



Richting geven aan uniform en integraal politiewerk

Een onderzoek naar de rol van verantwoording en sturing op de
taakuitvoering van de politie

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Doelstelling en onderzoeksvragen.....	4
2.1 Doelstelling	4
2.2 Onderzoeksvraag	4
2.3 Operationalisering deelvragen.....	5
2.4 Methoden	6
2.5 Afbakening	7
2.6 Analyse.....	7
3. Communicatie en protocollen	8
3.1 Aankondiging.....	8
3.2 Protocollen	8
Bijlage 1: Afkortingen	9
Bijlage 2: Analyseschema en onderzoeksvragen	10

1. Inleiding

Sinds 2013 maken alle politiemedewerkers deel uit van één organisatie, de nationale politie, en vallen ze onder één korpschef. Bij aanvang van de nationale politie is een stevige ambitie gedefinieerd. Zo moest de nieuwe organisatie niet alleen leiden tot betere politiestatistiek en een groter vertrouwen van burgers in de politie, maar moest het korps tevens als eenheid functioneren.¹ Ook zou met de vorming van één politieorganisatie de professionele ruimte van de politiemedewerkers worden vergroot, de administratieve lastendruk worden verminderd en operationeel leiderschap het uitgangspunt zijn.

Deze doelen vereisen volgens het inrichtingsplan nationale politie niet alleen een adequate inrichting (structuur, werkwijze en systemen), maar ook veranderingen in cultuur, gedrag en leiderschap. Er zijn daarom inrichtingsprincipes gedefinieerd, zoals:

- De politie is één organisatie; de onderdelen werken goed met elkaar samen en functioneren als een eenheid (*integraliteit*).
- De politie werkt zo veel mogelijk volgens gestandaardiseerde processen en op basis van kwaliteitscriteria, zonder afbreuk te doen aan de professionele ruimte van de medewerker en het noodzakelijke maatwerk voor specifieke taken (*uniformiteit*).
- Binnen het korps zijn heldere sturingslijnen en is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inzet en het optreden van politiemedewerkers en het resultaat daarvan (*governance*).

In de inrichtingsprincipes ligt een spanningsveld tussen enerzijds de centrale aansturing en gestandaardiseerde processen en anderzijds de professionele ruimte en het noodzakelijke maatwerk voor specifieke taken.

Uit onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid (Inspectie JenV) blijkt dat de samenwerking tussen verschillende organisatieonderdelen binnen de politie niet vanzelfsprekend is, er een grote variëteit aan werkwijzen is ontstaan en dat de verantwoordelijkheden voor de inzet van bijvoorbeeld opsporingscapaciteit niet helder zijn belegd.^{2 3 4 5} In deze onderzoeken is de sturing binnen de politie-eenheden onderzocht. Dit onderzoek bouwt voort op de resultaten van deze eerdere onderzoeken en richt zich op het derde richtinggevende principe, de aansturing van de taakuitvoering richting de eenheden en onderzoekt of deze sturing bijdraagt aan het integraal en uniform optreden van de politie.

¹ [Inrichtingsplan nationale politie](#). Nationale politie (2012).

² [Periodiek beeld opsporing](#). Inspectie Justitie en Veiligheid (2019).

³ [Periodiek beeld handhaving](#). Inspectie Justitie en Veiligheid (2020).

⁴ [Noodhulp](#). Inspectie Justitie en Veiligheid (2021).

⁵ [Lokaal signaal](#). Inspectie Justitie en Veiligheid (2025).

2. Doelstelling en onderzoeksvragen

2.1 Doelstelling

De inwerkingtreding van de Politiewet 2012 was het sein om met de vorming van de nationale politie te starten. Op 1 januari 2013 is hiermee begonnen. Met de nota herijking realisatie van de nationale politie legde de politie vast dat de basis eind 2017 op orde moest zijn, wat inhield dat de regionale en landelijke eenheden op dat moment in werking waren.⁶

Bijna tien jaar nadat volgens de politie de “basis op orde” was, vindt de Inspectie JenV het relevant om in beeld te brengen in hoeverre de oorspronkelijke ambities van de nationale politie zijn gerealiseerd en tegen welke belemmeringen de politie is aangelopen. Eerdere inspectieonderzoeken wezen al op knelpunten binnen de politie-eenheden. Dit onderzoek kijkt tegen welke belemmeringen de politie aanloopt bij de sturing op eenheidsniveau.

2.2 Onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek is:

Draagt de governance binnen de nationale politie bij aan een integrale en uniforme taakuitvoering?

De inspectie definieert governance als de (be)sturing, beheersing, toetsing en verantwoording binnen een organisatie ('de goede dingen doen, en die dingen goed doen'). Het bepaalt in hoeverre een organisatie grip heeft op haar functioneren, risico's beheerst en transparant verantwoording aflegt over behaalde resultaten. In de kern gaat het om het effectief en efficiënt (1) (bij)sturen, (2) beheersen, (3) intern toezicht en (4) verantwoorden. Om de centrale vraag te onderzoeken, worden de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Hoe is de besluitvorming over de taakuitvoering georganiseerd?
2. Hoe wordt vorm gegeven aan integrale sturing op de taakuitvoering binnen de politieorganisatie?
3. Hoe worden landelijke uniformiteit en lokaal maatwerk in de taakuitvoering afgewogen?
4. Hoe leggen politiechefs⁷ bij de korpsleiding verantwoording af over de taakuitvoering?

⁶ [Herijkingsnota: Herijking realisatie van de nationale politie](#). Nationale politie (2015).

⁷ Met politiechef(s) wordt in dit onderzoek bedoeld eenheidschef(s), tenzij anders vermeld.

5. Welke beheersmaatregelen hebben eenheidschefs om ervoor te zorgen dat de taakuitvoering haar doelen bereikt en risico's worden beheerst?

Zie bijlage 2 voor het door de inspectie gehanteerde analyseschema, waarin wordt aangegeven hoe de kernbegrippen in de hoofdvraag en deelvragen zich tot elkaar verhouden. Daarin staat ook wat deze begrippen betekenen.

2.3 Operationalisering deelvragen

De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) stelt, in afstemming met het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, tenminste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.⁸ Deze doelstellingen worden vastgelegd in de Veiligheidsagenda. Op 26 september 2022 zijn de beleidsdoelstellingen voor 2023 tot en met 2026 vastgesteld.⁹

De doelstellingen richten zich op vraagstukken die landelijk of internationaal spelen, die eenheid-overstijgend zijn en/of waar afstemming in de aanpak of specifieke expertise op landelijk niveau voor nodig is. Met deze doelstellingen worden een aantal belangrijke accenten gelegd, maar ze bestrijken slechts een deel van de taakuitvoering. Ze zijn complementair aan de lokale veiligheidsagenda's en laten ruimte aan het gezag om lokaal keuzes te maken en prioriteiten te stellen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.

Deelvraag 1: Om zicht te krijgen op de besluitvorming wordt gekeken welke sturings- en verantwoordingslijnen er binnen de politie zijn en of er sprake is van intern toezicht op de taakuitvoering.

Deelvraag 2: Integrale sturing houdt in dat de onderdelen binnen de politieorganisatie betrokken bij de taakuitvoering, zoals de verschillende eenheden en de informatieorganisatie als één geheel worden bestuurd en niet in 'silo's' zijn georganiseerd.

Deelvraag 3: Naast de landelijke doelstellingen – in de Veiligheidsagenda – zijn er ook lokale doelstellingen door gemeenten geformuleerd voor de politie. Deze deelvraag richt zich op de spanning tussen de landelijke en lokale doelstellingen: komen deze doelstellingen overeen of verschillen ze juist van elkaar. De focus ligt op hoe de relevante actoren omgaan met deze verschillende (landelijke en lokale) doelstellingen.

Deelvraag 4: Geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. Met deze deelvraag onderzoeken we of en hoe dat gebeurt. Het is hierbij belangrijk dat problemen snel worden benoemd, zodat hier tijdig op kan worden gereageerd. Als het agenderen van problemen wordt ontmoedigd, kan dat tot grotere risico's leiden.

⁸ Zie artikel 18 Politiewet 2012.

⁹ [Veiligheidsagenda 2023 – 2026](#). Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022).

Deelvraag 5: Onder beheersmaatregelen vallen onder meer procesbeschrijvingen en instructies die helpen sturing te geven op eenheidsniveau. Ervaring is de kennis en vaardigheden die politiechefs opdoen door observatie en betrokkenheid bij besluitvormingsprocessen. Het is een vorm van inzicht die helpt om beter te begrijpen hoe processen in de praktijk en in verschillende contexten werken.

2.4 Methoden

De inspectie hanteert een gefaseerde onderzoeksaanpak.

Stap 1: Documentstudie. De inspectie vraagt documenten op bij de politie. De documenten betreffen alle documenten met betrekking tot de doorvertaling van de beleidsdoelstellingen naar de eenheden en de verantwoordingsrapportages vanuit de eenheden over deze doelstellingen.

Stap 2: Interviews. De inspectie voert semi-gestructureerde interviews met de politiechefs, leden van de korpsleiding, vertegenwoordigers van de vakbonden en de OR. Deze interviews geven zicht op de beleving van deze functionarissen en worden tevens gebruikt om de formele werkwijze en rapportages te toetsen.

Het streven is om alle politiechefs (10 chefs van de regionale eenheden en 2 van de landelijke eenheden) en ten minste twee vertegenwoordigers van de vakbonden en 2 vertegenwoordigers van de Centrale Ondernemingsraad (OR) voor het onderzoek te interviewen. In totaal – met drie leden van de Korpsleiding (de korpschef, de plaatsvervangend korpschef en de portefeuillehouder opsporing) – zijn dat 19 interviews.

Deelvraag 1: Om zicht te krijgen op de wijze waarop de besluitvorming over de taakuitvoering is georganiseerd, vraagt de inspectie een beschrijving van de sturingslijnen en de beleidsdoelen per eenheid op. Daarnaast bekijkt de inspectie op welke wijze de landelijke doelstellingen binnen de politie naar de eenheden zijn vertaald en vraagt de inspectie bij de eenheden verantwoordingsrapportages op. Dit wordt gebruikt om een eerste beeld te construeren. Dit beeld zal in interviews met de leden van de korpsleiding, politiechefs, vertegenwoordigers van de Centrale OR en de vakbonden worden getoetst.

Deelvraag 2: Bij integrale sturing op de taakuitvoering wordt – op basis van de (landelijke) doelstellingen – gekeken welke bijdrage elke dienst levert om deze doelstellingen te realiseren. Om hier zicht op te krijgen vraagt de inspectie verantwoordingsrapportages op van onder andere de Dienst Regionale Informatie Organisatie (DRIO) en de Dienst Regionale Recherche (DRR) aan de eenheidsleiding. Het beeld dat de verschillende verantwoordingsrapportages opleveren, wordt tijdens het interview bij de politiechef en vertegenwoordigers van de vakbonden getoetst.

Deelvraag 3: Om een beeld te krijgen van deze lokale doelstellingen, wordt een aantal lokale veiligheidsagenda's opgevraagd. In de interviews met de politiechefs wordt gevraagd hoe ze met de verschillende (landelijke en lokale) doelstellingen omgaan.

Deelvraag 4: Op basis van vergaderverslagen en verantwoordingsrapportages ontstaat een beeld of problemen bij de korpsleiding worden aangekaart. Dit beeld zal in interviews met de politiechefs, leden van de korpsleiding, vakbonden en vertegenwoordigers van de OR worden getoetst.

Deelvraag 5: In interviews met de politiechefs en de leden van de korpsleiding, wordt gevraagd naar de ervaringen met de besluitvormingsprocessen. In het onderzoek zal worden gekeken of er verschillen zijn tussen de ervaringen van de verschillende politiechefs en – indien mogelijk – waar deze verschillen door zijn ontstaan.

Methode	Wat levert het op	Deelvragen
Documentanalyse	Verantwoordingsrapportages, notulen en beleidsstukken	1, 2, 3, en 4
Semi-gestructureerde interviews	Beleving van geïnterviewden en discrepanties tussen het formele en informele verhaal	Alle deelvragen

Na het onderzoek bekijkt de inspectie op welke wijze (zoals een brief of presentatie) het onderzoek wordt afgesloten.

2.5 Afbakening

Het onderzoek naar de governance binnen de politie bouwt voort op de resultaten van eerdere onderzoeken van de inspectie (zoals onderzoeken naar de opsporing, handhaving en noodhulp). In deze eerdere onderzoeken is uitgebreid gesproken met mensen op de werkvloer. Daarom richt de inspectie zich met dit onderzoek vooral op de politiechefs.

Het onderzoek richt zich op de centrale besturing van de taakuitvoering binnen de politie en naar de afstemming op eenheidsniveau tussen de centrale en lokale doelstellingen. Het onderzoek richt zich niet op de aansturing van het beheer en aansturing van de taakuitvoering binnen de diensten en basisteams van een eenheid.

2.6 Analyse

De Inspectie JenV analyseert de onderzoeksbevindingen met het programma ATLAS.ti om antwoord te geven op de hoofd- en deelvragen. De toezichtaspecten governance, samenwerking, informatievoorziening en toerusting zijn in beginsel leidend bij de thematische analyse van de documenten en interviewverslagen. Mochten er andere thema's naar voren komen in de data, dan worden deze ook meegenomen in de analyse.

3. Communicatie en protocollen

3.1 Aankondiging

Voor de start van het onderzoek informeert de Inspectie JenV de politie over het onderzoek. Het directoraat-generaal Politie en Veiligheidsregio's ontvangt een afschrift van het plan van aanpak. Ook wordt het plan van aanpak op de website van de Inspectie JenV gepubliceerd. De inspectie zal – nadat het onderzoek is uitgevoerd – de bevindingen met de politie bespreken.

Na het onderzoek bekijkt de inspectie met welk inspectieresultaat (zoals een brief of presentatie) het onderzoek wordt afgesloten.

3.2 Protocollen

Voor de interviews geldt het interviewprotocol van de Inspectie JenV.¹⁰ Betrokkenen die worden geïnterviewd, krijgen dat protocol vooraf. Daarnaast hanteert de Inspectie JenV voor ieder onderzoek haar Protocol voor de werkwijze.¹¹ Hierin is vastgelegd dat de bevindingen uit de conceptversie van het inspectieresultaat voor wederhoor aan de betrokken organisaties worden voorgelegd. Ook staat in het protocol de procedure beschreven voor de totstandkoming van het onderzoek en de publicatie ervan.

¹⁰ [Protocol Interviews Inspectie Justitie en Veiligheid.](#)

¹¹ [Protocol voor de werkwijze Inspectie Justitie en Veiligheid.](#)

Bijlage 1: Afkortingen

DRIO	Dienst Regionale Informatie Organisatie
DRR	Dienst Regionale Recherche
JenV	Justitie en Veiligheid
OR	Ondernemingsraad

Bijlage 2: Analyseschema en onderzoeksvragen

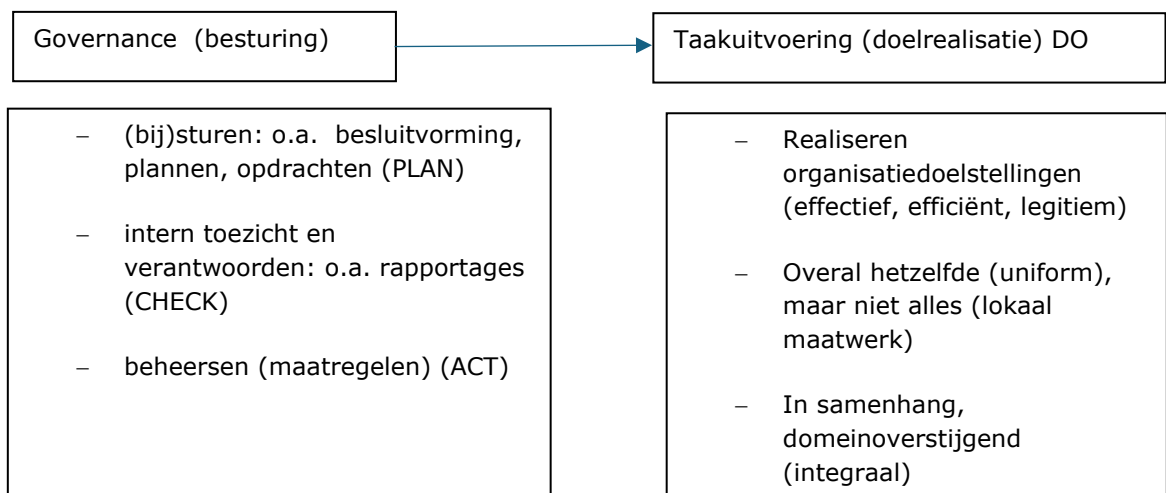
De centrale onderzoeksvraag luidt: *Draagt de governance binnen de nationale politie bij aan een integrale en uniforme taakuitvoering?*

Operationalisering

Voor de operationalisering van kernbegrippen uit de onderzoeksvraag maakt het onderzoek gebruik van de PDCA-cyclus als analyseschema. De PDCA-cyclus is een methode waarmee een organisatie doorlopend kan sturen op haar prestaties. Het bestaat uit de stappen *Plan*, *Do*, *Check* en *Act*. Met behulp van de PDCA-cyclus als analyseschema geeft het onderzoek uitdrukking aan de termen *governance*, *integraliteit*, *uniformiteit*, en de *taakuitvoering*.

- PLAN: (bij)sturen: o.a. besluitvorming, plannen, opdrachten
- DO: taakuitvoering: integraliteit (samenhang) en uniformiteit, met ruimte voor lokaal maatwerk
- CHECK: intern toezicht en verantwoorden
- ACT: beheersen: plannen en maatregelen nemen en processen aan te passen

In het onderzoek wordt het volgende analyseschema gehanteerd:



In de matrix op de volgende pagina worden de componenten gedefinieerd van de PDCA-cyclus en wordt een koppeling gemaakt met de deelvragen van het onderzoek.

–	Centrale vraagstelling: <i>Draagt de governance binnen de nationale politie bij aan een integrale en uniforme taakuitvoering?</i>			
–	Component	– Beschrijving	– Specificatie	– Deelvraag*
Governance	Plan	– Het onderzoek beschrijft hoe besluiten worden genomen en opdrachten worden gegeven.	<i>Besluitvorming</i>	<i>1. Hoe is de besluitvorming over de taakuitvoering georganiseerd?</i>
	Do	– Het onderzoek beschrijft hoe uitvoering gegeven wordt aan de plannen en besluiten: de <i>taakuitvoering</i> . Voor de beoordeling van de taakuitvoering wordt onderzocht in hoeverre sprake is van samenhang tussen organisatieonderdelen (integraliteit) en gelijksoortige uitvoering waar mogelijk, lokaal maatwerk waar nodig (uniformiteit en lokaal maatwerk).	<i>Integraliteit</i>	<i>2. Hoe wordt vorm gegeven aan integrale sturing op de taakuitvoering binnen de politieorganisatie?</i>
			<i>Uniformiteit en lokaal maatwerk</i>	<i>3. Hoe worden landelijke uniformiteit en lokaal maatwerk in de taakuitvoering afgewogen?</i>

Richting geven aan uniform en integraal politiewerk

	Check	– Het onderzoek beschrijft de mechanismen die de politieorganisatie heeft ingesteld ten behoeve van <i>intern toezicht en verantwoording</i> over de taakuitvoering	<i>Toezicht en verantwoording</i>	<i>4. Hoe leggen eenheidschefs bij de korpsleiding verantwoording af over de taakuitvoering?</i>
	Act	– Het onderzoek beschrijft de mechanismen die de politieorganisatie heeft ingesteld om plannen bij te stellen en processen aan te passen (<i>beheersen</i>).	<i>Beheersing</i>	<i>5. Welke beheersmaatregelen hebben eenheidschefs om ervoor te zorgen dat de taakuitvoering haar doelen bereikt en risico's worden beheerst?</i>

Inspectie Justitie en Veiligheid

Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.

Dit is een uitgave van

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
Contactformulier | www.inspectie-jenv.nl

September 2026

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld*