkaar in gesprek gaan om gezamenlijke oplossingen te vinden voor concrete (capaciteits)problemen. Het Noorden ontworstelt zich hierdoor in een aantal dossiers uit het rigide korset van het bureaucratische en technocratische denken en handelen.

De **tiende les** is dat het noodzakelijk is om een koppeling aan te brengen tussen de systeemverandering en het politievak. Onder water gaat het niet alleen om nieuwe structuren en gezagsverhoudingen, maar ook over de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan operationeel leiderschap dat zich ontworstelt aan het overleg- en beleidsnotaniveau en 'afdaalt' tot primaire politieprocessen. Dit nieuwe leiderschap dient te balanceren tussen inspireren, richting geven en aanspreken enerzijds, en loslaten van de professional en deze op een voetstuk plaatsen anderzijds. Hierbij is aansluiting gezocht bij de uitgangspunten van de Werkgeversvisie Politie.

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>1. Het begint met een wil</b>	<b>11</b>
<b>2. Creëer een nieuw politieverhaal</b>	<b>17</b>
<b>3. Strategisch handelen in de politiek-bestuurlijke arena: wees sensitief</b>	<b>21</b>
<b>4. Communicatief handelen: consultatie en communicatie</b>	<b>27</b>
<b>5. Zorgvuldigheid in aardse zaken: het personeel en arbeidsvoorwaarden</b>	<b>33</b>
<b>6. Koester de opbrengsten en gebruik deze om het realisatieproces te versterken</b>	<b>37</b>
<b>7. Bereid u voor op tegenslagen in de realisatiefase</b>	<b>41</b>
<b>8. Stuurkracht in het (regionale) politiebestedel: herdefinieer de leiderschapsrol</b>	<b>55</b>
<b>9. Neem afscheid van het <i>shared services</i> concept</b>	<b>65</b>
<b>10. Koppel de systeemverandering aan het politievak</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 1 Interne documenten/rapporten SSC-Noord</b>	
<b>Bijlage 2 Functies van geïnterviewde functionarissen evaluatie SSC-Noord</b>	







# Inleiding

**Deze rapportage bevat lessen uit het Noorden, dat wil zeggen lessen uit de totstandkoming van het Shared Services Centrum Noord (SSC-Noord) over de periode 2004-2010 voor de vorming van Nationale Politie. In SSC-Noord zijn operationele-, recherche- en beheersondersteuningstaken van de korpsen Drenthe, Fryslân en Groningen samengevoegd. Het Noorden is daardoor in een aantal opzichten een laboratorium voor de komende reorganisatie van de Nederlandse politie, omdat ervaringen zijn opgedaan met fusieprocessen tussen politieregio's die de komende twee jaar op landelijke schaal zullen gaan plaatsvinden. Met dien verstande dat er verschillen zijn.**

**SSC-Noord is ontworpen in een andere context waarin andere rollen en verhoudingen bestaan dan in het Nationale Politiebestel. Voor de duiding van een aantal thema's, zoals de ICT-problematiek, de harmonisering/standaardisering van processen en de wijze van sturing, zijn de verschillen met het nationale bestel van belang. Maar er zijn ook parallellen – en dus lessen – te trekken, over bijvoorbeeld de noodzakelijke zorgvuldigheid in arbeidsrechtelijke zaken bij een reorganisatie. In het oude en dadelijk in het nieuwe politiebestel is en blijft een (groot) deel van de veiligheidszorg zich nog steeds afspelen in de Zwartjanstraat, twee hoog achter in Rotterdam. Naast een structuurwijziging brengen de komst van SSC-Noord en de vorming van de Nationale Politie ook een cultuurwijziging met zich mee. De leiderschapsrol en de onderlinge wijzen waarop wordt samengewerkt veranderen. Ook hier vinden we parallellen.**

## Onderzoeksopdracht

De opdracht is gegeven door de korpsleidingen van de drie Noordelijke korpsen en ondersteund (en mede gesponsord) door het Ministerie van Veiligheid & Justitie. De vraagstelling is driedelig.

In de eerste plaats worden (beschrijvende) procesvragen gesteld. De procesvragen hebben betrekking op de wijze waarop het integratieproces SSC-Noord is georganiseerd en uitgevoerd. Deelvragen hebben betrekking op de stappen welke zijn gezet om draagvlak te creëren, hoe zeggenschap en medezeggenschap vorm hebben gekregen, hoe de communicatie (intern/extern) is verzorgd, hoe het verandervermogen is vastgesteld en gemobiliseerd en hoe het *shared services* concept vervolgens is gerealiseerd.

In de tweede plaats is de analytische vraag gesteld naar succes- en faalfactoren in het SSC-Noord proces. Voor wat betreft die realisatie ligt de focus op de migratie, dus van het laatste jaar van voorbereiding en oplevering tot en met het eerste jaar na de start, aangezien dan alle harde en zachte kritische succesfactoren bij elkaar komen. De beantwoording van deze vraag vindt u terug in de structuur van het advies: tien hoofdstukken waarin slaag- en faalfactoren aan bod komen.

In de derde plaats is de vraag gesteld naar de betekenis voor de vorming van de Nationale Politie: welke lessen kunnen worden getrokken? De beantwoording van deze vraag vindt u terug in de aanbevelingen per hoofdstuk.

De rapportage is tot stand gekomen op basis van een bronnen- en dossieronderzoek van het SSC-Noord proces en de daaraan voorafgaande oprichting van de Noordelijke Recherche Eenheid (NRE). Bijlage 1 bevat een overzicht van beleidsnotities en (evaluatie)rapporten die hiervoor zijn gebruikt. Vervolgens zijn 38 interviews afgenomen met (voormalige) functionarissen van SSC-Noord en gezagsdragers. Bijlage 2 bevat een overzicht van functies van de geïnterviewde functionarissen.

De opdracht omvat dus niet een volledige reconstructie van de totstandkoming van SSC-Noord, maar richt zich op de identificatie van inhoudelijke thema's die relevant zijn voor het kwartiermakerproces Nationale Politie. Hiertoe is ook kennisgenomen van een aantal relevante beleidsdocumenten over dit proces zoals het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie. Een startdocument (van 31 maart 2011). Maar ook een aantal *business cases* die als basis dienen voor de vorming van de Nationale Politie: over ICT (van PWC), over HRM (van KPMG) en de *Feasibility Studies* naar de PIOFACH (staat voor; Personeel, Inkoop, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie, Huisvesting) taken van de politie, deel 1 ook van KPMG. Evenals de Werkgeversvisie Nederlandse politie.

In het onderzoek is structureel aandacht gegeven aan:

1. De identificatie van kernthema's in het SSC-Noord proces.
2. Het zoeken naar parallellen met de vorming van een Nationale Politie.
3. Op basis daarvan het trekken van lessen.

Soms zijn deze lessen van toepassing op een actor (de minister, de nationale kwartiermaker(s)) of op een onderdeel van het ontwerp- dan wel het realisatieproces.

Doordat in het onderzoek ook documenten zijn betrokken die op de vorming van de Nationale Politie betrekking hebben is ook een (beperkt) aantal lessen getrokken dat niet direct voortkomt uit het SSC-Noord proces. Deze zijn afgeleid uit andere bronnen of komen voort uit sociaalwetenschappelijke politieliteratuur en/of beleidsdocumenten.

Het onderzoek is op 1 augustus 2011 begonnen en is afgesloten op 22 oktober 2011. Tijdens het onderzoek zijn twee vergaderingen belegd met de begeleidingscommissie op 16 september 2011 en op 19 oktober 2011. In de tussentijd is schriftelijk commentaar gegeven door leden van de begeleidingcommissie op conceptversies en is een aantal feitelijke onjuistheden gecorrigeerd.

De begeleidingscommissie bestond uit drie leden: mevrouw drs. N.E. Kramers (programmamanager/directeur SSC-Noord en nu korpschef Fryslân), de heer P. Franssen (directeur SSC-Noord) en mr. M. Cramwinckel (directeur programma Nationale Politie ministerie van Veiligheid & Justitie).

## Leeswijzer

De rapportage bestaat uit tien hoofdstukken die zijn onderverdeeld in een inleiding waarin kort en krachtig de 'les' wordt benoemd en vervolgens twee delen. In het eerste deel, 'Het Noorden', wordt een thema uit de ontwerp- en/of realisatiefase van het SSC-Noord proces benoemd en uitgewerkt. Hier staan procesvragen centraal en in het bijzonder de identificatie van slaag- en faalfactoren.

In het tweede deel, 'Lessen uit het Noorden', worden deze slaag- en faalfactoren 'vertaald' naar de vorming van de Nationale Politie. Per hoofdstuk wordt een aantal aanbevelingen gedaan. In belangrijke mate zijn deze afgeleid uit ervaringen in het Noorden, deels zijn zij geïnspireerd door andere bronnen en/of meningen van respondenten die worden doorvertaald naar parallellen met de Nationale Politie.

# Het begint met een wil

**De eerste les is dat ‘Het begint met een wil’. In het Noorden heeft een kleine groep politieleiders en bestuurders naar elkaar uitgesproken dat de regionale schaal van organiseren te beperkt is en dat de inwaartsgerichte regiostructuur en cultuur dienen te worden bijgesteld in de richting van een groter geheel. Dit gebeurt tegen de stroom in en is een voorbeeld van publiek leiderschap. Omdat, zo wordt vastgesteld, het gebrek aan wil om te veranderen niet moet worden onderschat. Dat geldt voor de oprichting van SSC-Noord, maar zeker ook voor de vorming van een Nationale Politie.**

## Deel I: het Noorden

In 2004 besluiten vier leden van de korpsleidingen van Drenthe, Fryslân en Groningen de handen ineen te slaan om gevierde te gaan werken aan interregionale samenwerking. ‘Het begint met een wil’ verwijst naar een van de belangrijkste voorwaarden voor deze reorganisatie: een coalitie van enkele functionarissen die naar elkaar uitspreken dat het referentiekader van de politiezorg geleidelijk aan dient te worden gherdefinieerd van een regionale (lokale) oriëntatie naar een oriëntatie op een groter geheel: 3-Noord. ‘Het begint met een wil’ gaat in de kern om chemie tussen individuen die hiervan niet alleen de noodzaak inzien, maar elkaar ook vinden en steunen in het verder uitdragen van veranderingen die zij voor ogen hebben. Deze houding en gedrag zijn in lijn met wat later in de Werkgeversvisie is omschreven als de noodzaak aan een ‘samenwerkings- en omgevingsgerichtheid’.

SSC-Noord wordt een proeftuin voor de drie noordelijke politieregio’s waarin schaalvergroting, fusie van taken en functies over de regiogrenzen heen en het geleidelijk aan doorbreken van een inwaartsgerichte regionale cultuur centraal staan. Deze cultuur kenmerkt zich door inwaartsgerichtheid waarin regiokorpsen, ondersteunende afdelingen en functionarissen onderdeel worden van een groter geheel: 3-Noord. Hiermee loopt het Noorden vooruit op de huidige vorming van de Nationale Politie.

### Beleidsassertiviteit komt niet uit de lucht vallen

Deze beleidsassertiviteit komt niet uit de lucht vallen. Al in oktober 2004 spreken de drie korpsbeheerders de gezamenlijke intentie uit om de mogelijkheden tot samenwerking met betrekking tot alle beheers- en ondersteunende processen te exploreren.

De vier leden van de korpsleidingen gaan binnen deze context aan het werk. De gezamenlijke intentie van de korpsbeheerders kent een tweeledige achtergrond:

- De uitspraak van het Korps Beheerders Beraad (KBB) als onderdeel van de zogenaamde *Package Deal* in 2004 om *shared services* binnen de Nederlandse politie te bevorderen en;
- Ervaringen die zijn opgedaan met de totstandkoming van de Noordelijke Recherche Eenheid (NRE).

De gemeenschappelijke wil – eerst op het niveau van enkele hoofdrolspelers – kan in termen van bestuurskundige/bedrijfskundige denkbeelden over leiderschap worden aangeduid met het zo populaire concept ‘verbindend leiderschap’, maar zeker ook in termen van publiek leiderschap welke moed veronderstelt.<sup>3</sup>

Waarom? Omdat de herdefiniëring van een inwaartsgerichte regionale oriëntatie op een groter geheel dat 3-Noord wordt genoemd op drie niveaus geen gemakkelijke opgave is. Er is sprake van een aantal randvoorwaarden waarbinnen dient te worden geopereerd:

a) Bestuurlijke dna-verschillen tussen de drie provincies:

- Stad en Ommelanden (Groningen);
- Elf en dertigs (Fryslân);
- Turf, jenever en achterdocht (Drenthe).

Er is sprake van drie historisch gegroeide bestuursstijlen, regionale mores, kenmerken en mentaliteiten die de eigenheid van de provincies benadrukken en in stand houden. Het idee van een *shared service* centrum wordt geïntroduceerd in een bestuurlijke omgeving die een lange geschiedenis van ‘eigenheid’ kent. De stad Groningen is dominant. De Ommelanden kijken en luisteren naar Groningen. Elf en dertigs is een beeldspraak die zijn herkomst heeft in de Republiek der Zeven Provinciën en verwijst naar de ruggespraak die in de provincie dient te worden gehouden. Anders dan Groningen is sprake van een meer horizontale consultatiecultuur. In vrijwel alle interviews wordt gerefereerd aan deze mentale component die dwars door beleid, reorganisaties, functioneren en stijlen van leiderschap heen loopt. SSC-Noord (en de vorming van de Nationale Politie) zijn systeemveranderingen die worden beïnvloed door onderliggende mentale/culturele onderstromen.

b) Korpsen, waarin de bovengenoemde provincieculturen deels doorwerken, maar die bovendien verschillen in organisatiestructuren, stijlen van leidinggeven, proces- en functiebeschrijvingen, mate van kwaliteitsontwikkeling, verhouding stad en platteland en soorten van onveiligheid en criminaliteitsproblematiek.

c) De optelsom van a en b is een beginsituatie in 2004/2005 van vergaande schotten tussen de drie provincies en de drie korpsen. Er is – en er zijn natuurlijk altijd uitzonderingen en voorbeelden van samenwerking – sprake van een inwaartsgericht sturingsmodel waarin op bestuurlijk en operationeel niveau sprake is van routines in werkwijzen, een oriëntatie op het bekende en nadruk op eigen wijk, district-, korps- en provinciebelangen. In termen van de Werkgeversvisie zijn de samenwerkings- en omgevingsgerichte houding en gedrag niet sterk ontwikkeld. Dat is ook logisch in de context van het regionale bestel waarin SSC-Noord op de agenda komt.

d) Een beperkende randvoorwaarde is bovendien dat het *shared services* concept veronderstelt dat er sprake is van harmonisering en standaardisering van ondersteunende ICT-processen. Indien regio-overstijgende ondersteunende processen worden ontwikkeld kan dat alleen als er sprake is van geïntegreerde informatiesystemen. De Noordelijke regio's zijn net als de andere politieregio's afhankelijk van landelijke ontwikkelingen en de (on)mogelijkheden van de vtsPN. Zoals bekend is dit een beperkende randvoorwaarde voor (on)mogelijkheid van samenwerking op bovenregionaal, laat staan nationaal niveau.

e) Bovenstaande krijgt nog meer reliëf in de context van theoretische en empirische inzichten uit de (inter)nationale politiesociologie over de weerbarstigheid van veranderingen in de politie(cultuur). Het *shared services* concept wordt geïntroduceerd in een conservatieve wereld. Op theoretisch en empirisch niveau bestaat een vrij sterke kennisbasis voor het weerbarstige karakter van veranderingen binnen de politiecultuur.

De volgende concepten worden gebruikt om deze weerbarstigheid te duiden:

- ‘immunisering’<sup>4</sup>;
- ‘working rules, inhibition rules & presentation rules’<sup>5</sup>;
- ‘field en habitus’<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Hart, P. (t. eds.), *Public Leadership. Perspectives and Practices*. Canberra, 2008.

<sup>4</sup> Veld, R.J. in 't e.a. Vooruitgang of regendans. Evaluatie Beleids- en Beheercyclus Politie. Utrecht, 2003. Als motto krijgt deze studie mee: 'if the elite in control is favored by preserving the status quo they will foster inactivism by engaging in all kinds of ritualistic behavior like rainedancing'.

<sup>5</sup> Reiner, R., *The Politics of the Police*. Fourth Edition. Oxford University Press, 2010.

<sup>6</sup> Foster, J., 'Police cultures', in Newburn, T. *Handbook of Policing*. Willan Publishing, 2005

De kern hiervan is dat structuur en/of beleidswijzigingen die worden ingevoerd in de politieorganisatie niet zonder slag of stoot doorwerken in de praktijk. De politie kan veranderingen 'immuniseren' wanneer formeel loyaal wordt meegedaan aan veranderingen, maar feitelijk weinig verandert (In 't Veld, 2003). De Rekenkamer spreekt in dit verband van het 'absorptievermogen' van korpsen. Een variant hierop is de discrepantie tussen veranderende regels (*inhibition rules*) die worden verwoord in nieuwe wetten en regels, of in missie en visiedocumenten (*presentation rules*). Maar de werkelijkheid (*working rules*, of in gewoon Nederlands: zoals het echt op de werkvloer gaat) verandert minder dan wij veronderstellen. Er zit een taaheid in de politieorganisatie en -cultuur<sup>7</sup>. De laatste jaren wordt in onderzoek dit taaie beeld echter meer en meer bijgesteld. Er zijn wel degelijk cultuurveranderingen mogelijk die samenhangen met structuurwijzigingen, maar in belangrijke mate worden ze bepaald door de invulling van leiderschap binnen de politie. Een systeemverandering als SSC-Noord en de vorming van een Nationale Politie vereist een mentaliteitsverandering en een andere manier van omgaan van functionarissen binnen het systeem. Niet regels alleen veranderen de *working rules*.

### In de pas met nieuwe inzichten over sturing van veiligheid (*governance of security*)<sup>8</sup>

(Inter)nationaal wordt de afgelopen jaren meer en meer gebruik gemaakt van het concept 'sturing van veiligheid' (*governance of security*).<sup>9</sup> De kern daarvan is dat wordt gebroken met de traditionele inwaartsgerichtheid van organisaties (en functionarissen) in de veiligheidszorg.<sup>10</sup>

Definities van nieuwe omgangsvormen worden benadrukt:

- Men is onderdeel van een groter geheel en draagt verantwoordelijkheid aan dat grotere geheel (SCC-Noord of Nationale Politie).
- Men dient te denken en handelen vanuit een naast of hogere gelegen belang.
- Onderliggende problemen staan centraal: niet de formele positie, belang en ego van onderscheiden organisaties.
- Het belang van het ontstaan van gemeenschappelijke mentaliteiten (*mutual mentalities*) wordt benadrukt. Als deze ontbreekt, dient daaraan te worden gewerkt.
- Onderdeel daarvan is een nieuwe gemeenschappelijke taal die als een referentiekader dient en richting geeft aan gemeenschappelijk denken en handelen. Nieuwe verbindende taal, rituelen en (in)formele socialisering via het politieonderwijs zijn in dit proces van belang.
- Niet gezag- en beheer (verticale relaties) zijn dominant in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit, maar steeds wisselende problemen (hennep, mensensmokkel, ondermijning, jeugdcriminaliteit, overlast etc.). Afhankelijk van dat specifieke probleem worden steeds opnieuw keuzes gemaakt over de te volgen (preventieve/repressieve) strategie en welke organisatie daarvoor in positie wordt gebracht: politie en justitie, of het bestuur, of de belastingdienst etc.
- Door middel van programmasturing worden afhankelijk van het voorliggende probleem keuzes gemaakt over de aanpak. Dit kan strafrechtelijk zijn, maar kan evengoed een bestuurlijk instrumentarium vereisen of de inzet van de hulpverlening of een woningbouwvereniging.
- Meer en meer nadruk wordt gelegd op randvoorwaarden als samenwerkings- en omgevingsgerichtheid (zie ook Werkgeversvisie Politie).
- Dienstbaarheid aan elkaar wordt benadrukt. Daarvoor dienen gezag en beheer, leidinggevend en uitvoerders zich te kunnen verplaatsten in de belangen van anderen en – wellicht nog belangrijker – in voorkomende gevallen eigenbelangen ondergeschikt te maken aan belangen van derden.

<sup>7</sup> Chan, J., 'Changing police culture', in Newburn, T. *Policing. Key Readings*. Willan Publishing, Cullumpton, Devon 2005, p. 338-363 of de originele publicatie in *British Journal of Criminology*, Vol. 36, no 1, 1996, pp 109-34.

<sup>8</sup> Crawford, A. (2006). 'Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring of policing and security', in: *Theoretical Criminology*, 10(94), 449-479; Shearing, C. & J. Wood (2003). 'Nodal Governance, Democracy, and the New 'Denizens'', in: *Journal of Law and Society*. 30(3), 400-19. Shearing, C.D. (2005). 'Nodal Security', in: *Police Quarterly* 8(1). (<http://pqx.sagepub.com>). Zie ook Hoogenboom, A.B. *The Governance of Policing and Security. Ironies, Myths and Paradoxes*. Palgrave, 2010.

<sup>9</sup> Dupont, B. (2004). 'Security in an Age of Networks', in: *Policing and Society*, 14(1), 76-91. Dupont, B. (2006). 'Mapping security networks: from metaphorical concept to empirical model', in: J. Fleming & J. Wood, *Fighting Crime Together. The Challenge of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales; Ericson, R. & K. Haggerty (1997). *Policing the Risk Society*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>10</sup> Fleming, J. & J. Wood, *Fighting Crime Together. The Challenges of Policing and Security Networks*. University of New South Wales. Sydney, 2005. Zie ook Laoder, I. and N. Walker, 'Policing as a public good: reconstituting the connections between policing and teh state', in *Theoretical Criminology*, 5 (1), p. 9-35. Zie voor Nederland o.a. het werk van Hans Boutellier in zijn oratie *Nodale orde. Veiligheid en burgerschap in de netwerksamenleving* (2007) en voor een overzicht van nieuwe theoretische/empirische ontwikkelingen het themanummer *Nodale oriëntatie* van Justitiële verkenningen, 2009. En: Ayling, J., P. Grabosky & C. Shearing (2006). 'Harnessing resources for networked policing', in: Fleming, J. & J. Wood. *Fighting Crime Together. The Challenge of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales.

- Deze omslag wordt ook wel verwoord in termen van horizontaal bestuur, netwerksturing en/of verbindend leiderschap.<sup>11</sup>
- Hoe ook gedefinieerd, er is op theoretisch (en deels in de praktijk) sprake van een geleidelijke omslag in de wijze van organiseren van de aanpak van onveiligheid en criminaliteit.
- Dit leidt natuurlijk tot spanningen tussen verticale bevoegdheden en denk- en handelwijzen van het bevoegde gezag, het beheer, korpsleidingen, bestuurlijke en private organisaties en (midden)kader, en horizontale gedragingen die meer en meer de dagelijkse praktijk worden.
- Nieuw leiderschap speelt in deze overgang een scharnierfunctie: de *tone at the top* is bepalend, niet alleen voor de inrichting (houtschoolschets, blauwdruk) maar voor de operationele sturing van politiewerk en de daarbij noodzakelijke verandering in houding en gedrag (mentaliteiten).

De grondpatronen zien we in Nederland binnen verschillende organisaties binnen de strafrechtsketen en ook specifiek binnen de politie. De omslag gaat bijvoorbeeld binnen het Openbaar Ministerie in de richting van:

- geslotenheid naar openheid;
- solisme naar samenwerkingsbereidheid;
- afhoudendheid naar toegankelijkheid.<sup>12</sup>

Dit krijgt in de praktijk van de rechtshandhaving gestalte in onder andere:

- programmatische aanpak (mensenhandel, hennep etc.)<sup>13</sup> bijvoorbeeld in het Emergo-project Amsterdam;
- een netwerkoriëntatie: Regionale Informatie en Expertise Centra, Veiligheidshuizen;
- de toepassing van het barrièremodel: een voorbeeld van de omslag in de aanpak van onveiligheid en criminaliteit waarin de nadruk ligt op het onderliggende probleem. En, vervolgens op het opwerpen van barrières waarbij steeds andere organisaties een rol spelen: het bestuur, de zorg, de sociale dienst, de belastingdienst, woningbouwverenigingen, scholen etc.;
- in deze ontwikkelende handhavingpraktijken komt de samenwerking- en omgevingsgerichte houding en gedrag tot ontwikkeling.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Boutellier, H., (2007). *Nodale orde: Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*. Amsterdam. Bayley, D.H. (1994). *Police for the Future*. Oxford: Oxford University Press en ook Bayley, D.H. (2005). 'What do the police do?' in: T. Newburn, *Policing. Key Readings*. Cullompton: Willan en Bayley, D. & C.D. Shearing (1996). 'The Future of Policing', in: *Law and Society Review*, 30(3), 585-606. Bogasso, P. & J.A. Masso (2006). 'The democratic prospects of network governance', in: *The American Review of Public Administration* 1(3), 18.

<sup>12</sup> Evaluatieperspectief op 2010. Openbaar Ministerie. Den Haag 2010

<sup>13</sup> Emergo, De gezamenlijke aanpak van de zware (georganiseerde) misdaad in het hart van Amsterdam, projectgroep Emergo, gemeente Amsterdam, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Amsterdam 2011.

<sup>14</sup> Zie *Justitiële Verkenning 2111/2 De Preventie van georganiseerde misdaad* met bijdragen als 'Barrières opwerpen voor criminele bedrijfsprocessen', A.C.M. Spapens; 'Obstakels voor samenwerking; bevindingen uit de procesevaluatie van de programmatische aanpak mensenhandel', B. van Gestel en M. Verhoeven; 'Geen kansen bieden aan de georganiseerde misdaad', A.C. Berghuis en J. de Waard en 'Kwetsbaarheid voor georganiseerde criminaliteit; een voor preventie bruikbaar concept?', T. Vander Beken.

## Deel II: lessen uit het Noorden

'Het begint met een wil' is bij de vorming van Nationale Politie even relevant. Deze 'wil' is – ondanks de politieke werkelijkheid van een nieuwe Politiewet en het kwartiermakerproces – geen gegeven:

- Binnen het bestuur (en aangewezen regioburgemeesters) en binnen de politietop is de nieuwe politieke werkelijkheid een gegeven, maar op individueel niveau blijven (princiële) bezwaren bestaan.<sup>15</sup>
- Binnen het bestuur wordt gewezen op juridische onduidelijkheden in de nieuwe Politiewet ten aanzien van de positie, rol en verantwoordelijkheden van de regioburgemeester. En, bijvoorbeeld de precieze status van het lokale veiligheidsplan. De zorg hier zit in de lokale verankering van de veiligheidszorg en de verhouding tussen landelijke prioriteiten en lokale veiligheidsprioriteiten.
- Dit betekent dat het ontstaan van een gezamenlijke 'wil' relevant is op diverse niveaus: tussen regioburgemeesters, en tussen regioburgemeesters en andere burgemeesters binnen de tien eenheden; binnen de leiding van de Nationale Politie en tussen de leiding en de regionale kwartiermakers en tussen de leiding van de nieuwe eenheden en de fuserende korpsen etc.
- De vorming van Nationale Politie behoeft naast een structuurwijziging een cultuurwijziging.

De oprichting van SSC-Noord en de vorming van een Nationale Politie betreft niet alleen een juridisch en organisatorisch vraagstuk, maar heeft ook een mentale dimensie die doorwerkt in politiek-bestuurlijke en operationele processen. SSC-Noord staat vanaf 2005 voor de uitdaging om een inwaarts gerichte structuur en cultuur te herdefiniëren. Hetzelfde geldt voor vorming van de Nationale Politie. De schaal is echter groter; het aantal korpsen is groter en de geschetste aanvankelijke inwaartsgerichtheid bestaat ook in andere regio's die gaan fuseren. En bovendien omvat de vorming van de Nationale Politie veel meer dan alleen de operationele, recherche- en beheersondersteuning.

In het *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie* (maart 2011) wordt gesteld dat 'De nieuwe, Nationale Politie meer is dan een verandering in structuur. De bestelwijziging zal hand in hand moeten gaan met verandering in werkwijze en wijze van samenwerken (cultuur). De kwartiermaker Nationale Politie en de andere kwartiermakers zijn, als toekomstige cultuurdragers binnen de Nationale Politie, voor het op gang brengen van de gewenste verandering. In de profielen en bij de aanwijzing van de kwartiermakers is dit aspect nadrukkelijk meegenomen'(p.13). De twee eerste lessen hebben betrekking op de noodzaak aan een gemeenschappelijke wil en realisme ten aanzien van weerstanden. De vorming van SSC-Noord noch de Nationale Politie zijn niet onomstreden. Alleen met wet- en regelgeving en een nieuwe blauwdruk wordt de (mentale)wereld niet veranderd.

### 1. Werk aan een gemeenschappelijke wil

- Sluit aan bij nieuwe denkbepelden over sturing van veiligheid (*governance of security*).
- Benadruk dat veiligheid niet meer alleen draait om verticale (machts)relaties, maar over horizontale netwerken en het ontstaan van een organisatieoverstijgende mentaliteit (*mutual mentalities*).
- Waarin een probleemgerichte aanpak leidend is, niet uitsluitend de formele macht- en gezagsrelaties.
- Waarin samenwerking- en omgevinggericht denken en handelen (*co-creatie*) centraal staan.
- Waarbinnen de politie, en iedere andere partner in veiligheidsnetwerken onderdeel zijn van een groter geheel (de Nationale Politie, de eenheid, het Veiligheidshuis en het RIEC): denk en handel vanuit het naast- of hoger gelegen belang.
- Doe dat door de creatie van een nieuwe politietaal (zie volgend hoofdstuk).

<sup>15</sup> 'Nationale Politie, daar ben ik niet zo blij mee', Annemarie Jorritsma in een interview in *Opportuin*, nr. 8 augustus 2011, p.6.



## 2. Onderschat de huidige ‘gefragmenteerde’ wil niet <sup>16</sup>

- (Regio)burgemeesters hebben problemen met hun nieuwe rol en (ontbrekende) bevoegdheden in de nieuwe Politiewet.
- Onduidelijkheid over de nieuwe verhoudingen tussen het ministerie, de kwartiermaker en het bevoegd gezag (bestuur en het college van PG's).
- (Nationale) kwartiermakers en (nog) niet benoemde politieleiders staan midden in het gewenning- en acceptatieproces met nieuwe rollen, verhoudingen en directief leiderschap. Een hele generatie politie-leiders oriënteert zich op de nieuwe werkelijkheid waarin hiërarchie een grotere rol gaat spelen. Een belangrijk deel van het strategische, tactische en operationele leiderschap van de politie denkt en handelt lokaal (team, wijk, regio) en is opgeleid en heeft carrière gemaakt in een tijd waarin de POS-ideologie dominant is. Despecialisatie, brede integrale taakstelling, van en voor de burger, kennen en gekend worden en een fijnmazige politiezorg zijn hiervan de ankerpunten. Opsporing, informatieprocessen, bovenregionaal en (inter)nationaal zijn onderdeel van deze politie-ideologie, maar voeren niet de boventoon (en zijn in de huidige vooral bestuurlijk georiënteerde korpsen relatief zwak ontwikkeld).
- Primaire politieprocessen (noodhulp, basispolitiezorg, handhaving, opsporing, service en intake) en de informatieorganisatie kenmerken zich door schotten. Het is van groot belang om hiertussen samenhang aan te brengen.
- De vorming van de Nationale Politie is naast een structuurproces in belangrijke mate een mentaliteit- (of cultuur)proces, waarvoor een andere visie op politie en politiewerk noodzakelijk is.
- In notities over het kwartiermakerproces wordt niet voor niets het belang van teamplaying benadrukt.
- Dit vereist allereerst een nieuw 'politieverhaal' welke duidt, richting geeft en verbindt. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

<sup>16</sup> In het Noorden is hierop geanticipeerd door de creatie van een nieuwe taal (het shared services concept), extensieve politiek-bestuurlijke consultatie en extensieve communicatie naar het personeel. Zie hiervoor de volgende hoofdstukken.

## Creëer een nieuw politieverhaal

**De tweede les is dat deze wil noodzakelijk, maar niet voldoende is. Er dient een nieuw politieverhaal te worden gecreëerd. Hierin dienen missie, visie, en strategie in heldere en duidelijke politietaal te worden weergegeven. Dit politieverhaal dient richting te geven en te motiveren. Net zoals de POS-taal dat heeft gedaan in de afgelopen vijftwintig jaar. Het goede daarvan dient te worden behouden, maar aangepast aan de veranderende wereld. Een proeve hiervan wordt gegeven. Kernwoorden daarvan zijn onder andere ‘onderdeel van een groter geheel, en verantwoordelijkheid aan het grotere geheel’ en ‘operationeel leiderschap’.**

### Deel I: Het Noorden

Het ontstaan van een gezamenlijke wil is noodzakelijk, maar niet voldoende. Er dient een verhaal te worden geconstrueerd. Waarom nu deze reorganisatie? Wat is de noodzaak en wat zal deze gaan opbrengen? Hoe wordt het proces ingericht? Een dergelijk verhaal wordt in bestuur- en bedrijfskundige begrippen overwegend opgeknipt in drie delen: missie, visie en strategie.

In november 2005 wordt de *Gemeenschappelijke visie op Shared Services tussen de korpsen Drenthe, Fryslân en Groningen* uitgebracht. Het proces om daartoe te komen is functioneel in het betrekken (later committeren) van een keur aan stakeholders: korpsbeheerders, hoofdofficieren, regionale colleges en de korpsleiding van de drie betrokken korpsen plus de regionale medezeggenschap/Ondernemingsraden, de landelijke vakbonden en het Ministerie.

Het visiedocument introduceert een nieuwe ‘taal’ die gaat dienen als referentiekader voor de ontwerpfase van SSC-Noord. Een dergelijke nieuwe taal is van belang om een bindend en samenhangend verhaal te creëren dat functioneel is voor het gezag en beheer, maar evengoed later voor het politiepersoneel dat (in)direct betrokken is bij het ontwerpen van SSC-Noord en het toekomstig functioneren daarvan. Dit nieuwe verhaal (*corporate story*) geeft idealiter richting aan de reorganisatie en geeft daar betekenis aan.

In de politiesociologie wordt gewezen op het belang van een dergelijk politieverhaal in het motiveren van de organisatie (zingeving), maar zeker ook de betrokkenheid van medewerkers van hoog tot laag. Veranderingen hebben betrekking op nieuwe structuren, regels en procedures (SSC-Noord), maar gaat daarnaast in het bijzonder om veranderingen in de cultuur van de politieorganisatie en politiemensen.<sup>17</sup> Dit dient mede gestalte te krijgen door middel van een politieverhaal dat aansluit bij de praktische werkelijkheid van het politiewerk. Pas dan werkt dit motiverend voor zowel leidinggevendenden als uitvoerders. Een structureel kenmerk van de politiecultuur is ‘*persistent story-telling*’. Dit dient om (in)formele normen en waarden, maar ook ervaringen/werkwijzen in het operationele werk te verwoorden. Dit gebeurt binnen de politie natuurlijk ook via organisatiestructuren, formele sturing- en verantwoordingprocessen, circulaire en beleidsplannen, maar deze hebben minder doorwerking op het dagelijks functioneren van politiemensen dan wij willen (of durven) accepteren. Politieverhalen geven op een meer praktische wijze zin en richting aan het handelen (*‘domain of practical reality’*).

<sup>17</sup> The conventional sociological vision of the link between culture and action is that rules guide or direct action. The theoretical hegemony of this rule-based framework does not arise from the strength of the empirical evidence supporting it’, Shearing, C. and R. Ericson, Culture as figurative action’ in *British Journal of Sociology*, vol 42, 4 1991, pp 481-506.

Politieverhalen constitueren een politiebewustzijn, een gevoel en een context waaruit het handelen in concrete situaties vrijwel automatisch voortkomt. Zonder dat politiefunctionarissen zich daar keer op keer bewust van zijn. In de woorden van de politiepsycholoog Frans Denkers: er is binnen de politiecultuur sprake van een moreel kompas, dat in concrete situaties politiemensen richting geeft.

Uit het bovenstaande volgt logisch dat de vorming van SSC-Noord (of de vorming van een Nationale Politie) niet alleen betrekking heeft op structuurwijzigingen (*rule-based* denken of een systeemverandering), maar ook betrekking dient te hebben op veranderingen in de wijze waarop functionarissen met elkaar omgaan en nieuwe structuren en werkwijzen incorporeren. Maar ook op nieuw leiderschap, dat in staat is om dit te stimuleren. Dit heeft betrekking op mentale of culturele processen en veranderingen. De politiesociologie leert ons dat daarvoor een nieuw politieverhaal dient te worden geconstrueerd dat 'geïnjecteerd' dient te worden in de politiecultuur. Dit is noodzakelijk om de ingezette structuurwijziging te ondersteunen, te versterken en is waarschijnlijk een noodzakelijke voorwaarde voor doorwerking van *rule-based* veranderingen. Daarom is een missie-, visie- en strategieproces van belang.

## Missie

Een *shared service* centrum voor in principe alle beheers-, recherche en operationeel ondersteunende processen in de drie regio's met als doel:

- synergie;
- continuïteit en flexibiliteit;
- efficiency; reductie kosten;
- kwaliteitsverbetering;
- kennisdeling;
- beheersing van de outsourcing;
- slagkracht operationele processen.

De expliciete boodschap is dat is gekozen om een aantal taken op een grotere schaal te gaan organiseren omdat de meerwaarde daarvan uitstijgt boven de bestaande regionale aanpak. Deze voldoet niet meer in het licht van de puur strategische doelstelling: schaalvergroting waar dat kan, ter behoud van fijnmazigheid waar dat moet. Nadrukkelijk wordt het primaire proces niet '*geshared*'.

## Het nieuwe politieverhaal: 'Van en voor het Noorden'

Dit verhaal omvat woorden, begrippen en slogans die uitdrukking geven aan de wil om op ondersteunende taken en functies een organisatie te gaan bouwen op een interregionaal niveau:

- Intensief samenwerken in een netwerk.
- Samenwerken (expertise delen, harmoniseren, uitwisselen, taken verdelen en elkaar bijstaan in de vorm van een netwerk tussen de drie korpsen rondom een bepaalde taak, functionaliteit of werkproces).
- Samenvoegen van taken, functionaliteiten of werkprocessen.
- Een cultuuromslag waardoor het vanzelfsprekender dan ooit is om dingen niet meer alleen, maar samen met de andere twee korpsen te doen.
- Voorop staat het verbeteren van de operationele resultaten en de performance buiten.
- Servicegerichtheid, de toegevoegde waarde van de dienstverlening dient zowel naar buiten als intern, immer helder te zijn.

## Visie

Keuze voor *shared services* concept:

- dienstverlening staat centraal;
- klant-leveranciergedachte regelt de samenwerking tussen korpsen en SSC-Noord;
- werken op basis van een producten- en dienstencatalogus;
- dienstverleningsopdrachten en -overleg (DVO's) waarin vooraf over een bepaalde periode afspraken worden gemaakt over vraag en aanbod.

Keuze voor organisatievorm:

- geen centralisatie;
- geen centrale stafdienst;
- SSC-Noord is een herkenbare organisatie tussen de korpsen, van de korpsen en voor de korpsen;
- geen matrixconstructie (te omslachtig) waarin korpsen aan elkaar diensten gaan verlenen op basis van en bepaalde taakverdeling;
- geen onevenwichtig centrumconcept waarin één korps alle ondersteuning voor de anderen regelt.

## Strategie

Keuze voor consultatie:

- langdurig voorbereidings- en besluitvormingsproces was in het regionale bestel een gegeven; deze tijd benutten voor:
  - consultatie, betrekken gezag/beheer, informeren en meenemen;
  - visiegestuurd, maar tegelijkertijd betrekken leiding/medewerkers;
  - betrekken OR-en.

Deze keuzes worden ingegeven door het inzicht dat het *shared services* concept – en dus vormen van samenwerking tussen drie verschillende regio's – een breuk betekent met de bestaande situatie waarin sprake is van drie aparte entiteiten.

Het mag dan zo zijn dat er op het niveau van de korpsbeheerders een stap is gezet om de mogelijkheden van schaalvergroting te gaan verkennen, tegelijkertijd is sprake van realisme bij de functionarissen die gaan werken aan het *shared services* concept. In de context van het regiobestel en de specifieke kenmerken van de drie regio's is tact en diplomatie noodzakelijk. Het motto wordt: de veranderstrategie is mede bepalend voor het succes van deze beweging, en communicatie moet de verandering dragen.

## Deel II : Lessen uit het Noorden

### 3. Creëer een nieuw politieverhaal

- Nieuwe structuren hebben duiding nodig: leg uit waarom de Nationale Politie nodig is, en wat het betekent voor het politievak en de (gezamenlijke) aanpak van onveiligheid.

#### Een proeve van..

*'Je moet daardoor over je eigen kaders heenstappen en het stimuleert de onderlinge betrokkenheid'*  
- G. Bouman, KNP nationaal politiebericht, 25 augustus 2011, nr.3

- Waakzaam en dienstbaar aan de rechtsstaat.
- Door te beschermen, te begrenzen en te bekrachtigen.
- Met behulp van vier verbindende principes:
  - professionele autoriteit;
  - resultaatgerichtheid;
  - samenwerking- en omgevingsgerichtheid, en;
  - goed vakmanschap.
- Kortom: leidinggevenden die vertrouwen op hun professionals en burgers die vertrouwen op de politie vanwege de wijze waarop die professionals hun resultaten behalen.
- Met de nadruk op operationele betrokkenheid op strategisch, tactisch en operationeel niveau en leiderschap dat zich richt op operationele ondersteuning en operationele slagkracht.
- Middels multidisciplinaire wijkteams (ontschotting 'blauw', info-organisatie, handhaving en opsporing).
- Structurering/disciplineren van informatiestromen (landelijke crisis- en coördinatiecentrum en meldkamers, politieservicecentrum, (de)briefing.
- Benadrukking van rol/positie van iedere functionaris die onderdeel is van een groter geheel (team, bureau, eenheid en nationaal niveau) en die daaraan verantwoording dient af te leggen.

# 3

## Strategisch handelen in de politiek-bestuurlijke arena: wees sensitief

**De derde les is dat hoofdrolspelers in het veranderingsproces sensitief dienen te handelen in politiek-bestuurlijke processen. Zij moeten oog blijven houden voor gerechtvaardigde belangen van betrokken partijen. Onder de oppervlakte spelen financiële vraagstukken (gebouwen, afschrijvingen), maar ook de keuze van (politie)functionarissen en de zo belangrijke werkgelegenheid in oude regio's en nieuwe eenheden. De aanbevelingen hebben betrekking op deze noodzakelijke sensitiviteit: werk niet alleen vanuit het departement en de Hoftoren, kies politieleiders met de juiste competenties hiervoor (*casting is belangrijk*), start een programma Verankering Lokale Veiligheid en betrek lokale stakeholders daarbij. Maar houd maat: er zijn grenzen aan sensitiviteit en polderen.**

### Deel I: Het Noorden

Op 1 november 2010 is SSC-Noord formeel gestart. De ontwerpfase heeft vijf jaar geduurd.

De verklaring voor het feit dat SSC-Noord een werkelijkheid is geworden kan verklaard worden door:

1. De beslissing door het bevoegde gezag en beheer en de korpsleidingen om het KBB-besluit over *shared services* op te pakken en te exploreren wat de mogelijkheden zijn. Ook in andere clusters is dat destijds gebeurd, maar uiteindelijk zijn de meeste initiatieven gestruikelend op verdeeldheid of wisselingen aan de top of ze zijn te laat gestart om te kunnen implementeren.
2. De beleidsassertiviteit van een drietal plaatsvervangende korpschefs die tegen elkaar uitspreken dat zij het *shared services* concept gaan ontwikkelen en invoeren. Het strategisch opereren van het programmateam in de politiek-bestuurlijke arena (dit hoofdstuk).
3. De zorgvuldigheid waarmee de ontwerpfase is uitgevoerd (hoofdstuk 4).
4. De zorgvuldigheid daarbinnen met betrekking tot de personele consequenties (hoofdstuk 5).

### Communicatief handelen

Er is sprake van diplomatiek opereren richting de korpsbeheerders, de regionale overlegstructuren, het Openbaar Ministerie en drie betrokken korpsleidingen door het programmamanagement. De consultatiestrategie binnen de politiek-bestuurlijke arena kost tijd, maar levert op termijn rendement op. Gegeven de (historische) context is het noodzakelijk dat korpsbeheerders, de regionale colleges, het Openbaar Ministerie maar ook de eigen korpsen worden 'meegenomen' in het proces. Binnen de ruimte die het SSC- Noord programmateam krijgt en ook neemt, wordt tijdig en uitgebreid het bevoegde gezag geïnformeerd.

### **Masseren, informeren, voorbereiden en meenemen**

Informele contacten worden stap voor stap gevolgd door formele documenten en SSC-beslismomenten:

- Visiedocument Shared Services (november 2005);
- Balansafspraken Shared Services (juli 2007);
- Rendement en verdeelsleutel SSC-Noord (2008);
- Bestuurlijke tussenrapportages SSC-Noord Aanbiedingsbrief voor definitieve besluitvorming SSC-Noord door Regionale Colleges (december 2009).

Het 'idee SSC-Noord' wordt in de periode 2004-2010 door bovenstaande documenten steeds concreter en geformaliseerd. De verklaring hiervoor is dat het programmamanagement, de korpsbeheerders (plus regionale colleges), het Openbaar Ministerie, de drie korpsleidingen en de drie Ondernemingsraden de missie en visie van SSC-Noord gaan onderschrijven. Wat is begonnen met wil bij een klein aantal functionarissen wordt nu breder gedragen: er ontstaat wil bij het bevoegd gezag.

Dit vindt niet alleen plaats op basis van altruïstische motieven zoals deze bijvoorbeeld in de nieuwe sturing van veiligheidsliteratuur (Shearing and Wood, 2007, Boutellier, 2007) wordt uitgewerkt, maar kent ook machtspolitieke dimensies. De les uit het Noorden is dat SSC-Noord als idee alleen dan bestaansrecht heeft indien recht wordt gedaan aan (gepercipieerde) gerechtvaardigde belangen.

Het ontstaan van een gezamenlijke wil en zorgvuldigheid in het informeren van het gezag, en dan in het bijzonder het bestuur, is noodzakelijk gebleken in het Noorden, maar is niet voldoende.

### **Het begrip gerechtvaardigde belangen**

SSC-Noord komt van de tekentafel in de bestuurlijke (rauwe) werkelijkheid terecht en wordt daarin geaccepteerd omdat gaandeweg tijdens het ontwerpproces recht wordt gedaan aan de gerechtvaardigde belangen van drie besturen, drie korpsen en het Openbaar Ministerie. Dit gebeurt door het uitspreken van wederzijdse belangen. Het gaat daarbij niet alleen over schaalvergroting, betere kwaliteit van de politiezorg en denken op en hoger niveau (3-Noord), maar gaat ook om *real politik*: worden mijn regionale belangen gediend in dat grotere geheel en als ik dit toegeef, dan wil dát terugkrijgen.

Deze belangen hebben betrekking op de locaties van de in het oog springende SSC-Noord onderdelen en een evenwichtige verdeling van werkgelegenheid en huisvesting, en op de verdeling van lusten en lasten (de verdeling van het rendement en de frictiekosten en de verdeelsleutel van nieuwe investeringen).

Onder de oppervlakte van abstracte missie- en visieverhalen en toenemend wederzijds *commitment* bij steeds meer partijen wordt hierover onderhandeld. Betrokkenen vinden elkaar in een compromis waarin de gerechtvaardigde belangen van de drie regio's terugkomen in de besluiten over:

- balansafspraken over een voor een ieder herkenbare verdeling van de huisvesting van de verschillende onderdelen van SSC-Noord. De motieven hierbij zijn: SSC-Noord is van en voor elk van de drie korpsen, de spreiding van werkgelegenheid, en het benutten van bestaande gebouwen);
- afspraken over een zodanige (her-)verdeling van het rendement dat er voor ieder korps een herkenbaar aandeel in de winst uitrolde (immers: het kleinste korps profiteert altijd het meest van schaalvergroting, en je kunt in het grootste korps niet uitleggen dat ze er met een grijpstuiver vanaf komen).

Daarnaast vinden op bestuurlijk niveau dwarsbenoemingen plaats. Dit zijn benoemingen waarin wordt gekozen voor een gerechtvaardigde verdeling van functies in de stuurgroep van SSC-Noord waarin de drie driehoeken van de drie regio's zijn vertegenwoordigd. Het is een bewuste keuze om zoveel mogelijk recht te doen aan gerechtvaardigde belangen van de drie regio's. Het is noodzakelijk in de context van de (historische) kenmerken, verschillen en gevoeligheden.



Woorden als 'gerechtvaardigde belangen', 'gelijkwaardigheid' en 'verdeling van de lusten en lasten' worden in interviews regelmatig voor deze fase van het SSC-Noord proces gebruikt. Zowel binnen het bestuur, het Openbaar Ministerie als binnen de politie. Dit onderhandeling- en compromiskarakter zijn in deze fase cruciaal vanwege de eerder aangegeven provinciale en regionale geschiedenissen die doorwerken in bestuursstijlen en de daaruit voortkomende oriëntaties op de eigen provincie en korpsen. Het 'idee SSC-Noord' kent een aantal externe aanjagers (KBB-besluit *shared services*, oprichting NRE) en krijgt dan een impuls doordat een gemeenschappelijke wil ontstaat bij een klein aantal mensen om daadwerkelijk in het Noorden een regio overstijgende organisatie te gaan ontwerpen: SSC-Noord.

SSC-Noord is vervolgens als 'idee' omarmd en geformaliseerd door het bestuur. Ook hier ontstaat gaandeweg de wil om de dominante 'inwaartsgerichtheid' bij te stellen. In ieder geval wat betreft ondersteunende functionaliteiten zoals die in het *shared services* model besloten liggen.

Cruciaal in deze fase is dat binnen de verticale gezagrelaties binnen de drie regio's inhoud wordt gegeven aan horizontaal denken en handelen waarin zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan gerechtvaardigde belangen van de drie regio's. Het is de verdienste van het programmteam (waarover in ieder interview lof wordt gesproken), maar zeker de kracht van bestuurders die gaan beseffen dat 3-Noord voordelen kan bieden. De inwaartsgerichte mentaliteit wordt bijgesteld.

Functioneel in dit politiek-bestuurlijke proces waarin strategisch handelen belangrijk is, is ook de nieuwe taal die, geconstrueerd in de missie/visie, zijn werking gaat krijgen. Het begrip *shared services* wordt gangbaar en min of meer onomstreden. Er wordt geen discussie over gevoerd: het concept is er. Dit *shared services* concept wordt tegelijkertijd onderdeel van een nieuwe taal waarin 'het Noorden' of '3-Noord' acceptabeler wordt.

Diplomatiek handelen over gerechtvaardigde belangen speelt ook in het meldkamerproces. Er komt een gemeenschappelijke noordelijke meldkamer, maar hier was het niet alleen op eieren lopen binnen 'blauw' maar zeker ook in de verhoudingen met de brandweer (rood) en de hulpverlenings-/ambulanceorganisaties (wit). Ook hier spelen gerechtvaardigde belangen en dienen de directies en besturen van de politie, de brandweer, de GHOR en de ambulancezorg op een lijn te worden gebracht.

De programmamanager heeft met de drie korpsleidingen hierin dezelfde aanpak gehanteerd als bij SSC-Noord breed: kom eerst met alle stakeholders tot een expliciet gedeelde visie en ambitie ('het moet ons toch gewoon lukken om tot één noordelijke gemeenschappelijke meldkamer te komen gezien alle voordelen?'), erken daarin de complexiteit en belangen ('we komen vele beren en wolven onderweg tegen'), begin met de meest lastige dilemma's ('de locatiekeuze en het delen van elkaars desinvesteringen') en voer tijdens het hele proces een intensieve communicatiestrategie. Deze zeer stevige start in 2006 was nodig om in de jaren daarop alle juridische, organisatorische, technische, financiële en operationele hobbels te slechten om de nieuwe meldkamer in november 2011 te kunnen laten starten. Het is de moeite waard om deze specifieke lessen uit het multi-meldkamerdomein te betrekken bij de vorming van de beoogde één nationale meldkamerorganisatie.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

In het nieuwe politiebestedel is sprake van schaalvergroting (fusering van korpsen) en centralisatie van beheer, maar blijft op lokaal niveau het gezag van de burgemeester en het Openbaar Ministerie onveranderd. Politiek-bestuurlijk denken en handelen blijft ook, of misschien juist, in een nationaal bestel onverminderd belangrijk. Politiek-bestuurlijke sensitiviteit is van groot belang in de ontwerp- en realisatiefase van de Nationale Politie. En, zij is van toepassing op de minister, de (nationale) korpsleiding en het Openbaar Ministerie.

Het mag dan zo zijn dat in de wetenschap nieuwe concepten tot ontwikkeling komen als sturing van veiligheid waarbij een *'mutual mentality'* gaat ontstaan, de rauwe werkelijkheid is dat ook voor en in de nieuwe tien eenheden keuzes gemaakt moeten gaan worden over locaties, begrotingen (lusten en lasten), sterkteverdelingen, benoemingen en bovenal over de prioriteitstelling. Hierbij bestaat een spanning tussen nationale en lokale belangen. Bovendien wordt in het kwartiermakerproces een nationale houtskoolschets gemaakt van de nieuwe organisatiestructuur binnen de nieuwe tien regio's. Het bestuur, zowel de regioburgemeesters als de andere burgemeesters, hebben gerechtvaardigde belangen bij de wijze waarop nieuwe inrichtingsprincipes worden uitgewerkt.

Eenzijdig opleggen – zelfs in situaties waar dat op basis van de wet mogelijk is – kan op korte termijn functioneel zijn, maar op (middel)lange termijn kunnen ongewenste effecten optreden. Ook in het nieuwe bestel is sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen het nationale en het lokale niveau en tussen politie/justitie en het bestuur. De les uit het Noorden is dat het bestuur is 'meegenomen' in het *shared services* concept. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen inhoud: waarover wordt het bestuur geïnformeerd en worden mogelijkheden gecreëerd voor inbreng. Maar evenzeer is de vorm belangrijk: op welke wijze wordt met het bestuur en Openbaar Ministerie gecommuniceerd?

Ook in het nieuwe bestel, dat veel meer centrale sturing zal kennen, blijft het zaak om zoveel mogelijk recht te blijven doen aan gerechtvaardigde belangen van betrokken partijen. Dus ook het regionale en lokale bestuur en Openbaar Ministerie. Dat is een van de lessen uit het Noorden.

### 4. Werk niet alleen vanuit het departement en de Hoftoren

- Informeer het bestuur, het Openbaar Ministerie en relevante derden tijdig, volledig en zorgvuldig over de ontwerp- en realisatiefase.
- Sensitiviteit en gevoel voor gerechtvaardigde belangen van partijen zijn essentieel: niet alleen zenden, ook luisteren en ontvangen.
- Informeer, mobiliseer, masseer, neem mee en werk daardoor aan het verder ontstaan van een gemeenschappelijke wil.
- Wees transparant: besluitvorming wordt voorbereid, is transparant en wordt zorgvuldig gedocumenteerd.
- *Good governance* is van belang voor de legitimiteit van de Nationale Politie en het ontstaan van *mutual mentality*.

### 5. Houd rekening met gerechtvaardigde belangen

- Macht zonder gezag heeft geen legitimiteit. Ook in de nieuwe verhoudingen is machtsuitoefening op basis van bevoegdheden mede afhankelijk van horizontaal handelen van actoren.
- Horizontaal handelen veronderstelt sensitiviteit voor verhoudingen en gerechtvaardigde belangen: en dus onderhandelingsvaardigheden.
- Houdt zoveel mogelijk rekening met gerechtvaardigde belangen: bij de beslissing voor nieuwe lokaties, werkgelegenheid, de verdeling van de lusten en lasten en bij de aanstelling van functionarissen (rechtvaardige verdeling).
- Al deze vraagstukken gaan een rol spelen in de realisatiefase van de Nationale Politie in de periode 2012-2014.

## 6. Casting: selecteer op competenties hiervoor

- Dit vraagt om competenties als tact, luisteren, sensitiviteit, zich kunnen verplaatsten in de ander, onderhandelen en openheid over in geding zijnde belangen.
- *Casting* is essentieel: wie wordt op welke plaats benoemd?
- Dit speelt nu al in de ontwerpfase van de Nationale Politie, maar zeker in de realisatiefase (2012-2014).

## 7. Houd daarbij wel maat

- In het SSC-Noord-proces was er tijd genoeg om inhoud te geven aan het inventariseren van gerechtvaardigde belangen en waren de onderhandelingen essentieel omdat SSC-Noord gestalte krijgt in een regionaal politiebestedel waarin gezag en beheer anders zijn ingericht dan in het nationale bestel.
- In het nationale bestel kan de besluitvorming sneller en kunnen ook eerder knopen worden doorgehakt. Doe dat ook, maar streef desondanks naar een verdeling van gerechtvaardigde belangen waar dat mogelijk is. Als dit niet kan is het van belang openheid te geven over de achterliggende argumenten.

## 8. Start een programma Lokale Verankering Veiligheid

- Adresseer juridische en inhoudelijke vraagstukken rondom de lokale verankering van veiligheid. Het instrumentarium voor versterking van het lokale gezag; de waarborgen voor een goede balans tussen landelijke en lokale prioriteiten; de (juridische)verankering van het regionale veiligheidsplan; de bestuurlijke zeggenschap op nationaal niveau en de rol van de (regio)burgemeester bij lokale politiebestedelingen is door het bestuur ter discussie gesteld. Dit kan door een programma Lokale Verankering Veiligheid op te zetten waarin *stakeholders* samen meer inhoud gaan geven aan de huidige onduidelijkheden.
- Stel als randvoorwaarde dat dit programma niet alleen over de invulling van juridische bevoegdheden dient te gaan (macht is niet gelijk aan gezag en legitimiteit), maar over de wijze waarop betrokkenen inhoud geven aan de wijze waarop zij met elkaar in gesprek gaan over onderliggende veiligheidsvraagstukken ('horizontaal handelen'). Inhoud gaat boven formele posities, dat is de probleemgerichtheid welke wordt genoemd in notities van de kwartiermakers, het Openbaar Ministerie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).
- Breid dit programma uit met scenario's voor lokale veiligheid waarin minder vrijblijvend dan tot nu toe richting wordt gegeven aan de onderlinge samenhang tussen het nieuwe politiebestedel enerzijds en de verschillende nieuwe hybride samenwerkingsvormen (consultatie, coördinatie en coöperatie) tussen de politie en diensten Stadstoezicht, bestuurlijke BOA's, Veiligheidshuizen, Veiligheidsregio's en particuliere beveiliging. De machts- en gezagsdiscussie binnen het nationale bestel is wezenlijk, maar kan niet los worden gezien van de zich ontwikkelende lokale veiligheidsarchitectuur waarin steeds meer actoren een rol spelen. De politie is onderdeel van een groter geheel waarin lokale veiligheid een *mere a boire* van organisaties, sturingslijnen en zich relatief autonoom ontwikkelende toezicht- en handhavingpraktijken is ontstaan. Veel van de literatuur over deze ontwikkelingen heeft een hoog bestuurskunde/ beleidstaal karakter en raakt (nog) niet echt aan operationele realiteiten.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld het VNG-rapport *Sleuren of sturen. Gemeenten en de sturing van veiligheid en politie* van P. Tops e.a. Apeldoorn 2010.



# 4

## Communicatief handelen: consultatie en communicatie

De vierde les is dat **consultatie binnen en communicatie over het veranderingsproces sleutels van het uiteindelijke succes zijn. Dit omwille van de inbreng van vakmensen in de ontwerp- en realisatiefase, omwille van het draagvlak en de voortgang van het veranderingsproces. Indien het personeel niet goed, half of te laat wordt geïnformeerd is dit een grote *dissatisfier*. Hierdoor kan personeel worden verloren en dat is niet gemakkelijk weer in te halen. In het Noorden wordt een onderscheid gemaakt tussen 'koude' en 'warme' communicatie. De eerste heeft betrekking op traditionele communicatie (intranet, nieuwsbrieven, glossy folders). 'Warme' communicatie gaat over *face-to-face* gesprekken tussen politieleiders en de rest van de organisatie. Opnieuw omwille van draagvlak en voortgang. Ook hier: houd maat en wees realistisch over het proces. Vertel geen sprookjes, het publiek kijkt daar dwars doorheen.**

### Deel I: Het Noorden

Onderdeel van de missie, visie en strategie van SSC-Noord zijn de begrippen consultatie en communicatie. Op basis van een *top-down* visie en ambitie is gekozen voor een *bottom-up* benadering en een logischerwijs daaraan gekoppelde communicatiestrategie. De ontwerpfase kenmerkt zich dan ook door een combinatie van:

- het benutten van tijd voor het ontwerpproces;
- extensieve consultaties met het bevoegde gezag en beheer (vorige hoofdstuk), maar evengoed extensieve consultaties met het eigen personeel (in het bijzonder de betrokken ondersteunende afdelingen in de drie korpsen), de drie Ondernemingsraden en vier vakbonden, en in mindere mate de rest van de drie politieorganisaties;
- een zorgvuldige planning, uitvoering en verslaglegging van de opzet en voortgang.

### Consultatie

De strategie van het programmteam SSC-Noord in de politiek-bestuurlijke arena is succesvol geweest. Dezelfde strategie is ook toegepast op de ontwerpfase. Daarbij stonden drie essentiële vragen centraal om te bepalen hoe de *shared services* organisaties er uit moest gaan zien:

1. Welke criteria worden gehanteerd voor samenvoegen?
2. Welke taken en onderdelen kunnen op basis daarvan worden samengevoegd en;
3. Wat levert dit op in termen van slagkracht (kwalitatief en kwantitatief) op?

Dit proces is zorgvuldig georganiseerd door het programmteam middels bijeenkomsten en projectgroepen, de ontwikkeling van formats en het opstellen van processtappen, beslismomenten (*go/no go*-momenten op basis van criteria). De kern hiervan is het betrekken van functionarissen van organisatieonderdelen waarop het *shared*

*services* concept betrekking heeft: PIOFACH-taken, de recherche- en de operationele ondersteuning. Uiteraard binnen de door de drie korpsleidingen meegegeven kaders, namelijk de ambitie om te komen tot een succesvol *shared service center*. Van de eerdere landelijke onderzoeken naar *shared services* was geleerd dat een dergelijke brede oriëntatie op de kosten en baten van samenvoeging versus samenwerking wel vooraf moet worden gegaan door een expliciete uitspraak van de top over op welke terreinen samenvoegen in principe de voorkeur geniet boven samenwerken. Deze uitspraken zijn vastgelegd in de Contourennota SSC-Noord. Immers: elke *business case* waar zo'n intentie niet vooraf wordt geformuleerd, eindigt in een NO-GO omdat er dan altijd voor iemand ruimte is om de nadelen onnodig zwaarder te wegen dan de voordelen.

De consultatiestructuur heeft twee doelstellingen. In de eerste plaats het betrekken van praktijkmensen die kennis en ervaring inbrengen om heel concreet aan te geven hoe processen werken en hoe deze geharmoniseerd en gestandaardiseerd kunnen worden. Het realiteitsgehalte van de reorganisatie-ideeën wordt daardoor versterkt. Zij kennen als geen ander zowel de voordelen als de nadelen en fricties van samenvoegen.

In de tweede plaats werkt de consultatiestructuur in meer of mindere mate in de hand dat direct betrokken functionarissen op een praktische wijze worden betrokken bij het reorganisatieproces. Betrokken functionarissen worden daardoor meer vertrouwd gemaakt met de doelstellingen van het veranderingsproces, en krijgen inzicht in de betekenis daarvan in termen van consequenties voor bestaande routines. Net als het bestuur wordt ook het personeel 'meegenomen'. Ook hier is sprake van communicatief handelen. Afdelingen, leidinggevenden en medewerkers worden meegenomen in het vormgeven van hun eigen toekomst, wat zeker positief effect op het draagvlak heeft.

Een les uit het Noorden is dat deze consultatie nuttig en noodzakelijk is. Het is immers onmogelijk om een nieuwe blauwdruk te maken van een primair politieproces als het meldkamerproces zonder daar direct betrokkenen bij te betrekken. De kwaliteit van een ontwerp is mede afhankelijk van de inbreng van ervaren professionals op ieder domein.

### **Consultatie: maatvoering is van belang**

Een les uit het Noorden is dat consultatie ook kan doorschieten. Dan neemt het teveel tijd in beslag, of leidt tot een Babylonische spraakverwarring.

Een voorbeeld is de extensieve consultatie met de Ondernemingsraden (zie ook hoofdstuk 5): de OR'en zijn meegenomen in de ontwerpfase en in de gelegenheid gesteld om commentaar te leveren. Dit heeft geleid tot een vraag- en antwoordproces tussen de OR'en en de drie korpsleidingen dat omvangrijk is en reikt tot twee cijfers achter de komma.

Vanuit de Ondernemingsraden zelf wordt achteraf toegegeven dat dit 'te ver is gegaan'. Dit had ook te maken met drie verschillende medezeggenschapsculturen die alledrie 'bediend' moesten worden, zodat er een optelsom van overleg, advies en instemming plaatsvond.

Een tweede kanttekening: consultatie is dus nuttig, maar omdat de '*working rules*' altijd pas veranderen wanneer de feitelijke realisatie heeft plaatsgevonden, hebben al die voorbereidingen niet kunnen voorkomen dat na de start de 'meegenomen' functionarissen deels op de oude voet zijn gaan doorwerken (zie hoofdstuk vijf). Feitelijk hebben de werkwijzen en het beleid na de formele inwerkingtreding van SSC-Noord op 1 november 2010 in sommige teams nog steeds drie kleuren. Soms komt dit doordat de ICT niet gestandaardiseerd kon worden. Een les uit het Noorden is dat tegen deze achtergrond een snelle koude fusie zoals nu bij de Nationale Politie ook voordelen kan hebben. Een les uit het Noorden is dat consultatie functioneel is, maar niet een doel op zichzelf dient te worden.



## Communicatie

Uit de *lessons learned* rondom de totstandkoming van de NRE zijn twee aspecten bewust meegenomen naar SSC-Noord: communiceer ook als je nog niets hebt te communiceren (om te lange stiltes en dus onduidelijkheid te voorkomen) en communiceer expliciet wanneer een verandering in context of aannames tot herijking van drijfveren leidt.

Voor het ontwerpproces is een communicatiestrategie ingezet die uitgebreid en omvattend is. De communicatiestrategie heeft een externe component en een interne component.

De externe component richt zich op informeren, betrekken en committeren van het bevoegd gezag en de drie korpsleidingen. Voor een deel vindt dit plaats met behulp van visie- en beslisdocumenten, maar overwegend ook door persoonlijke aandacht van het programmteam door communicatief handelen. De interne communicatiestrategie is uitgebreid en verloopt via verschillende kanalen. De nadruk ligt op het informeren van de direct betrokken afdelingen en functionarissen: zij die in aanmerking komen voor opgaan in SSC-Noord. Dus de PIOFACH-functies en de recherche- en operationele ondersteuning.

### Een aantal conclusies:

1. Er is veel geïnvesteerd in communicatie (tijd, mensen, producten, bijeenkomsten).
2. Er is bewust gekozen voor verschillende vormen van communicatie (middelenmix).
3. Dit is functioneel geweest in het informeren, betrekken en begeleiden van de functionarissen die direct bij het ontwerp van SSC-Noord betrokken zijn.
4. Er is een nuttig onderscheid gemaakt tussen 'koude' en 'warme' communicatie. Koude communicatie is traditionele communicatie via beleidsdocumenten, brochures, pamfletten, intranet en circulaire's. Dit is noodzakelijk, maar niet voldoende. De politie kent geen sterke 'leescultuur'. Daarnaast is de politie onder de oppervlakte van een rationele organisatie ook een 'emotionele' organisatie waarin waarde wordt gehecht aan persoonlijke gesprekken, uitleg en toelichting. Sturing via papier heeft zijn beperkingen en daarom is in het Noorden ook gekozen voor 'warme communicatie': veel één-op-één gesprekken en zeepkistbijeenkomsten door strategisch, maar zeker tactisch leidinggevend, die de reorganisatie toelichten en uitleggen waarom de verandering goed is voor de organisatie en ook het politiewerk. Warm communiceren is in een onzekere periode vol verandering van belang en dat vindt plaats doordat de korpsleiding, lijnchefs en operationeel leidinggevend in positie worden gebracht om het nieuwe politieverhaal uit te dragen. De reorganisatie heeft gezichten en boegbeelden nodig om veranderingen te duiden, te laten accepteren en daardoor het proces te versnellen.
5. Expliciet is benadrukt dat medewerkers ook een eigen verantwoordelijkheid hebben om actief informatie te 'halen'. Het is niet zo dat de organisatie alleen verantwoordelijk is voor het informeren, maar functionarissen zelf ook. Dit betekent dat het argument 'dat wist ik niet', of 'dat is mij nooit verteld' geen geldigheid heeft: 'je bent zelf verantwoordelijk'.
6. De communicatiestrategie is uitgevoerd over een lange periode (2005-2010) en kenmerkt zich door perioden van intensiteit afgewisseld door perioden van relatieve inactiviteit en vooral procescommunicatie. De verklaringen liggen grotendeels buiten het programmteam: verschuiven van de feitelijke datum van inwerkingtreding van SSC-Noord o.a. door het uitblijven van een Sociaal Statuut en de ICT-crisis bij de vtsPN.
7. De communicatiestrategie heeft zich veel minder gericht op de korpsen in zijn geheel (districten en basisteams) en is in hun richting achteraf te laat op gang gebracht.

De communicatiestrategie is intensief, maar naar nu blijkt (te) inclusief geweest: dat wil zeggen dat de strategie primair is gericht op de plus minus 800 medewerkers die binnen het reorganisatiegebied vallen. De rest van de drie korpsen is veel minder doel van gerichte communicatie geweest.



## SSC-Noord: 'ik zie of merk er weinig van'

Enkele interviews worden ook afgenomen bij districtchefs. Een rode draad hierin is de relatieve onbekendheid van SSC-Noord en de onbepaaldheid van de dienstverlening waarvan ook de districten baat hebben. 'Ik sta er emotioneel inmiddels ver van af, ik moet diep graven'.

Dit is een belangrijke les uit het Noorden. In de communicatiestrategie is een onderscheid gemaakt in externe (gezag en beheer, korpsleidingen) en interne communicatie (betrokken personeel).

Als gevolg hiervan is veel minder – en veel minder uitgebreid, consequent en continu – aandacht besteed aan de operationele leidinggevenden in de districten en andere niet direct betrokken organisatieonderdelen binnen de drie regio's. Het gevolg is geweest dat het SSC-Noord ontwerpproces (te) ver van operationele politieprocessen is geraakt en er eigenlijk twee werkelijkheden zijn ontstaan: de interne SSC-Noord processen en de dagdagelijkse werkzaamheden de noodhulp, de handhaving en de opsporing.

De programmaleiding heeft de bewuste keuze gemaakt om 'de rest' nog niet lastig te vallen met alle *in's & out's* van het ontwerpproces en pas vlak voor de start de klanten over de veranderingen te informeren. De les uit het Noorden is dat bij de vorming van de Nationale Politie dit van meet af wordt gedaan. Dit onderwerp illustreert ook het belang van een missie/visie verhaal (zie hoofdstuk 2) waarin een nieuw politieverhaal wordt gecreëerd dat een richting- en zingevende functie heeft in niet alleen het uitleggen van de reorganisatie, maar ook het activeren/motiveren van (tactisch) leidinggevenden in het verder uitdragen, monitoren en bijsturen van in gang gezette reorganisatieprocessen. Het (tactisch) leidinggevend kader vervult een sleutelrol in de sturing in deze. Een missie/visie verhaal (en een nieuwe blauwdruk) is noodzakelijk, maar niet voldoende om de '*working rules*' van de politie te laten veranderen.

## Maatvoering is van belang

Het houden van maat is ook in de communicatiestrategie van belang. Ja, het is belangrijk om het personeel tijdig, zorgvuldig en volledig te informeren. En, ja het is van belang om '*multi channel*' te handelen: dus een mix van verschillende kanalen in te zetten. Maar in een enkel interview wordt ook gewezen op overdaad, op de grenzen aan het (blijven) opnemen van informatie bij het personeel en de timing van communicatie.

## Deel II: lessen uit het Noorden

### 9. Consulteer, maar houd maat

- Een *bottom up* benadering zoals die binnen SSC-Noord is toegepast, heeft in belangrijke mate gefunctioneerd, maar het betrof hier een relatief beperkt domein van taken en functies (PIOFACH en recherche- en operationele ondersteuning). Met daarbij de kritische opmerking dat consultatie ook zijn begrenzings kent. Polderen is een groot goed, maar een andere Vaderlandse geschiedeniswijsheid is dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken.
- Consultatie is geen doel op zich, maar kan dat worden als deze niet wordt begrensd: eigen medewerkers bouwen in het Noorden aan de nieuwe organisatie, maar een aantal bouwprincipes vooraf werken efficiëntie en effectiviteit in de hand.
- De vorming van een Nationale Politie omvat veel meer. Het *bottom up* proces in de fase van planvorming en inrichting is gebaat bij een aantal richtinggevend kaders die idealiter voortkomen uit de missie, visie en strategie van de Nationale Politie.
- Dit betekent dat meer *top down* kaders en richtingen dienen te worden ontwikkeld voor de inrichting van de Nationale Politie om vervolgens de werkvloer te betrekken bij de harmonisering en standaardisering van functies en processen.
- Harmonisering en standaardisering zijn te lang naar voren geschoven in de ontwerpfase van SSC-Noord (zie hoofdstuk 7) en daardoor ontstaan problemen in de realisatiefase. De vorming van de Nationale Politie komt in zwaar weer indien niet vanaf het begin sprake is van harmonisering van organisatieprincipes en een richtinggevend kader wordt gegeven voor functies, processen en werkwijzen.
- Recent zijn in het kwartiermakerproces keuzes gemaakt ten aanzien van missie en visie. Deze fungeren idealiter als ordenende en disciplinerende mechanismen.
- Bovendien biedt de nieuwe Politiewet de bevoegdheden om nieuwe structuren dwingend op te leggen, waardoor het consultatiekarakter kan worden bijgesteld. Met hierbij opnieuw een verwijzing naar lessen uit het Noorden: vakmensen zijn onontbeerlijk in de uiteindelijke realisatiefase.
- In het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie wordt in paragraaf 1.2 ('waarom Nationale Politie') niet voor niets gesteld dat 'de professionele ruimte van de medewerkers groot is' binnen de Nationale Politie.

### 10. Communicatiestrategieën: combineer 'koud' en 'warm'

- De *slogan* in het Noorden is 'communicatie draagt de verandering'. Hier zit een kern van waarheid in, maar dient ook weer niet te veel worden geromantiseerd. Maar ongetwijfeld draagt communicatie bij aan het welslagen van een reorganisatie.
- Met het benadrukken van operationeel leidinggeven binnen de Nationale Politie in plaats van sturing via beleid, overleg en notities, is de les uit het Noorden over 'warme communicatie' uiterst relevant.
- Benadruk het belang van warme communicatie door leidinggevend binnen de eenheid om het nieuwe politieverhaal van de Nationale Politie uit te dragen en doe dat niet uitsluitend via papier en het intranet: houdt de deur open, draai eens een dienst mee, schuif aan bij een (de)briefing, luister mee in een opsporingsoverleg en dicht hiermee enigszins de kloof tussen *policy cops* en *streetlevel cops*.
- Houd daarbij wel maat...

### 11. Benadruk de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers

- Benadruk de eigen verantwoordelijkheid van medewerkers. De werkgever zal de medewerker tijdig en volledig informeren, maar dat ontslaat u (medewerker) niet van het tot u nemen van onze informatie.

## **12. Wees realistisch over de reorganisatie**

- In een aantal interviews wordt gewezen op het belang van realisme in de communicatie. De vorming van de Nationale Politie betreft een reorganisatie van ongekeerde omvang binnen het openbare bestuur in ons land.
- Naast de verschillende doelstellingen, welke worden beoogd, kan het niet anders dan dat zich onvoorziene zaken voordoen, dat aannames niet volledig kloppen, dat zich problemen voordoen in de realisatiefase etc. Wind daar geen doekjes om, iedereen beseft dat en kijkt door de politieke en beleidsmatige Halleluja taal heen.
- Wees realistisch en benadruk dat het niet meer dan logisch is dat zich problemen voordoen en benadruk dat een ieder ook een bijdrage kan leveren aan oplossingen daarvan.

# 5

## Zorgvuldigheid in aardse zaken: het personeel en arbeidsvoorwaarden

**De vijfde les is dat zorgvuldigheid moet worden betracht in aardse zaken. De wijze van behandeling van politiefunctionarissen wordt hieronder verstaan. Een nieuwe missie, visie en strategie is noodzakelijk, maar niet voldoende indien hier lichtvaardig in wordt gehandeld. Voor 50.000 politiemensen gaat het ook om functiewaarderingen, inschalingen, (reis)toeslagen en afvloeiingsregelingen.**

### Deel I: Het Noorden

Een veranderingsproces als SSC-Noord is niet alleen een verhaal van schaalvergroting, de invoering van een nieuw sturingsconcept (*shared services*) of bijvoorbeeld missie/visie-geïnspireerde doelstellingen als 'meer blauw op straat' en 'meer slagkracht op straat'.

Dit overkoepelende en richtinggevende verhaal is noodzakelijk, maar het overgrote deel van de politiefunctionarissen is primair ook in het bijzonder – misschien zelfs uitsluitend - geïnteresseerd in de arbeidsrechtelijke consequenties. Dit gaat om 'aardse zaken' als verandering van standplaats, functiewaarderingen, overplaatsingsprocedures, inschalingen of bijvoorbeeld reisvergoedingen.

### Zorgvuldigheid

Een les uit het Noorden is dat in de periode 2005-2011 zorgvuldig is omgegaan met de belangen van het personeel.

Artikel 4 van de Regeling Landelijk Sociaal Statuut (LSS) schrijft voor dat het bevoegde gezag voorafgaand aan de reorganisatie een reorganisatieplan opstelt. Dit plan moet inzicht geven in onder meer het resultaat van de functievergelijking en de personele gevolgen van de reorganisatie, waaronder gevolgen met betrekking tot reistijd en reisafstand. Deze onderdelen van het reorganisatieplan vragen een al vergaande voorbereiding voordat de reorganisatie wordt gestart.

Naast de zorgvuldigheidseisen en de sociale spelregels (die hieronder nader zijn uitgewerkt) is het ook van belang strategisch om te gaan met de vormgeving van de personele reorganisatie in relatie tot de wenselijke uitkomsten. Het maakt bijvoorbeeld voor de uitkomsten nogal wat uit hoe het reorganisatiegebied wordt gedefinieerd (per korps, per domein of iedereen bij elkaar?), hoe het lifo-principe (*last in, first out*) uitpakt in relatie tot de gewenste regionale afspiegeling, welke functies als vitaal moeten worden beschouwd in het licht van kwaliteit van leiderschap, de mate waarin de nieuwe functiebeschrijvingen zó nieuw zijn dat ze buitenproportioneel veel herplaatsingskandidaten achterlaten en het effect van de keuze voor één van de drie functiehuizen.

Op basis van een voorgenomen opzet moet men steeds kunnen simuleren wat de uitkomsten zouden zijn en deze toetsen aan de oorspronkelijke visie op de nieuwe organisatie, om te kunnen vaststellen dat deze in lijn zijn dan wel ergens bijstelling nodig is. De noodzaak van simulatie geldt ook voor de financiële effecten van het voorgenomen flankerend beleid (om de afweging frictiekosten versus rendement te kunnen maken). Dit vereist dus ook het vooraf op orde hebben en actueel houden van de personele kengetallen en dossiers.

Al deze aspecten konden in het Noorden worden gemanaged, omdat vanaf het begin een apart project Personele Reorganisatie werd opgetuigd en bemand. Dat noordelijk reorganisatieproject had wel last van het gegeven dat de uiteindelijke onderhandelingen over de reorganisatiespelregels op de landelijke overlegtafel tussen landelijke spelers werden gevoerd en dat tempo en uitkomst afhankelijk was van niet door het Noorden te beïnvloeden thema's. Van dit euvel hebben de nationale kwartiermakers straks geen last.

Als het gaat om de dimensie 'zorgvuldigheid', dan heeft het voorbereidende werk betrekking gehad op:

- het steeds meenemen van de medewerkers (communicatie);
- de afstemming met de Ondernemingsraden;
- de afstemming met de besturen van de vier vakorganisaties en hun vertegenwoordigers in de Adviescommissie voorgenomen reorganisatie ter voorbereiding op besluitvorming over de reorganisatie in de CGOP;
- al in een vroegtijdig stadium, vanaf een jaar voor het voorleggen van het (definitieve) voornemen tot besluit, worden de volgende stappen gezet;
- vaststellen van het reorganisatiegebied en daarover communiceren met de medewerkers;
- groslijst maken van alle medewerkers in het reorganisatiegebied die onderdeel zijn van de reorganisatie;
- regie op vacatures in het reorganisatiegebied, respectievelijk in de organisatie als geheel. Op weg naar de reorganisatie als vertrekpunt het niet meer invullen van vacatures, respectievelijk alleen invullen met overweging en beleid;
- uitvoeren van functievergelijkingen en het toepassen van het criterium aantal jaren in overheidsdienst, om vast te kunnen stellen wie in voorlopigheid beoogd functievolger zal zijn en wie beoogd herplaatsingskandidaat;
- met een kerngroep van P&O-professionals, die de organisatie en medewerkers goed kennen, het verdere herplaatsingsproces simuleren. Deze groep heeft in 1 of 2 dagen een droog oefening 'plaatsingsadviescommissie' gedaan, om te kijken wat er gebeurt als beoogde herplaatsingskandidaten worden *gematched* met vacatures in de nieuwe organisatie (dus alle betreffende formatieplaatsen waar geen beoogde functievolgers voor zijn). Dit gaf een beeld van de herplaatsingsmogelijkheden voor herplaatsingskandidaten, zodat ook eventuele kwetsbare groepen konden worden getraceerd;
- dit totaal werd ook kwantitatief uitgewerkt: is er ja/nee ruimte voor iedereen?;
- als sluitstuk is dit totaaloverzicht, in nauwe afstemming met de Ondernemingsraden en de vakbonden, gecommuniceerd met de medewerkers uit het reorganisatiegebied. Formele communicatie mocht nog niet, want de reorganisatie was nog niet begonnen. Wel mocht het plaatsen van de totaallijsten op een afgeschermd omgeving op intranet en het steeds actualiseren ervan op basis van het personeelsverloop. Uiteraard geflankeerd door goede individuele en groepsgewijze voorlichting en het aanbieden van de ondersteuning door het Noordelijk Mobiliteitscentrum.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

### 13. Wees zorgvuldig in de herplaatsing en arbeidsrechtelijke zaken

- In de interne evaluatie *Werken met het hoofdstuk VIIB van het Barp en het Landelijk Statuut (in en rond de reorganisaties in verband met SSC-Noord (10 juni 2011))* vinden we hierover dat:
  - de medewerkers in de periode van voorbereiding niet alleen vroegtijdig zijn meegenomen in vraagstukken van strategie, organisatie en bedrijfsvoering (..) maar hen is ook vroegtijdig informatie verschaft over wat de aanstaande reorganisatie mogelijk/voorlopig voor hen persoonlijk ging betekenen;
  - de medewerkers in de reorganisatiegebieden wisten op basis van informatiebijeenkomsten, informatie op intranet en informatiebrochures dat op het moment van melden van de voorgenomen reorganisaties aan de minister, op basis van een afgeronde functievergelijking en toepassing van het criterium jaren in overheidsdienst, bekend was welke medewerkers in de reorganisatie naar verwachting functievoller zouden zijn en welke medewerkers herplaatsingskandidaat. Zij wisten ook dat op basis daarvan aan de Ondernemingsraden en de CGOP informatie werd verstrekt over de verwachte personele gevolgen van de voorgenomen reorganisatie. Bij medewerkers bestond een grote behoefte om ook zelf te worden geïnformeerd, dat wil zeggen over de verwachte persoonlijke gevolgen van de reorganisatie.

### 14. Maak medewerkers 'regisseur van hun eigen loopbaan'

- In het Noorden wordt vanaf 2007 (in de ontwerpfase) het principe 'regisseur van je eigen loopbaan' ingevoerd. Het doel daarvan is het bereiken van efficiency in de (her)plaatsingsprocedures door functionarissen eigen verantwoordelijkheid te geven over hun toekomst. Ze te stimuleren om zelf te gaan solliciteren. Dit om te voorkomen dat gedwongen ontslagen plaatsvinden.
- De boodschap van meet af aan is: 'Er komt een schaalvergroting, functionarissen worden herplaatst binnen en tussen de regio's en er wordt bezuinigd op personeel, beslis zelf over mobiliteit en de verdere richting van je loopbaan'. Dit principe heeft gewerkt. De reorganisatie van SSC-Noord betrof bij aanvang een bezetting van 815 fte die moesten worden terug gebracht naar 662 fte. Bij de start op 1 november 2010 waren er evenwel 80 vacatures. Met andere woorden: door natuurlijk verloop, dan wel het zelf initiatief nemen om ergens anders te solliciteren, alsmede het bevriezen van vacatures is het probleem van boventalig personeel feitelijk geëlimineerd. 232 functionarissen hebben zelf het initiatief genomen om ergens anders te solliciteren. Dit leidde overigens wel tot een groot operationeel probleem bij de start, wat te allen tijde bij Nationale Politie moet worden voorkomen.

### 15. Richt een professionele begeleiding in (Mobiliteitscentrum) en verlaag daardoor de frictiekosten

- Een gedegen voorbereiding van de reorganisatie is de basis voor zo concreet mogelijke informatie naar medewerkers. Dan kan het personeel tijdig de gevolgen van de reorganisatie voor hen zelf uittekenen en daar keuzes op baseren. Worden zij daar ook nog eens goed bij begeleid, dan wordt mobiliteit bevorderd en zijn er later minder frictiekosten.
- Een Mobiliteitscentrum kan de komende jaren vooral voor de niet-operationele medewerkers in het domein Bedrijfsvoering aan het werk en expertise, respectievelijk kanalen, bieden op het gebied van outplacement.

## **16. Neem afscheid van mensen**

- Maak een budget om (leidinggevende) functionarissen op een nette en zorgvuldige manier de organisatie te doen verlaten. Verruim de kaders voor seniorenbeleid in die domeinen waar lastig te herplaatsen boventalligheid is.



# 6

## Koester de opbrengsten en gebruik deze om het realisatieproces te versterken

**De zesde les is dat een groot (abstract) veranderingsproces, voor het draagvlak en de voortgang, aansprekende voorbeelden nodig heeft (*quick wins*) van opbrengsten, successen, bezuinigingen of kwaliteitsverbeteringen. Koester de opbrengsten en gebruik deze om het realisatieproces te versnellen.**

### Deel 1: Het Noorden

In het Noorden zijn in de loop van de ontwerpfase, ook nu in de realisatiefase, veranderingen opgetreden in termen van een meer gemeenschappelijke oriëntatie (mentale ontschotting) en er zijn voorbeelden van kwalitatieve verbeteringen door schaalvergrotingen. In het navolgende wordt een aantal voorbeelden genoemd. De kern van dit hoofdstuk is dat onvoldoende gebruik is gemaakt van kleine verhalen met een grote betekenis in het ontstaan van het 3-Noord-verhaal. Er is sprake van successen in maten en soorten en ook tegenslagen. Maar omdat het 3-Noord-verhaal (en de Nationale Politie), naast een structuurverhaal, in het bijzonder ook een mentaliteit- of cultuurverhaal is, is de leidende gedachte in het navolgende dat kleine betekenisvolle verhalen van ontschotting en ontstaan van gemeenschappelijkheid in zichzelf nuttig zijn. Deze kunnen ook worden gebruikt om de realisatiefase te ondersteunen. Creëer *quick wins* en aansprekende voorbeelden om het proces te versnellen.

### Mentale ontschotting

SSC-Noord heeft geleid tot een begin van het ontstaan van een Noord-mentaliteit. Er zijn aantoonbare voordelen van schaalvergroting op een aantal ondersteunende functies. Naast een aantal kwalitatieve verbeteringen zijn bovendien bezuinigingen gerealiseerd door de oprichting van SSC-Noord. Er bestaat een zekere consensus bij directe betrokkenen bij het veranderingsproces over de 'katalyserende' werking van SSC-Noord, waardoor de inwaartsgerichte oriëntatie van de drie regio's geleidelijk aan – stap voor stap – verandert.

- Er is een andere grondhouding ontstaan in de drie regio's. Er is een geleidelijke verschuiving opgetreden van een inwaartse regionale oriëntatie naar een Noord-oriëntatie.
- Door het SSC-Noord proces is het 'idee' van het Noorden toegenomen en in het bijzonder door de meer intensieve contacten over de regiogrenzen heen. Men leert elkaar en elkaars korpsen en culturen kennen.
- Het vertrouwen in elkaar over de regiogrenzen is toegenomen.
- Dit wordt toegeschreven aan het ontwerpproces waarin 'dwarsbenoemingen' hebben plaatsgevonden; functionarissen uit de drie regio's zijn met elkaar gaan samenwerken in werk- en projectgroepen en daadwerkelijke verplaatsingen hebben plaatsgevonden van personeel over de regiogrenzen heen; sinds kort is men zelfs bij elkaar 'interne kandidaat' bij opengestelde vacatures.

- Functionarissen zijn over de regiogrenzen heen meer met elkaar in contact gekomen; zij leren elkaar kennen en soms vervangen zij elkaar. Hierdoor ontstaat over en weer meer vanzelfsprekendheid over samenwerken.
- Functionarissen vinden het niet storend dat anderen (uit een andere regio) bij hen een oplossing gaan organiseren. De vanzelfsprekendheid waarmee binnen de politie (regio, district, team) altijd zelf een oplossing wordt gezocht, wordt geleidelijk bijgesteld.
- Het 'idee' dat functionarissen (en organisatieonderdelen) deel uitmaken van een groter geheel (3-Noord) begint beetje bij beetje te ontstaan.
- Bijvoorbeeld doordat in het consultatieproces waarin de uitvoering is betrokken, bewust de keuze is gemaakt om aansluiting te zoeken bij de 'beste werkwijzen' ongeacht welke regio dit is. Op mentaal niveau betekent dit dat 'inwaartsgerichte' functionarissen niet alleen over en weer meer inzicht krijgen in verschillen tussen korpsen, maar ook afstand (moeten) nemen van het idee dat zij het 'middelpunt' van bijvoorbeeld een P-procedure zijn. Door dit soort, op het eerste gezicht kleine veranderingen, raken functionarissen geleidelijk meer op elkaar georiënteerd.
- Er is sprake van een grotere openheid van mensen, en het 'andere' korps; er is sprake van het (geleidelijk) openbreken van gesloten systemen en het idee dat er een verantwoordelijkheid is jegens een andere. Het zijn variaties op het thema van voorzichtige cultuuromslag die in gang zijn gezet.
- Een variatie hierop is de vaststelling dat het proces heeft geleid tot een 'pacificerende' werking op de cultuurverschillen.
- Er is sprake van trots bij respondenten over het feit dat SSC-Noord is opgericht, ondanks het realisme dat iedereen vertolkt ten aanzien van de implementatiezorgen. Er is ook sprake van trots over het feit dat men hiermee iets heeft bereikt waar andere politieregio's niet eens aan zijn begonnen.
- Men is overtuigd van het feit dat het Noorden door het SSC-Noord proces een betere uitgangspositie heeft dan andere regio's, die nu aan de vooravond van fusieprocessen in het kader van de Nationale Politie staan.

### Voordelen van schaalvergroting: herdefiniëring van de kwaliteit

Een van de doelstellingen van SSC-Noord is verhoging van de kwaliteit van het politiewerk door o.a. schaalvergroting. Ook hier zijn tastbare resultaten geboekt. Binnen de divisie Rechercheondersteuning is de kwetsbaarheid van de TGO-structuur en –processen afgenomen doordat op Noord-niveau schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Hierdoor is meer massa gecreëerd en afspraken gemaakt over het opstarten (en bemannen) van een TGO. In de situatie daarvoor was het soms moeilijk om binnen een regio een TGO op te starten, bijvoorbeeld vanwege capaciteit. Nu wordt dit voorkomen doordat het TGO-proces op 3-Noord-niveau wordt georganiseerd. Dit is een voorbeeld van toenemende effectiviteit en kwaliteitsverhoging, zoals deze is bedoeld in het *shared services* concept. Er is sprake van ontschotting:

- Hetzelfde gebeurt binnen de crisis- en conflictbeheersing organisatie die door schaalvergroting slagkracht heeft bewerkstelligd, doordat bovenregionaal procedures zijn ingevoerd voor opschaling van ME en SGB. Hierdoor is de kwetsbaarheid van een opschaling per regio ondervangen.
- Kwetsbaarheid in TGO en CCB-verband wordt gebaseerd op het feit dat in de oude situatie de bereikbaarheid van functionarissen niet altijd was gegarandeerd. Dit is nu regio-overstijgend georganiseerd waardoor de stabiliteit/voorspelbaarheid is toegenomen.
- Dit zien we ook bij de organisatie binnen de divisie Rechercheondersteuning met betrekking tot het forensisch onderzoek.
- De bureaus interne onderzoeken – die niet zijn opgenomen in SSC-Noord – zijn op een aantal thema's gaan samenwerken.
- De drie Ondernemingsraden zijn in de loop van de ontwerpfasen naar elkaar toegegroeid. Aanvankelijk bestaan grote verschillen in houding en gedrag, maar de drie Ondernemingsraden gaan geleidelijk aan rekening houden met elkaar. Er is sprake van ontschotting.
- In november 2011 wordt de Meldkamer Noord-Nederland operationeel.
- Er is een applicatie ingevoerd in het Beaufort-systeem waardoor P-zaken van drie regio's zijn geharmoniseerd.
- In plaats van een regionale klokkenluidersregeling is deze nu Noordelijk ontwikkeld en ingevoerd.
- Vertrouwenspersonen van de drie regio's werken soms samen.
- Er heeft een integratie plaatsgevonden van het IBT-proces.
- Er is een noordelijke interne arbeidsmarkt gecreëerd waardoor de mobiliteit tussen de regio's wordt versterkt.

- Er wordt meer gestuurd op *osmose*: een gevolg van het geleidelijk aan ontstaan van een meer gemeenschappelijke instelling is bijvoorbeeld het bewust functionarissen laten werken in een ander gebied. Bijvoorbeeld een algemeen commandant met ervaring vragen om in een andere regio een klus te gaan doen.

## Harmonisatie ICT tegen de vtsPN-stroom in

Ondanks de afhankelijkheid van landelijke ICT-ontwikkelingen (zie ook het volgende hoofdstuk) en de 'ICT-crisis' welke zich hebben voorgedaan, is SSC-Noord erin geslaagd om de ICT voldoende te harmoniseren. Hiervoor werd een aparte projectorganisatie met een apart en aanzienlijk projectbudget ingericht en zijn vele uren door de drie korpsen geïnvesteerd om dit voor elkaar te krijgen. Nodig was ook een permanente communicatie- en escalatielijnen vanuit de programmamanager SSC-Noord naar de directie vtsPN, om de realisatie van SSC-Noord hoog op de agenda van vtsPN en vgNON te krijgen en te houden.

### Enkele concrete resultaten:

- SSC-Noord maakt gebruik van 80 applicaties. Deze zijn allemaal gekozen conform de landelijke producten- en dienstencatalogus. Hiermee is SSC-Noord het eerste en op dit moment enige ( korpsonderdeel) dat volledig aan de standaarden voldoet.
- Om interregionale toepassingen en koppelingen mogelijk te maken (want daar is de vtsPN niet op ingericht) heeft SSC-Noord noodgedwongen wel een aantal creatieve aanvullingen en 'next best' oplossingen gerealiseerd. Voorbeelden zijn de koppeling tussen één BVCM inrichting (urenverantwoording) op 3-Noord niveau met drie Beaufort inrichtingen op korpsniveau. Beaufort kon door beperkingen niet verder worden geconsolideerd.
- Tientallen systemen zijn afgevoerd of in aantal inrichtingen teruggebracht. Er is bijvoorbeeld nog maar één Planon, één Corsa, één Smartstream.
- Organisatorisch en cultureel is een knop omgegaan. Er is één financieel beheer- en sturingssysteem in gebruik genomen. Dit alles binnen de mogelijkheden die de applicatie heeft. Het delen van de financiële besturing is een belangrijke stap in de denkwijze van één 3-Noord eenheid.
- Het Noordelijk Politie Service Centrum is volledig nieuw vormgegeven. Hierbij is zowel het werkproces als de benodigde informatievoorziening ondersteuning vanaf de basis opgebouwd. Hierbij is gebruik gemaakt van een op landelijk niveau goedgekeurde voorloop applicatie op de Service Module (I35).
- Er is één KA-omgeving voor 3-Noord gerealiseerd. Dit maakt het mogelijk dat medewerkers binnen de eenheid herkenbaar zijn (eigen @ssc-noord.politie.nl adres) en informatie eenvoudig kunnen delen. Dit laatste was (en is) op dit moment in vgNON tussen korpsen niet mogelijk.
- Er is één personeelsdatabase (Beaufort) voor de eenheid 3-Noord met drie registraties. Medewerkers van SSC-Noord konden in Beaufort bij hun eigen korps geregistreerd blijven door gebruik te maken van het zogenaamde inzetscherm. Dit leverde een praktische oplossing om een complex probleem (gebrek aan uniform uniek personeelsnummer op landelijk niveau) op te lossen.
- Voor de personeelsmutaties is de selfservice module van Planon ingezet.
- Voor het digitaal personeelsdossier is Corsa ingezet.
- Het opleidings informatie systeem (OIS2) is niet samengevoegd, maar wel geharmoniseerd.
- Er is één Corsa inrichting voor 3-Noord. Deze is ondergebracht in het systeem van Groningen. De Corsa omgevingen van Fryslân en Drenthe zijn uitgezet.
- Er is één Planon inrichting voor 3-Noord. Deze is door het project Planon op VG-niveau (verzorgingsgebied binnen vtsPN organisatie) beschikbaar gesteld. Dankzij SSC-Noord hoefden er niet 3 omgevingen in het noorden aangemaakt te worden, maar slechts één. Planon is gekoppeld aan de SSC service pagina van het intranet.
- Er is één intranet omgeving voor SSC-Noord. Door diverse koppelingen heeft een extra intranet voor SSC-Noord een plek als dienstverlener in de regio gekregen via het intranet van de bestaande korpsen.
- Er is één telefoongids (digitaal) voor de hele eenheid. Deze is te bereiken via intranet.
- Helaas paste de wens tot één BVH en één BVO niet in de landelijke ICT-strategie, zodat een deel van de SSC-Noord medewerkers, die drie korpsen ondersteunen, zich nog moet behelpen.
- Dat geldt ook voor de behoefte aan applicaties voor workflowmanagement en selfservice, die vanwege een andere landelijke prioritering (nog) niet kon worden ingevuld.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

### **17. Gebruik (kleine) veelbetekende praktische opbrengsten van de Nationale Politie als versnellers**

- Het nieuwe systeemverhaal van de Nationale Politie is noodzakelijk, maar niet voldoende. Intern en extern (minister, parlement, bestuur, burger) zijn aansprekende voorbeelden van positieve veranderingen die noodzakelijk zijn voor de legitimiteit van de reorganisatie, maar zeker ook voor de betrokkenheid (wil) van (belangen)dragers van het nieuwe politiebestedel. En, niet in het minst, de burger wiens veiligheid centraal (hoort te) staan.
- Het communiceren van succesvolle veranderingen en de gevolgen daarvan zal intern en extern leiden tot vergroting van het draagvlak van de reorganisatie.

# 7

## Bereid u voor op tegenslagen in de realisatiefase

**De zevende les luidt: bereid u voor op tegenslagen in het realisatieproces. Er treden doelverschuivingen op tijdens de reorganisatie. Uiteenlopende doelstellingen als schaalvergroting, bezuinigingen, kwaliteitsverbeteringen en het opleggen van (forse) criminaliteitsbestrijdingeisen gaan concurreren en daardoor wordt het draagvlak en de voortgang negatief beïnvloed. Indien niet in een vroegtijdige fase harmonisering plaatsvindt, wordt de reorganisatie een gebed zonder einde. In het Noorden blijkt dat de winst (van bezuinigingen) te vroeg is ingeboekt, er te weinig nulmetingen zijn gedaan en de aannames in de loop van de tijd of niet goed genoeg waren, of de omstandigheden zich wijzigden. Daarnaast doen zich regioreflexen voor in het Noorden en deze zijn hardnekkig. In de nieuwe eenheden zullen deze regioreflexen aan de oppervlakte (door een strakkere sturing) tot het verleden behoren, doch onder water nog geruime tijd doorwerken.**

### Deel 1: Het Noorden

Een les uit het Noorden is, dat hoe zorgvuldig de ontwerpfase ook is, dit in zichzelf is geen garantie voor doorwerking (realisatie/migratie/implementatie) in de praktijk. Er is een – zeker gezien de context waarbinnen SSC-Noord is ontworpen en geaccordeerd – opmerkelijk aantal positieve effecten geboekt, maar dit is een deel van het verhaal.

Na 1 november 2010 – de datum van de officiële inwerkingtreding – dienen zich ‘kinderziekten en weeffouten’ aan. Of, zoals in de interviews wordt gesteld: ‘het stuitert’ of ‘het is opmerkelijk dat SSC-Noord er staat, maar nu komt het er op aan: de invoering dient nog plaats te vinden’.

#### **Reality check: interventieteam mei/juni 2011**

Begin mei 2011 wordt gestart met een strategische ‘interventie SSC-Noord’. Een gemengde stuurgroep (leden van alle drie de korpsen en SSC-Noord) wordt ingesteld en daarnaast een gemengd adviesteam. De probleemstelling is in hoeverre SSC-Noord een half jaar na de start in staat is de missie van SSC-Noord: ‘SSC-Noord is een professionele dienstverlener, doelmatig, betrouwbaar en in verbinding’, te realiseren? De aanleiding is het aantal signalen uit de praktijk van de drie korpsen over de weerbarstigheid van de invoering van SSC-Noord sinds 1 november 2010. De doelstelling van de interventie is bedoeld om het reguliere overleg van de drie hoofden bedrijfsvoering en de divisiechef Beheersondersteuning SSC-Noord te ondersteunen. Daardoor dient meer stuurkracht ten aanzien van SSC-Noord te gaan ontstaan door in het bijzonder bundeling van deze stuurkracht. Deze is (nog) te versnipperd. Op grond van het toetsingskader (inrichtingsplan SSC-Noord) wordt het functioneren geanalyseerd.

De interventie levert de volgende inzichten op:

- Het ontbreekt aan dienstverleningsovereenkomsten (DVO's).
- Dit leidt tot verschillen in verwachtingen bij de vragers en aanbieders.

- Er is onvoldoende geharmoniseerd, dit geldt voor processen, beleid, uitvoering, producten etc..
- De stuurkracht heeft last van het gegeven dat proceseigenaren en hoofden bedrijfsvoering elk ook nog met één been in hun eigen korps moeten staan.
- Er is geen verticale transparantie ten aanzien van de stuurkracht binnen de drie korpsen.
- De besluitvorming is stroperig/omslachtig en het is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is.
- Het overleg van de hoofden bedrijfsvoering heeft geen eenduidige focus en kan daardoor de huidige situatie niet doorbreken.
- Er bestaan ondanks de harmonisatie van de arbeidsvoorwaarden op landelijk niveau nog verschillen tussen de korpsen in arbeidsvoorwaarden, applicaties van informatiesystemen werken niet goed, de instructies over de applicaties is onvoldoende.
- De afstand tussen de facilitair *managementconsultant* en de *frontoffice* is te groot.
- Als het er op aankomt, is er feitelijk geen sprake van verbinding, maar kent 3-Noord drie unieke korpsen en een SSC-Noord.
- Het is kennelijk (ook) op strategisch niveau (nog) te ingewikkeld om adequaat uitvoering te geven aan de 3-Noord-situatie als bedoeld.
- Er is besluiteloosheid in de organisatie(s).
- Weinig 'noodzaak', *sense of urgency* lijkt niet te worden gevoeld.
- De planvorming (ontwerpfase) leidt (nog) niet tot directe acties.

De theorie van het *shared services* concept blijkt in de praktijk (nog) niet te functioneren. De stuurgroep constateert dat aan een aantal essentiële basisvoorwaarden (nog) niet is voldaan.

### SSC-Noord in zijn geheel

Het reorganisatiegebied van SSC-Noord omvat aanvankelijk 814 fte in de drie korpsen, de gewenste formatie wordt op 662 fte gesteld. Door het succesvolle mobiliteitsbeleid (principe 'regisseur van je eigen loopbaan') start SSC-Noord op 1 november 2010 met ruim 80 vacatures. De werkdruk is daardoor groot. Zeker in de context van nog niet geharmoniseerde en gestandaardiseerde werkprocessen, door de personele reorganisatie waarbij niet alle functies voldoende kwalitatief bezet zijn en een ICT-architectuur die gefragmenteerd is.

### Het Noordelijk Politie Service Centrum (NPSC)

Het NPSC kent een moeizame opstart, doordat een aantal aannames vooraf over de verwachte werkdruk, de hoeveelheid personeel die daarvoor nodig is, de werking van nieuwe systemen en de wijze van organiseren niet juist blijken te zijn. Het NPSC start met te weinig mensen, waardoor de werkdruk toeneemt en het ziekteverzuim stijgt. De capaciteitsberekening is achterhaald en een valkuil zijn de aannames vooraf; deze blijken door met name de invoering van een nieuw systeem I3S niet te kloppen.

De inschattingfout wordt snel ingezien en SSC-Noord vindt een gewillig oor bij de korpsleidingen. Er komt meer personeel bij (ingehuurde uitzendkrachten). Deze inzichten worden meegenomen ten behoeve van de start van de Meldkamer Noord-Nederland (MKNN) die in november 2011 start.

### Frontoffice

Naar aanleiding van een aantal negatieve geluiden over de dienstverlening van de *Frontoffice* en *Backoffice* binnen de divisie Beheersondersteuning van SSC-Noord, afkomstig van de klanten uit de drie noordelijke korpsen, wordt een onderzoek verricht (juni 2011).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Dellen- Hessels, K. van 'Onderzoek naar de klanttevredenheid van de Frontoffice en Backoffice binnen de Divisie Beheersondersteuning van SSC-Noord. Stenden Hogeschool Leeuwarden International Office management Leeuwarden, juni 2011. De hoofdvraag van het onderzoek is 'Wat is de kern van de ontevredenheid van de klanten en welke factoren zijn van invloed op de ontevredenheid van de klanten?' De onderzoekster heeft interviews afgenomen en enquêtes verstuurd naar klanten binnen de drie korpsen en de medewerkers van de Frontoffice en Backoffice.

Enkele conclusies:

- Klanten zijn matig bekend met de dienstverlening van de *Frontoffice* en *Backoffice*.
- Klanten en de medewerkers benoemen betrouwbaarheid en responsiviteit als de belangrijkste kwaliteiten van dienstverlening en hieraan is nog niet voldaan.
- Klanten hebben voorafgaand aan de start van SSC-Noord hogere verwachtingen over de dienstverlening dan de medewerkers. Hierdoor zijn de ervaringen van de klanten negatiever dan die van de medewerkers.
- Regelingen binnen de drie korpsen zijn nog niet geharmoniseerd waardoor niet efficiënt en eenduidig kan worden gewerkt binnen de *Backoffice*.
- Het proces *Frontoffice* en *Backoffice* is nog niet beschreven; medewerkers zijn niet bekend met het "click-call-face" principe (eerst intranet raadplegen, daarna bellen en als laatste optie contact met de *Backoffice*).
- Er zijn geen werkafspraken gemaakt tussen de *Frontoffice* en *Backoffice* afdelingen.
- Het kennisniveau van de *Frontoffice* is te laag in het bijzonder op het gebied van Personeel en Financiën.
- Er zijn geen afspraken voor het doorlopen van het intakeproces binnen de *Frontoffice* en er zijn hiervoor geen werkinstructies/protocollen.
- De medewerkers *Frontoffice* en *Backoffice* beschikken over onvoldoende kennis voor het gebruik van het informatiesysteem Planon. De begeleiding om het *Front-/Backoffice* proces te begeleiden is onderontwikkeld.

## Hernieuwde stuurkracht

SSC-Noord neemt de kritiek ter harte en start in de zomer van 2011 met een inhaalslag die wordt uitgewerkt in de notitie 'Veranderkracht 2011'. Daarin wordt eerst terug geblikt:

*'De aanloopfase toont ook aan dat de korpsen en SSC-Noord nog moeten wennen met het werken volgens de gekozen inrichtingsprincipes. Dit strekt zich uit tot het vorm en inhoud geven aan het 'klant-leverancierprincipe', de besturing en verrekening, maar ook het inhoud geven aan het principe dat SSC-Noord onderdeel is van elk van de drie korpsen en als zodanig gebruik kan maken van ondersteuning uit de korpsen. Het 'klant-leverancierprincipe' vereist een periode van gewennen. Dit leert onder andere de ervaring met de NRE en thans DRO, waar de verbinding tussen de klant en leverancier zich feitelijk al op het niveau van systeem georiënteerd bevindt. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat het profiel van de klantbejegening door SSC-Noord nog een punt van aandacht vormt.'*

## Wat zijn verklaringen?

Waarom is deze hernieuwde stuurkracht nodig? Hoe komt het dat zich problemen voordoen in de realisatiefase? En, zijn dit incidenten of is sprake van dieper liggende oorzaken? Er is sprake van een samenspel van verklaringen die op elkaar inwerken. In het navolgende worden deze verklaringen uitgewerkt.

### 1) Doelverschuivingen NRE en SSC-Noord (2005-2011)

De doelstellingen van de NRE en later SSC-Noord worden door externe omstandigheden een aantal malen bijgesteld.

De oorspronkelijke missie en visie hebben betrekking op schaalvergroting, efficiency en daardoor vergroting van de slagkracht. De grondgedachte is dat door het organiseren van (ondersteunende) processen op een bovenregionaal niveau sprake zal zijn van meer massa, meer kwaliteit en dat de kwetsbaarheid van de regionale politieorganisatie (bereikbaarheid, capaciteit) zal afnemen. De slagkracht op straat dient te worden vergroot en dit moet leiden tot meer blauw op straat.

Deze oorspronkelijke doelstellingen blijven onverminderd overeind in de periode 2004-2011, maar raken vermengd met andere doelstellingen. We blijven ze terug vinden in de verschillende beleidsdocumenten en dit thema komt terug in vrijwel ieder interview. Maar deze gaan 'concurreren' met andere doelstellingen.



### **Bureaupolitieke doelstellingen**

Bureaupolitiek is een bestuurskundig concept dat wordt gebruikt om het 'politieke' karakter van onderdelen van het openbare bestuur te duiden. Met 'politiek' wordt verwezen naar de essentie van politiek: de verwerving, behoud en contestatie van macht- en machtsposities in het openbaar bestuur. Onder de oppervlakte van structuren, processen en formeel juridische taal in beleidsrapporten wordt gestreden om de macht. Dit gebeurt ook in de voorgeschiedenis van SSC-Noord: de oprichting van de Noordelijke Recherche Eenheid.

In 2002 wordt door het kabinet Balkenende besloten om te komen tot inrichting van een Nationale Recherche (NR) en zes Bovenregionale Rechercheteams (BRT's). Onderdeel van deze plannen is de oprichting van een BR Noord-Oost Nederland (NON) die zou worden samengesteld uit 8 korpsen waaronder IJsselland (beoogd centrumkorps) en Drenthe, Fryslân en Groningen.

Het kwaliteitsargument (verbetering van de opsporing) raakt hierdoor vervlochten met bureaupolitieke belangen. De drie Noordelijke regio's vrezen dat de capaciteit minder in hun regio's zal worden ingezet als IJsselland centrumkorps wordt. Een NRE zou betekenen dat zeggenschap wordt gehouden over de capaciteit van de drie Noordelijke regio's. Kwaliteit en macht raken vervlochten.

Daarom wordt een eigen traject ingezet. Op 30 september 2002 bereiken de korpschefs, korpsbeheerders en hoofdofficieren van de drie Noordelijke regio's overeenstemming over de oprichting van een Noordelijke Divisie Recherche:

- tactische opsporingsfunctie (zware criminaliteit, horizontale fraude, bovenregionale middencriminaliteit);
- ondersteunende opsporingsfunctie (digitale expertise, technische expertise);
- een functie m.b.t. specifieke informatie- en inlichtingenprocessen.

Dit vormt het basisidee van wat later de Noordelijke Recherche Eenheid (NRE) gaat heten. Eind 2002 wordt een Stuur driehoek ingesteld en in maart 2003 wordt een projectleider aangesteld. Dit is een vroeg voorbeeld van het ontstaan van een gemeenschappelijke wil in het Noorden. Bovendien is ook sprake van een nieuwe missie/visie (en dus een nieuwe taal) waarin tactische en ondersteunende capaciteit niet alleen wordt geïntegreerd, maar ook wordt gekoppeld aan de informatieorganisatie.

Boven de oprichting van de NRE hangt dus de schaduw van de oprichting van de BRT NON. Eind 2002 maakt de Minister van Binnenlandse Zaken de oprichting van dit BRT NON officieel bekend. Dit blijkt later politiek niet haalbaar, maar het leidt tot de beslissing van Groningen om de tactische functie binnen de NRE ter discussie te stellen. In september 2003 stuurt de korpsleiding van Groningen hierover een brief aan de Stuur driehoek. De kern daarvan is dat in de visie van Groningen de NRE een puur ondersteunende eenheid is. Groningen wil zeggenschap houden over haar eigen tactische capaciteit en ook de CIE-taak wordt uit de NRE gehaald. De Stuur driehoek besluit dat de NRE zonder tactische capaciteit geen optie is. Groningen blijft bij haar standpunt. De NRE start daardoor met de nodige ambiguïteit en de keuze van Groningen is een van de eerste regioreflexen (zie verder) die zich voordoet in de aanloop naar het SSC-Noord.

### **Bezuinigingsdoelstellingen**

Deze ambiguïteit wordt verder versterkt doordat het Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2008 een landelijke bezuinigingsoperatie afkondigt van 100 miljoen. De drie Noordelijke regio's moeten 8 miljoen bezuinigen. SSC-Noord is dan in de ontwerpfasen waarin al verschillende bezuinigingen zijn opgenomen. Deze voorgenomen bezuinigingen worden vervolgens onderdeel van de bezuinigingsoperatie in de Noordelijke regio's, zodanig dat SSC-Noord wordt gebruikt om de opgelegde bezuinigingen in te boeken. Deze keuze is sterk ingegeven door de financiële situatie van de drie korpsen en het feit dat een korps onder preventief (financieel) toezicht van de minister is geplaatst.

Het (on)bedoelde gevolg van de verschuiving in doelstellingen is dat de focus vooral op de noodzaak van besparen komt te liggen. Elke vraag vanuit de ontwerpende domeinen, om bepaalde teams ook een zekere kwaliteit of omvang te behouden, wordt beantwoord vanuit de doelstelling dat er zoveel mogelijk harde fte-winst moet worden geboekt door SSC-Noord om het primaire proces in de drie korpsen te kunnen ontzien. Op zich geen vreemd streven, maar de 'glans' gaat er zo wel een beetje van af. Immers, oorspronkelijk zou SSC-Noord méér blauw op straat

opleveren plus goede kwalitatieve dienstverlening. Nu is het 'minder minder blauw'. Rationeel gezien nog steeds uitlegbaar, maar het vraagt wel mentale acrobatiek. Vooral de medezeggenschap heeft het moeilijk met deze *mindshift*.

### ***De schaduw van de Nationale Politie***

Gedurende het SSC-Noord proces wordt bovendien de schaduw van een Nationale Politie steeds reëler. Zeker met de installatie van het Kabinet Rutte worden vragen over de toekomst van het *shared services* concept en daarmee de toekomst van SSC-Noord actueel. Er wordt in de ontwerpfase nog altijd voortvarend gewerkt aan verdere structurering van het SSC-Noord proces, maar de formele installatie op 1 november 2010, en zeker de politieke gebeurtenissen in 2011 rondom de Nationale Politie, roepen bij betrokkenen vragen op rondom het bestaansrecht van SSC-Noord in een nieuwe Noordelijke Eenheid. Zeker ook in de context van een PIOFACH- discussie waarin het richtinggevende principe wordt: Centraal, tenzij.

De Korpsleidingen hebben samen met de Ondernemingsraden expliciet de afweging gemaakt (en gecommuniceerd) op het dilemma of deze betrokken medewerkers uit het bedrijfsvoeringdomein twee keer kort achter elkaar in een reorganisatie terecht mochten komen. Daartoe is een inschatting gemaakt hoeveel medewerkers de kans lopen twee keer fysiek verplaatst te worden (de eerste keer in 2010 door SSC-Noord, de tweede keer een aantal jaar daarna door het landelijk PDC). Hoewel dit op individueel niveau een zwaar beroep kan doen op een medewerker, weegt de omvang van deze potentiële groep nog steeds op tegen het totale belang en rendement voor de drie korpsen en het Noorden als geheel. Om die reden is de noordelijke reorganisatie ook niet gestopt (waar in andere clusters samenwerkingsbewegingen toen in de ijskast werden gezet). Uiteraard heeft dit dilemma tot op de dag van vandaag zijn weerslag op het uithoudingsvermogen en de motivatie van de betreffende medewerkers.

## **2) Niet of te laat gaan harmoniseren en standaardiseren**

Het is (nog) niet gelukt om over de volle breedte nieuwe werkprocessen op hoofdlijnen en, vooral in detail, te formuleren en vast te stellen. Laat staan in te voeren. De regie op harmonisering van werkprocessen gaat idealiter vooraf aan een reorganisatie als SSC-Noord, maar is slechts in beperkte mate vertaald van papier naar de praktijk. Inmiddels is in het eerste jaar wel in alle domeinen grote vooruitgang op dit punt geboekt, maar worden sommige verschillen ook maar geaccepteerd omdat inmiddels op zeer korte termijn de nationale kaders automatisch de verschillen gaan oplossen.

Hetzelfde geldt voor de ICT-processen. Nagenoeg alle politiesystemen zijn nog korps specifiek. In sommige gevallen wordt gewerkt met dezelfde versie, maar technisch zijn de systemen vanuit historie gescheiden. Tussen vele systemen zijn per regio koppelingen gebouwd die informatie uitwisseling tussen systemen mogelijk maakt. Bij het samenvoegen van één systeem om een werkproces te ondersteunen wordt een spreekwoordelijk 'spinnenweb' geweven. Één systeem veranderen betekent een keten van gekoppelde systemen die ook aangepast moet worden. Deze context speelt SSC-Noord parten.

### ***Afhankelijk van landelijke ontwikkelingen***

SSC-Noord is gehinderd door vertraging van landelijke projecten. Gedurende de ontwerpfase lopen er landelijke projecten om applicaties te standaardiseren en soms te consolideren. Voor zover deze projecten aansluiten bij de SSC-Noord doelstelling en passen binnen de tijdslijnen van de vorming van SSC-Noord, kiest het programmteam er voor om op een aantal landelijke producten te wachten. Als gevolg van vertragingen op landelijk niveau treden vertragingen op in het SSC-Noord proces. De kwaliteit- en functionaliteitseisen op een grotere schaal blijven uit. Dit geldt bijvoorbeeld voor de:

- landelijke uitrol Webmanager 9 (te laat en onvoldoende functionaliteit);
- landelijke implementatie Servicemodule (te laat);
- landelijke implementatie Cognos 8 (te laat);
- landelijke implementatie P-Portaal (te laat, of niet);
- landelijke telefoongids (te laat en onduidelijkheid over productkeuze).

### ***Daarom zelf aan de weg gaan timmeren***

Voor 3-Noord is het echter van belang om voor een aantal werkprocessen in ieder geval één applicatie voor drie korpsen aan te bieden. Het project is uiteindelijk gedwongen om op een aantal fronten zelf de standaardisatie en consolidatie uit te voeren.

Een aantal landelijke projecten (en initiatieven) past op voorhand al niet binnen de tijdslijnen en doelstelling van SSC-Noord. Hier moet het project zelf keuzes maken. Gevolg van deze landelijke initiatieven is wel dat er ook in veel gevallen landelijk niet meer werd geïnvesteerd in bestaande oplossingen.

Voorbeelden:

- BCM tool (geen landelijke keuze);
- autorisatie tool (geen landelijke keuze);
- koppelingen tussen Planon, Smartstream en Corsa (geen duidelijke landelijke visie).

Tijdens de ontwerpfase blijft 'de winkel open'. Maar lopende zaken worden in februari 2010 geconfronteerd met tegenslagen als gevolg van de ICT-crisis. De crisis leidt tot enkele maanden vertraging. Tegelijkertijd wordt duidelijk hoe fragiel de ICT-omgeving wordt op het moment dat er op grote schaal reparaties moeten plaatsvinden.

Er is tijdens de ontwerpfase geen landelijk functiehuis en géén landelijke uniek personeelsnummer. Voor SSC-Noord zijn alle functies tijdens de inrichting geharmoniseerd. Maar SSC-Noord is in de regio's niet in staat om het probleem van unieke personeelsnummers op te lossen, omdat de ICT-architectuur alleen korpsen erkend en geen interregionale voorzieningen. Hier is een '*workaround*' voor gecreëerd.

Binnen de ICT-portefeuille levert dit met name in het autorisatieproces problemen op. Medewerkers zijn in geconsolideerde systemen niet uniek. Dit maakt dat systemen technisch gescheiden moeten blijven.

### ***Zand in de machine***

Harmonisering – of liever het uitblijven daarvan – heeft ook betrekking op het aanbrengen van koppelingen/ koppelvlakken tussen meerdere informatiesystemen. Deze koppelvlakken zijn nog onvoldoende aangebracht. Voor een belangrijk deel is het Noorden hierbij afhankelijk van de vtsPN. Het feit dat de koppelvlakken nog niet goed zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd levert dit verwarring en frustratie op bij in het bijzonder de uitvoerende functionarissen in het Politie Service Centrum, de Front Office, P-functionarissen, de Meldkamer Noord-Nederland en HRM-zaken.

### **3) De winst te vroeg ingeboekt**

Als een rode draad loopt door de interviews de uitspraak 'de winst is te vroeg (of direct) ingeboekt'. De uitspraak verwijst naar de gevolgen van de doelverschuiving als gevolg van de opgelegde bezuinigingen door de rijksoverheid in 2008. Op landelijk niveau moet 100 miljoen worden bezuinigd. Voor de drie Noordelijke regio's betekent dit dat 8 miljoen moet worden bezuinigd.

SSC-Noord staat centraal om deze bezuinigingsopdracht te realiseren. De aannames omtrent de (personele) bezuinigingen, als gevolg van de invoering van SSC-Noord, worden ingeboekt en de Noordelijke regio's voldoen hiermee aan de opgelegde bezuinigingen. SSC-Noord – en de ingeboekte bezuinigingen – voorkomen dat de drie Noordelijke regio's op andere domeinen hoeven te bezuinigen. Dus in plaats van meer 'blauw' leidt de bezuiniging tot 'minder minder' in plaats van het gewenste 'meer' blauw.

### ***Ondercapaciteit bij de start***

Kort na 1 november 2010 als SSC-Noord officieel gaat functioneren, blijkt snel dat de capaciteit voor de Meldkamer Noord-Nederland en het Noordelijk Politie Servicecentrum (als gevolg van bezuinigingen op personeel) niet voldoende is om 'going concern' taken te vervullen. Hetzelfde werk moet met minder functionarissen worden gedaan en er is geen rekenschap gehouden met het feit dat dergelijke reorganisaties in de transitiefase juist extra capaciteit behoeven: coaching, oplossen van invoeringsproblemen, opleiding van medewerkers. Omdat de Meldkamer Noord-Nederland pas in november 2011 start, is daar op tijd bijgestuurd en zijn migratiemaatregelen genomen.

#### 4) Niet (periodiek) gevalideerde aannames en verschuivingen in de tijd

In velerlei opzichten is sprake geweest van zorgvuldigheid in de ontwerpfase. Toch blijkt achteraf dat een aantal aannames in het SSC-Noord proces weliswaar in eerste aanleg zijn doordacht, maar gaandeweg de jaren onvoldoende zijn herijkt op basis van veranderde omstandigheden. In het bijzonder is onderschat wat het effect zou zijn van een veel groter personeelsverloop dan gedacht, en is te laat onderkend dat de besparingsnoodzaak haaks staat op het gegeven dat een startjaar eigenlijk 'dubbel opgetuigd' moet worden. Er is teveel van uitgegaan dat een goede voorbereiding ook een goede start zou betekenen. Tevens is er onderschat dat een onvoldoende gestandaardiseerde klantvraag de beoogde efficiëntiewinst teniet doet.

De beoogde bezuiniging is feitelijk direct gerealiseerd, zelfs vóór de start van SSC-Noord. Het verschil tussen de oude en de nieuwe formatie was ca. 100 fte. De verwachting is dat na de reorganisatie dus 100 fte boventaligheid zal zijn. Omdat de personele reorganisatie op tijd is voorbereid en gesimuleerd, hadden medewerkers de kans gegrepen om regisseur te zijn van hun loopbaan en op grond van hun verwachte positie op tijd zelf voor een andere baan hebben kunnen kiezen. En de korpsen kunnen vacatures in het reorganisatiegebied bevriezen of slechts tijdelijk vervullen.

SSC-Noord is 'slachtoffer' geworden van dit bezuinigingssucces, omdat in plaats van 100 fte teveel er zelfs 80 vacatures binnen SSC-Noord waren bij de start (deze salarislasten hadden de korpsen dus al niet meer). Er moesten allerlei extra maatregelen worden genomen om toch het werk te kunnen doen en het duurde langer voordat de kwaliteit van dienstverlening weer op peil was. Bovendien was de formatie gebaseerd op de aanname dat de klantvraag en het beleid van de drie korpsen was geharmoniseerd en dat de ICT de moderne dienstverlening op afstand goed zou ondersteunen. Aangezien dat niet over de hele linie het geval was, was de berekende formatie in elk geval voor de beginperiode te krap.

#### 5) Ontbrekende nulmetingen

Binnen de drie afzonderlijke korpsen is een aantal audits aanwezig en andere bronnen (medewerkerstevredenheidsonderzoek), maar het is niet mogelijk om systematisch uitspraken te doen over de situatie N (voor de inwerkingtreding van SCC-Noord) en N plus 1 (een bepaalde periode na de inwerkingtreding van SSC-Noord). Deze opmerking geldt niet voor de oude en nieuwe situatie wat betreft organisatie en formatie, maar wel voor bijvoorbeeld de dimensie 'tevredenheid'. Of, wat evengoed van belang is, kerngetallen over (on)veiligheid, criminaliteitsontwikkelingen, het aantal 'blauwe' functionarissen, rendementen van opsporingsonderzoeken, verwerkingstijden van informatieverzoeken etc.

Er zijn wel verspreide bronnen over bijvoorbeeld de afhandeling van meldingen via de Meldkamer of ziekteverzuim binnen een aantal PIOFACH-functionaliteiten, maar deze verschillen per korps en zijn moeilijk te gebruiken om valide uitspraken te doen over SSC-Noord in werking.

#### 6) Hardnekkige regioflexen

SSC-Noord veronderstelt het ontstaan van gemeenschappelijkheid, welke uitstijgt boven de drie afzonderlijke korpsen. Het is begonnen met een wil en dat heeft een aantal aantoonbare voordelen opgeleverd, maar SSC-Noord is tegelijkertijd 'slachtoffer' van de hardnekkigheid van het regionale politiebestedel. De gemeenschappelijkheid is ontstaan op politiek-bestuurlijk niveau en heeft geleid tot een ontwerp voor SSC-Noord dat in meerdere opzichten voldoet aan eisen van goed bestuur: deugdelijkheid, zorgvuldigheid en omvattendheid.

Maar de realisatie van SSC-Noord verloopt moeizamer dan vooraf wordt aangenomen. De verklaringen hiervoor liggen deels besloten in de aangegeven doelverschuivingen en de direct ingeboekte winsten, maar er speelt meer. Er gaan regioflexen optreden. Dat wil zeggen dat – ondanks de gedeelde missie en visie – korpsleidingen, districten, teamchefs en individuele functionarissen 'terugvallen' op regionale mentaliteiten. Dit tast het in gang gezette proces, in de richting van een groter geheel (3-Noord) met de slogan 'Van en voor het Noorden', van binnen af aan.

## **Wat zijn regioreflexen?**

### *De hondenbrigade*

Het idee komt op om kort nadat het *shared services* concept als richtinggevend principe wordt aanvaard de drie hondenbrigades bij elkaar te voegen en qua beheer en opleidingen samen te laten werken. Hier zou een snel succes te boeken zijn, al was het maar vanwege het geringe aantal betrokken functionarissen (15). Hiermee wordt 5 jaar geleden begonnen. Tot op de dag van vandaag is de hondenbrigade niet geïntegreerd. De verklaring zit in de botsende visie tussen Groningen enerzijds en Fryslân en Drenthe anderzijds over de gewenste beloningsstructuur voor honden (straffen of belonen) en onvoldoende 'hardheid' bij de leiding om te sturen op samenwerking tussen de medewerkers.

Regioreflexen kunnen worden verklaard uit de onderliggende historische gegroeide cultuurverschillen tussen de provincies en de politieculturen, maar daar dwars doorheen speelt ook het vraagstuk van politieleiderschap. In het volgende hoofdstuk wordt hieraan apart aandacht besteed.

Het lijkt een relatief onbetekenend verhaal in het grotere verband van SSC-Noord of sterker nog 3-Noord. Maar het is een betekenisvol verhaal waarvan de voorliggende dossiers en zeker de interviews velerlei voorbeelden laten zien.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 '*Het begint met een wil*' wordt SSC-Noord ingebracht in een historisch gegroeide bestuurlijke cultuur. Drie verschillende korpsen qua ontwikkeling en functie- en procesbeschrijvingen, maar ook een politiecultuur waarvan we weten dat veranderingen niet gemakkelijk zijn te realiseren.

De regels zijn relatief gemakkelijk te veranderen ('er is een SSC-Noord dat functioneert op basis van een *shared services* concept'). En op het papier (de missie en visie documenten, ontwerp- en inrichtingsplannen) wordt dit alles mooi verwoord. Maar de praktijk (de *working rules*, of zoals het echt gaat) is op verschillende onderdelen en op verschillende momenten weerbarstig.

### *Taal*

In een interview wordt over een enkele interregionale bijeenkomst gerept waar Friezen Fries praten en dat blijven doen, ook als gevraagd wordt om dat niet te doen. Het is geen generaliseerbaar moment, zeker niet, maar het is een van de kleine voorbeelden van de (on)bewuste doorwerking van culturele en regionale onderstromen.

### *'Mijn investering in shared services dient er wel uit te komen'*

Een andere gedaante van de regioreflex is de houding en gedrag van regionale leidinggevende functionarissen die verwachten dat investeringen in fte's aan SSC-Noord een-op-een worden vertaald in recht evenredige dienstverlening, die dient terug te vloeien naar de eigen regio: 'what goes in, must come out'! Ook al vloeit dit voort uit hun formele verantwoordelijkheid voor hun regio, er wordt getornd aan het 'idee van 3-Noord'.

### *Wie stuur ik naar SSC-Noord?*

Het ontstaan van SSC-Noord heeft veel te maken met individuele competenties van korpsbeheerders en een aantal plv. korpschefs die kiezen voor een organisatiegraad van de dienstverlening op een schaal die de regio ontstijgt. De *casting* van functionarissen is vervolgens een doorslaggevende factor in het van de grond trekken van SSC-Noord. Indien het programmteam niet de competenties zou hebben gehad die in de planvorming zo essentieel bleken (wil, heldere missie/visie, politiek bestuurlijk handelen en zorgvuldigheid in processturing) zou SSC-Noord waarschijnlijk niet zover zijn gekomen. De les uit het Noorden is dat '*picking people*' een succesfactor van de eerste orde is.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Overigens is dat alleen bij het kleine programmteam gebeurd. Voor de rest hebben veel deskundige en enthousiaste medewerkers zich zelf gemeld om iets te betekenen in de vele projecten, toen zij in de gaten kregen dat dit voor de korpsen een strategische en uitdagende beweging zou worden. Op dat laatste is bewust gestuurd door het programmteam omdat alleen hoge prioritering op de strategische agenda van elk korps kon leiden tot voldoende budget, ondersteuningscapaciteit en managementaandacht voor SSC-Noord. Immers werd er niet bij voorbaat gekozen voor het geormerkt vrijmaken daarvan (= programmasturing). Deze betrokkenheid (en enthousiasme) is bekend uit de politiesociologie.

Dit mechanisme doet zich ook andersom voor. Functionarissen worden 'afgestaan' aan SSC-Noord waarbij in voorkomende gevallen uitzonderingen worden gemaakt voor functionarissen die de korps- of districtsleidingen liever zelf willen behouden. Het programmateam SSC-Noord is soms afhankelijk van de wisselende individuele stuurkwaliteiten van een leidinggevende die operationele, regionale, district- en operationele verantwoordelijkheden heeft en tegelijkertijd *qualitate qua* geacht wordt bij te dragen aan een majeur interregionaal project als SSC-Noord. Dit levert in voorkomende gevallen spanning op. Deze vloeit logisch voort uit de strategische keuzes om SSC-Noord tussen de drie korpsen als een aparte entiteit te organiseren.

#### *PIOFACH-taken*

P-zaken hebben vertraging opgelopen. De behandeling van p-zaken neemt meer tijd in beslag dan aanvankelijk was voorzien. Hetzelfde geldt voor de harmonisatie van HRM-onderwerpen.

#### *Vuurwapens en munitie*

Er wordt afgesproken in NRE-verband om het onderzoek naar vuurwapens en munitie onder te brengen in het *shared services* concept: centraal, bovenregionaal. In de korpsen blijven sommige functionarissen dit zelf doen. Het wordt aangekaart bij de korpsleidingen. De situatie verandert niet.

#### *Uitlezen gsm*

Dit is een variatie op het vorige voorbeeld. Opnieuw is de afspraak dat deze handeling wordt geconcentreerd binnen SSC-Noord. In de praktijk wordt het uitlezen binnen de regio gedaan en bij toeval komt de divisie Rechercheondersteuning van SSC-Noord hier achter.

#### *Lastig om nieuw gedrag er in te krijgen*

Deze voorbeelden illustreren hoe lastig het is om binnen bestaande routines nieuwe werkwijzen door te voeren. Op papier klopt het *shared services* model, in de praktijk dient het te worden 'bevochten'. Het *shared services* model brengt veranderingen aan in het systeem, maar de doorwerking in de praktijk begint dan pas. Ondanks de 'zoete' voorbeelden die zijn genoemd ontvouwt het SSC-Noord (of 3-Noord) verhaal zich op twee niveaus.

Op het eerste niveau is sprake van een iets grotere oriëntatie op een groter geheel. Er zijn voorbeelden van een meer gemeenschappelijkheid, meer samenwerking, meer uitwisseling van personeel en zeker ook schaalvergroting die massa biedt en daardoor de kwaliteit verbetert van ondersteunende processen. Maar dwars daar doorheen loopt een meer weerbarstig verhaal van impliciete (soms expliciete) tegenwerking, vasthouden aan routines, doorwerking van onderliggende culturen en 'immunisering'. Een les uit het Noorden is dat de langdurige voorbereiding in de ontwerpfasen en de zorgvuldigheid in de besluitvorming hiervoor (zowel extern als intern) noodzakelijk, maar niet voldoende is voor de invoering in de praktijk. SSC-Noord is in de periode 2004/5-2010 ontworpen, maar tijdens de invoering diene zich verschillende problemen voor.

### **7) Non-decision en non-interventie**

Als na 1 november 2010 blijkt dat onderdelen van het *shared services* concept starten met te weinig capaciteit en dat een aantal aannames over de werkdruk verkeerd blijken te zijn, doet de directie van SSC-Noord een beroep op de drie korpsleidingen om extra capaciteit. Dit om de fricties, die ontstaan door de combinatie van te weinig personeel, nog te weinig geharmoniseerde en gestandaardiseerde werkprocessen en een werkdruk (aantallen telefoontjes) die veel hoger blijkt dan is aangenomen, op te vangen. Ook heeft de personele invulling van de in de formatie van SSC-Noord voorziene beleidsondersteuning (5 FTE) voor de directie lang op zich laten wachten. Medio 2011 is in de vacatures voorzien.

SSC-Noord ondervindt vertraging en uitstellen van beslissingen over aanvullende capaciteit om de transitieproblemen en kosten op te vangen, met daarbij de opmerking dat het hierboven besproken interventie-initiatief heeft geleid tot een hernieuwd gevoel van gemeenschappelijkheid en stuurkracht op de daadwerkelijke realisatie van SSC-Noord.



## Deel II: Lessen uit het Noorden

### 18. Verminder de kans op doelverschuivingen en waak voor te hoge verwachtingen

- De vorming van een Nationale Politie omvat een verandering in gezag- en beheer verhoudingen en een schaalvergroting. Dit is een veranderingsproces van een ongekende omvang in het openbare bestuur. Tegelijkertijd worden *efficiency* verwachtingen gewekt. In het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie wordt een groot aantal (gekwantificeerde) doelstellingen genoemd. Deze hebben betrekking op uiteenlopende onderwerpen: de bedrijfsvoering, de sterkte, de begrotingen (en het verdeelsysteem), gezag- en beheer, maar ook oplossingspercentages en dalingen van bepaalde vormen van criminaliteit:
  - De operationele sterkte blijft tenminste 49.500 fte.
  - De overhead wordt met 25% terug gebracht; de huidige 30 publieke Meldkamers worden gereduceerd tot een meldkamerorganisatie en zodoende wordt in 2015 10 miljoen bespaard en structureel 50 miljoen.
  - Het topmanagement wordt terug gebracht van ca. 100 naar ca. 30 fte.
  - 2000 fte worden bespaard in de bedrijfsvoeringfuncties.
- In het Noorden betreft het een kleinschaliger reorganisatieproces dan de vorming van een Nationale Politie. Het gaat 'slechts' om ondersteunende diensten en omvat uiteindelijk 800 FTE's. En in het Noorden heeft men, in tegenstelling tot het kwartiermakerproces, ruimschoots de tijd. Het blijkt desondanks een ontwerp- en realisatievraagstuk van de eerste orde.
- Het grote verschil met de vorming van de Nationale Politie is niet alleen de schaalgrootte, maar ook een aantal prestatiecijfers ten aanzien van onveiligheid en criminaliteit die fors zijn. Voorkomen moet worden dat een opeenstapeling van doelstellingen leidt tot het niet of half uitvoeren van een aantal daarvan.
- Zoals gezegd zijn in het bijzonder de criminalistdoelstellingen fors:
  - De aanpak van tenminste de helft van de criminele overlastgevende jeugdgroepen. De politie ontwikkelt een integraal programma.
  - Het aantal overvallen moet terug naar het niveau van 2006 (1900, dwz. 1000 minder).
  - De pakkans voor overvalcriminaliteit dient te stijgen van 23% naar 40% in 2015.
  - Er moet een kwart meer pornozaken worden gedraaid.
  - De aanpak van dieren mishandeling wordt versterkt met 500 *animal cops* (1-1-4 red een dier).
  - Verdrievoudiging van het aantal grote internationale zaken tot 20 per jaar.
  - Intensievere opsporing en harder aanpak van csv's (criminele samenwerkingsverbanden); verdubbeling aanpak csv's van 20% naar 40% in 2015.
  - Heterdaadaanhoudingen nemen met 25% toe.<sup>21</sup>
- De landelijke overheid legt hiermee een groot aantal prestatie-eisen neer die gaan concurreren met reorganisatie-doelmatigheid en realisatieprocessen. De stuurkracht kan versplinterd raken indien leidinggevend verantwoordelijk zijn voor de verschillende doeleinden. Niet alleen speelt het vraagstuk van de span of control, maar doelstellingen kunnen ook concurreren met elkaar indien koste wat het kost wordt ingezet op prestatiedoelstellingen in het criminaliteitsdomein.
- Een ander punt is dat intern, maar in het bijzonder extern (Tweede Kamer, publieke opinie, media) verwachtingen worden gewekt die deels haaks staan op de mogelijkheden van de politie:
  - In de eerste plaats worden eisen gesteld aan de politie, bijvoorbeeld de aanpak van overlastgevende jeugd, cameratoezicht of het terugdringen van de bureaucratie waarvan zij geen probleemeigenaar is. De politie vervult hier een rol, maar de regievoering ligt veelal bij andere partijen.

<sup>21</sup> Landelijke prioriteiten politie 2011-2014



- In de tweede plaats lijkt impliciet sprake te zijn van (te) hoge verwachtingen van het effect van (strafrechtelijk) politieoptreden op aard en omvang van (georganiseerde) misdaad. Er bestaat een solide theoretische kennisbasis in de criminologie en de politiewetenschap over de belangrijke (symbolische) betekenis daarvan. Maar aard en omvang van misdaad worden door zeer veel factoren veroorzaakt en ingedamd: de rol van het strafrecht daarbij is wezenlijk, maar beperkt. Populisme verandert de wetenschappelijke basis niet.<sup>22</sup>
- In de derde plaats kan de opvoering van (strafrechtelijke) output averechts werken op de inmiddels breed ingezette programmasturing (co-creatie) waarvan de essentie is dat niet een aanpak dominant is, maar afhankelijk van het onderliggende probleem gezamenlijk wordt onderhandeld over welke organisatie wordt ingezet. Door het opleggen van prestatie-eisen kan de politie zich op onderdelen gaan onttrekken aan deze gezamenlijkheid en 'noodgedwongen' gaan voor het korte termijn 'succes'.

### 19. Wees terughoudend en realistisch op het gebied van prestatie-eisen m.b.t. criminaliteit

- De tijdsdruk van het kwartiermakerproces in combinatie met de verschillende doelstellingen (reorganisatie, bezuinigingen, efficiency) leggen zoveel druk op de politie dat een bijstelling van de Landelijke Prioriteiten (tijdelijk) waardevol kan zijn. Dit kan door het aanbrengen van een **fasering** van prioriteiten (doorschuiven van een aantal naar 2013 of later) of **differentiering**: bijvoorbeeld naar eenheid. Het achterliggend idee is dat de realisatiefase van de Nationale Politie tijd nodig heeft: eikenhouten bomen groeien langzaam doch zijn duurzaam, populieren groeien snel en bezwijken bij de eerste de beste herfststorm. De realisatiefase, de *going concern*-activiteiten en een beperkt aantal nieuwe 'targets' geven al handenvol werk.

### 20. Begin met harmoniseren en standaardiseren

- Zonder harmonisering en standaardisering van organisatieprincipes, functie- en procesomschrijvingen alsmede de ondersteunende ICT-architectuur wordt de vorming van de Nationale Politie een gebed zonder einde. Als hier geen 'disciplinerende' plaatsvindt op een zodanig kort mogelijke termijn en op een zodanig breed mogelijk vlak zal het nationale bestel de komende decennia blijven 'stuiteren'. Hierdoor zal de geloofwaardigheid van het nationale bestel, de politie en uiteindelijk ook de politiek sterk worden aangetast.

### 21. Valideer aannames en sta open voor misrekeningen en veranderingen

- Een van de lessen uit het Noorden is dat achteraf (in de realisatiefase) blijkt dat een aantal aannames niet volledig kloppen en door gewijzigde omstandigheden zijn achterhaald. Het gevolg is dat daardoor de realisaties nadelig worden beïnvloed.
- In de verschillende *Business Cases* en *Feasibility Studies* wordt een groot aantal aannames geformuleerd. Deze zijn tot stand gekomen in de afgelopen twee/drie jaar. Een kritische houding t.o.v. de aannames is van belang. Ook al omdat het Noorden leert dat de aannames niet altijd kloppen en dat tussentijds onvoldoende checks zijn uitgevoerd of zich eventueel verschillen hebben voorgedaan tussen de ontwerpfase en de realisatiefase. In enkele jaren kunnen zich veranderingen voordoen.

<sup>22</sup> Maguire, M. R. Morgan en R. Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford, Third Edition, 2002. Zie de hoofdstukken 26 (Crime reduction), 27 (Policing and the police), 29 (Sentencing), 30 (Imprisonment) en 31 (Community penalties: probation, punishment, and 'what works'). Zie ook Newburn, T. Key Readings in Criminology. Willan, 2009. Met name hoofdstuk 25 waarin de bijdragen staan: 'What Do The Police Do?' (Bayley), 'The Rhetoric of Community Policing (Klockars) en 'The Future of Policing (Bayley and Shearing).

## 22. Boek de winst niet te vroeg in

- In de verschillende *Business Cases* en *Feasibility Studies* is een variëteit aan verwachte opbrengsten opgenomen. In het Noorden zijn deze direct ingeboekt, waardoor onmiddellijk financieel 'succes' is bereikt. De vorming van de Nationale Politie gaat over meer dan een kloppende begroting, hoe belangrijk dit ook is.
- Een ongewenst gevolg van het direct inboeken van de 'winst' kan zijn – zoals dat in het Noorden gebeurde – dat (on)bewust het gevoel van urgentie bij een aantal besluitvormers en verantwoordelijken voor het veranderingsproces minder wordt.
- Het direct inboeken van 'winst' kan ook leiden tot relatieve 'verwaarlozing' van de kwaliteit van het veranderingsproces doordat extra fte's (en externe adviseurs) niet meer ter beschikking (kunnen) worden gesteld waardoor het veranderingproces negatief wordt beïnvloed.
- Het Noorden leert dat juist in de realisatiefase (tijdelijk) extra capaciteit nodig is waar moeizaam – en of sommige punten geen – budget voor wordt vrijgemaakt.

## 23. Voer zoveel mogelijk nulmetingen uit

- Goed bestuur veronderstelt transparantie en een grondige kennisbasis om het feitelijk functioneren van het openbare bestuur te kunnen beoordelen.
- Een majeure reorganisatie als de vorming van een Nationale Politie zal over een aantal jaren worden beoordeeld op de verschillende doelstellingen welke worden beoogd.
- Een dergelijke evaluatie wint aan waarde als een 0-situatie wordt benoemd en zoveel mogelijk nulmetingen te verrichten.

## 24. Dam regioreflexen in

- Maak het principe van 'dwarsbenoemingen' leidend. Dat wil zeggen, benoem op strategisch, tactisch (en wellicht ook operationeel) niveau zoveel als mogelijk functionarissen uit andere regio's, teams en wijken.
- Doe dit ook in projectteams die verantwoordelijk zijn voor onderdelen van de realisatiefase;
- Doe dit ook in alle opleidingen.
- Laat functionarissen stages lopen buiten hun *comfort zone*.

## 25. Structuurwijzigingen en effecten: wees realistisch

- De relaties tussen de systeemverandering (SSC-Noord) en de effecten daarvan op het politievak zijn (nog) niet altijd even duidelijk.

### *Meer blauw op straat*

Het functioneren van SSC-Noord heeft niet geleid tot meer 'blauw' op straat. SSC-Noord heeft er indirect wel toe bijgedragen dat het Noorden is gevrijwaard van bezuinigingen op fte's doordat SSC-Noord een functie heeft gehad in het opvangen van de opgelegde bezuinigingen van 8 miljoen euro. Deze 'winst' is direct ingeboekt waardoor de drie korpsen niet verder hoefden te bezuinigen. Hierdoor is niet in blauw gesneden.

Een bijkomend aspect van de 'meer blauw' discussie is het ontbreken van nulmetingen in de drie korpsen en het vergelijken van wel beschikbare gegevens door verschillen in functie(s)benamingen, organisatorische inrichtingen van de korpsen en het ontbreken van een geharmoniseerde ICT-architectuur welke het doen van valide uitspraken onmogelijk maken.

#### *Kwaliteit dienstverlening: intern/extern*

De kwaliteit van de dienstverlening zowel intern (P-zaken, HRM-zaken, *Front- Backoffice*, recherche-ondersteuning) als extern (Noordelijk Politie Service Centrum, Meldkamer Noord-Nederland) neemt in de realisatiefase af. De frictiekosten zijn aanzienlijk en nu wordt een aantal verbeterlagen doorgevoerd die echter zullen worden ingehaald door de nieuwe realiteit: de vorming van een Nationale Politie.

#### *Kwaliteit opsporing*

De kwaliteit van de opsporing is op onderdelen versterkt doordat schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Verschillende (recherche)processen (TGO, FO en CCB) zijn daardoor stabiel geworden.

#### *Meer veiligheid*

Respondenten kunnen hier geen eenduidig antwoord opgeven vanwege het vrijwel ontbreken van nul-metingen, maar ook ontbreekt beleid- of wetenschappelijk onderzoek naar (on)veiligheid over een aantal jaren. Deels zijn deze er wel, maar het leggen van causale verbanden tussen de integratie van beheer-, recherche- en operationele ondersteuning en trends in onveiligheid zijn moeilijk te leggen. In belangrijke mate zijn de drie korpsen blijven werken binnen de regionale kaders. Dit geldt voor de noodhulp, de basis-politiezorg, handhaving en de opsporing.

#### *Betere bestrijding (georganiseerde) misdaad*

Dit laatste argument geldt ook voor effecten op de aard en omvang van (georganiseerde) misdaad. In een vijftal interviews wordt kritisch van gedachten gewisseld over het feit dat in de Noordelijke regio's middencriminaliteit en/of landelijke criminaliteitsfenomenen (nog) niet goed tot hun recht komen in de aanpak, omdat de tactische recherche, de CIE en de regionale prioriteitstelling in de opsporing regionaal is ingebed. Dat leidt er toe dat lokale prioriteiten in belangrijke mate de opsporing bepalen en dat mogelijke verwevenheid van lokale criminaliteit met bovenregionale en/of landelijke criminele groeperingen niet of onvoldoende zichtbaar wordt. Terughoudendheid over deze hypothese is van belang. Voor dit onderzoek is niet systematisch een analyse gemaakt van opsporingsonderzoeken.



# 8

## Stuurkracht in het (regionale) politiebestedel: herdefinieer de leiderschapsrol

**De achtste les heeft betrekking op de stuurkracht in het (regionale) politiebestedel en luidt: herdefinieer de leiderschapsrol. In het Noorden is – ondanks een aantal successen van SSC-Noord – op onderdelen sprake van zwakke stuurkracht. In belangrijke mate worden deze verklaard doordat leidinggeven ‘knel’ zitten in de spagaat van een nieuwe interregionale organisatie in een nog altijd regionaal bestel. Dit verklaart de regioreflexen. Maar de leiderschapsrol wordt daaronder ook geïmpacted door te wijzen op een aantal cultuurkenmerken (*non-decision, non-intervention*). Ook wordt gepleit om een knip aan te brengen tussen leiderschap in veranderingsprocessen en operationeel leidinggeven. Politiefunctionarissen zijn opgeleid voor en hebben ervaring met het laatste. Kenmerken van de politiecultuur als morele gedrevenheid, actie- en handelingsgerichtheid en loyaliteit zijn wezenlijk. Leidinggeven aan veranderingsprocessen vereist echter andere competenties en vraagt om een andere *casting*. Daarom wordt gepleit voor meer diversiteit door inbreng van zij-instromers met bedrijf- en veranderkundige ervaring en competenties.**

### Deel 1: Het Noorden

*‘Een shared service center vraagt van medewerkers andere competenties/kennis/houding om de beoogde voordelen te realiseren. Houd hiermee rekening in de transitie, anders wordt het shared service centrum met een extra opgave opgezadeld. Dit wordt in de publieke sector nog eens versterkt door de rechtspositie van het personeel. Vroeg beginnen met ‘strategische personeelsplanning’ is raadzaam’.*<sup>23</sup>

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de stuurkracht tijdens de ontwerpfase en vervolgens de invoering van SSC-Noord. Stuurkracht (of leiderschap) is een containerbegrip met een hoog *Sollen*-karakter. In de interviews, maar zeker ook in voorliggende bronnen als de evaluatie van de NRE door Twijnstra Gudde (2006), rapporten van de Rekenkamer over ICT en in de Feasibility Studies (PIOFACH en ICT) wordt ingegaan op het (on)vermogen van leidinggevendenden op strategisch en tactisch niveau om veranderingsprocessen te ontwerpen, structureren en monitoren.

Dit verschilt wezenlijk van operationeel leiderschap in politieprocessen: van ME-optreden tot aan de inzet van AT's of van het sturing geven aan opsporingsprocessen tot evenementenbeveiliging.

Het programmateam SSC-Noord formuleert in een handzame oplegnotitie *‘Volgens welke stappen zijn we gekomen tot SSC-Noord’* een aantal kritische vragen voor het gehele SSC-Noord proces:

<sup>23</sup> Idem, p.49.

Hoe krijgen en houden we:

- bestuurlijk *commitment*;
- eenheid aan de top;
- draagvlak en motivatie bij de medewerkers;
- strategisch partnerschap van Ondernemingsraden (en vakbonden);
- interne stuur- en implementatiekracht;
- medewerking van derden?

Gedurende het gehele SSC-Noord proces speelt de leiderschapvraag. Dit zien we in het politiek-bestuurlijk manoeuvreren (sensitiviteit), het schaken op verschillende bordes om proberen zoveel mogelijk recht te doen aan gerechtvaardigde belangen van betrokken partijen en vervolgens in de ontwerpfase tot aan de daadwerkelijke invoering vanaf 1 november 2010.

Dit varieert van de keuze van functionarissen (*casting* is essentieel) tot de competenties van functionarissen gedurende het SSC-Noord proces.

Verder wordt door het programmteam aangegeven wat dit betekent in de dagelijkse praktijk: 'Blijf koersvast en geef een heldere marsroute met ambitieuze, doch herkenbare en haalbare mijlpalen'.

In de omslag van de ontwerpfase naar de realisatiefase zijn deze bestuurskundige zinnen en uitgangspunten noodzakelijk, maar niet voldoende. Beleidstaal geeft een kader voor verandering, maar draagt in zichzelf geen enkele garantie voor doorwerking in de praktijk. Ontwerpen van nieuwe organisaties en regels waarlangs deze zich nu zouden moeten gaan voegen zijn noodzakelijk, maar niet voldoende. Niets gaat vanzelf. Een les uit het Noorden is dat de vertaling van het ontwerp naar de operaties moeizaam is.

Het programmteam SSC-Noord is zich hiervan bewust en wijst in de eerder genoemde oplegnotitie op het belang van het organiseren van 'stuur- en implementatiekracht' in de drie korpsen:

- in de lijn, onder hoede van de korpsleiding;
- door het vrijmaken van een programmamanager op strategisch niveau;
- door het aanwijzen van competente projectleiders en projectgroepen;
- prioritering binnen beschikbare capaciteit en budgetten voor de benodigde programma- en projectleiding, ondersteuning en advisering.

De kern van de kloof tussen het ontwerp van SSC-Noord en de uitvoering ligt in de combinatie van een aantal factoren welke het programmteam SSC-Noord heeft voorzien. Op een aantal punten ontstaan breukvlakken aan de toppen van de politieorganisaties (geen of in ieder geval minder eenheid aan de top) en het niet optimaal inhoud geven aan de interne stuur- en implementatiekracht van strategisch en tactisch leidinggevend.

Een van de achilleshielen in het proces van ontwerp naar realisatie is het feit dat het politiek-bestuurlijke en politieleiderschap klem blijft zitten tussen de draaideuren van het regionale politiebestedel.

SSC-Noord begint met een wil welke is omgezet in een heldere missie, visie en strategie. Met deze nieuwe 'Noord-taal' is politiek-bestuurlijke consensus niet alleen uitgebreid, maar ook bekrachtigd in beleid en later geformaliseerd. Voor een belangrijk deel door communicatief handelen van het programmteam. Op 1 november 2010 wordt SSC-Noord operationeel. Dit is in het regionale politiebestedel op zichzelf al opmerkelijk. En, door de ontwerp-fase en ook nu in de realisatiefase zijn successen geboekt en is sprake van een begin van (mentale) ontschotting. Maar zoals in het vorige hoofdstuk is uitgewerkt komen in de realisatiefase 'kinderziektes' en 'weeffouten' aan het licht die achteraf veel van doen hebben met de wijze waarop in het regionale politiebestedel leiderschap zich (niet) kan ontwikkelen. Dit speelt op alle niveaus.

### *Politiek-bestuurlijk niveau*

- korpsbeheerders en regionale colleges;
- Dagelijks Bestuur SSC-Noord;

Er is bestuurlijk *commitment* gecreëerd in de beginfase en dit is gebeurd in de ontwerpfase. Het bestuur is daarna meer op de achtergrond gekomen. De betrokkenheid van korpsbeheerders, regionale colleges en de Bestuurlijke Stuurgroep SSC-Noord is in de laatste twee jaar (na de formele goedkeuring) minder geworden, meer op afstand. Het is de vraag of het bevoegde gezag (inclusief het Openbaar Ministerie) zich meer met de voortgang en de geleidelijke (haperende) implementatie had kunnen en moeten bemoeien. Dit geldt in het bijzonder voor de Bestuurlijke Stuurgroep van SSC-Noord waarin het bevoegde gezag is vertegenwoordigd. Aan de andere kant is het de vraag of deze een dergelijke functie heeft. Wat hier ook meegespeeld kan hebben is dat in de laatste twee jaar nieuwe gezagsdragers zijn benoemd. De gezamenlijke wil die is opgebouwd (saamhorigheid en de trots van de bestuurders uit de beginfase) is daardoor wellicht minder geworden.

### *Strategisch niveau korpsen*

- Regionale Managementteams van de drie korpsen;
- Directeuren bedrijfsvoering van de drie korpsen;
- Proceseigenaren Opsporing en Intake & Noodhulp binnen de drie korpsen.

De RMT's hebben zich gaandeweg het SSC-Noord proces formeel gecommitteerd aan het bouwen aan een afzonderlijke dienstverleningsorganisatie van en voor 3-Noord, maar in een aantal cruciale beslissingen is sprake van een regioreflex welke haaks staat op de 3-Noord-gedachte.<sup>24</sup>

### *Regiobegrensde regionale managementteams*

De drie RMT's zitten in en spagaat. Enerzijds laten zij 'los' door de mogelijkheid van SSC-Noord te laten onderzoeken en de ontwerpfase te steunen.

Maar spanning blijft bestaan tussen klassieke sturing- en verantwoordingsstructuren en –culturen die in wezen nog steeds regionaal zijn georganiseerd: prestatieafspraken op regioniveau, bijdragen aan regionale processen, belangen, ontwikkelingen en incidenten en de beoordeling (en afrekening) van strategisch, tactisch en in het verlengde daarvan operationeel leidinggevend op hun bijdragen aan een groter geheel: bijvoorbeeld SSC-Noord of 3-Noord.

Daar waar het SSC-Noord model zich oriënteert op een groter geheel door schaalvergroting, integratie van functies, herverdeling van locaties over de regiogrenzen heen en 'dwarsbenoemingen', blijkt dat tijdens de ontwerp- en de realisatiefase wordt getornd aan het idee van een groter geheel waaraan leidinggevend uit de drie regio's in theorie verantwoordelijk voor zijn. In de kern vormt de aanwezigheid van de verticale (regionale) verantwoordingscultuur een verzwarende factor bij de daadwerkelijke invoering van innovaties als SSC-Noord.

### *Regiobegrensde hoofden bedrijfsvoering*

De missie en visie van SSC-Noord veronderstelt harmonisering en standaardisering van functies, processen en procedures. De drie hoofden bedrijfsvoering zijn ieder voor zich verantwoordelijk voor het in gang zetten, monitoren en bijsturen van deze harmonisering en standaardisering van de PIOFACH-functies, maar zijn (nog) niet echt begonnen met dit proces. Ze zijn zeker op tijd begonnen, maar hebben vooral jaren met elkaar overlegd en veel te lang geen knopen doorgemaakt. De regioreflex was vaak dominant en het gevoel van gemeenschappelijkheid is niet van zelf ontstaan. Standaardisering en harmonisering is aangekondigd eind 2004/begin 2005 en dat is vastgelegd en geacordeerd door zowel het gezag en beheer als de drie korpsleidingen.

<sup>24</sup> Twijnstra Gudde (Wilfried Opheij) heeft een advies uitgebracht over Shared Service Centers (Van macht naar pracht) waarin 'macht zonder macht' als essentie van leiding geven aan samenwerken wordt gezien. Dit blijkt dus ook lastig te zijn in het Noorden omdat formeel en gevoelsmatig de primaire verantwoordelijkheid voor het eigen korps blijft gelden.



De 'schuld' ligt hier niet bij de hoofden bedrijfsvoering op zichzelf, hoewel hier een zekere beleidsassertiviteit op individueel (of collectief niveau) niet zou hebben misstaan (immers het begint met wil), maar ook in de verhoudingen tussen de korpsleidingen en de hoofden bedrijfsvoering. Achteraf kan worden vastgesteld dat de korpsleidingen er 'onvoldoende bovenop' hebben gezeten en er te gemakkelijk vanuit zijn gegaan dat de hoofden bedrijfsvoering en HRM/personeelszaken dit zelf wel zouden regelen. (On)bewust zijn waarschijnlijk regioreflexen verknoopt geraakt met de sturing van het proces. Bovendien versterkt, omdat een deel van de medezeggenschap op het oorspronkelijke regionale belang bleef zitten. Eerst nu, na de interventie in mei/juni van dit jaar, is sprake van het meer benadrukken van de verantwoordelijkheid van o.a. de hoofden bedrijfsvoering en de beslissing om deze met een adviesteam te ondersteunen.

Eerder in de ontwerpfase van SSC-Noord is gesproken over de mogelijkheid de diensten bedrijfs ondersteuning te integreren. Hierdoor zou meer slag- en doorzettingsmacht zijn gecreëerd. Een dergelijk idee had geen bestaansrecht en dat ligt niet aan de hoofden bedrijfsvoering, maar aan het business model dat ten grondslag ligt aan SSC-Noord: beleid en strategie worden niet *geshared*, de verantwoordelijkheid voor het beleid blijft binnen de korpsen van onderaf, consultaties etc. (zie hoofdstuk 2 'missie, visie en strategie'). Het gevolg van deze keuzes is achteraf dat pas nu daadwerkelijk werk wordt gemaakt van de noodzakelijke harmonisering en standaardisering van verschillende processen.

#### *Regiobegrensd tactisch niveau korpsen*

- Tactisch leidinggevend op districtsniveau

Al vroeg in het proces van de ontwerpfase van SSC-Noord wordt gewezen op de noodzaak aan leiderschap. Dat wil zeggen bewaking en bijsturing van veranderingsprocessen.

In de NRE-evaluatie van Twijnstra Gudde (2006) wordt geconcludeerd dat:

- korpsleidingen onvoldoende de rol van boegbeeld van de NRE hebben vervuld;
- in termen van communicatie hebben de korpsleidingen de meerwaarde van de NRE onvoldoende over kunnen brengen '(..) niemand stond er meer boven' en kon een duidelijk verhaal vertellen over waarom de NRE nodig was';
- de korpsleidingen zijn er onvoldoende in geslaagd om de ambiguïteit rondom de functie van de NRE weg te nemen (..) omdat korpsleidingen 'het' teveel hebben losgelaten en de ambiguïteit te lang hebben geaccepteerd.

Deze conclusies kunnen niet een-op-een worden overgenomen voor SSC-Noord. Omdat SSC-Noord als idee wel degelijk de ruimte heeft gekregen om ontworpen te worden. Toch is de geschiedenis van SSC-Noord gecompliceerder. De verklaringen liggen in een combinatie van historisch gegroeide (cultuur)verschillen in het Noorden, de strategische keuze voor een *shared services* concept tussen, van en voor de korpsen, waardoor weliswaar een gezamenlijke wil ontstaat die echter op een aantal momenten tegen regioreflexen aanloopt.

#### *Regiobegrensd proceseigenaren Opsporing en SSC-Noord*

De divisie Rechercheondersteuning van SSC-Noord heeft zich te veel verhouden met verschillende overlegstructuren binnen de drie korpsen: de proceseigenaren Opsporing, districtchefs in de drie regio's. Dit overleg wordt nog eens gecompliceerd, doordat een aantal proceseigenaren ook districtchefs zijn (tweepetten-problematiek). Op de achtergrond speelt mee dat SSC-Noord ook overlegt met de drie korpsleidingen. Niet alleen is het formele overleg tijdrovend, er zitten ook 'spanningen' in met betrekking tot het 3-Noord belang en de regio c.q. divisie- en districtsbelangen. Overigens is dat in het domein Opsporing steeds beter gaan lopen door de jaren heen (zie het volgende hoofdstuk). Op het domein van intake&noodhulp (belangrijk voor de Noordelijke Meldkamer en het Politie-servicecentrum) gaat de harmonisatie door de proceseigenaren in elk korps moeizamer.



## Na de NRE-evaluatie: 2006-2011

Er ligt een verantwoordelijkheid op strategisch niveau (missie en visie) waarin de meerwaarde van samenwerking is verwoord. Een afgeleide verantwoordelijkheid ligt vervolgens in de doorvertaling daarvan in de organisatie. Twijnstra Gudde wijst (voor de toekomst) op de cruciale rol welke lijnchefs moeten vervullen in de communicatie (uitdragen van de meerwaarde): 'als lijnchefs voelen dat er op strategisch niveau twijfel bestaat, zullen zij dit overdragen naar de lagere organisatieniveaus'.<sup>25</sup>

De evaluatie van Twijnstra Gudde is uit 2006, maar dezelfde conclusie kan worden getrokken voor de totstandkoming van SSC-Noord. Weliswaar was er op strategisch niveau geen enkele twijfel over het belang van een succesvol SSC-Noord, maar de afwegingen op korpsniveau zijn niet altijd congruent, daarmee zeker over zaken als harmonisatie van processen of het aanvullen van capaciteit.

In vrijwel alle interviews wordt gewezen op de genoemde achilleshiel, ook binnen de politie zelf.

Leidinggevendend binnen de politie zijn gemotiveerd ('morele gedrevenheid'), hebben operationele ervaringen te over, zijn loyaal en kunnen leidinggeven aan operationele politieprocessen, maar deze competenties zijn minder – of niet relevant – voor veranderingsprocessen als bijvoorbeeld SSC-Noord.

Politieleiders die een rol krijgen in een dergelijk veranderingsproces, hetzij direct in het veranderingsproces zelf of indirect op tactisch niveau (vertaling naar de werkvloer/motivatie uitvoerend niveau) kenmerken zich door combinaties van het volgende:

- te afwezig;
- ze zijn te algemeen of te gedetailleerd bezig;
- hun functies zijn te gefragmenteerd: het veranderingsproces is een van de operationele en regionale/landelijke taken en verantwoordelijkheden waarmee hij/zij bezig is. Hierdoor moeten zij te veel ballen tegelijkertijd in de lucht houden;
- ze hebben (te) weinig ervaring met verandkunde;
- hebben te weinig specifieke opleiding voor veranderingsprocessen (bedrijfskunde, sociale psychologie van deze processen, projectplanning etc).

## Tegenspraak: theorie en praktijk

Verweven met bovengenoemde factoren is een ander specifiek kenmerk van de politiecultuur: de wijze van omgang met (opbouwende) kritiek, discussie en tegenspraak. Onder respondenten bevindt zich een aantal zijinstromers met ervaringen buiten de politie (bestuur en bedrijfsleven) die ingaan op hun ervaringen met het uitspreken van meningen, doorvragen naar het nakomen van gemaakte afspraken en in zijn algemeenheid leveren van professionele kritiek. Zij geven allemaal voorbeelden van 'moeizame' ervaringen hiermee. Niet alleen botst de introductie van een zekere mate van zakelijkheid in omgangsvormen met de ad hoc, incident- en handelingsgerichte politiecultuur, maar daaronder spelen ook verschillen ten aanzien van omgaan (accepteren) van 'tegenspraak'. Wat op papier (in het kader van het programma versterking Opsporing, in het diversiteitbeleid, in het Reku-beleid) wordt 'omarmd' blijkt in de praktijk ('*working rules*') niet altijd gemakkelijk.

## Twee niveaus van leidinggeven: operationeel niveau en veranderingsprocessen

Deze achilleshiel heeft verschillende oorzaken. De leidinggevendend zitten in een complexe sturing- en controlestructuur waarin regionale belangen van tijd tot tijd botsen met 3-Noord belangen. Hierdoor bestaat een loyaliteitsconflict: ga ik voor het grotere belang of blijf ik trouw aan het lokale, team, district, divisie of regionale belang?

<sup>25</sup> Politieregio's Groningen, Fryslân en Drenthe. Samenvatting Evaluatie totstandkoming van de Noordelijke Recherche Eenheid: 'We hebben het geflikt', 9 oktober 2006

In voorkomende gevallen kiest men voor het laatste, maar deze verklaring is niet afdoende. Daaronder speelt ook de 'spanning' tussen operationele verantwoordelijkheden en veranderkundige competenties. In het SSC-Noord proces wordt een beroep gedaan op leidinggevendenden om inhoud te geven aan 'bedrijfskundige' noties als *shared services*, het formuleren van een vraag over diensten en producten, het afsluiten van dienstverleningsovereenkomsten en 'planning & control' activiteiten op ondersteunende processen.

Onderdeel van de communicatiestrategie van SSC-Noord is dat tactisch leidinggevendenden een belangrijke schakel zijn in het verder uitdragen van de boodschap over de missie, visie en strategie. Idealiter vindt hier versterking van de boodschap centraal door steun, herhaling, betrekken (informereren, enthousiasmeren) van de werkvloer. Deze communicatieve vaardigheden worden niet hoog aangeslagen in gesprekken over de kwaliteit/effecten van de communicatiestrategie.

## Onderdeel van een breder vraagstuk

De meningen van respondenten over het 'leiderschap' in veranderingsprocessen zijn vrijwel unaniem. SSC-Noord staat wat dit onderwerp betreft niet op zichzelf.<sup>26</sup> In de *Business Case ICT* (van PWC) wordt ook gewezen op het ontbreken van leiderschap op (midden)kader niveau.

*'Het vormgeven van een landelijk uniforme en gestandaardiseerde infrastructuur begint bij de **tone at the top** aan de vraagzijde. Een verandering kan niet worden vormgegeven door regels alleen, het vergt een verandering van cultuur in het professioneel omgaan met elkaar, en die wordt ingebed in de organisatie door korpschefs en bestuurders die gecommitteerd zijn aan deze professionalisering. Afwijkingen op landelijk vastgestelde voorzieningen en eigenstandige investeringen van de korpsen in landelijk vastgestelde voorzieningen mogen niet meer getolereerd te worden'*

- PWC, *Business Case ICT*, p.74

*'Een volwaardige Shared Service ICT brengt geen verbetering indien (..) **geen leiderschap** wordt getoond en noodzakelijke wijzigingen in de interne bedrijfsvoering van de bestaande aanbodorganisatie worden doorgevoerd waarbij een formele reorganisatie noodzakelijk is'*

- PWC *Business Case ICT*, p. 82

*'Geen informatie verstrekking over en controle op feitelijke gang van zaken (..) ontbreken van kritische, kwalitatief stevige tactische laag die vraag oplegt, coördineert en verbindingen legt tussen strategie en operationeel (..) **geen grip** op bedrijfsvoering en operaties (..) acceptatie van diversiteit aan vragen, wat leidt tot vergaande complexe en onbeheersbare beheeromgeving'*

- PWC *Business Case ICT*, p. 37 (figuur 13: knelpunten op hoofdlijnen in de huidige informatievoorziening bij de Nederlandse politie)

Ook binnen de politie zelf wordt gewezen op specifieke kenmerken van de leiderschapscultuur. In de Strategie aanpak criminaliteit 2011-2015 van de Raad van Korpschefs (25 maart 2011) wordt gesteld:

*'De andere kant van de medaille is dat leidinggevendenden hun medewerkers meer gaan aanspreken op resultaten. Daar gaan we nu nog te vrijblijvend mee om'*

- Strategie aanpak criminaliteit 2011-2015 Raad van Korpschefs versie 1.0, 25 maart 2011

<sup>26</sup> Vergelijk ook de bevindingen van onderzoek naar de wijze waarop recherchekundigen worden begeleid in de korpsen. Korpsen noch landelijke rapporten kunnen goed definiëren hoe – en met welke competenties, functies en taken – recherchekundigen de kwaliteit van de opsporing kunnen verbeteren. Recherchekundigen en leidinggevendenden zijn ontevreden over de begeleiding van de nieuwkomers. 'Leidinggevendenden (..) plaatsen daar als kanttekening bij dat studenten zelf moeten leren hun weg in de organisatie te vinden'.  
Zie : Jochems, M.P.-C.M. en W.J. van Noort en H.E. Boekhout, 'Recherchekundigen en hun bijdragen aan diversiteit en kwaliteitsverhoging' in Het Tijdschrift voor de Politie, nr. 4/11, 6-10. De auteurs wijzen op de noodzakelijke verandering van de cultuur binnen de politieorganisatie. En, dat is niet makkelijk. In de kern gaat het volgens hen om '(voorbeeld)gedrag van leidinggevendenden (..) openheid en leren, stijl en het geven en ontvangen van feedback. Ook het ontwikkelen van een 'dialogoog' tussen 'zittend' en 'nieuw' is van belang'. Omdat dit te weinig is ontwikkeld ' zou het gewenst zijn als er in de leiderschapsontwikkeling binnen de politie meer aandacht komt voor dergelijke vaardigheden'.

Het belang van leiderschap en de (on)mogelijkheden van veranderingen wordt in de internationale politieliteratuur keer op keer benadrukt, maar ook geproblematiseerd (Skolnick and Bayley, 1986; Miller, 1999; Schein, 1992; Sherman, 1988): *'how important leadership, continued vigilance and the need to impact on officers on all levels of the organization are for meaningful change. Recent concerns (..) and a series of public scandals (..) suggest that such leadership is currently in short supply* (Foster, 2002).<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Bowling, B. and J. Foster, 'Policing and the Police' in Maguire, M. R. Morgan and R. Reiner *The Oxford Handbook of Criminology*, third edition 2002, 1014.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

*'No business as usual'*

De organisatie en de sturing van de Nationale Politie verandert wezenlijk ten opzichte van de huidige situatie:

- De korpschef is belast met de leiding en het beheer van het landelijke korps.
- De minister van Veiligheid en Justitie stelt de kaders vast waarbinnen de korpschef zijn taken dient te vervullen.
- De hoofden van regionale eenheden, de landelijke eenheid/eenheden en de landelijke dienst van het korps zijn hiërarchisch ondergeschikt aan de korpschef.
- Er is een Politie Diensten Centrum (PDC) waarin de bedrijfsvoeringstaken van de huidige korpsen en de huidige vtsPN zijn ingebed.

Hiermee verandert het formele karakter van leidinggeven binnen de politie en worden de beleid- en operationele vrijheden die zo kenmerkend zijn voor de politieorganisatie en -cultuur deels bijgesteld. Het SSC-Noord proces verschilt hierdoor van de vorming van de Nationale Politie. SSC-Noord is door de keuze voor een organisatie tussen de drie Noordelijke regio's, dat van en voor de drie regio's functioneert, steevast onderhevig aan regioreflexen. Er is op onderdelen sprake van terugtrekken (tactische capaciteit en CIE) uit de NRE; *non-decision* en non interventie (uitblijvende harmonisering en niet of beperkt bijspringen nadat blijkt dat de realisatie stopt).

Met de komst van de Nationale politie is sprake van meer eenduidigheid in de sturing, waardoor een groot deel van de regioreflexen eerder kunnen worden bijgesteld. Echter, zoals in hoofdstuk 1 is aangehaald, veranderen wijzigingen in structuren, juridische kaders en nieuwe (sturing)bevoegdheden (*inhibition rules*) niet automatisch de praktijk (*working rules*). Dingen veranderen, en blijven gelijk.

### 26. Problematiseer de non-decision/non-intervention in veranderingsprocessen

- Herdefinieer de leiderschapsrol in termen van bijdragen aan een groter geheel: de Nationale Politie, de eenheid, de wijk en het team.
- Maak een onderscheid tussen leiderschap in veranderingsprocessen en operationeel leiderschap.
- Problematiseer het leiderschap in veranderingsprocessen.
- Stel het collegiale karakter van verticale en horizontale besluitvorming bij: meer aanspreken, meer vastleggen van afspraken, meer nakomen van afspraken, meer houden aan afspraken en doe dit ook in het openbaar (op MT-vergaderingen, tijdens (de)briefings, tijdens teambesprekingen etc.).
- Laat deze leiderschapsrol indalen van het strategische, tactische naar het operationele niveau.
- Benadruk dat dit niet voortkomt uit wantrouwen, integendeel het is de professionele mores van het KNP.

### 27. Start een programma 'Professioneel Kritische Instelling' of 'Culturele Tegenspraak voor leidinggevendend'

- Benadruk daarin het belang van het kritisch (kunnen) beoordelen van het ontvangen van kritische informatie.
- Leg ook nadruk op het kritisch staan ten opzichte van het eigen, oordeelsvormingsproces, de 'rug recht houden' en standvastig communiceren.
- Benoem een aantal onderdelen van de politiecultuur (interne solidariteit, monocultuur) als culturele dilemma's en gebruik 'Professioneel Kritische Instelling' als een onderdeel van een bredere cultuurinterventie.

## **28. Benoem in iedere eenheid op strategisch niveau een hoofd bedrijfsvoering met bedrijfskundige, academische en praktische werkervaring**

- Operationele leiderschapservaring zijn noodzakelijk, maar niet voldoende voor reorganisatieprocessen. Dit vraagt andere - aanvullende - competenties. Traditionele politiecompetenties als (morele) gedrevenheid, enthousiasme, loyaliteit etc. zijn noodzakelijk, maar niet voldoende.
- Bijkomend voordeel is dat ervaren politieleiders meer worden ontlast van realisatieproblematiek en daardoor meer kunnen worden ingezet in operationele processen (operationeel leiderschap).

## **29. Benoem 'pracademics' in ondersteunende functies**

- Leg de verantwoordelijkheid voor de realisatiefase bij (tactisch) leidinggevend, maar ondersteun hen met 'pracademics'. HBO-geschoolden en academici die verstand van de materie hebben (van ICT tot P-zaken; van HRM tot logistieke processen) en de taal van de uitvoering spreken. Mensen die kunnen schakelen tussen systeem- en taalvereisten, praktische straatwijsheid en behoeften van uitvoerders in de processen die worden geharmoniseerd en/of anderszins geherstructureerd.
- Onderdeel van de *casting* dient het aanstellen van zij-instromers te zijn (HBO/universitair met liefst een aantal jaren ervaring in het openbare bestuur of het bedrijfsleven) op PIOFACH-functies. Dit is noodzakelijk om de verdere verzakelijking in het reorganisatieproces verder inhoud en vorm te geven.

## **30. Maak divers samengestelde realisatieteams**

- Tijdens de invoering (migratie) van een nieuwe structuur is een kritische slaagfactor een projectorganisatie voor de begeleiding met (ingehuurde) functionarissen die fricties kunnen oplossen en medewerkers kunnen coachen. Dit brengt kosten met zich mee (frictiekosten) die vooraf dienen te worden gebudgetteerd.
- Houdt bij de oprichting van het Politie Diensten Centrum specifiek rekening met het maken van verbindingen met de tien regionale eenheden, om de transitie zo vlot mogelijk te laten verlopen. Richt hiervoor een projectorganisatie in voor het begeleiden van het veranderingstraject en de ontvlechting van de lijnorganisatie.<sup>28</sup>

## **31. Licht het onderwijs door op de leiderschaptoekomst**

- Op de Academie en de School voor Politieleiderschap (SLL, TLL, OLL) wordt aandacht besteed aan leiderschap. Er wordt in interviews gewezen op het deels vrijblijvende, deels abstracte en deels te weinig politiespecifieke karakter van het leiderschapsonderwijs. Het is wezenlijk dat wordt geïnvesteerd in persoonlijke ontwikkeling, maar niet voor niets wordt internationaal gedoceerd aan (nieuwe) leidinggevend in contexten van operationeel leidinggeven (command & control in het Verenigd Koninkrijk). Persoonlijke ontwikkeling is noodzakelijk, maar niet voldoende voor vakmensen. Aan het einde van de dag dienen operationeel leidinggevend leiding te geven aan operaties.
- Bedrijfskunde, veranderekunde en ICT-management nemen geen grote plaats in in het curriculum en dienen dat wel te zijn.
- De samenwerking met het bedrijfsleven (consultancy bedrijven met kennis en ervaring van fusies, management van irrationele processen etc.) is vrijwel afwezig.
- Neem in de doorlichting het onderscheid tussen leiderschap in veranderingsprocessen en operationeel leidinggeven mee en betrek dit onderscheid op de te ontwikkelen curricula en in de toekomst aan te nemen leiding en docenten van de Academie.

<sup>28</sup> Feasibility Studies naar de PIOFACH taken van de politie. Deel 1, 1 september 2009. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag. Uitgevoerd door KPMG.





# Neem afscheid van het *shared services* concept

De negende les is dat afscheid moet worden genomen van *shared services* concept zoals dat in het Noorden indertijd is gekozen. Dit blijkt te formeel, bureaucratisch en te rationeel te zijn. Het is teveel uit de ideologie van het *New Public Management* ontsproten. Het is te weinig politie specifiek en doet geen recht aan de noodzaak aan flexibiliteit in het politiewerk. Het Noorden leert ons dat daardoor een nieuwe manier van omgaan met elkaar is ontstaan, waarin geleidelijk formele overlegstructuren en formele *service level agreements* plaats maken voor 'communicatief handelen'. De 'sharing' en 'servicing' aspecten verdwijnen niet, maar worden in het Noorden anders ingevuld. Er is sprake van meer direct contact tussen politiefunctionarissen die met elkaar in gesprek gaan om gezamenlijke oplossingen te vinden voor concrete (capaciteit)problemen. Het Noorden ontworstelt zich hierdoor in een aantal dossiers uit het rigide korset van het bureaucratische en technocratische denken en handelen.

## Deel 1: Het Noorden

SSC-Noord in de context van het regionale bestel is in een aantal opzichten een prestatie van de eerste orde, maar kent in de uitvoering haken en ogen. Het kwalitatieve rendement van SSC-Noord moet nog worden aangetoond en het proces van daadwerkelijk functioneren in de praktijk begint feitelijk pas. De interventie, die heeft plaatsgevonden door een samengesteld team in mei/juni 2011, heeft gewezen op een aantal implementatieproblemen. Daar wordt nu op gestuurd. In de tussentijd is het kwartiermakerproces Nationale Politie gestart. Is er een toekomst voor het *shared services* concept. En, wat betekenen de 'kinderziekten' en 'weeffouten' voor de Nationale Politie?

Verklaringen voor de 'kinderziekten' liggen in belangrijke mate buiten SSC-Noord en deels in de keuze voor het vraag- en aanbod karakter (en dienstenpakket). Deels in de aanwijzing van een aantal leidinggevenden die te weinig competenties hebben voor veranderingsprocessen, deels in de gefragmenteerde ICT-structuur van politie Nederland etc. Dit is allemaal begrijpelijk in de context van het regionale politiebestedel.

### Beperkingen van het *shared service* concept

Maar het is niet alleen een uitvoeringsprobleem dat speelt. In de interviews wordt ook gewezen op de beperkingen van het *shared services* concept zelf.

#### Beperking 1: deze verzakelijking staat haaks op noodzaak aan operationele flexibiliteit

Er wordt gewezen op het bureaucratische- en technocratische karakter ervan. Er wordt een verzakelijking geïntroduceerd in een politiewerkelijkheid waarin actie- en handelingsgerichtheid voorop staat. Politiewerk is in belangrijke mate onvoorspelbaar en vereist flexibiliteit. Het *shared services* concept veronderstelt een inventarisatie van werkzaamheden vooraf. Er dient door operationele- en dienstverlenende afdelingen vooraf een vraag te

worden geformuleerd voor een bepaalde tijd. Deze vraag dient zich te vertalen in het maken van afspraken over producten en diensten die daarvoor noodzakelijk zijn. En hierover dient met de aanbieder van de producten en diensten een dienstverleningsovereenkomst te worden opgesteld. Dit is een verzakelijking in de wijze van organiseren binnen de drie regio's, die voorsnog een brug te ver lijkt te zijn. De operationele afdelingen zijn (nog) niet in staat om een dergelijke vraag naar producten en diensten te formuleren. Er zijn niet of nauwelijks dienstverleningsovereenkomsten opgesteld tussen operationele onderdelen en SSC-Noord. De theorie en de praktijk verschillen. Bovendien heeft SSC-Noord steeds te maken met drie verschillende klanten en is de klantvraag weliswaar op papier, maar nog niet in de praktijk geharmoniseerd.

### **Beperking 2: ingehaald door het nationale bestel**

De vorming van een Nationale Politie en het Politie Diensten Centrum als onderdeel daarvan heeft nu een andere realiteit doen ontstaan. Het adagium 'centraal, tenzij' wordt nu gebruikt voor de herinrichting van de PIOFACH-taken. De relevante vraag blijft of er wel of niet behoefte blijft bestaan aan gedeconcentreerde afdelingen voor een aantal van de ondersteuningstaken. Dit draait om de vraag in hoeverre de 'face' component van het zogenaamde 'click, call & face principe' op eenheidniveau moet worden georganiseerd en op welke wijze.

Onderdeel van SSC-Noord is de divisie Rechercheondersteuning. Het is aannemelijk dat binnen de nieuwe regionale eenheden een divisie Opsporing wordt opgericht waarin de huidige divisie Rechercheondersteuning in zijn geheel zal worden opgenomen.

Het is ook hier de vraag of het *shared services* concept, zoals dat in de missie en visie van SSC-Noord indertijd is verwoord, nog levensvatbaar is.

Twee argumenten spelen hierbij een rol.

1. In de eerste plaats veranderen de gezag- en beheerverhoudingen in de Nationale Politie. Het beheer gaat over naar het ministerie van Veiligheid en Justitie. Vervolgens is er een hiërarchische relatie tussen de nationale korpschef en de tien regionale politiechefs. In deze context worden de relaties tussen leidinggevende niveaus dwingender. De prioriteitstelling van de tien regionale eenheden wordt deels bepaald door landelijke keuzes en deels door prioriteiten die op lokaal niveau dienen te worden geformuleerd in lokale veiligheidsplannen.
2. In de tweede plaats zal de rechercheondersteuning onderdeel gaan worden van de divisie Opsporing en de keuzes voor de inzet van ondersteunende taken en diensten zal onderdeel gaan vormen van een geheel nieuwe planning- en sturingsproblematiek. De lijnen zullen korter en dwingender worden en de regioreflexen, zoals die zich voordoen in het functioneren van SSC-Noord, zullen zich minder voordoen. En als ze zich voordoen kunnen zij eerder worden gecorrigeerd.

### **Beperking 3: haaks op goed vakmanschap en communicatief handelen**

Onderdeel van het *shared services* concept is de vraaggestuurdheid: de korpsen formuleren op de verschillende terreinen de vraag en deze wordt vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten. Het blijkt in deze vorm (nog) niet te werken en het is de vraag of niet ruimte zou moeten zijn voor een alternatieve wijze van vraag- en aanbod op elkaar af te stemmen.

In de interviews worden de contouren van een alternatieve manier van communiceren tussen vragers en aanbieders zichtbaar. De kern daarvan is minder vooraf, minder rigiditeit, minder formalisering, maar veel meer directe communicatie en daardoor meer flexibiliteit in het afstemmen van vraag en aanbod. Dit is in lijn met nieuwe denkbeelden over sturing van veiligheid, waarin niet zozeer verticale gezagsrelaties bepalend zijn, maar meer en meer de houding en het gedrag in horizontale verhoudingen. Het is ook een praktijkvoorbeeld van het geleidelijk aan afstappen van een sturingswijze via systemen, bureaucratie, convenanten en papieren managementrapportages. Vakmensen op verschillende domeinen zijn bezig de met beleidpek aangetaste operationele veren af te schudden. En, alhoewel dit zich ook aftekent binnen andere regio's, is dit ook één van de lessen uit het Noorden.



## Drie praktijkvoorbeelden

De beperkingen van het *shared services* model komen aan het licht in de drie onderstaande cases. In de eerste casus wordt ingegaan op de wijze waarop men binnen de divisie rechercheondersteuning van SSC-Noord tegen de grenzen van het sturen en werken met papier aanloopt. En, hoe hierop wordt gereageerd. De nadruk ligt daarbij op het ter zijde leggen van overeenkomsten en *service levels agreements* (of dienstverleningsopdrachten) en het intensiveren van gesprekken tussen betrokkenen. De politiepraktijk staat centraal en door middel van communicatie proberen betrokkenen concrete oplossingen aan te dragen voor concrete praktijkvragen. Het gaat hierbij om resultaatgerichtheid langs de weg van samenwerking i.p.v. het opstellen van beleidsdocumenten.

Hetzelfde zien we in de casus ICT en in de casus Meldkamer Noord-Nederland. Deze drie worden besproken. Zij dienen als opmaat naar het volgende hoofdstuk waarin de lijn van het communicatief handelen (samenwerking- en omgevinggerichtheid) verder wordt uitgewerkt als een sturingswijze om het structuur- en systeemdenken meer te verbinden met goed vakmanschap.

### Casus 1

#### **Divisie Rechercheondersteuning: praten over operaties**

Vraag en aanbod van producten en diensten dient – volgens het gekozen *shared services* concept – plaats te vinden in een vrij complexe overlegstructuur waarin de divisie Rechercheondersteuning in een overlegstructuur zit met drie proceseigenaren Opsporing, maar ook met d-chefs (waarvan sommigen ook proceseigenaar Opsporing zijn) en korpschefs. De systeemaanpak blijkt gaandeweg disfunctioneel.

De divisie Rechercheondersteuning begint te werken conform het missie/visie concept van *shared services*. Er wordt een jaarplan opgesteld met ‘harde’ afspraken over capaciteit. Dit vindt plaats door overleg met de proceseigenaren Opsporing en de d-chefs. In deze eerste fase is sprake van formalisering, maar ook van een formele opstelling van betrokkenen. Men wil recht evenredig terug zien wat de respectievelijke korpsen in SSC-Noord hebben geïnvesteerd. Er is nog niet echt sprake van een 3-Noord-idee waarin men kan uitstijgen boven de deelbelangen. Er is nog geen begin van een idee dat men een verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van een groter belang. De *working rules* veranderen langzaam.

Binnen de divisie Rechercheondersteuning van SSC-Noord wordt ingezien dat dit formele systeem zijn beperkingen heeft. Daarom wordt in fase twee gekozen voor een meer pragmatische – minder formele – werkwijze. De kern daarvan is niet formeel vooraf afspraken maken, maar het opvoeren van het aantal persoonlijke gesprekken met proceseigenaren en d-chefs (‘een rondje langs de velden’).

In de gesprekken wordt over concrete vraagstukken gesproken (woninginbraken bijvoorbeeld) en ter plekke wordt besproken in hoeverre concrete oplossingen kunnen worden gevonden. Hierdoor neemt de flexibiliteit toe: de theoretische beperkingen van het *shared services* concept worden hierdoor opgevangen. Over en weer ontstaat meer inzicht (en gevoel) voor het wel of niet kunnen leveren van producten of diensten: beperkte capaciteit vanwege lopende onderzoeken. Door de meer intensieve persoonlijke gesprekken bestaat inzicht over de regiogrenzen heen en kan eerder een dwarsverband worden gelegd in onderzoeken. Functionarissen worden met elkaar in contact gebracht. Dit gebeurt door te verwijzen op mogelijke dwarsverbanden. Niet door beslissingen op te leggen, maar door mee te denken en door te onderhandelen. De divisie Rechercheondersteuning krijgt hierdoor op een meer natuurlijke (‘organische’) manier gestalte.

Er is sprake van ‘communicatief handelen’ en er is sprake van meer (persoonlijke) communicatie en dit maakt pragmatisch handelen mogelijk. Dit verschilt wezenlijk van het oorspronkelijke idee van *shared services* in termen van jaarplannen vooraf, en een formalisering in dienstverleningsovereenkomsten. De flexibiliteit die nu meer ontstaat, doet meer recht aan de onvoorspelbaarheid van het politiewerk. De gesprekken krijgen nu meer het karakter van het op tafel leggen van gerechtvaardigde belangen en zoeken naar mogelijkheden om iets voor elkaar te kunnen betekenen. Onderdeel van de gesprekken is het onderhandelingskarakter en ook dat transparantie ontstaat dat over en weer open en eerlijk inzicht wordt gegeven in bijvoorbeeld de (on)mogelijkheid om nu iets voor elkaar te

betekenen vanwege andere verplichtingen. In plaats van papieren beleidsturing is meer sprake van operationele sturing.

In de formele variant van het *shared services* concept kan dit inzicht verloren gaan als strikt formeel wordt gewezen op de gemaakte afspraken. Er is in fase 2 in de divisie Rechercheondersteuning nog steeds, of juist meer, sprake van 'sharing' en van 'services': de instelling is hoe kunnen we elkaar helpen. Alleen de vorm waarop dit gebeurd is een geheel andere. Beetje bij beetje wordt gewerkt aan een gemeenschappelijke mentaliteit, hoe broos ook binnen de regionale context met de altijd aanwezige regioreflexen.

Dit communicatief handelen is eigenlijk een variatie op concepten als 'in verbinding zijn' of 'netwerkgerichtheid' of het begrip 'co-creatie'. Anders dan het *shared services* concept, gaat het om de wijze van communiceren: eerder persoonlijk dan via convenanten of *service levels agreements*. Eerder naar aanleiding van concrete (uitvoerings) zaken dan alleen vooraf. De 'O' van DVO veranderde in het Noorden expliciet van Opdracht via Overeenkomst naar Overleg.

## Casus 2

### **Co-creatie in ICT-processen: praten over oplossingen**

Deze casus vormt een variatie op de vorige. De casus problematiseert het 'ver weg' karakter of 'ivoren toren' handelen van de vtsPN. Er ontstaat een concreet probleem met een applicatie en in plaats van de vraag weg te zetten bij de vtsPN middels formele verzoeken, worden functionarissen van de vtsPN uitgenodigd die blij zijn dat ze in Heerenveen kunnen praten met praktijkmensen en nu in een politiespecifieke context bezig zijn met problemen en gezamenlijke werken aan oplossingen. De menselijke maat wordt hier binnen gereden in plaats van sturen op afstand en via papier.

Ook in het ICT-dossier wordt gewezen op het Innovatieplatform dat is ingesteld op landelijk niveau waarin schakelingen worden aangebracht tussen TU-Eindhoven, TNO en projecten binnen de politie. Hier wordt bewust gestimuleerd dat partijen nieuwe ontwikkelingen en/of projecten en/of mensen 'naar elkaar doorverwijzen'. Er wordt gestuurd op het bevorderen van de onderlinge communicatie en op het belang van wederkerigheid. Er is veel minder nadruk – althans dat wordt nagestreefd – op eigenaarschap, monopolie en afscherming van innovaties, maar op co-creatie of het creëren van gemeenschappelijkheid. Dit gebeurt door het aantal fysieke contactmomenten tussen functionele/geografische functionarissen op te voeren en te stimuleren. Hierdoor wordt ook meer balans aangebracht tussen interne denk- en ontwikkelkracht en externe (dure) adviseurs en consultants. De afhankelijkheid van externen wordt minder met dien verstande dat zij nog altijd nuttig en noodzakelijk zijn, maar nu meer strategisch worden ingehuurd.

In deze ICT-casus wordt ook gewezen op de geleidelijke verzakelijking van relaties, bijvoorbeeld door gebruik te maken van het begrip 'total cost of ownership'. Dat zoveel wil zeggen dat een nieuw project onderdeel wordt van onderhandelingen: jij wilt het, wat kost het, wat betekent het voor een bepaald politieproces en kunnen we dat?

## Casus 3

### **De Meldkamer Noord-Nederland: praten met externe partners en interne afnemers**

Een ander voorbeeld van ontwikkelvermogen in de uitvoering doet zich voor in het meldkamerproces. Wat hier opvalt is de samenwerkings- en omgevinggerichtheid. De blauwe kolom in de Meldkamer Noord-Nederland is een onderdeel van SSC-Noord en is vanwege de belangrijke strategische rol van de meldkamer in het tijdig en volledig aansturen van primaire politieprocessen wezenlijk voor de verdere professionalisering van de ondersteunende processen. Het programmateam van SSC-Noord heeft dan ook niet voor niets een rol gespeeld in het initiëren en stimuleren van de integratie van de noordelijke meldkamers.

De voorgeschiedenis van de Meldkamer Noord-Nederland begint jaren terug. Binnen de drie regio's (in 2006) wordt de vraag opgeworpen of incidenten als Enschede en Volendam binnen de huidige structuur van drie meldkamers adequaat zouden kunnen worden aangepakt. 'Als wij zoiets groots hebben zijn we dan niet te kleinschalig georganiseerd?'

In het agenderen van deze vraag spelen dezelfde leden van de korpsleidingen, die in hoofdstuk 1 'Het begint met een wil' worden benoemd, een rol. Wat vervolgens gaat meespelen is het gegeven dat de meldkamers in Fryslân en Drenthe zijn afgeschreven. Dus het goede moment voor de vraag naar 'zouden we misschien niet met z'n drieën...'

Dwars hierdoor heen speelt nieuwe wetgeving waarin voor alle drie de kolommen de eisen die aan personeel en materieel van de meldkamer worden gesteld, worden opgeschroefd en dat het dan al snel uit kan om die impulsen maar één en niet drie keer te hoeven geven.

Een volgende stap is het agenderen van de kwaliteitsgedachte in het toekomstig harmoniseren en standaardisering van meldkamerprocessen. Het idee van een gezamenlijke Meldkamer Noord-Nederland wordt dan het beleidsdoel.

In dit proces is opnieuw sprake van politiek-bestuurlijk handelen van het programmateam SSC-Noord. De bestuurders en directies van de verschillende brandweerkorpsen, ambulancediensten en de GHOR's worden geïnformeerd en betrokken bij het proces. Het doel is om hen op een lijn te krijgen. Dit vormt een onderdeel van de noodzaak een gemeenschappelijke wil binnen en tussen organisaties te gaan organiseren. Dit behoeft planvorming, blauwdrukken en formele afspraken, maar hieraan vooraf gaat een proces waarin door persoonlijke contacten *goodwill* wordt opgebouwd. Functionarissen worden geconsulteerd, geïnformeerd en waar mogelijk betrokken bij de totstandkoming van een Meldkamer Noord-Nederland. In de kern gaat het dan (veel) minder over formele macht- en gezagverhoudingen (verticale relaties) doch over het (on)vermogen om horizontaal te denken en handelen. Dit vereist specifieke competenties welke raakvlakken hebben met begrippen als 'gerechtvaardigde belangen' en het zich kunnen verplaatsten in de positie van andere partijen. Naast de directies, dient ook het bestuur in de drie regio's tijdig te worden geïnformeerd. Volgens betrokkenen is dit proces van informeren en committeren 'essentieel' geweest. Committeren is niet genoeg, ook worden afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten en het gezamenlijk zorgen voor elkaars desinvesteringen.

Tijdens dit proces krijgt het *shared services* concept meer en meer reliëf en SSC-Noord en de gezamenlijke meldkamer hebben een versterkende werking op elkaar. Beide betreffen het op een 3-Noord-schaal herinrichten van verschillende ondersteunende processen.

In de ontwerpfase van de Meldkamer Noord-Nederland wordt een projectleider aangesteld. Zijn filosofie is dat een opgelegde *top down* aanpak niet zal/kan werken. Een andere manier van omgaan met betrokkenen komt van de grond. In plaats van formalisering in de vorm van een Project Initiatie Document (PIT) wordt gekozen voor een meer praktische *bottom up* benadering. Het is opnieuw een voorbeeld van politiemensen die de ruimte krijgen en nemen om aan de verdere ontwikkeling van in dit geval de meldkamer te werken. De bureaucratie wordt zoveel mogelijk buiten de deur gehouden: rapportages en rapportages waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke rapportage, worden in deze benadering als contraproductief gezien. Wel worden zeer frequent alle directies en leidinggevendenden gezamenlijk bijgepraat over de voortgang en geraadpleegd op belangrijke issues. En waar er knelpunten zijn, wordt op tijd geëscaleerd. Uiteraard blijven de formele beslisstructuren van de drie veiligheidsregio's en politieregio's in werking, wat soms nog veel doorlooptijd vraagt voordat iedereen – al dan niet na overleg met medezeggenschap – met elk voorstel heeft ingestemd. En er liggen inmiddels een berg convenanten, contracten en overeenkomsten onder deze meldkamer die het nog moet doen met een wirwar aan wettelijke regimes.

Een systeemverandering – ook in het geval van het ontwerpen van een gemeenschappelijke meldkamer voor het Noorden - wordt aangevuld met een manier van leidinggeven waarin op hoofdlijnen wordt gestuurd, maar de uitwerking en invulling wordt over gelaten aan praktijkmensen. Ook in een ander opzicht past dit meldkamerproces in de uitgewerkte vier principes en dan in het bijzonder de samenwerking- en omgevingsgerichtheid. Er is sprake van:

- multidisciplinariteit;
- netwerkgerichtheid: communicatief handelen;
- harmonisering en standaardisering;
- operationele slagkracht door directe doorgeleiding van prio 1, prio 2 en prio 3;
- verbinding met (de)briefing;
- koppeling aan NPSC.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

### 32. Neem afstand van het *shared services* concept zoals dat is gedefinieerd voor SSC-Noord

- Dit sturingsconcept is een variatie op het dominante *New Public Management* denken en handelen dat zich meester heeft gemaakt van de sturing en controle van de politieorganisatie. Het idee dat door extensieve procesbeschrijvingen, protocollen en beleidsplannen steeds nieuwe papieren exercities over steeds nieuwe operationele concepten daadwerkelijk door de politiepraktijken worden beïnvloedt is (grotendeels) achterhaald.
- *New Public Management* heeft er toe geleid dat leidinggevenden voor een deel van hun tijd verstrikt zijn geraakt in afgeleide (papieren) sturing van de politie. Dit is ten koste gegaan van operationele betrokkenheid.
- Het is deze operationele betrokkenheid die de minister en de leiding van de Nationale Politie wil herstellen. Dit vraagt om een andere manier van sturing- en omgangsvormen. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

### 33. Ontwikkel de 'face-functie' van het 'click, call & face' principe

- De 'face-functie' komt in het nieuwe business model van de PIOFACH-functies na de 'click': via het aanklikken van geautomatiseerde systemen kan de medewerker informatie opvragen, verzoeken doen en/of kleding of andere zaken bestellen. Indien niet helder genoeg is kan de 'call' functie worden ingezet: telefonisch contact opnemen over P-zaken of HRM-ontwikkelingen. Pas aan het einde van de rit kan sprake zijn van persoonlijk contact.
- Deze 'face-functie' wordt in het PDC van groot belang, omdat het aannemelijk is dat de 'click' en de 'call', zeker in de twee realisatiejaren, maar ook daarna, tot verdergaande afstand zal leiden, omdat zich een (groot) aantal transitieproblemen en fricties zullen gaan voordoen.
- In lijn met de op- en herwaardering van het persoonlijke contact (communicatief handelen) in het Noorden wordt de vraag van belang hoe het PDC inhoud gaat geven aan dit communicatief handelen: d.m.v. een gedeconcentreerde afdeling in de eenheid: door rondreizende ambassadeurs/troubleshooters/adviseurs en zo ja voor welke PIOFACH-taken?

# 10

## Koppel de systeemverandering aan het politievak

**De tiende les is dat het noodzakelijk is om een koppeling aan te brengen tussen de systeemverandering en het politievak. Onder water gaat het niet alleen om nieuwe structuren en gezagsverhoudingen, maar ook over de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan operationeel leiderschap dat zich ontworstelt aan het overleg en beleidsnota niveau en 'afdaalt' tot primaire politieprocessen. Dit nieuwe leiderschap dient te balanceren tussen inspireren, richting geven en aanspreken, enerzijds en, 'loslaten' van de professional en deze op een voetstuk plaatsen, anderzijds. Hierbij is aansluiting gezocht bij uitgangspunten van de Werkgeversvisie Politie.**

### Deel 1: Het Noorden

De aanleiding voor systeemveranderingen als SSC-Noord en de vorming van een Nationale Politie is onder andere om de randvoorwaarden voor de uitoefening van de politiefunctie te verbeteren. Er is in het Noorden sprake van twee verhaallijnen over de kwalitatieve veranderingen (verbeteringen) van het politievak.

De eerste verhaallijn heeft betrekking op de nieuwe organisatie SSC-Noord en alles wat daar aan schaalvergroting, harmonisering en standaardisering bij komt kijken. De nadruk ligt op ontwerpen, blauwdrukken en procedures.

De tweede verhaallijn heeft betrekking op begrippen als lokale context, *couleure locale*, professionele autonomie in de uitvoering, het organiseren van veranderingen en wijze van overleg en vakmanschap. In het vorige hoofdstuk zagen we dat geleidelijk aan wordt afgestapt van een formele, bureaucratische, manier van sturen. Daarvoor in de plaats komt een meer communicatieve manier van sturen waarin direct *face-to-face* gesprekken plaatsvinden over de politiepraktijk. In de woorden van de politiesocioloog Jan Nap: 'de verheffing van het alledaagse'.<sup>29</sup>

In het rapport *Omdat de samenleving er aan toe is. Naar een contextgedreven, lokaal regionaal en landelijk systeemgedreven Nederlandse Nationale Politie* (Sezen Bascole, 2011), dat in opdracht van de korpsen Limburg-Noord, Twente en Groningen is vervaardigd, beschrijft en analyseert beide verhaallijnen. Ook hierin vinden we enerzijds de kloof tussen systeem- en structuurdenken en dagelijks politiewerk in een steeds veranderende lokale context, maar ook het pleidooi om beiden meer aan elkaar te verbinden. De context van incidenten en gebeurtenissen waarin politiefunctionarissen optreden is te divers om in systemen te worden gevat. Deze systemen dienen de vakman te faciliteren. Niet te hinderen, zoals deze dat nu doen: de ICT en bureaucratie, of te uitgesponnen verantwoordingsplichten, of het opleggen van productiewijzen die vaak niets zeggen over de bijdrage aan een onderliggend probleem.

<sup>29</sup> Jan Nap is verbonden aan de SPL en werkt aan een proefschrift over dit onderwerp.

## Dieper in het systeem: professionele autoriteit, samenwerkingsgericht en vakmanschap

De oorspronkelijke doelstelling van SSC-Noord is het vergroten van de slagkracht op straat: door schaalvergroting in een aantal ondersteunende processen dient meer ruimte te worden gecreëerd voor operationele inzet (meer blauw op straat, efficiency in de opsporing, directe informatievoorziening van de burger naar de operaties door een Politie Service Centrum etc.). Dit heeft alles met de kwaliteit van het vak te maken.

Hetzelfde vinden we in het *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie* (31 maart 2011): 'De politie zal meer tijd in de buurten doorbrengen en minder tijd besteden aan administratief en bureaucratisch werk (...) de Nationale Politie zorgt ervoor dat elke agent beter toegerust en opgeleid de straat op gaat en zijn werk zo goed mogelijk uitoefent. De Nationale Politie wordt een organisatie waarin de professionele ruimte van de medewerkers groot is en de administratieve lasten beperkt zijn'. Ook hier een ambitie om het politievak zodanig te faciliteren dat meer operationele ruimte ontstaat om politiewerk te doen.

Aan beide 'systeem' ingrepen (SSC-Noord en de Nationale Politie) ligt dezelfde ambitie ten grondslag: steunen en faciliteren van operationeel politiewerk. Het vak dient te worden teruggegeven aan de uitvoering en leidinggevend- den dienen zich daartoe veel meer 'operationele betrokkenheid' eigen te maken.<sup>30</sup>

Systeem ingrepen introduceren rationele principes in een politieorganisatie die weleens wordt getypeerd als een loyaliteitsorganisatie. Natuurlijk kent deze loyaliteitsorganisatie een aantal rationele principes (bureaucratie, procedures, automatisering etc.), maar de motivatie van uitvoerders komt primair voort uit onderliggende waarden: morele gedrevenheid en loyaliteit, niet zozeer aan de organisatie, maar naar elkaar en het vak/werk. De (toenemende) introductie van nieuwe rationele principes als prestatieconvenanten, technocratische modellen voor 'informatiegestuurde politiezorg' of het NIM, een SSC-Noord en de vorming van een Nationale Politie is (wellicht) noodzakelijk, maar kunnen ook contra-productief zijn.

Dan kan de betrokkenheid/motivatie afkalven, de loyaliteit onder druk komen te staan en een situatie ontstaan waarin het politiebestedel/de politieorganisatie gaat bestaan uit twee gescheiden werelden: het systeem of structuurverhaal dat zijn eigen processen en taal heeft. En het merendeel van de uitvoerende politiemensen die doen wat ze altijd al hebben gedaan en al doende is een aantal bezig om het politievak verder te ontwikkelen. Dit gebeurt uit betrokkenheid en loyaliteit naar elkaar en dat in het vak steeds concrete oplossingen worden gezocht voor concrete problemen waar de uitvoering tegen aanloopt. In het meer verbinden van structuur/systeemveranderingen en deze vakmatige ontwikkelingen speelt het politieleiderschap een grote rol.

## De verbinding tussen het systeem en de operaties: nieuw leiderschap<sup>31</sup>

Naast het systeem- of structuurverhaal is de afgelopen jaren in een aantal beleid- en visiedocumenten aandacht gegeven aan de wijze waarop sturing (leiderschap) zich dient te ontwikkelen en wat de rol van professionele uitvoerders is. Deze beleid- en visiedocumenten zijn PIO, de Werkgeversvisie en het LFNP.

De twee kernelementen hierin zijn resultaatsturing en kwaliteitsverbetering van werk en medewerkers.

In PIO:

- De politie streeft naar maximale legitimiteit van haar handelen bij burgers en bestuur.
- De inzet van politiecapaciteit zal primair gericht zijn op doeltreffendheid en zal doelmatig zijn.
- De politie zal optimaal samenwerken met bij veiligheidsvraagstukken betrokken partijen.
- De politie zal daarbij een herkenbare eigenstandige bijdrage leveren.
- Er zal een meer directe sturing op de uitvoering van politiewerk worden gegeven.

<sup>30</sup> Hoogenboom, A.B., *Operationele betrokkenheid*. Politie en Wetenschap, 2006.

<sup>31</sup> Hilarides, D., 'Nieuw landelijk functiegebouw geeft veranderambities betekenis', in *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 3/11, 28-32

Deze principes werken door in de **Werkgeversvisie**:

- De politie doet wat zinvol is en het meest oplevert.
- Politieprofessionals zijn in staat om standaarden (best practices) toe te passen in hun werk, maar zijn ook in staat om daar in voorkomende gevallen gemotiveerd van af te wijken.
- Steeds meer zullen politiemensen in netwerkstructuren samenwerken met andere professionals binnen en buiten de politie. Netwerkprincipes als resultaatgericht samenwerken op basis van persoonlijke toegevoegde waarde zullen belangrijker zijn dan hiërarchische principes waarbij bevoegdheden op basis van positie dominant zijn.
- Ontwikkelingen als informatiegestuurd politiewerk geven aan dat politiewerk steeds kennis- en informatie-intensiever wordt. Het is daarom noodzaak werk te maken van een leven lang leren en het (politie)onderwijs daarnaar in te richten.<sup>32</sup>

Deze uitgangspunten, van zowel PIO als de Werkgeversvisie, zijn verbonden met de visie op politieleiderschap. Het onderliggende model van Quinn van deze visie betreft een beweging waarin het politieleiderschap zich richt op verbinding met de omgeving.<sup>33</sup>

### Vier verbindende principes:

De samenhang tussen PIO, de Werkgeversvisie en het LFPN komt tot uitdrukking in vier verbindende principes:

- professionele autoriteit;
- resultaatgerichtheid;
- samenwerking- en omgevingsgerichtheid;
- goed vakmanschap.<sup>34</sup>

In de interviews wordt naast organisatie- en inrichtingsvraagstukken in de context van SSC-Noord gesproken – en aandacht gevraagd – voor deze vier verbindende principes. Een aantal voorbeelden wordt besproken welke in het verlengde liggen van de casuïstiek in het vorige hoofdstuk. Opnieuw zijn dit voorbeelden waarin feitelijk inhoud wordt gegeven aan wat door de minister in het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie (31 maart 2011, p. 3) in abstracte termen wordt verwoord: ‘De Nationale Politie wordt een organisatie waarin de professionele ruimte van de medewerkers groot is’. Of, in de Ministeriële notitie ‘Minder regels, meer op straat’ onder het kopje 3. Meer vakmanschap: ‘Er ontstaat meer ruimte om zelf te beslissen met het oog op omstandigheden ter plekke. Het oplossen van het veiligheidsprobleem staat weer centraal. Papier en systemen worden ondersteunend in plaats van leidend. Dit betekent een grote verandering in de manier van werken van de politie. Deze gaat gepaard met het versterken van het vakmanschap en een aanpassing van de manier van leidinggeven’. Veel van deze nieuwe politietaal is (nog) te abstract. Hetzelfde geldt voor de vier verbindende principes uit de Werkgeversvisie. Deze te grote verhalen dienen ‘kleiner’ gemaakt te worden en worden geïllustreerd in concrete contexten van de noodhulp, Intake & Service en bijvoorbeeld de opsporing. Ook dient tegelijkertijd maat te worden gehouden: ook de vakman kan wel degelijk (meer) worden aangesproken door direct leidinggevendenden over zijn bijdragen. De Werkgeversvisie is geen vrijbrief voor *laissez-faire*.

In navolging van de drie cases in het vorige hoofdstuk wordt in drie aanvullende cases dieper ingegaan op dit nieuwe leiderschap.

### Casus 1

#### **Professional op een voetstuk**

In ‘*De professional terug op het voetstuk*’ (Dros, Zuidam en van Ark, 2010) wordt aandacht gevraagd voor het feit dat de prestaties van de Nederlandse politie de laatste jaren vooral in cijfers wordt uitgedrukt. Politiewerk echter – zo luidt de redenering – is mensenwerk dat niet volledig in cijfers te vatten is. Het artikel vormt de weerslag van een programma binnen het korps Groningen. In Drenthe en Fryslân zijn, onder andere benamingen, (natuurlijk) vergelijkbare ontwikkelingen gaande die inmiddels in een gezamenlijke beweging worden samen gebracht.

<sup>32</sup> idem.

<sup>33</sup> idem.

<sup>34</sup> idem.



De veranderende samenleving heeft behoefte, zo stellen de auteurs, aan politiemensen die de ruimte krijgen en nemen om hun vak op een goede manier uit voeren, samen met partners en burgers. Het Groningse korps is op zoek naar een andere manier van werken, aansturen en verantwoorden. Onderdeel daarvan is dat 'motivatie en inspiratie van vindingrijke en gepassioneerde spelers met een ruime taakopdracht en een wil tot samenwerken' belangrijk zijn. Dit vormt bij uitstek een voorbeeld van bovengenoemde professionele autoriteit, resultaatgerichtheid en goed vakmanschap. Het onderliggende sturingsconcept is uitvoerders te stimuleren in een bepaalde context zelf oplossingen te vinden en politiepraktijken te ontwikkelen.

Centraal in het project *De professional terug op het voetstuk* staan vragen als: 'hoe zorgen we ervoor dat professionele medewerkers in het korps meer ruimte krijgen en nemen om Groningen duurzaam veilig te maken? Hoe realiseren we een andere manier van werken, waarbij verbinding, vakmanschap en leiderschap centraal staan?'

Het is een trendbreuk met de voorafgaande jaren waarin sprake was van 'een tamelijke strakke topdown sturing' en nu wordt gewerkt aan een 'gewenste cultuuromslag (waarin) vertrouwen geven, loslaten en initiatief nemen voor zowel leidinggevend als medewerkers' wordt beoogd. De auteurs wijzen erop dat 'er veel moet gebeuren om deze gewenste cultuuromslag te bereiken'.<sup>35</sup>

De gevolgde aanpak is in lijn met bovengenoemde denkbeelden uit PIO, de Werkgeversvisie en leiderschappprincipes die zijn benoemd binnen de politie. Er zijn ook parallellen met de wijze waarop binnen SSC-Noord op een aantal onderdelen is terug gekomen van de formele invulling van het *shared services* concept. In het bijzonder zien we dit in de wijze waarop de divisie Rechercheondersteuning en de proceseigenaren Opsporing binnen de drie korpsen veel meer met elkaar in gesprek zijn gegaan (communicatief handelen) om op een meer praktische manier vraag en aanbod op elkaar af te stemmen. Dit communicatief handelen is niets meer of minder dan de samenwerkingsgerichtheid die is benoemd als richtinggevend principe.

Essentieel vervolgens is de *casting* (de juiste mensen kiezen) en deze 'professionele vrijheid' (en dus vertrouwen) geven. Net als het binnen het programma *Politieprofessie op een voetstuk* zien we hier een aantal principes uit PIO, de Werkgeversvisie en het LFPN terug. Daar waar deze principes op het eerste gezicht vrij algemeen en abstract zijn vinden we hier een concrete uitwerking.

## Casus 2

### **Basispolitiezorg**

Interviews met districtschefs hebben twee zaken gemeen. In de eerste plaats het feit dat SSC-Noord wat 'ver van mij af staat'. Zij merken weinig van de nieuwe organisatie behoudens een aantal vertragingen in P-zaken.

In de tweede plaats dat in de basispolitiezorg – net als op andere plaatsen in Nederland – sprake is van een combinatie van werkwijzen die ook passen in de samenwerking- en omgevinggerichtheid in lokale projecten die zich kenmerken door:

- Een probleemgerichte aanpak (jeugd, overvallen).
- Benadrukken van autonomie aan de basis (professionele autoriteit).
- Geen centrale regie: geen planvorming vooraf, maar een 'organische groei' van de samenwerking van onderaf.
- Een netwerkgerichtheid (bestuurlijke diensten, woningcorporaties, scholen etc.).
- En, ook hier voorbeelden van communicatief handelen.
- De stelregel is zaken 'niet nodeloos ingewikkeld maken' en praktische oplossingen zoeken voor concrete problemen.
- De politie kan '*in the lead*' zijn, maar evengoed een andere organisatie uit het netwerk.
- Flexibiliteit staat voorop.
- Er wordt gestuurd op het stimuleren van samenwerking (intern/extern).
- Het leiderschap kenmerkt zich door 'niet teveel bemoeienis' (vergelijk het project 'professional op een voetstuk, dat is uitgewerkt in het vorige hoofdstuk).

<sup>35</sup> Dros, O. en E. van Zuidam en M. van Ark, 'De professional terug op het voetstuk' in *Het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 6/10, 6-10.

- Doelstelling is af te komen van korte termijn doelstellingen (output in termen van processen-verbaal, strafzaken etc.), maar een (middel)lange termijn doelstelling in termen van bijdrage aan het terugdringen van het onderliggende probleem.
- Er is dus minder (verticale) cijferverantwoording en meer (horizontale) gerichtheid en verantwoording. De sturingsvraag is in hoeverre worden verbindingen gelegd met relevante bestuurlijke, private en zorgpartners.
- Uitvoerders worden verantwoordelijk gemaakt voor deze ontwikkeling en hebben het vertrouwen van tactisch leidinggevendenden.

### **Opsporing: nieuwe sturingswijzen**

In een van de interviews met een proceseigenaar opsporing Fryslân worden bovenstaande sturingswijzen weer op een andere manier ingevuld. Hier komt de samenwerking- en omgevinggerichtheid tot uitdrukking in de ontschotting van het proces opsporing door meer aansluiting te zoeken bij de basispolitiezorg. Traditioneel is sprake van verschillende schotten tussen beide werelden: er bestaan fysieke schotten doordat de beide processen in andere ruimten zijn georganiseerd dan wel in andere bureaus. Er zijn mentale schotten tussen 'echt' politiewerk (opsporing) en politiewerk (noodhulp, basispolitiezorg). Er bestaan informatieschotten (BVO en BVH, CIE en districtelijke info-uitwisseling via (de)briefings).

In deze casus wordt een trendbreuk doorgevoerd door het basisidee 'opsporing begint in principe in blauw' in te voeren. Een coördinator van de *crime teams* opsporing heeft regelmatig contact met de coördinator BPZ. Hier zien we de samenwerkingsgerichtheid zich intern ontwikkelen, doordat sprake is van netwerkgerichtheid (co-creatie) tussen de twee politieprocessen. Een projectbureau bewaakt dit proces. Er komt meer informatie uit de basispolitiezorg en andersom worden informatie en opdrachten weer terug gegeven vanuit de opsporing aan de BPZ.

## Deel II: Lessen uit het Noorden

SSC-Noord en het KNP staan beiden voor de opgave om binnen de herinrichting van de organisatie (systeem/structuur) de verbinding te maken met het politiewerk of politievak. De nieuwe organisatiestructuren zijn geen doel op zich, maar faciliteren idealiter operationeel politiewerk.

De les uit het Noorden is dat leiderschap op strategisch, tactisch en operationeel niveau essentieel is en zich beter organiseert, doordat het 'afdaalt' naar de praktijk van de basispolitiezorg, de handhaving, de opsporing en de informatieorganisatie (meldkamer).

### 34. Herdefinieer 'nieuw politieleiderschap'<sup>36</sup> in termen van operationele betrokkenheid

- Nieuw politieleiderschap dient tot ontwikkeling te komen op twee niveaus
- Het eerste niveau betreft de realisatiefase. De les uit het Noorden is dat:
  - a) Leiderschap in veranderingprocessen een andere tak van sport is dan operationeel leidinggevende waar *casting* belangrijk is: niet iedere leidinggevende heeft de veranderkundige competenties die hiervoor nodig zijn. Hiervoor is een aantal lessen geformuleerd in hoofdstuk 7.
  - b) Op het tweede niveau dient een verbinding te worden gelegd tussen de nieuwe structuur, operationeel politiewerk en de verdere ontwikkeling van het politievak. Nieuw politieleiderschap staat of valt met een cultuuromslag. Deze cultuuromslag draait in de kern op het minder sturen met behulp van beleidstukken en de daarbij behorende overleg- en vergadercultuur, maar door operationele betrokkenheid op alle mogelijke niveaus in de organisatie.
- De verschillende besproken praktijkvoorbeelden uit het Noorden zoals de *Professional op een voetstuk*, het meldkamerproces en de probleemgerichte aanpak in de wijkzorg zijn voorbeelden van wat in het kwartiermakerproces 'professionele ruimte' wordt genoemd.
- Politieleiders dienen binnen de nieuwe structuren de nadruk te leggen op de randvoorwaarden (faciliteren) en zoveel mogelijk uitvoerders stimuleren door de professionele autoriteit en de resultaatgerichtheid te benadrukken, de samenwerking- en omgevingsgerichtheid als *leitmotiv* te nemen en daardoor goed vakmanschap te bevorderen.<sup>37</sup>
- Nieuw politieleiderschap kenmerkt zich door:
  - operationele betrokkenheid;
  - waarin minder sprake is van sturing door papier, maar meer door de communicatie tussen leidinggevenden en de operaties te versterken en daarop het handelen af te stemmen;
  - het gaat dan minder om formele posities en vasthouden aan de planning, maar over een 'afdaling' in de praktijklogica van het politiewerk;
  - faciliteren van operationele ondersteuning door constant aandacht te hebben voor de kwaliteit van informatieprocessen binnen het meldkamerproces, het Politie Service Centrum en (de)briefing van operationele afdelingen en teams (*real time intelligence*);
  - zoveel mogelijk in- en doorvoeren van ontschotting tussen 'blauw', de informatieorganisatie en de opsporing;
  - dit kan door de fysieke scheiding in bureaus weg te nemen: stimulering van de onderlinge contacten en daardoor het 'wandelgangeninformatiesysteem' te stimuleren en/of de vorming van breed samengestelde basisteams waarin verschillende functionaliteiten zijn opgenomen.

<sup>36</sup> De minister spreekt in het factsheet 'Minder regels, meer op straat' (maart 2011) over 'doorontwikkeling naar het nieuwe politieleiderschap'. In de keuze voor 'nieuw leiderschap' wordt hierbij aangesloten.

<sup>37</sup> idem.

### 35. Koppel hieraan het begrip ‘communicatief handelen’<sup>38</sup>

- In de wijze waarop de divisie Rechercheondersteuning van SSC-Noord geleidelijk is afgestapt van het formele karakter van overleg (en opstellen van dienstverleningsovereenkomsten) met de proceseigenaren opsporing (zie vorige hoofdstuk) is een voorbeeld van operationele betrokkenheid door communicatief handelen. Het gevolg is dat operationele vragen en keuzes directer worden geadresseerd.
- Een ander voorbeeld is de hierboven behandelde casus over de wijze waarop de opsporing verbinding maakt met de basispolitiezorg. Hierdoor wordt massa gecreëerd en zal de teamgeest (gerichtheid op het naast- of hoger gelegen belang) versterken.
- Dit zal leiden tot meer samenhang tussen verschillende processen en daardoor een versterking van de operationele teamgeest.
- Dit zal leiden tot een verhoging van de operationele flexibiliteit doordat niet alleen wordt gestuurd op min of meer vastgelegde beleidsplannen en weegdocumenten, maar kan worden ingespeeld op lokale veiligheidsproblemen.

<sup>38</sup> Inspiratie hiervoor is gevonden bij Habermas, J., *Communication and the Evolution of Society*. vert. Thomas McCarthy (1979). Boston; Beacon Press. Gaandeweg de interviews en zeker de zes cases die in de laatste twee hoofdstukken kort zijn weergegeven komt een andere wijze van praten binnen het systeem tot ontwikkeling. Het gaat om communiceren en daarop gebaseerd handelen anders dan via systemen en beleid. In de discussies over het werk van Habermas wordt o.a. gewezen op het feit dat macht niet verdwijnt uit, ook niet als anders wordt gecommuniceerd. Communicatief handelen wordt ‘voorlopig’ gebruikt als een begrip om anders dan de New Public Management ideologie te schrijven over de wijze waarop sturing zich lijkt te ontwikkelen.



## Bijlage 1 Interne documenten/rapporten SSC-Noord

Aanbiedingsbrief voor definitieve besluitvorming SSC-Noord door Regionale Colleges (december 2009)  
Balansafspraken Shared Services (juli 2007)  
Begroting en Friciekosten SSC-Noord (update november 2009)  
Bestuurlijke tussenrapportage SSC-Noord (mei 2009)  
Contourennota SSC-Noord (mei 2007)  
Definitief Voorgenomen besluit SSC-Noord (maart 2009)  
Diverse gespreksnotities (2007)  
Evaluatie en lessons learned Twijnstra Gudde over totstandkomingsproces Noordelijke Recherche Eenheid (oktober 2006)  
Evaluatie Werken met hoofdstuk VIIB van het BARP en het Landelijk Statuut (in en rond de reorganisaties in verband met SC-Noord), 10 juni 2011  
Format en leidraad GO / NO GO-besluit (2007)  
Formats projectopdracht en projectplan Beter Blauw (2006)  
Gedetailleerd Draaiboek Personele Reorganisatie SSC-Noord (januari 2010)  
GO / NO GO-besluiten per onderdeel (april 2008)  
Haalbaarheidsonderzoek noordelijke gemeenschappelijke meldkamer (januari 2006)  
Initieel Uitvoeringsplan Personele reorganisatie (september 2007)  
Inrichtingsplannen per onderdeel en Af- en aanhechtingsplannen van de drie korpsorganisaties (maart/april 2009)  
Instellingsbesluit SSC-Noord (update december 2009)  
Kaders voor de Inrichtingsplannen SSC-Noord (november 2007)  
Leidraad GO / NO GO-besluit (2007)  
Meldingsformulier CGOP (april 2009)  
Migratieplan SSC-Noord (update december 2009)  
Plan van Aanpak Informatievoorziening/ICTICT voor SSC-Noord (update december 2009)  
Programmaplan Shared Services (april 2006)  
Rendement en verdeelsleutel SSC-Noord (als onderdeel van voornemen tot reorganisatie april 2008)  
Routing Beslisdocumenten Shared Services (oktober 2007)  
Transitiemodel Shared Services (2006)  
Visiedocument Shared Services Drenthe, Fryslân, Groningen (november 2005)  
Voornemen tot reorganisatie (april 2008)





## Bijlage 2 Functies van geïnterviewde functionarissen evaluatie SSC-Noord

Beleidsmedewerker Ministerie van Binnenlandse Zaken  
Directeur SSC-Noord  
Divisiechef Beheersondersteuning SSC-Noord  
Divisiechef Operationele Ondersteuning SSC-Noord  
Divisiechef Rechercheondersteuning SSC-Noord  
Hoofd afdeling Informatie- en Innovatiemanagement Groningen  
Hoofd afdeling Personeelondersteuning SSC-Noord  
Hoofd Functioneel Beheer SSC-Noord  
Hoofd Organisatieontwikkeling en Informatievoorziening Fryslân  
Hoofd P&O Drenthe  
Hoofd P&O Groningen  
Korpsbeheerder Fryslân  
Korpsbeheerder Groningen  
Korpschef Drenthe  
Korpschef Fryslân  
Korpschef Groningen  
Plv. korpschef Drenthe  
Plv. korpschef Fryslân  
Plv. korpschef Groningen  
Proceseigenaar Intake & Noodhulp Drenthe  
Proceseigenaar Intake & Noodhulp Fryslân  
Proceseigenaar Intake & Noodhulp Groningen  
Proceseigenaar Opsporing Drenthe  
Proceseigenaar Opsporing Fryslân  
Proceseigenaar Opsporing Groningen  
Projectleider Meldkamer Noord-Nederland  
Voormalig Communicatieadviseur SSC-Noord  
Voormalig hoofd P&O Fryslân  
Voormalig Hoofdofficier van Justitie, Arrondissement Assen  
Voormalig plv. korpschef Drenthe  
Voormalig plv. korpschef Groningen  
Voormalig programmamanager SSC-Noord  
Voormalig Programmasecretaris SSC-Noord  
Voorzitter DB-OR Drenthe  
Voorzitter DB-OR Fryslân  
Voorzitter DB-OR Groningen  
Voorzitter DB-OR SSC-Noord





## COLOFON

Dit is een uitgave van Regiopolitie Drenthe, Fryslân en Groningen in opdracht van de stuurgroep SSC-Noord. Het onderzoek is ondersteund en gesponsord door het Ministerie van Veiligheid & Justitie.

### Teksten

Nyenrode Business Universiteit  
prof. dr. A.B. Hoogenboom

### Foto's

Henk Veenstra en Roel Barkhof

Vormgeving, opmaak, druk  
SSC-Noord, Afdeling Repro

November 2011