

**Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**

# Operationele betrokkenheid

Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie

Bob Hoogenboom

2006

 **POLITIE** **Wetenschap**

04002008

---

In opdracht van:  
Programma Politie en Wetenschap

Omslagfoto's:  
Peter Hiltz/Hollandse Hoogte, Dolph Cantrijn/Hollandse Hoogte en  
Fotobureau Roel Dijkstra

Opmaak:  
Vantilt-producties & Martien Frijs

ISBN: 90-5901-397-2  
NUR: 600, 824

Realisatie:  
Elsevier Overheid, Den Haag

© 2006, Politie en Wetenschap

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opname of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Publicatie- en Reproductierechten Organisatie (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>15</b>
	1.1 Bedrijfsvoering politie: onontgonnen terrein	15
	1.2 Bedrijfsvoering: blinde vlek	18
	1.3 Prestatievoering: kwalitatief en kwantitatief	18
	1.4 Vraagstelling	19
	1.5 Opbouw	20
	1.6 Methodologie	20
<b>2</b>	<b>Sturing</b>	<b>23</b>
	2.1 Inleiding	23
	2.2 Procesgerichtheid door het INK-model	24
	2.3 Ontwikkelingsperspectief	25
	2.4 Nieuwe sturingsinstrumenten	26
	2.5 Aanvullende sturingsinstrumenten	34
	2.6 Sturing door middel van het ABRIO-model	39
	2.7 Sturing door leiderschap: nieuwe 'blauwe bazen'	42
	2.8 Sturing door prestatieconvenanten: katalysator lopende processen	50
	2.9 Wat zijn de belangrijkste doelen van prestatiesturing?	52
	2.10 Conclusies	52
<b>3</b>	<b>Informatieprocessen</b>	<b>55</b>
	3.1 Inleiding	55
	3.2 Kader: Wilensky-criteria	57
	3.3 De mate van helderheid	58
	3.4 De mate van tijdigheid	61
	3.5 De mate van betrouwbaarheid	67
	3.6 De mate van validiteit	70
	3.7 De mate van adequaatheid	72
	3.8 Conclusies	74

4	<b>Prestatiesturing en bedoelde effecten</b>	77
	4.1 Inleiding	77
	4.2 Kwaliteit bedrijfsvoering	77
	4.3 Toenemende transparantie	78
	4.4 Toenemende gerichtheid op informatieprocessen	79
	4.5 Operationele betrokkenheid leidinggevenden	79
	4.6 Zichtbare verhoging justitiële output	79
	4.7 Kerntakendiscussie	81
	4.8 Verklaringen: intern en extern	84
5	<b>Prestatiesturing en onbedoelde effecten</b>	87
	5.1 Inleiding	87
	5.2 Bureaucratisering ('beleidsvervetting')	89
	5.3 Politiepsychologie: een kluwen van emotie en ratio	93
	5.4 Doelverschuiving: versimpeling politiewerk	101
	5.5 Cijferfeitsjisme en beheerskramp	103
	5.6 Prestatieparadox en kerntaken	104
	5.7 Gezagsvermenigvuldiging en politieschizofrenie	106
	5.8 Creatief boekhouden en frauduleus rapporteren	110
	5.9 Disfunctionele concurrentie: politie-egoïsme	112
	5.10 Falende partners in de veiligheidskolom: het 'nieuwe-kleren-van-de-keizer'-argument	112
	5.11 Prestatiesturing en de wankelende fundering van de onderliggende beleidstheorie	117
	5.12 Prestatiesturing: zoeken naar balans	119
	5.13 Prestatiesturing: te veel tegelijkertijd?	120
	5.14 Conclusies	122
6	<b>Conclusies: politie op een breukvlak</b>	125
	6.1 Inleiding	125
	6.2 Bedrijfsvoering: ontwikkelingsperspectief	126
	6.3 Geleidelijke herdefiniëring politiecultuur	128
	6.4 Politie op een kruispunt: bovenbouwvraag	133
	6.5 Politie op een kruispunt: onderbouwvraag en de tweede generatie prestatieconvenanten	138

Slotbeschouwing	149
Geraadpleegde literatuur	167
<i>Bijlagen</i>	171
1 Het INK-model	171
2 Een voorbeeld van individuele afspraken in een binnenstadsdistrict	175
3 Sturingsinstrument: Plan-Do-Check-Act	177
4 ABRIO en Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging	179
5 IGP-model	181
6 Politiewetenschap – voorbij de grote verhalen	183
7 Het Landelijk Kader en een regionaal convenant	187

---

## Samenvatting

*Operationele betrokkenheid* is onderdeel van een drieluik waarin prestatiebesturing en prestatieconvenanten centraal staan. In dit (tweede) deel staat de bedrijfsvoering centraal. Welke invloed heeft prestatiebesturing op de bedrijfsvoering van de politie?

In het eerste deel (Cachet, Van Sluis en Ringeling, 2006) hebben de onderzoekers zich gericht op de omgeving van de politie en gebruiken ze daarvoor het begrip 'stakeholders'. Welk effect zien stakeholders (bestuur, OM, ondernemingen, maatschappelijk middenveld, enzovoort) van de invoering van prestatiebesturing en in het bijzonder de prestatieconvenanten?

Het derde deel (Jochims, Nijmeijer e.a., 2006) richt zich op de wijze waarop vormen van prestatiebesturing in primaire politieprocessen doorwerken.

## Conclusies

1. De prestatieconvenanten hebben als een katalysator gewerkt op een aantal bedrijfsmatige veranderingsprocessen die sinds 1993 binnen de Nederlandse politie in gang zijn gezet. Kern van deze veranderingsprocessen is een geleidelijke toename voor de aandacht van operationele processen. De operationele betrokkenheid neemt op een aantal niveaus binnen het politiebestedel en binnen de politie geleidelijk aan toe. De operationele betrokkenheid vindt plaats – of heeft plaatsgevonden – door de invoering van de beleids- en beheerscyclus (sturing), de invoering van het INK-model (kwaliteit), de ontwikkeling en invoering van ABRIO (standaardisering), de introductie van het concept informatiegestuurde politiezorg (informatie), een toenemende focus op leiderschap (competentiemanagement en zingeving) en meer recent projecten rondom capaciteitsmanagement (tijd). Hier dwars doorheen is een begin gemaakt met de ontwikkeling en invoering van nieuwe operationele strategieën ('tegenhouden', 'nodale oriëntatie').

De toenemende aandacht voor operationele betrokkenheid binnen de politie is aangevuld met een toenemende operationele betrokkenheid van de rijksoverheid (Landelijk Kader 2002-2006, Informatiestatuur, prestatieconvenanten, Kerntakenbrief en terrorismebeleid).

2. Er doen zich verschillen voor ten aanzien van de invoering van eerdergenoemde bedrijfsmatige veranderingen binnen en tussen korpsen.

- Er vinden (te) veel (verschillende) bedrijfsvoeringveranderingen tegelijkertijd plaats. De gevolgen zijn tweeledig. In de eerste plaats worden bedrijfsmatige veranderingen (te) langzaam, half of in het geheel niet ingevoerd. In de tweede plaats is de onderlinge samenhang tussen bedrijfsmatige veranderingen niet altijd duidelijk, of wordt het verband niet of onvoldoende gelegd.
- Er is sprake van een glijdende schaal: de invoering van het INK-model is verder gevorderd dan de daarna ingevoerde bedrijfsmatige veranderingen.<sup>1</sup> Het INK-model heeft in een ontwikkelingsperspectief invloed gehad op het procesmatig denken binnen de politie. Voor alle deels daaruit voortvloeiende, deels andere bedrijfsmatige veranderingen wordt consequent de vraag gesteld of 'het glas half leeg of half vol' is. De beeldspraak verwijst naar het verbrokkelde invoeringskarakter van verschillende bedrijfsmatige veranderingen.

3. De achilleshiel van de bedrijfsvoering is de informatiehuishouding. In het onderzoek is gebruikgemaakt van de vijf dimensies van *organizational intelligence* (Wilensky, 1967). Op alle vijf dimensies lijkt beter te worden gescoord dan vijf jaar geleden, maar door het gebrek aan eenvormigheid van bedrijfsinformatiesystemen (en het veelvoud aan applicaties) is de informatiehuishouding binnen en tussen regiokorpsen nog verre van optimaal. De prestatiebesturing in brede zin en de prestatiebesturing in enge zin (de targets in de convenanten) worden hierdoor negatief beïnvloed. De vernieuwing van de informatiehuishouding van de politie vergt meer tijd dan oorspronkelijk was voorzien.

4. De in de literatuur vooraf genoemde onbedoelde – of negatieve of perverse – effecten van de invoering van prestatieconvenanten doen zich niet of nauwelijks voor. Er is weliswaar sprake van vormen van bureaucratisering ('beleidsvervetting'), maar deze vinden hun oorsprong in de groei van de stafafdelingen na de reorganisatie van 1993; er bestaat (nog) geen causaal verband met de prestatieconvenanten. Er is sprake van een zekere

---

1 Uit lopend onderzoek van Politie en Wetenschap blijkt dat ook het INK-model (op onderdelen) ter discussie staat.



toename (uitgedrukt in fte's) van de afdelingen control, maar die is (nog) niet groot. Ook is er een toename van het aantal fte's in de informatieprocessen, in het bijzonder bij de afdeling infodesk (voorbereiders, analisten), maar de toename is (nog) niet substantieel. De toename van overleg- en communicatiestructuren als gevolg van de prestatieconvenanten wijst op het eerste gezicht op 'beleidsvervetting', maar deze lijkt gecompenseerd te worden door de verzakelijking in het overleg (korter, directer en op basis van concrete cijfers).

Ook andere veronderstelde negatieve effecten als doelverschuiving, cijferfetisjisme, de preventieparadox, creatief boekhouden en/of disfunctionele politieconcurrentie ('politie-egotisme') doen zich niet of nauwelijks meetbaar voor.

5. De veronderstelde negatieve effecten worden gedempt (gemitigeerd) door de (nog) relatief geringe (justitiële) productie-eisen. Andere mitigerende factoren zijn het feit dat leidinggevenden directer op de uitvoering zitten en daardoor meer sturend – en eerder corrigerend – optreden en de *professionele autonomie van politiemensen, die dusdanig is dat zij zelf waken voor 'neuzelovertradingen'*. Deze conclusie moet ook in de context worden geplaatst van het feit dat het merendeel van het politiewerk zich – ook nadat de justitiële output door de prestatieconvenanten was toegenomen – structureel kenmerkt door niet-strafrechtelijke interventies (aanwijzingen, overredingen, waarschuwingen, enzovoort) en kleine en grote openbaarordehandhaving. Kortom, de justitiële component is – ook na de invoering van de prestatieconvenanten – relatief gering.

6. De 'winst' van de prestatieconvenanten zit niet zozeer in de verhoging van de justitiële productie alleen, doch in het bijzonder ook in verdere verzakelijking van de bedrijfsvoering (de toenemende gerichtheid op processen) die haar weerslag heeft op een aantal kenmerken van de politiecultuur (zie conclusie 9).

7. De invoering van de prestatieconvenanten heeft geleid tot – soms felle – discussies op verschillende niveaus in de politieorganisatie over het veronderstelde veranderende karakter van de politiezorg. Hoewel vriend en vijand van de prestatieconvenanten (inmiddels) wijzen op de (vele) voordelen (toenemende transparantie, meer sturing, meer verantwoording, enzovoort) raken de prestatieconvenanten emotionele politie-snaren en

bestaan psychologische weerstanden. De 'gevoelstemperatuur' verschilt van de 'feitelijke' temperatuur.

Er is sprake van drie politierationaliteiten: de 'rationelen', de 'betrokkenen' en de 'onverschilligen'. De 'rationelen' zijn groot voorstander van verdergaande veranderingen in de bedrijfsvoering en leggen grote nadruk op meten van politieoutput. De 'betrokkenen' hechten aan bedrijfsmatige transparantie, maar wijzen op het belang van politiewerk in een bredere context waarin de keuze of, en de wijze waarop, de politie optreedt steeds opnieuw dient te worden gemaakt. Niet de output staat daarbij voorop, maar de *outcomes*: wat zijn de effecten van politioptreden in termen van maatschappelijke effecten (veiligheid, legitimiteit). De 'onverschilligen' nemen geen positie in.

8. De discussie over zin en onzin (en de toekomst) van prestatiebesturing wordt ingegeven door de verschillen van mening die bestaan over de veronderstelde causale relatie tussen output van de politie (in het bijzonder de justitiële doelstellingen) en *outcomes*. In dit verband wordt verwezen naar de veronderstelde wankelende basis van de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de eerste generatie prestatiecontracten ('meer justitiële output zou leiden tot meer veiligheid').<sup>2</sup>

9. De politiecultuur ondergaat geleidelijk aan veranderingen. De volgende veranderingen doen zich intern voor.

- Op verschillende niveaus is sprake van verantwoordelijkheidstoedelingen die ook daadwerkelijk worden gemonitord en geëvalueerd. Er is minder vrijblijvendheid.
- De traditionele kloof tussen *management-* en *streetcops* wordt kleiner. Er is een grotere operationele betrokkenheid van politieleiders op verschillende leidinggevende niveaus.
- Het non-interventiekarakter, een belangrijk kenmerk van de politiecul-

---

2 Zie ook: In 't Veld e.a., *Vooruitgang of regressie. Evaluatie Beleids- en Bestuurscyclus Politie*, en de conclusies over de waarde van informatie en indicatoren: 'de hoofdindeling in resultaatgebieden is onlogisch: veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijke integriteit, dienstverlening en interne performance zijn niet alleen geheel ongelijkaartige begrippen, maar overlappen elkaar ook (...). Zo komen we tot een groot aantal indicatoren. Het verband met politiewerk is echter vaak ver te zoeken, en gesuggereerde causale relaties tussen handelingpatronen van de politie en de indicator zijn nooit binnen INP onderbouwd.'

tuur, verandert geleidelijk. Functionarissen spreken elkaar eerder en meer direct aan op gedrag en handelingen.

- Het toenemende aantal zij-instromers (leidinggevenden en in het bijzonder ook controllers) leidt tot een verdere verzakelijking. Zij hebben een andere achtergrond, opleiding en werkervaring, die nu worden 'geïmporteerd' in de politiecultuur.
- De prestatieconvenanten (en dan in het bijzonder de justitiële afspraken) leiden tot een zekere opwaardering van repressie binnen de politiecultuur.

Ook extern doen zich veranderingen voor.

- De prestatieconvenanten leiden tot concretisering van de jarenlange abstracte discussie over (on)eigenlijke taken of kerntaken. De politie stoot daadwerkelijk taken af naar partners in de (veiligheids)keten.
- De politie is – en was – altijd de dominante partner in lokale veiligheidsnetwerken, doch stoot niet alleen taken af, maar wijst partners (waaronder het bestuur) ook op eigen verantwoordelijkheden. Waar deze niet (kunnen) worden waargemaakt wordt niet meer per definitie toch handelend opgetreden door de politie.
- De prestatieconvenanten maken tegelijkertijd duidelijk dat: 1) de politie – ondanks de invoeringsverschillen (conclusie 2) en, in het bijzonder, de informatieachilleshiel (conclusie 3) – meer transparant maakt wat zij doet en 2) dat tegelijkertijd (meer) inzichtelijk wordt waar en hoe (veiligheids-)partners hun respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden niet kunnen of willen waarmaken ('kleren-van-de-keizer'-argument).

10. De maatschappelijke context waarbinnen de politie haar taken uitvoert, verandert (binnenstadsproblematiek, zware criminaliteit, terrorisme, financieel-economische criminaliteit), ook door de verdere internationalisering van criminaliteit en onveiligheidsproblemen (grensproblematiek, grensoverstijgend karakter van zware misdaad, terrorisme en fraude). Binnen deze veranderende maatschappelijke context worden meer – en andere – eisen gesteld aan het politiebestedel, de uitvoering van de politiefunctie en de bedrijfsvoering.

11. De politie bevindt zich in een overgangsfase. De geleidelijke aandacht voor primaire processen (conclusie 1), met als gevolg meer aandacht voor sturing, kwaliteit, standaardisering, informatie, competentie/zingeving, tijd en operationele strategieën, wordt versneld door de invoering van de prestatieconvenanten (conclusie 3) en leidt geleidelijk tot veranderingen in de politiecultuur (conclusie 9).

Een overgangsfase is een fase waarin beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. De politieke en beleidsmatige vragen die nu voorliggen zijn:

- Zullen zich wel of niet veranderingen gaan voordoen – en zo ja, welke – in het politiebestedel dat zich kenmerkt door een 'web van dialectische wederzijdse verhoudingen'?
- Langs welke lijnen zal het bestel zich verder ontwikkelen en welke rollen en functies heeft de politie? De varianten zijn bekend. Ontwikkelt zich een 'concern' politie of een nationale politie? Blijft de politie overwegend lokaal verankerd en voert zij daarbinnen de brede basispolitiefunctie uit, of ontwikkelt zij zich geleidelijk tot een meer opsporingsgerichte politiefunctie?
- En wat is binnen (mogelijke veranderingen in het bestel) de toekomst van prestatiesturing? Moet een tweede generatie prestatieconvenanten worden ontwikkeld en hoe dient deze er dan uit te zien?

Voor de ontwikkeling van een tweede generatie prestatieconvenanten zijn acht richtinggevende principes uitgewerkt.

---

## Inleiding

Het Programma Politie en Wetenschap heeft drie onderzoeken laten uitvoeren naar de gevolgen van prestatiesturing binnen de politie. De directe aanleiding is het afsluiten van prestatieconvenanten tussen rijksoverheid en de regionale politiekorpsen in 2003. In deze convenanten zijn concrete afspraken gemaakt over een aantal door te politie te leveren prestatie in de periode 2003-2006.

De Erasmus Universiteit (Cachet, Van Sluis en Ringeling, 2006) heeft zich gericht op de omgeving van de politie en gebruikt daarvoor het begrip 'stakeholders'. Welk effect zien stakeholders (bestuur, OM, ondernemingen, maatschappelijk middenveld, enzovoort) van de invoering van prestatiesturing en in het bijzonder de prestatieconvenanten?

Twynstra Gudde en de Onderzoeksgroep van de NPA (Nijmeijer, Jochoms e.a., 2006) onderzochten de wijze waarop prestatiesturing in primaire politieprocessen doorwerkt op werkvloer.

In onderhavig onderzoek stond de vraag centraal naar de gevolgen voor de bedrijfsvoering van de politie. Bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de inzet van middelen en mensen ten behoeve van de optimalisering van primaire politieprocessen. Primaire politieprocessen zijn: handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

De drie studies zijn apart gepubliceerd en sluiten ieder af met eenzelfde slothoofdstuk waarin uitspraken worden gedaan over verleden, heden en toekomst van prestatiesturing.

### 1.1 Bedrijfsvoering politie: onontgonnen terrein

Het (inter-)nationale politieonderzoek kent twee dominante invalshoeken (Bayley, 1996). In het bijzonder voor Nederland kan daar een derde aan worden toegevoegd. Ik behandel deze drie in vogelvlucht om te bena-

drukken hoe beperkt onderzoek naar de bedrijfsvoering is. Wat zijn de drie dominante invalshoeken?

In de eerste plaats wordt gekeken naar het gedrag van individuele politiefunctionarissen. In deze studies staat de discretionaire bevoegdheid centraal (*street level bureaucracy*). Sinds het *Justice without trial* (Skolnick, 1967) is een schat aan (inter)nationaal onderzoek gepubliceerd over het frontliniekarakter van politiewerk en de beleidsvrijheid van individuele politiefunctionarissen: 'A public officer has discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action.' In veel Amerikaans politieonderzoek staat de beroeps cultuur en in het bijzonder de discretionaire bevoegdheid centraal (Skolnick, 1965; Wilson, 1968; Reiss, 1971). In ons land past Van der Torre (1999) in deze traditie.

In de tweede plaats worden studies uitgevoerd naar de effectiviteit van politieoptreden en wordt gezocht naar de verbanden tussen politiestrategieën als *community policing*, snelle responstijden of repressie (strafrechtelijke onderzoeken) en criminaliteitsniveaus.

In de derde plaats kan daar, in het bijzonder in ons land, de sterke traditie van onderzoek naar gezag en beheer aan worden toegevoegd. Het gaat dan voornamelijk om (juridisch, bestuurskundig) onderzoek naar het politiebestedel.<sup>3</sup>

Deze besteldiscussie is actueel. In het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende-II wordt een 'evaluatie naar het functioneren van de politie' aangekondigd, om te bezien of verdergaande organisatorische maatregelen nodig zijn dan de maatregelen die al voorzien zijn, zoals de versterking van de beheersbevoegdheid van de minister van BZK.

De commissie-Leemhuis (2005), die werd ingesteld om zich te buigen over mogelijke 'verdergaande organisatorische maatregelen' – bepleit 'een concern Nederlandse politie, lokaal verankerd en nationaal versterkt'.<sup>4</sup>

---

3 Blom e.a., *Redenen van wetenschap* (1985). Zie ook: Perrick, *Naar een nieuw politiebestedel. Een pleidooi* (1968). De eerste vijf hoofdstukken in Fijnaut e.a., *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (1999) gaan over zeggenschap en staaf, de politiefunctie (in een juridisch perspectief), het politiebestedel, politiek-bestuurlijke patronen rond de politie, 'de bovenbouw' van het reguliere politieverband. Dan volgt een hoofdstuk over klachtenregeling, maar vervolgens wordt de draad weer opgepakt met hoofdstukken over de financiering en bekostiging (vanuit een rijksperspectief, net hoe dit uitwerkt in een korps) en een praktijkvisie waarin een burgemeester schrijft over bevoegd gezag.

4 Fijnaut, *De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan* (2005).

Daarmee is de discussie niet geëindigd. Minister Remkes wijst bij de aanvaarding van het rapport van de commissie-Leemhuis op de initiële vraag die ten grondslag lag aan de instelling van de commissie: 'Ik heb ook een oordeel gevraagd over de toekomstbestendigheid van het huidige politiebestedel' (zie website BZK). Over de vraag of een concern Nederlandse politie voldoende 'toekomstbestendig' is, verschillen de meningen sterk. Het Korpsbeheerdersberaad (KBB) en de Raad van Hoofdcommissarissen (RvH) brengen hierover een 'Notitie' (2005) uit. Hierin wordt in grote lijnen gepleit voor de huidige gezags- en beheersverhoudingen en verbeteringen in het beheer. In het visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen getiteld 'Politie in ontwikkeling' (2005) wordt ook gepleit voor concernvorming: dus binnen de bestaande verhoudingen een grotere eenvormigheid en eenduidigheid in de bedrijfsvoering.

Fijnaut noemt de opstellers van de Notitie 'mooiweerstrategen' en spreekt van een 'grote bestuurlijke en operationele lichtzinnigheid'.<sup>5</sup> Zijn argumenten lijken in het bijzonder voort te komen uit zijn denken over het terrorismedossier. In deze lijn trekt hij van leer tegen het visiedocument 'Politie in ontwikkeling', dat volgens hem aantoont 'hoe 'dorps' de oriëntatie van de huidige politiechefs op politie- en veiligheidsvraagstukken in de *global village* is'.<sup>6</sup> Hij is geen voorstander van een 'concern Nederlandse politie', maar van een Korps Nederlandse Politie.

---

5 Fijnaut 2005.

6 Idem. Fijnaut volgt hier consequent zijn visie op de (historische) functie van de politie zoals hij die heeft uitgewerkt in *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling* (1979). Dit citaat raakt de kern van zijn normatieve invalshoek: 'De algemene organisatie van het politieapparaat (is) niet alleen nooit herzien om een betere bestrijding van de gewone misdaad mogelijk te maken, maar ook nooit ter wille van een betere uitvoering van de taken op het vlak van hulp- en dienstverlening van de ordening van het verkeer. Op de tweede plaats moet duidelijk worden gesteld dat het moderne politieapparaat ook nooit enkel en alleen werd gereorganiseerd om allerlei problemen inzake de interne organisatie en de uitvoering van alledaagse werkzaamheden op te lossen.'

## 1.2 Bedrijfsvoering: blinde vlek

Een blinde vlek in het (inter-)nationale politieonderzoek is de bedrijfsmatige context waarbinnen individuele politiefunctionarissen functioneren en politiestrategieën worden ingezet (Bayley, 1996).

Deze 'verwaarlozing van institutionele theorievorming' is ironisch, volgens de *grand old man* van het politieonderzoek, omdat in veel onderzoek de bedrijfsmatige context wel wordt genoemd. En, zo stelt hij, onderzoekers zien ook dat organisatorische structuren en processen variëren en dat deze van invloed zijn op de wijze waarop de discretionaire bevoegdheid functioneert, als ook op de effectiviteit van strategieën.

Politieonderzoekers hebben zich echter niet of nauwelijks beziggehouden met het aandragen van beschrijvingen of analyses, laat staan van verklaringen voor deze (veranderende) bedrijfsmatige context. Die wordt veelal als een onafhankelijke variabele gezien.

## 1.3 Prestatiesturing: kwalitatief en kwantitatief

Bedrijfsvoering heeft betrekking op de relatie tussen de inzet van middelen en mensen ten behoeve van de optimalisering van operationele politieprocessen. Primaire politieprocessen zijn: handhaving van de rechtsorde, handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Dit betekent dat nadruk ligt op sturing. Bedrijfsvoering omvat uiteraard meer: financiering, huisvesting, middelen, werving en selectie en bijvoorbeeld personeelsbeleid.

Ik maak een vervolgens onderscheid tussen kwalitatieve en kwantitatieve prestatiebesturing. In de discussie over prestatiebesturing – en in het bijzonder door de prestatieconvenanten (2003) – wordt veel nadruk gelegd op kwantitatieve output. Ik noem dit *kwantitatieve sturing*. Prestatiebesturing heeft echter ook kwalitatieve dimensies.

De kwaliteit van de politiezorg wordt onder andere beïnvloed door:

- de modernisering van de opleiding van politiefunctionarissen;
- meer aandacht voor het bijhouden van de integrale beroepsvaardigheidstraining;
- standaardisatie van primaire werkprocessen, waardoor meer eenvoudigheid ontstaat in de werkwijze van de politie;



- meer eenheid in de bedrijfsprocesssystemen, waardoor meer onderlinge informatie wordt uitgewisseld.

Deze voorbeelden van invloeden op de kwaliteit van de politiezorg noem ik *kwalitatieve sturing*. Met daarbij *direct de opmerking dat het meten van kwalitatieve sturing veel minder concreet is.*

Kwalitatieve sturing is wat Bayley de institutionele of bedrijfsmatige context noemt. Indien de bedrijfsvoering van de politieorganisatie wordt geprofessionaliseerd, neemt de kwaliteit van primaire processen toe, is meer sturing mogelijk en nemen ook de mogelijkheden voor kwantitatieve sturing toe.

## 1.4 Vraagstelling

### Vraagstelling 1: Sturing

- Welke (nieuwe) sturingsmodellen en -instrumenten zijn ingevoerd, respectievelijk worden gebruikt door wie, voor welk aspect van het (operationele) politiewerk?
- Wat zijn de belangrijkste doelen, intern en extern, die met deze wijze van sturen worden nagestreefd?
- In hoeverre voorzien sturingsmodellen of -instrumenten in sturing op gekwantificeerde doelen en welke zijn dat?

### Vraagstelling 2: Informatie

- Op welke wijze is de verwerving, de verwerking en het gebruik van (management)informatiesystemen georganiseerd en hoe effectief/efficiënt zijn deze?

### Vraagstelling 3: Bedoelde effecten

- Wat zijn de bedoelde effecten van de nieuwe sturingsmodellen en -instrumenten?
- Wat zijn verklaringen voor de verschillende bedoelde effecten?

### Vraagstelling 4: (On)bedoelde effecten

- Wat zijn (on)bedoelde effecten van de nieuwe sturingsmodellen en -instrumenten?

### Vraagstelling 5: Aanbevelingen

- Op welke wijze kan prestatiebesturing verder worden ontwikkeld?

## 1.5 Opbouw

De hoofdstukindeling volgt de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt een aantal sturingsmodellen en -instrumenten uitgewerkt en geduid. In hoofdstuk 3 wordt een beoordeling gegeven van de kwaliteit van de informatieprocessen die ten grondslag liggen aan de nieuwe sturingsmodellen en -instrumenten. De bedoelde effecten van de verschillende sturingsmodellen worden behandeld in hoofdstuk 4, terwijl de onbedoelde effecten in hoofdstuk 5 centraal staan. In de aanloop naar de invoering van de prestatieconvenanten (2002-2003) ontstond in de wetenschap en binnen de politie beroering en werd gewaarschuwd voor 'perverse effecten'. Zijn die uitgekomen? In hoofdstuk 6 wordt een aantal conclusies getrokken en worden richtinggevend principes uitgewerkt voor de ontwikkeling van een tweede generatie prestatieconvenanten.

De slotbeschouwing, met de titel 'Met het oog op morgen', gaat over de drie verschillende onderzoeken. Hierin is gekozen voor een meer afstandelijke beschouwing over prestatiebesturing.

## 1.6 Methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf regiokorpsen in de periode van oktober 2004 tot mei 2005.<sup>7</sup> Van ieder regiokorps zijn schriftelijke bronnen bestudeerd. Vervolgens zijn interviews afgenomen met (vertegenwoordigers van) de korpsleiding. In een of twee gesprekken is per regiokorps een toelichting gegeven op het onderzoek en zijn werkafspraken gemaakt. In de eerste plaats zijn per regiokorps afspraken gemaakt om interviews af te nemen met korpscontrollers. Met een aantal van hen zijn meerdere gesprekken gevoerd. Vervolgens is per regiokorps in overleg een keuze voor twee te onderzoeken districten gemaakt.

<sup>7</sup> Het betreft de korpsen van de regio's Flevoland, Rotterdam-Rijnmond, Utrecht, Gelderland Midden en Haaglanden.

Per district zijn daarna interviews afgenomen met districts-, wijk- en ploegchefs. Ook zijn bronnen op districtsniveau geanalyseerd. Vervolgens zijn per district een of twee diensten meegedraaid (wijkzorg, noodhulp, opsporing). Tijdens die diensten zijn vele tientallen agenten korte interviews afgenomen.

De prestatieconvenanten vormen de concrete aanleiding voor dit onderzoek. Maar al direct tijdens de eerste oriënterende gesprekken wordt duidelijk dat om de doelstelling van het onderzoek om de relatie tussen prestatieconvenanten en bedrijfsvoering te analyseren, verder teruggegaan moet worden in de tijd. Respondenten praatten van meet af aan over de invoering van allerlei sturingsmodellen en -instrumenten die min of meer voorafgaan aan de invoering van de prestatieconvenanten in 2003. Gaandeweg heb ik een reconstructie gemaakt van de geleidelijke aandacht voor de bedrijfsvoering vanaf het midden van de jaren negentig, om pas dan uitspraken te doen over de invloed van de convenanten op die bedrijfsvoering. Dit betekent dat de prestatieconvenanten worden geplaatst in de context van bedrijfsvoeringveranderingen als het INK-model, het ABRIO-model, het IGP-model en bijvoorbeeld ontwikkelingen rondom capaciteits- en competentie management en meer recent operationele strategieën als 'tegenhouden' en de 'nodale oriëntatie'. De oorspronkelijke onderzoeksopzet voorzag niet in een evaluatieonderzoek van deze modellen en ontwikkelingen. Desondanks worden hierover waarderende uitspraken gedaan. Hier past enige wetenschappelijke ingetogenheid: het handelt om percepties van respondenten (deels ondersteund met interne bronnen) en het onderzoek betreft vijf van de 25 regiokorpsen. Het verdient aanbeveling om in toekomstig onderzoek naar de bedrijfsvoering systematisch de implementatievraag te adresseren.

# Sturing

## Vraagstelling 1: Sturing

- Welke (nieuwe) sturingsmodellen en -instrumenten zijn ingevoerd, respectievelijk worden gebruikt door wie, voor welk aspect van het (operationele) politiewerk?
- Wat zijn de belangrijkste doelen, intern en extern, die met deze wijze van sturen worden nastreefd?
- In hoeverre voorzien sturingsmodellen of -instrumenten in sturing op gekwantificeerde doelen en welke zijn dat?

## 2.1 Inleiding

De aandacht voor de bedrijfsvoering en sturing begint midden jaren negentig door de introductie van het INK-model. In paragraaf 2.2 wordt een korte toelichting gegeven op de uitgangspunten van dit model. De ommekeer in het bedrijfsmatig denken en handelen binnen de Nederlandse politie wordt duidelijk als een ontwikkelingsperspectief op sturing wordt uitgewerkt.

In paragraaf 2.3 wordt teruggeblikt in de tijd; dit om te illustreren welke veranderingen zich hebben voorgedaan. In paragraaf 2.4 wordt een aantal nieuwe sturingsinstrumenten die uit het INK-model voortvloeien nader uitgewerkt. Vervolgens wordt in paragraaf 2.5 gewezen op een aantal aanvullende sturingsinstrumenten.

Het INK-model leidt tot een toenemende procesgerichtheid die zich aan het eind van de jaren negentig ook gaat uitstrekken tot de opsporing door de ontwikkeling en geleidelijke invoering van het ABRIO-model. Dit model introduceert standaardisering in een aantal opsporingsgerelateerde processen. Het ABRIO-model is het onderwerp van paragraaf 2.6.

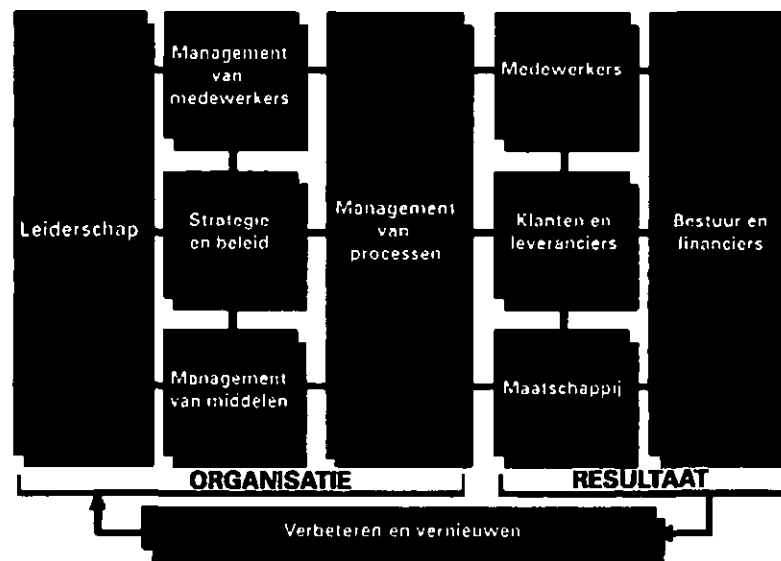
Een onderdeel van het INK-model betreft leiderschap. In paragraaf 2.7 wordt ingegaan op de veranderingen die zich hierin voordoen. In paragraaf 2.8 wordt de invloed van de prestatieconvenanten (2003-2005) op de behandelde sturingsmodellen en -instrumenten besproken en in paragraaf 2.9 wordt gezien wat de belangrijkste doelen van prestatiesturing zijn. Paragraaf 2.10 geeft de conclusies van hoofdstuk 2.

## 2.2 Procesgerichtheid door het INK-model

In de jaren na de reorganisatie (1993) is geleidelijk sprake van een omslag binnen de bedrijfsvoering. De aanvankelijke aandacht voor structuren – vormgeven nieuwe regiokorpsen – wordt aangevuld met aandacht voor verschillende processen. Het INK-model introduceert geleidelijk binnen de politie een vorm van conceptueel denken over de bedrijfsvoering die voor die tijd in belangrijke mate afwezig was.

In het INK-model staan processen centraal. In toenemende mate ontstaat er aandacht voor de operationele processen. Het INK-model legt nadruk op verbetering van de processen en een adequate sturing als voorwaarden voor goede resultaten. Dit procesgericht werken binnen de politieorganisaties verschilt wezenlijk van meer klassieke sturingsprincipes. Het goed identificeren van de werkprocessen en vervolgens beschrijven en borgen daarvan ondersteunt een resultaatgerichte bedrijfsvoering en procesgericht werken.

De lang gehanteerde klassieke benadering van bedrijfsvoering, waarbij vooral aandacht is voor de verticale relaties (hiërarchie), maakt plaats voor een procesgerichte benadering.



Figuur 1: Het INK-model

In het INK-model wordt onderscheid gemaakt tussen *organisatieaandachtsvelden* (leiderschap, medewerkers, strategie en beleid, middelen en processen) en *resultaataandachtsvelden* (waardering door medewerkers, waardering door klanten en leveranciers, waardering door de maatschappij en waardering door het bestuur en de financiers).

### 2.3 Ontwikkelingsperspectief

Het SMVP-project over de toekomst van de politie – midden jaren negentig – is een goed referentiepunt om ontwikkelingen in de tijd te bezien.

Maurice Punch (2006) bespreekt het begrip 'zero tolerance' en grijpt daarbij terug op het SMVP-rapport 'Toekomst gezocht' (1995). Daarin komt een beeld naar voren van een 'ierwat gedeukt, ongeïnspireerd apparaat dat energie en richting nodig had (...). Delen van het materiaal geven een verlies van richtinggevoel te zien, zelfs van onmacht.'<sup>8</sup>

#### *Van vrijblijvendheid naar sturing*

In vrijwel alle interviews wordt aangegeven dat de bedrijfsvoering is veranderd. Veel uitspraken worden gedaan over de grote mate van vrijblijvendheid die eind jaren tachtig en de eerste helft van de jaren negentig bestond: 'We deden maar wat' (plv. korpschef), of: 'De waan van de dag gereerde' (districtschef). En, meer beeldend: 'Er waren veel indianen, veel opperhoofden, maar niemand praatte over de tent' (districtschef).

'Hoe ik die tijd zou kwalificeren? Er is maar één woord voor: stuurloosheid. Niemand in de organisatie had een rugnummer. De districtschefs niet, de uitvoerders niet. De staffunctionarissen niet. Er waren geen resultaten benoemd, dus wie kon je op wat aanspreken. Laat staan afrekenen.'

**CONTROLLER**

Door de interviews loopt als een rode draad de invloed van de POS-ideologie en het daarbij behorende leerstuk van de 'professionele autonomie'. Dit laatste heeft betrekking op het uitgangspunt dat een *streetlevel bureaucrat*

zeer goed zelf in staat is om te bepalen of en hoe hij handelt. De fameuze uitspraak van de toenmalige korpschef Hessing ('Ieder causaal verband tussen wat ik beslis en wat wordt uitgevoerd op straat, berust op louter toeval') wordt verschillende malen in herinnering geroepen. En tegelijkertijd deels bij het oud vuil gezet.

'Voor 1993 was er een sterke binding met de omgeving en zat de leiding dicht op de uitvoering. Zeker binnen de Rijkspolitie. Na 1993 is dat verwaterd. De binding met de omgeving nam af. Na de reorganisatie zijn we toch een hele tijd met ons zelf bezig geweest. De nieuwe regiokorpsen moesten worden neergezet. Pas geleidelijk zie je dat we weer naar buiten kijken en intern meer naar processen zijn gaan kijken.'

CONTROLLER

In het ontwikkelingsperspectief wordt gewezen op de toenmalige noodzakelijke inwaartse gerichtheid van het politieleiderschap na 1993: de grootste reorganisatie ooit binnen het Nederlands openbaar bestuur dient immers te worden uitgevoerd. In de eerste jaren na de reorganisatie gaat veel tijd en energie zitten in de vormgeving van nieuwe regiokorpsen.

## 2.4 Nieuwe sturingsinstrumenten

Vanaf het midden van de jaren negentig neemt binnen de vijf onderzochte korpsen de behoefte toe om meer grip op de te realiseren prestaties te krijgen. Bovendien eist de toenemende externe (politiek-bestuurlijke) druk op de totale prestaties van de regiokorpsen een doelmatiger en doeltreffender bedrijfsvoering. Dit leidt tot een oriëntatie op primaire werkprocessen en een toenemende disciplinerende daarvan. De 'geest' van het INK-model geeft een aantal sturingsimpulsen:

- 1 planning- en controlcyclus;
- 2 herverdeling staf- en lijnfuncties;
- 3 procesportefeuilles;
- 4 verantwoordelijkheidstoedelingen;
- 5 INK-audits;
- 6 monitoring: managementgesprekken (6a); maandrapportages (6b); PDCA (6c); opkomst controllers (6d); *Compstat goes Dutch* (6e).

**Ad 1. Planning- en controlcyclus**

In de vijf onderzochte regio's bestaat een planning- en controlcyclus (beleidscyclus), wat betekent dat meerjarige beleidsplannen worden gemaakt. Die zijn de basis voor het werkplan op districts- en wijk- (of unit)niveau. Het kader voor de beleidscyclus wordt gevormd door het INK-model. Voor de onderdelen van het INK-model wordt in de regiokorpsen beleid geformuleerd. De beleidscyclus, en in het bijzonder het concreter maken van doelstellingen en daaraan gekoppelde meetbare resultaten, heeft in de vijf regio's geleid tot een grotere gerichtheid op operationele processen.

**Ontwikkelingsperspectief**

In een van de interviews wordt verhaald van een 'heidag': de korpsleiding trekt zich kort na de reorganisatie van 1993 terug om een beleidsplan (72 pagina's) vast te stellen. Ergens op bladzijde 59 is een klein schema opgenomen waarin staat dat beleidsplannen compact en concreet dienen te zijn (vier A4'tjes). De beleidsplannen zijn in de loop der jaren compacter en concreter geworden.

Het Korpsjaarplan 2005 van korps X bestaat uit 25 pagina's. Na een korte introductie (1 pagina) worden drie hoofdstukken uitgewerkt: operationele prioriteiten, ontwikkelingsprioriteiten en bedrijfsvoering. In de bijlagen zijn 1) de afspraken voor het meerjarenprogramma en 2) de afspraken van het regionale convenant opgenomen. Ten aanzien van operationele prioriteiten worden doelstellingen geformuleerd per onderwerp (persoonsgerichte aanpak, geweld, jeugd, drugs en overlast, verkeer, milieu, ketenafspraken en optimaliseren efficiency en effectiviteit). Hetzelfde gebeurt ten aanzien van de ontwikkelingsprioriteiten (leiderschap, interne/externe communicatie, professionaliteit en kwaliteit) en bedrijfsvoering (personeel en organisatie, formatie en bezetting, ICT, facilitair en financiën). In korps X bestaat een directe relatie tussen de prestatieconvenanten en het jaarplan 2005. Daarnaast worden andere doelstellingen geformuleerd.

In de andere onderzochte korpsen zijn de beleidsplannen vergelijkbaar wat compactheid en concreetheid in doelstellingen betreft. In het Korpsjaarplan 2005 van korps Y worden concrete doelstellingen geformuleerd ten aanzien van de afspraken zoals die zijn opgenomen in de prestatieconvenanten, maar ook andere doelstellingen zoals normhandhaving, toezicht op locaties met een verhoogd risico en urgentiewijken.



#### **Ad 2. Herverdeling staf- en lijnfuncties**

In de vijf regiokorpsen zijn beheersfuncties van districtschefs overgeheveld naar centrale stafdiensten. Binnen lijnfuncties is hierdoor meer tijd vrijgekomen voor operationele processen. Districtschefs zijn minder tijd kwijt aan financiën, personeelszorg en andere beheerszaken. Zij hoeven minder te vergaderen buiten het bureau en zijn minder tijd kwijt aan voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beheerszaken.

#### **Ad 3. Procesportefeuilles: focus op operationele processen**

Districtschefs in de vijf regiokorpsen hebben naast hun lijnverantwoordelijkheid ook een verantwoordelijkheid gekregen voor een of meerdere primaire processen in het gehele korps. Dit heeft geleid tot een grotere oriëntatie op processen. Een structureel kenmerk van procesgericht werken is dat de zeggenschap en verantwoordelijkheid over het proces komt te liggen bij een procesmanager of proceseigenaar. De procesmanager dient zich bezig te houden met het ontwerpen, verbeteren en vernieuwen van het bedrijfsproces, met als doel de kwaliteit van de organisatie én de resultaten te verbeteren.

#### **Ad 4. Verantwoordelijkheidstoedelingen**

Hiervoor genoemde sturingsinstrumenten zijn (en worden) gekoppeld aan nieuwe – en expliciete – verantwoordelijkheidstoedelingen. De districtschef is verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de districtsbeleidsplannen en voor de INK-processen die hij in portefeuille heeft.

Het gevolg van de toedeling van verantwoordelijkheden van regionaal naar districtsniveau is een verdere disciplinerend van operationele processen op wijk- en ploegniveau en binnen speciale diensten en eenheden. Deze toenemende verantwoordelijkheidstoedeling krijgt een impuls door de prestatiecontracten 2003-2004. Omdat de doelen concreter worden, wordt meer op verantwoordelijkheden aangesproken.

De voorlopig laatste fase in dit proces is de verantwoordelijkheidstoedeling op individueel niveau. In de vijf regiokorpsen bestaan plannen voor individuele prestatieafspraken met politiefunctionarissen; in een enkel geval wordt ook al een pilot uitgevoerd. Ook op dit proces hebben de prestatiecontracten een versnellend effect gehad.

#### **Ad 5. INK-audits: benchmarking**

In het NPI-jaarbericht 2004 wordt gesteld dat alle korpsen en het LSOP

zijn geaudit. Het totaalbeeld laat een gemiddelde groei zien van het begin van fase 2 (de procesgeoriënteerde fase) naar het einde van deze fase. In-tussen zijn ook de visitaties van de tweede cyclus in volle gang. Dit bete-kent dat sprake is van een geleidelijke toename van procesgerichtheid bin-nen de gehele Nederlandse politie.

Het ministerie van BZK heeft met een substantiële subsidie aan het INK het belang van het INK nog eens onderstreept. De inspanningen in de toe-komst, zo lezen we in het NPI-jaarbericht 2004, zullen zich nog meer gaan richten op het politiespecifieker maken van het referentiemateriaal, waarbij met name de uitgangspunten van de visie op dienstverlening van de Raad van Hoofdcommissarissen geïntegreerd zullen worden. Daarnaast zal ook de evaluatie van de tweede cyclus plaatsvinden en zal bekeken worden of het diagnose-instrument dat het INK-model van oorsprong is, ook meer als sturings- of veranderinstrument gebruikt kan worden.

De INK-audits worden begeleid door het Kwaliteitsbureau Politie. Het Kwaliteitsbureau streeft een grotere transparantie van korpsen over kwali-teitscriteria en een verbreding van het kwaliteitsbegrip na. In het bijzon-der wordt dan bedoeld op de door de burger beleefde kwaliteit van de po-litie, zoals die in de Politiemonitor Bevolking gemeten wordt. De nu nog 'diffuse relatie' tussen de intern geauditte kwaliteit en de extern beleefde kwaliteit dient groter te worden. Alle inspanningen van het Kwaliteitsbu-reau zullen de komende tijd in die richting gaan (Politiemonitor 2004).

Bij het uitvoeren van de visitatie wordt gewerkt volgens de *Handleiding Visita-ties* van het Kwaliteitsbureau Politie (2002). De visitatie is een collegiale toetsing die een positieve bijdrage beoogt te leveren aan de ontwikkelin-gen binnen de regio. De auditcommissies stellen zich ten doel de betrok-ken personen en organisaties inzicht te verschaffen in de eigen prestaties en de vorderingen in het verbeterproces. De focus ligt daarbij enerzijds op de actie die het korps heeft ondernomen naar aanleiding van de vorige audit en anderzijds op het verandermanagement in brede zin. Hierdoor wordt ook nadrukkelijk gekeken naar beleidsprioriteiten in relatie tot de verbeterpunten uit de vorige audit.

#### *Ad 6a. Managementgesprekken*

Binnen de onderzochte korpsen is sprake van een geleidelijk toenemende monitoring van operationele processen. Verschillende overlegstructuren

worden geïntensiveerd en de (statistische) basis ervan is professioneler geworden doordat de roep om cijfermatige onderbouwing is toegenomen.

Er is een viermaandelijks, een achtmaandelijks en een jaarlijks overleg. Daaraan zijn individuele resultaatgesprekken tussen de districtsleiding en de korpsleiding toegevoegd. De verhoging van de frequentie van de overlegstructuren is reeds ingezet vanaf het midden van de jaren negentig. Doordat de doelstellingen in toenemende mate worden geconcretiseerd – zeker na de prestatieconvenanten – ondergaan deze overlegstructuren een zekere verzakelijking.

Naast deze gestructureerde overleg- en communicatiestructuur is het aantal een-op-eengesprekken tussen leidinggevenden onderling en tussen leidinggevenden en de uitvoerders toegenomen.

#### Ad 6b. Maandrapportages (vanaf 1996/1997)

Voor de maandrapportages (mamps) wordt in de onderzochte korpsen een format gebruikt.

1. Managementemervating Operationele resultaten Overige resultaten Andero zaken	2. Operationele resultaten	2.1 Extra verdedchten naar het OM 2.2 Extra staandehoudingen, boetes en transacties	2.3 Bereikbaarheid en beschikbaarheid LTP <sup>1</sup> en 112 <sup>2</sup>	3. Financiële resultaten
3.1 Voortschrijdend jaartotaal Exploitatie	4. Waardering maatschappij	4.1 Hulpverleningstaken	5. Medewerkers	5.1 Zelfoverzuim
5.2 Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie	5.3 Formatie en bezetting	5.4 Opleidingsplan	5.5 Vertof (stuwmeer)	6. Processen 6.1 Portefeuilles en majeure projecten

Per onderdeel worden scores bijgehouden en toelichtingen gegeven dan wel actiepunten geformuleerd.

Ook wordt in korpsen gewerkt met grafische weergaven van lopende ontwikkelingen. Deze (staaf)diagrammen worden 'dashboards' genoemd. Enkele voorbeelden:

## Dashboard Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie

## REGIO GELDERLAND-MIDDEN

District	niet inzetbaar	bepakt inzetbaar	totaal	%	Wapens ingelovend
regiostaf	0	0	0		0
Divisie JZ	1	3	4		4
Divisie Exo	1	3	4		volgt z.s.m.
AVZ	9	4	13		13
WVV	8	6	14		12
Rivierenland	3	3	6		6
Totaal GM	22	19	41	ca 5%	35

## Dashboard Verdachten OM

Verdachten OM	Thema's	Prio's	Regio GM		District RL		District Rivierenland				
			12mnd	target	12mnd	target	2000	2001	2002	2003	
<b>Verdachten OM</b>											
Totaal verdachten OM			8205	8850	1374	1435		1388	1281	1448	
18 - Lichamelijke integriteit			1143	1476,9	238	247,32	0	282	283	266	
Geweld tegen personen en goederen			2226	1960,4	383	265,6	0	428	427	407	
Woninginbraak			2781	-	511	-	425	804	558	520	
Voertuigcriminaliteit			189	-	24	-	12	37	26	45	
Verkeer(sonveiligheid)			225	-	28	-	32	33	50	25	
Georganiseerde- en zware criminaliteit			1548	-	290	-	408	344	411	328	
			622	-	92	-	120	125	101	118	

## Ad 6c. Sturingsinstrument: Plan-Do-Check-Act

Onderdeel van het INK-model is de zogenoemde PDCA-cyclus. Dit is een hulpmiddel om beleid systematisch te monitoren in overlegvormen en daaraan concrete uitvoeringsbeslissingen te koppelen, die dan de volgende keer weer worden doorgenomen.

## Ad 6d. De opkomst van de (districts)controller

Op het regioniveau van de onderzochte korpsen vindt een uitbreiding plaats van de afdeling control (meer fte's, hoger opgeleid personeel en meer zij-instromers). In sommige korpsen worden op leidinggevende niveaus controllers benoemd en ook wordt de positie van controllers meer prominent door deelname aan managementteamgesprekken.

Niet alleen op regioniveau, maar ook op districtsniveau zien we meer fte's en een meer prominente rol van de districtscontrolefunctie. Dit brengt ook culturele veranderingen mee: niet-politiemensen met een andere achtergrond spreken een andere taal en hebben een meer technische (statistische) focus. Politietaal wordt vermengd met cijfertaal en wordt daardoor zakelijker; minder verhalen en meer feiten.

De maandrapportages worden verstuurd naar de korpsleiding, het managementteam, de voorzitter van de OR en de accountmanager van het ministerie van BZK. De rapportage bestaat uit een korte samenvatting van vier pagina's en een tientallen pagina's tellende bijlage met statistieken.

### **Een voorbeeld**

#### *Operational control*

Prestatieconvenant korps: algemene vergelijking van behaalde resultaten met afgesproken resultaten.

Highlights criminaliteitsontwikkelingen, uitgesplitst naar misdrijven en verdeeld naar districten met een vergelijking in de tijd (daling/stijging).

Beheersmatige gegevens: waarin een aantal specifieke prestatieafspraken de revue passeren (aantal tobiassen, aangehouden verdachten, staandhoudingen en verdachten OM, uitgesplitst naar districten).

Beheersmatige gegevens: waarin termijnoverschrijdingen rechtshulpverzoeken aan bod komen (ook convenantafpraak).

Doorlooptijden: waarin percentages zijn opgenomen per district over de gemiddelde doorlooptijd en een vergelijking in de tijd wordt gemaakt.

Er wordt verder gewerkt aan het betrouwbaarder maken van bron-systemen.

#### *Social control*

Ziektecijfers: in percentages uitgedrukt en gekoppeld aan beleidsvoorstellen.

Opleidingsbudget: hoeveel er dit jaar nog over is.

#### *Financial control*

Personeelsoverzicht aantallen: in- en uitstroomverwachtingen.

Begroting, budget en benutting.

Interne controle: met informatie over inkoopprocessen, liquiditeit en afboekingen derden.

*Ad 6e. Compstat goes Dutch: Operationeel Korpsmanagement Overleg*

In de jaren negentig wordt Giuliani burgemeester van New York. Hij benoemt William Bratton tot korpschef. Bratton heeft naam gemaakt als hoofd van de metropolitie. Voor het metrosysteem had Bratton strategieën in kaart gebracht die de criminaliteit moesten bestrijden. De muren van zijn kantoor hingen vol met twintig meter handgetekende kaarten die *Kaarten van de Toekomst* werden genoemd. Zij bevatten gedetailleerde gegevens over elk metrostation op alle lijnen en elke overval die er was gepleegd. Het idee was duidelijk, maar nooit eerder geprobeerd: 'go after the bad guys where the bad guys did their work and get them before they committed more crimes' (Remnick, 1997: 96). Met deze aanpak van criminaliteit in de metro heeft Bratton naam gemaakt (Punch, 2006).

Giuliani en Bratton zijn vastbesloten om het criminaliteitsprobleem in New York aan te pakken. Aanvankelijk wordt gesproken van *zero tolerance policing*. Maar dan komt, na de 'stille revolutie' in de politiezorg, de aandacht voor statistieken: het *Compstat-Model* wordt ontwikkeld. Het achterliggende idee is dat het korps zich dient los te maken 'uit zijn vastgeroeste gewoontes', die er bijvoorbeeld uit bestaan dat politieambtenaren niet uit de surveillancewagen komen en alleen achter meldingen aanhollen. Bratton neemt *intensieve surveillance*, *situatiegebonden misdaadbestrijding* en *informatietechnologie* als uitgangspunten. Hij introduceert 'Compstat' in het NYPD. Compstat staat voor *goede en tijdige informatie over criminaliteit* en het staat voor *verantwoording*. Daartoe worden Compstat-vergaderingen op het hoofdkwartier belegd. Districtschefs worden geconfronteerd met gegevens over patronen van criminaliteit met behulp van *digital mapping*. Zij worden ondervraagd over hun beleid met betrekking tot *hotspots* en aan hun prestatieverplichtingen gehouden (*hit the numbers*). Tijdens deze vergaderingen heerst een *agressieve, recht-voor-je-raapmentaliteit (kick ass)* en sommige officieren worden zelfs ontslagen omdat zij op deze bijeenkomsten slecht presteren (Punch, 2006).

'Maple presided over Compstat with humor, swagger, praise, or insult, depending on what was necessary. Once, when a chief named Anthony Simonetti seemed to be fudging his way through a report, Maple projected a picture of Pinocchio on the wall.'

REMICK, 1999. P. 97

Twee andere factoren zijn van belang. De districtschefs krijgen ook operationele steun en tactisch advies aangeboden; het gaat niet alleen om intimidatie en confrontatie. Daarnaast waren de bijeenkomsten toegankelijk voor toeschouwers; politici, bestuurders, beleidsmakers, academici en korpschefs uit meer dan 25 verschillende landen zagen het 'wonder' geschieden (Silverman, 1999: 123). Onder hen was ook een aantal Nederlandse politiemensen (Punch, 2006). Dit leidt tot *policy transfers*: Nederlandse politiefunctionarissen doen tijdens werkbezoeken aan New York kennis op over nieuwe politietechnieken en -tactieken.

Binnen een van de vijf onderzochte korpsen is een operationeel korpsmanagementteam ('Overleg') opgericht dat 'Compstat-achtige' elementen in zich draagt. Onder voorzitterschap van een lid van de korpsleiding presenteren vier districtschefs, die worden bijgestaan door enkele medewerkers, regelmatig de districtsprestaties van de afgelopen maanden.

*Compstat goes Dutch* is een van de monitoringinstrumenten, naast cijfersprekken en dashboards.

## 2.5 Aanvullende sturingsinstrumenten

De volgende vijf aanvullende sturingsinstrumenten zullen in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld worden:

- 1 sturing door opleiding;
- 2 sturing door benoemingen;
- 3 sturing door focus op informatieprocessen;
- 4 sturing door capaciteitsmanagement;
- 5 sturing op competenties en zingeving.

### *Ad 1. Sturing door opleiding*

Op 1 januari 2002 is de Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Politie (RTGP) in werking getreden. Daarmee is het mogelijk geworden het hanteren van geweldsmiddelen door politiemensen landelijk te toetsen. Om het niveau op peil te houden is voorgeschreven dat elke toetsplichtige minimaal 32 uur per jaar aan integrale beroepsvaardigheidstraining (IBT) dient te besteden. Het gaat hier om een gezamenlijke verantwoordelijkheid van werkgever (creëren van voorwaarden) en werknemer (op peil houden van vakkennis, vaardigheden en conditie). De uitvoering van de RTGP is als beheersonderwerp bij het Landelijk Kader Politie 2003-2006

gevoegd en is als zodanig ook in de prestatieconvenanten gekomen. In de onderzochte korpsen wordt inhoud gegeven aan de beroepsvaardigheden.

'IBT is de afgelopen jaren belangrijker geworden. Vroeger bestond geen verplichting. Of het nu ging om zelfverdediging of schietvaardigheden, het systeem hing als los zand aan elkaar. Nu worden de resultaten meegenomen in functioneringsgesprekken. Voor schietvaardigheid bijvoorbeeld krijg je twee herkansingen. Als je dan nog niet voldoet aan de eisen, moet je je wapen inleveren. Dat betekent in de noodhulp dat je niet naar buiten mag.'

RECHERCHEUR

'Toen ik hier in het district kwam, constateerde ik een gebrek aan zelfvertrouwen. Ja, ik geef toe: dat klinkt gek in een politieomgeving, maar het was zo. Dienders hadden op straat problemen met groepen Marokkanen die uitdagend gedrag vertoonden. Zij waren gewoon de baas niet meer op straat. Dus ben ik gaan sturen op zelfvertrouwen door te gaan oefenen met technieken voor aanhoudingen in groepsverband. Met behulp van AT-procedures zijn we gaan oefenen om snel en veilig een individu aan te kunnen houden binnen een groep. Deze procedures hebben invloed op de kwaliteit van handelen, maar hebben een nog groter effect op het zelfvertrouwen op straat.'

DISTRICTSCHEF

#### Ad 2. Sturing door benoemingen en promoties

In de grotere korpsen – en tot op zekere hoogte ook in kleinere korpsen – wordt meer op benoemingen en promoties gestuurd door een 'strategisch benoemingenbeleid'. Die vinden geleidelijk minder plaats op basis van een combinatie van anciënniteit, 'blauwe ogen' of informele (vriendschap)relaties met beslissers. Geleidelijk wordt meer gekeken naar kwaliteiten van (nieuwe) leidinggevendenden.

#### Ad 3. Sturing door focus op informatieprocessen

Informatiegestuurd politiewerk (IGP) wordt gezien als een sturingsconcept dat zich richt op de inzet van politiecapaciteit op basis van informatie. Informatie is daarbij de sleutel voor het politiewerk: het betreft zowel de sturing op informatie als sturing met informatie. In deze optiek wordt informatie bewust ingewonnen, veredelt en verstrekt en vindt op basis van



analyse daarvan een keuzeproces plaats. Dit keuzeproces resulteert in een inzet op prioriteiten, waarbij door een goede informatieverschaffing de werkzaamheden ook nog eens goed kunnen worden uitgevoerd. Inzet op prioriteiten betekent ook dat wordt duidelijk gemaakt waar prioriteiten niet liggen en waar dus minder of geen aandacht aan wordt geschonken. IGP betekent 'de goede dingen goed doen'. Voorwaarde om de goede dingen te kunnen doen is een goede informatiepositie.

In hoofdstuk 3 wordt meer uitgebreid ingegaan op ontwikkelingen die zich voordoen binnen informatieprocessen.

#### *Ad 4. Sturing door capaciteitsmanagement*

Capaciteitsmanagement ondersteunt idealiter de planning- en controlcyclus. Onlangs is een begin gemaakt met de invoering van het nieuwe sturingsinstrument Capaciteit Management Systeem. In de vijf onderzochte regio's wil men dit instrument gaan invoeren. Een enkele pilot wordt uitgevoerd. Maar er is nog een lange weg te gaan.

'De volgende stap is capaciteitsmanagement. De grote uitdaging is: hoe zeg maar 25 tot 30 procent van de operationele capaciteit te verschuiven naar andere momenten op de dag. Maar het is niet gemakkelijk dit in te voeren. Capaciteitsmanagement is soms nog een vies woord. Het is ook zo dat verschuivingen raken aan arbeidstijden en dus ook het loonzakje van functionarissen (overwerk). Het is een moeizaam proces. Toch staat of valt de verdere professionalisering bij de koppeling tussen beleid en strategie, middelen, leiderschap en flexibiliteit van de inzet. Anders loop je op één been. Het is niet alleen op korpsniveau. De landelijke projectgroep kenmerkt zich ook door veel gelul.'

CONTROLLER

In een van de onderzochte korpsen wordt sinds kort gestuurd op invoering van capaciteitsmanagement. In het beleidsplan:

'Op strategisch niveau vindt de sterktoedeling plaats naar primaire en secundaire (ondersteunende) processen. De vraag naar politie-inzet en het aanbod van politie-inzet op tactisch en operationeel niveau of de beschikbaarheid van de politiefunctie dienen doeltreffend en doelmatig op elkaar te worden aangesloten. Kernbegrippen bij capaciteitsmanagement zijn leiderschap en sturing. Capaciteitsmanagement gaat dan ook

veel verder dan het toepassen van een nieuw instrument. Het raakt de cultuur van de organisatie tot in de haarvaten. Capaciteitsmanagement ondersteunt de planning en controlecyclus in volle omvang. Aan meerdere districten heeft toepassing van het instrument al tot een doelmatiger inzet van mensen geleid. Inmiddels hebben alle operationele bureaus in meer of mindere mate invulling gegeven aan de noodzakelijke randvoorwaarden om het instrument toepasbaar te maken.'

#### Ad 5. Sturing op competenties en zingeving

'Prestatiesturing is in wezen natuurlijk sturen van mensen door hun kwaliteiten en beroepsvaardigheden te versterken. Hoe? Door competentie management. Dit is van de grond gekomen, maar is nog te weinig ontwikkeld. Nu is het nog veelal dat mensen worden beoordeeld op functieomschrijvingen die veelal gekoppeld zijn aan de rechtspositie. Dat is natuurlijk heel formeel. Competentiemanagement richt zich meer op de indicering van individuele kwaliteiten en ambities van mensen. Daadwerkelijke prestatie sturing kan een versnelling krijgen door verder te investeren in mensen. Die worden dan meer gemotiveerd en zijn dus beter te sturen. En, bovendien door aanvullende opleidingen voeren zij taken professioneler uit. We denken nog te juridisch en te formeel.'

CONTROLLER

'Sturing heeft ook een belangrijke "zachte" component. Prestatiecriteria vormen één kant van de medaille. De andere kant is hoe wij investeren in HRM-thema's. Hoe verhogen we de kwaliteit van mensen? Dit gebeurt nu met pilots met Persoonlijke Ontwikkelings Plannen (POP's) en Persoonlijke Activiteiten Programma's (PAP's). Hierin worden concrete afspraken gemaakt. Dit jaar voeren we een pilot in. Kern is dat wederzijdse verwachtingen worden uitgesproken en wederzijds doelstellingen worden geformuleerd. Deze worden in functioneringsgesprekken geëvalueerd.'

LID KORPSLEIDING

'We investeren in individueel gerichte opleidingen en opleidingstrajecten voor bepaalde primaire werkprocessen. Bijvoorbeeld voor operationeel leidinggevend zijn cursussen gegeven hoe om te gaan met ziek

teverzuim. En het heeft resultaat: ons ziekteverzuim is substantieel gedaald de laatste jaren.'

DISTRICTSCHEF

### Zingeving

In competentie managementtrajecten wordt de laatste twee jaar meer accent gelegd op zingeving van het politiewerk. Zingeving komt ook naar voren in de acceptatie van prestatiesturing op de werkvloer. In de politieliteratuur over beleidsvrijheid en de literatuur over prestatiesturing in andere sectoren is de verwachting dat 'weerstand' zal ontstaan.

In de praktijk ligt dit meer genuanceerd. Op de werkvloer wordt een aantal argumenten genoemd. In de eerste plaats wijzen respondenten in de uitvoering op de waardering die zij krijgen. Meer dan vroeger wordt inzichtelijk wat de individuele bijdrage is aan de ploeg. Regionale korpsuitgangspunten en regionale convenanten vormen niet het referentiepunt, maar groepsprocessen. In de directe werkomgeving wordt niet alleen duidelijk wat de individuele bijdrage is, maar ook wat naaste collega's nalaten te doen. De 'verstoppers' in de uitvoering komen 'bovendrijven'. Agenten die vinden dat zij een bijdrage leveren, ervaren dit als positief.

In de tweede plaats ontstaat op de werkvloer weer een zeker elan. Men lijkt meer betrokken te zijn bij het politiewerk. In een aantal interviews met personen op leidinggevend niveau worden soms woorden als 'trots' en 'beroepseer' gebruikt. Dat dit niet alleen politiek correct taalgebruik is van *management cops*, blijkt uit het feit dat in een van de onderzochte korpsen het initiatief voor een pilot Resultaatgerichte Afspraken is genomen op de werkvloer.

Zowel de waardering van prestatiesturing op de werkvloer als dit initiatief geven aan dat het onderscheid *management-* en *street cops* een veel te grove schematisering is.

### Glas half vol of half leeg?

De invoering van de hiervoor behandelde nieuwe sturingsinstrumenten verloopt schoksgewijs. Op verschillende plaatsen in deze tekst heb ik de tussenkop 'Glas half vol of half leeg?' opgenomen, om aan te geven dat sturing sterk in ontwikkeling is, maar dat tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat veel sturingsprocessen niet alleen tegelijkertijd lopen, maar ook variëren in de mate waarin zij doorwerken in de praktijk. In deze paragraaf is een reconstructie gemaakt van een aantal ontwikkelingen binnen

de bedrijfsvoering. Het verdient aanbeveling in de toekomst systematisch de implementatievraag te adresseren. Het Programma Politie en Wetenschap heeft een onderzoek lopen waarin in het bijzonder het INK-model kritisch wordt beoordeeld. Dit is een volgende stap in het empirisch onderbouwen van de invoering.

## 2.6 Sturing door middel van het ABRIO-model

In 1998 werd bij de Regionale Recherche Diensten van de regiokorpsen Rotterdam-Rijnmond, Midden- en West-Brabant en IJsselland de aanzet gegeven om in samenwerking met Andersson Elffers Felix (AEF) te starten met de ontwikkeling van een kwaliteitsinstrument voor de zware en georganiseerde criminaliteit, het Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolgging (KOV).

In de jaren daarvoor speelde de Parlementaire Enquêtecommissie Van Traa, waarvan de uitkomsten nog eens extra de noodzaak voor kwaliteitsverbetering in de opsporing aantoonde.

In latere instantie is ook het OM vanuit dezelfde behoefte betrokken geraakt bij de verdere ontwikkeling van het KOV. Daarbij ging het met name om de (kwalitatieve) vereisten die vanuit het OM aan de opsporing worden gesteld alsmede aan de daarop aansluitende vervolging.

De toepassing van het KOV beperkt zich niet alleen tot de 'zware en georganiseerde criminaliteit', maar is ook toepasbaar voor vormen van 'lokaal ernstige criminaliteit' of 'middencriminaliteit'. Het instrument is ter beschikking voor de gehele Nederlandse politie en het OM. Met het KOV is het mogelijk concrete informatie te verzamelen waarmee:

- het opsporingsonderzoek en de vervolging zowel tijdens het onderzoek als achteraf kunnen worden geëvalueerd, beoordeeld en bijgestuurd;
- informatie kan worden verzameld voor de zelfevaluatie in het kader van het INK-model;
- informatie kan worden verzameld voor het benoemen van verbeterdoelstellingen voor de opsporing en vervolging (planning en control).

Welke gevolgen heeft ABRIO voor de bedrijfsvoering? In de volgende paragrafen behandel ik de introductie van weegploegen; de standaardisering van onderdelen van het opsporingsproces.

### ABRIO in de praktijk

Een concreet gevolg van ABRIO is de geleidelijke professionalisering van de besluitvorming: moet een zaak wel of niet worden opgepakt?

In de opsporing is in de regiokorpsen meer structuur gebracht door de oprichting van weegploegen. De functie van weegploegen is om op grond van prioriteiten en lijsten met criteria (haalbaarheid, enzovoort) een keuze te maken om zaken wel of niet in behandeling te nemen. Een officier van justitie beslist mee in de weegploeg.

In enkele regio's is sprake van een centralisering van dit instrument: de weegploegen zijn in de eerste jaren voornamelijk op districtsniveau werkzaam geweest, maar nu is sprake van een beweging in de richting van de regio. Dit betekent dat een meer afgewogen beslissing kan worden genomen: niet alleen op grond van prioriteiten en criteria, maar ook van beschikbare capaciteit.

'Wat het verschil met vroeger was? Vroeger werd uit de ruif van zaken een keuze gemaakt, veelal ook nog eens op grond van persoonlijke interesses van betrokkenen.'

DISTRICTSCHEF

Disciplineren van opsporingsprocessen vindt ook plaats doordat meer structuur is gekomen in de wijze van verslaglegging.

'Prestatiecontracten hebben invloed op al lopende processen, zoals functioneringsgesprekken, maar in het bijzonder de standaardisering in dossiervorming. Doorlooptijden en bepaalde faseringen in de administratieve processen worden beter bewaakt.'

RECHERCHEUR

Het ABRIO-model zorgt, net als het INK-model, voor standaardisering: meer processen kunnen eenvormiger worden uitgevoerd door de introductie van formats voor specifieke taken.

'Standaardisering zie je bijvoorbeeld in de wijze waarop een woninginbraak wordt opgenomen en behandeld; of een aangifte en een verkeersongeval. Hiervoor zijn nu procedures waardoor eenduidigheid komt in de wijze waarop wij werken. Dat was vroeger wel anders, toen werd op verschillende wijze een registratie gemaakt. De omslag is rond

1995 gekomen en pas in 2000 ging ik het echt merken. Als processen op orde zijn, is sturing makkelijker.'

RECHERCHEUR

Het ABRIO-model veroorzaakt stroomlijning van politie- en justitieprocessen. Het model is aanvankelijk binnen de politie ontwikkeld en geïntroduceerd, maar gaandeweg is het OM betrokken geraakt.

'De ontwikkeling binnen de opsporing? Het OM is inhoudelijk meer betrokken. Er is iets meer sturing (zeker na Van Traa). We werken meer met protocollen, zoals dossiervorming, PD-management, en de leider van het onderzoek werkt meer volgens richtlijnen en procedures. Ook functiedifferentiatie op basis van individuele capaciteiten, gevolgd door opleidingen, vind ik een goede zaak. De TR werkt ook veel professioneler dan vijf jaar geleden.'

RECHERCHEUR

*Naarmate standaardisering zich verbreidt, wordt het gemakkelijker de voortgang van processen en procedures te bewaken. Net als het INK-model heeft het ABRIO-model geleid tot monitoringsimpulsen. Er komt meer transparantie in de bedrijfsvoering. En meer transparantie maakt meer monitoring mogelijk.*

'De monitoring van onderzoeken is toegenomen. In de opstartfase wordt een zaaksplan gemaakt. Hierin wordt geformuleerd wat voor soort van informatie uit welke bronnen moet worden gehaald. Ook wordt een taakverdeling gemaakt: wie doet wat, wanneer, hoe en nu ook hoelang. Er worden dus begrenzingen aangebracht in de tijd. Dit gebeurde vroeger veel minder. Onderzoeken hadden dan ook nog wel eens een open einde. Nu wordt eerder gezegd: we stoppen. Wat ook verandert, is het niveau waarop keuzes worden gemaakt of zaken wel of niet in onderzoek worden genomen. Dit gebeurde op districtsniveau. Nu op regioniveau. Dit betekent een centralisering van de opsporing. In een overleg met de regionale chef recherche, het OM en districtschefs worden keuzes gemaakt. Het rechercheproces wordt daardoor directiever. Er komt meer eenheid in.'

RECHERCHEUR

### *Glas half vol of half leeg?*

De beeldspraak van het halfvolle of halflege glas is in het bijzonder van toepassing op de invoering van het ABRIO-model. Pas in januari 2004 is dit model landelijk als standaard ingevoerd. Het volgende citaat raakt de kern van de 'glasmetafoor' en wordt door meerdere respondenten beaamd.

'De implementatie van ABRIO kent vele geboorten, weinig opgroeien en vroegtijdige sterfgevallen. Het is een zeer diffuus geheel.'

RECHERCHEUR

## 2.7 Sturing door leiderschap: nieuwe 'blauwe bazen'

Sturing heeft een 'harde' en een 'zachte' component. De 'harde' component omvat structuren, processen, procedures en beleid. In het INK-model bestaat aandacht voor deze 'harde' component. Ook in het ABRIO-model ligt een grote nadruk op 'harde' onderwerpen als standaardisering en formele sturing door middel van bureaucratische procedures (doorlooptijden, dossiervorming, enzovoort).

De 'harde' component in zowel het INK-model als het ABRIO-model is van belang voor de verdere professionalisering van de Nederlandse politie, maar kan niet los worden gezien van de meer 'zachte' sturingselementen. Niet voor niets heeft een van de negen aandachtsvelden van het INK-model betrekking op leiderschap en een ander op medewerkers. De WRR en Tjeenk Willink (vice-voorzitter van de Raad van State) wijzen in 2004 op het feit dat wij de afgelopen 25 jaar veel aandacht hebben besteed aan beleidsvoorbereiding en beleidsvaststelling, maar dat de uitvoering een sluitstuk was. Nu wordt vastgesteld dat ergens onderweg het management de verbindingen met de uitvoerders is kwijtgeraakt: de onderwijzers, de verpleegsters en de politiemans op straat. Uitvoering van beleid kan pas plaatsvinden als sprake is van een herstel van verbindingen tussen leidinggevend en uitvoerders. De wijze waarop leiding wordt gegeven en medewerkers worden gemotiveerd is van belang voor sturing.

In de (inter-)nationale politieliteratuur bestaat een dominante focus op de beleidsvrijheid van individuele politiefunctionarissen en de grote waterscheiding tussen *management-* en *street cops*. De literatuur waarop onderzoekers zich baseren is een kwart eeuw oud. In de afgelopen jaren is echter al

een aantal kanttekeningen gezet bij de veronderstelde grote kloof tussen leidinggevend en uitvoerders.

'Politie-managers hebben meer mogelijkheden het werk van politie-agenten te beïnvloeden dan zij zelf vaak denken. Het draagvlak onder uitvoerende politiemensen voor streng optreden van politie-managers tegen normovertredingen van collega's, zoals onrechtmatig optreden, is groot (...). Politie-managers dienen gebruik te maken van dit machtsreservoir.'

(VAN DE TORRE, 1999)

'Beleid, de veralgemenisering van leidinggeven, meestal op het niveau van de hele politieorganisatie of grote delen ervan, lijkt veel minder van invloed te zijn op het gedrag van politiemensen dan de manier van leidinggeven binnen die organisatie.'

(VAN REENEN, 2004)

'(...) op geen enkele manier blijkt dat er een verschil is in de morele kompassen van uitvoerders en bazen (...) de tegenstelling tussen de "straat" en het "management" wordt echter niet aangetroffen.'

(VAN BEERS, 2000, OVER DENKERS)

'(...) de in de laatste tien jaar afgenomen afstand tussen leidinggevend en uitvoerend.'

(NAEYE E.A., 2003; LASTHUIZEN, 2003)

'(...) er is kennelijk een uniforme ethiek voor de inhoud van het politiewerk, naast de tweedeling.'

(VAN REENEN, 2004)

#### Ontwikkelingsperspectief

De bevindingen uit mijn onderzoek bevestigen deels de kanteling die deze Nederlandse politieonderzoekers de afgelopen jaren hebben aangegeven. De verschillen tussen de leiderschapslagen en de uitvoering zijn kleiner dan algemeen wordt verondersteld. Verder is het van belang om veel meer differentiatie aan te brengen in het algemene leerstuk van 'de beleidsvrijheid' van 'de politie'. Het maakt dunkt mij nogal wat uit of dit wordt betrokken op zulke uiteenlopende operationele processen als: opnemen aan



gifte, ME-optreden, instappen door een AT, een verhoorsituatie of het functioneren van een buurtregisseur. Er worden te grote politieverhalen verteld over te algemene onderwerpen. Ook hier is een ontwikkelingsperspectief op zijn plaats om veranderingen te duiden.

'In de tijd doen zich veranderingen voor. In de vroege jaren zeventig was de baas de baas. In de jaren daarna, tot eind jaren negentig, zijn we de baas bij zijn voornaam gaan noemen. Dat is nog tot daaraan toe, maar er heerste een "alles-moet-kunnenmentaliteit". Het ontbrak aan lef om daadwerkelijk baas te zijn. Eind jaren negentig treedt een nieuwe generatie aan. Deze zit er "strakker" in. De vrijblijvendheid wordt minder.'

LID KORPSLEIDING

Door alle onderzochte korpsen worden dergelijke uitspraken gedaan. Interessant is dat dit niet alleen gebeurt door leidinggevendenden (politiecorrecte of sociaal wenselijke antwoorden), maar ook op uitvoerende niveaus vind ik bevestiging van een zekere omslag.

'De generatie van nu afredende korpschefs hechte sterk aan het leerstuk van de professionele autonomie. De POS-generatie is deels geïnspireerd door het Arnold Cornelisse-denken (die veel les gaf in Warnsveld over professionele autonomie). Sturing had meer de betekenis van communicatieve processen met veel intervisie-elementen. Het was een soort van geloof. De politieorganisatie was eigenlijk een soort maatschap, net als specialisten. Binnen die maatschap bestond een grote mate van autonomie. Zowel tussen leidinggevendenden onderling, als van boven naar beneden. Sturing vond plaats via *coaching*, begeleiding en stimuleren. Als sturing al plaatsvond. Ook het denken in termen van producten leefde niet. Ik heb in die tijd eens voorgesteld "Tobiassen" op te tellen, om een overzicht te krijgen. De korpschef zei: 'Forget about it.' Dat was de cultuur hier in het korps.'

DISTRICTSCHEF

De veranderingen binnen leidinggevende processen lopen in de tijd gelijk op met de introductie van het INK-model. Met de nadruk op processen komt ook het leiderschapsproces meer in beeld en krijgt het meer aandacht:

'Het concept van de zelfsturende professional leefde sterk. Eigenlijk betekende dit dat een grote mate van vrijblijvendheid bestond. Een kritische houding ten opzichte van elkaar was geen onderdeel van de cultuur (non-interventieprincipe). Het kon in die tijd.'

DISTRICTSCHEF

De zelfsturende professional vindt zichzelf terug in een andere tijd, waarin beleids- en beheerscycli en verantwoordelijkheidstoedelingen plaatsvinden. De zelfsturende professional komt terecht in een nieuwe bedrijfsmatige context. De overgang gaat niet vanzelf. Zoals bij iedere verandering bestaat weerstand.

'Nieuwe concepten als INK en later ABRIO pasten niet in het concept van de zelflerende professional, dus werden die niet geïmplementeerd.'

DISTRICTSCHEF

#### Nieuwe 'blauwe bazen'

Vanaf het midden van de jaren negentig tot aan de dag van vandaag is sprake van een overgangssituatie: geleidelijk vindt het INK-model zijn weg en gaat effect sorteren. In deze overgangssituatie treedt een nieuwe generatie politiebazen aan in een periode die zich niet alleen kenmerkt door de invoering van nieuwe sturingsinstrumenten, maar ook door de uittocht van een generatie blauwe bazen die carrière heeft gemaakt in de jaren zeventig en tachtig (Boin e.a., 2003). De nieuwe 'blauwe bazen' zijn anders.

'Leiderschap bestaat uit drie dingen: 1) opgroeien op en met de werkvloer, 2) persoonlijke contacten en relaties aangaan met mensen en interesse tonen. In het bijzonder dit laatste, en 3) inzicht hebben in onderlinge verhoudingen op de werkvloer.'

RECHERCHECHEF

In veel interviews met leidinggevendenden bestaat een dergelijke instelling.

'Ik verwacht ongevraagd belangstelling, zowel van leidinggevendenden als collega's. Dit is veranderd. Er wordt meer gepraat over inhoud, er worden meer gesprekken gevoerd. Dat was tien jaar terug heel anders. Toen bestond meer afstand tussen leiding en uitvoering.'

RECHERCHEUR

---

Er is sprake van een grotere mate van operationele betrokkenheid.

'De verklaring voor die operationele betrokkenheid is in het bijzonder de procesoriëntatie op het districtsniveau (procesportefeuilles). Dit heeft een verandering in gang gezet. Daar bovenop kwamen de prestatieconvenanten. Hierdoor zijn leidinggevendenden zich nog meer met inhoud en sturing, gaan bezighouden. Ze moesten wel.'

RECHERCHEUR

In het districtsplan 'Ontwikkeltraject leiderschap en professionalisering 2004-2006' (september 2004) wordt verwezen naar de INK-kwaliteitscyclus. Los van de inhoud is de toon interessant, omdat deze iets zegt over de mindere vrijblijvendheid. Hier volgen enkele zinsneden.

'Het traject is niet vrijblijvend. Gewenst gedrag dient beloofd te worden, ongewenst gedrag gesanctioneerd (...).'

'(...) dienen duidelijke doelstellingen te formuleren met concrete ondubbelzinnige doelen (...).'

'De hoofdmedewerker wordt nadrukkelijker gepositioneerd. Zij zijn de eerste leidinggevendenden binnen het proces. En, omdat zij de meest constante factor binnen de ploegen zijn, hebben zij grote invloed op de manier van werken en op het tot stand komen van ons product (...).'

'(...) er dient duidelijk omgegaan te worden met niet slecht of slecht functionerende medewerkers. Op een procesmatige wijze (aanspreken op gedrag) moet de leiding laten merken dat het menens is en dat er korte metten gemaakt wordt met gedrag dat niet geaccepteerd wordt.'

Leidinggevendenden reflecteren voor zichzelf en met anderen over de wijze waarop leiding dient te worden gegeven.

'Wat voor mij criteria zijn voor sturing van de werkvloer? In de eerste plaats de afspraken die in districtsplannen zijn gemaakt. Bijvoorbeeld: zoveel veelplegers. In de tweede plaats de toenemende communicatie via intranet, maar ook direct door e-mail tussen functionarissen. In de derde plaats de rol van de wijkteamchef. Hij evalueert maandelijks en

dat is nu makkelijker dan vroeger omdat concrete resultaten zijn benoemd. Maar, het zijn niet alleen de resultaten. Veel hangt af van positieve sancties, van stimulering. In de vierde plaats is de informatievoorziening tijdiger door de briefings voor aanvang van de dienst.'

RECHERCHEUR

Nieuwe criteria voor goed leiderschap komen tot ontwikkeling.

'Wat een goede rechercheleider is? Hij moet affiniteit hebben met het werk; hij moet een klein beetje kunnen meepraten over de inhoud en hij moet af en toe met zijn poten op de tafel durven slaan. Dat laatste is in het bijzonder belangrijk. Rechercheurs zijn vaak eigenwijze klootzakken die van tijd tot tijd een beredeneerde grote bek moeten krijgen. Anders hebben ze geen respect voor hem en lopen ze over chefs heen.'

RECHERCHEUR

Wat vindt de straat level-man van die leiderschapseuforie?

'Er is een ommekeer in het denken van medewerkers (...) er is minder vrijblijvendheid. Chefs spreken medewerkers meer aan, maar ook onderling spreekt men elkaar meer aan op gedrag.'

RECHERCHEUR

'Kenmerken van de cultuur? De stijl van leidinggeven is directiever geworden. Er bestaan verschillen tussen stads- en buitendistricten. Er is een tendens om meer grip te krijgen op de buitendistricten. Hoe? Door slimme benoemingen.'

MILIEUFUNCTIONARIS

Leiderschap lijkt onder de oppervlakte van management-mumbojumbo en andere goed lopende teksten zonder tastbare inhoud toch in de eerste plaats betrekking te hebben op de toename van conversaties binnen de politie: over de richting, over de wijze waarop en over de voortgang. Er komt binnen de politiecultuur meer ruimte voor deze conversaties.

'In veel districten in ons korps zijn leiderschapstrajecten gestart. We zijn in gesprek met leidinggevendenden in de districten en zij weer met

middenmanagementfunctionarissen. Er is veel aandacht voor leiderschap. Dit is iets van de laatste twee jaar.'

LID KORPSLEIDING

'De meer subjectieve, cultuurkant van de organisatie, met veel persoonlijke aandacht voor elkaar is van belang voor leiderschap. Naast de "harde" veiligheidsresultaten gaat het dan om binden, sturen en motiveren (zingeving). Kortom, wat heb je nodig om je werk met plezier te doen. De volgende competenties als leider heb je hiervoor nodig: integer, moedig, creatief, ondernemend, sociaal, empathisch, maatschappelijk georiënteerd, resultaatgericht en politie/bestuurlijk gevoelig. Op landelijk niveau zijn deze negen competenties benoemd.'

DISTRICTSCHEF

#### *Leiderschap en prestatieconvenanten*

De geleidelijke aandacht voor leiderschap (en motivatie en zingeving) krijgt een impuls door de invoering van de prestatieconvenanten.

'In werkoverleg wordt regelmatig gepraat over het "gevaar" van *easy targets*. Ik vind dat een kwalijke manier van politiebedrijven. Het is negatief. Wij hebben discussies over individuele bekeuringen en ik corrigeer in werkoverleg als ik vind dat iemand is doorgeschoten. Hij moet dan een goed verhaal hebben. Het is een voortdurend proces. Niet alleen in het werkoverleg, ook in functioneringsgesprekken komt het onderwerp terug.'

WIJKTEAMCHEF

Een belangrijk kenmerk van de (inter-)nationale politiecultuur is het non-interventiekarakter: er bestaat een grote mate van tolerantie voor gedrag en houding waarop politiemensen elkaar niet aanspreken. Hier lijkt sprake te zijn van een zekere herdefiniëring.

'Het individueel aanspreken van functionarissen is toegenomen doordat van iedere functionaris wordt bijgehouden wat, waar en op welk tijdstip hij iets muteert. De mutaties worden uitgesplitst naar individuele functionarissen en kunnen per week, maand of jaar worden uitgeprint.'

RECHERCHEUR

### 'Glas half leeg of half vol?'

In de onderzochte korpsen zijn leiderschapsprojecten gestart. De grote korpsen zijn hier eerder mee begonnen. In de meeste gevallen is men begonnen met pilots in de binnenstadsdistricten. Leiderschap is, zoals gezegd, een van de aandachtsgebieden van het INK-model.

Er is een beweging in gang gezet, en op dit terrein is een aantal kleine veldslagen gewonnen, maar de oorlog nog zeker niet. Een *quick scan* (2004) in een binnenstadsdistrict van een groot korps brengt de volgende aandachtspunten in beeld:

- *ten aanzien van leidinggeven*: er is geen eenduidige stijl van aansturen, er is een tekort aan procesmatige vaardigheden bij leidinggevendenden, er zijn grote verschillen in kwaliteit, er is onvoldoende aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en er bestaat onduidelijkheid over verwachtingen en competenties;
- *ten aanzien van eenduidige sturing*: meervoudige sturing en normstelling hebben geleid tot verschillende percepties van bewustwording in functioneren en er zijn grote verschillen waarneembaar tussen de verschillende organisatieonderdelen met betrekking tot saamhorigheid en eenduidigheid;
- *ten aanzien van sturing op output*: dit is voor velen een nieuw fenomeen dat verschillend wordt ingevuld en voor de chefs veel investering in tijd met zich brengt;
- *ten aanzien van woorden en normen*: het bespreekbaar maken en corrigeren is nog geen gemeengoed onder leidinggevendenden;
- *ten aanzien van machts- en invloedsverhoudingen*: daar waar de formele leiding het in het verleden heeft laten afweten, zijn informele leiders ontstaan met grote invloed en er is geen cultuur van elkaar aanspreken op gedrag en lerend vermogen;
- *ten aanzien van veranderingsvermogen, veranderingsbereidheid en lerend vermogen*: de behoefte en bereidheid om (zelf) te veranderen wordt door velen (nog) niet gedragen en er wordt te weinig geleerd van gemaakte fouten.

Dit district is natuurlijk niet de maat der dingen, maar ook in andere districten tref ik het halflege/halfvolle glas aan.



'Leiderschapsveranderingen? Ja, en neen. Er wordt nog te veel aan opleidingen gedaan, cursussen gevolgd en naar abstract gelul geluisterd. Dus zeg ik neen. Maar het ligt genuanceerder. De afstand tussen leidinggevend en uitvoering wordt wel degelijk kleiner. Afstanden worden kleiner. De belangrijkste impuls is dat resultaten zijn benoemd en dan komt leiderschap in beweging. Leiders moeten wel, want nu wordt gezegd: hoe kan dat dan? Dat is een groot verschil met de recente politiemiddeleeuwen.'

CONTROLLER

'Nu doelstellingen helder worden, is sprake van een geleidelijke kanteling van de cultuur. De werkvloerbetrokkenheid wordt ook groter dan voorheen. Maar het is een stap vooruit en twee stappen terug. Er zijn nog veel mensen die te defensief zijn. Zich te bedreigd voelen. Niet openstaan voor kritiek. Er is sprake van een kanteling in de cultuur. Zeker, maar de overgang is broos.'

DISTRICTSCHEF

'Ik heb nooit een functioneringsgesprek gehad (twintig jaar werkzaam). Nu wordt dat ingevoerd. We staan aan het begin.'

MILIEUFUNCTIONARIS

## 2.8 Sturing door prestatieconvenanten: katalysator lopende processen

'Sturing vindt plaats door de planning-en-controlcyclus sinds het begin van de jaren negentig. Die hebben geleid tot de invoering van maandrapportages van districten aan de korpsleiding. Dit is al vijf, zes jaar terug gebeurd. De invoering van de prestatieconvenanten zijn daarvan niet de oorzaak, wel hebben zij gewerkt als verdere katalysator van een proces dat al liep.'

CONTROLLER

### Ontwikkelingsfasen

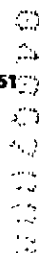
Prestatiesturing kent twee fasen. In de eerste fase, ruwweg vanaf de reorganisatie in 1993 tot de dag van vandaag, heeft de politie een aantal sturingsmodellen en -instrumenten en operationele strategieën geïntroduceerd en ingevoerd. De nadruk ligt op kwalitatieve sturing door een grote-

re procesoriëntatie. De betrokkenheid van de rijksoverheid is in deze periode niet groot, maar neemt in die periode wel geleidelijk toe.

In de tweede periode (1997-2005) neemt de betrokkenheid van de rijksoverheid toe. Daarvan zijn de volgende voorbeelden te noemen.

- De evaluatie van het politiebestel (1997) leidt tot de formulering van toetsbare landelijke beleidsprioriteiten en de instelling van afstemmings- en verantwoordelijkheidsoverleg tussen korpsbeheerders en de minister, met als doel de landelijke en regionale prioriteiten op elkaar af te stemmen (Van Sluis en Van Thiel 2003).
- De nota 'Bestel in Balans' (1999) benoemt meer sturingsmogelijkheden voor de minister. Voorbeelden zijn: aanwijzingen voor het opnemen van landelijke thema's in regionale beleidsplannen volgens een vast stamien dat vergelijking mogelijk maakt, de aankondiging van een landelijke beleids- en beheerscyclus en de landelijke politiebrieven, landelijke eisen aan het format van beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten.
- De Politiewet wordt gewijzigd (in 2000); voor de politie worden vierjaarlijkse nationale beleidsplannen vastgesteld en het eerste Beleidsplan voor de Nederlandse politie is het gevolg. Er worden beleidsthema's geformuleerd waaraan de korpsen zich dienen te houden.
- Tussen korpsbeheerders en de minister worden afspraken gemaakt over een stelsel van prestatiefinanciering; de landelijke beleidscyclus wordt geëvalueerd en de informatievoorziening bij de politie wordt door Berenschot onderzocht, wat resulteert in aanbevelingen voor verdere verbetering en stroomlijning (2001).
- Het rapport 'Zicht op taakuitvoering politie' (2003) over de Nederlandse politie en de prestatieconvenanten wordt geëvalueerd door de Algemene Rekenkamer en het landelijk kader. Het wetsvoorstel Versterking beheersbevoegdheden wordt ingediend. En het rapport van de commissie-Leemhuis verschijnt in 2005.

In beide fasen wordt intern (in de eerste fase) en extern (in de tweede fase) de kwaliteit van de bedrijfsvoering benadrukt. Zoals gezegd hebben de prestatieconvenanten (2003) als een katalysator gewerkt op dit proces. Er is sprake van een toenemende wens naar operationele betrokkenheid. De wens wordt geuit door de rijksoverheid en door het politieleiderschap.





## 2.9 Wat zijn de belangrijkste doelen van prestatiesturing?

Wat zijn de belangrijkste doelen, intern en extern, die met prestatiesturing worden nagestreefd? In hoeverre voorzien sturingsmodellen of -instrumenten in sturing op gekwantificeerde doelen en welke doelen zijn dat (targets, outcomes, output)?

De belangrijkste doelstelling van de prestatieconvenanten is kwantificeerbare doelstellingen voor de output (in het bijzonder een aantal justitiële doelstellingen, maar ook een aantal bedrijfsmatige doelstellingen als bereikbaarheid en ziekteverzuim) te introduceren in de politieorganisatie. De prestatieconvenanten vermelden concrete doelstellingen. Zo dient het aantal verdachten van wie een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM in 2006 te zijn gestegen met 40.000 ten opzichte van het aantal in 2002; het aantal boetes en transacties dat voortkomt uit staandehoudingen dient in het jaar 2006 te zijn toegenomen met minimaal 180.000 ten opzichte van het aantal van het jaar 2002. Ook voor verbeteringen van de doelmatigheid (o.a. doorlooptijden jeugdige veelplegers, telefonische bereikbaarheid, ziekteverzuim) zijn concrete doelstellingen opgenomen.

In hoeverre worden deze kwantitatieve doelstellingen gerealiseerd, welke criteria worden hiervoor gehanteerd en wie meet deze?

De kwantitatieve doelstellingen zoals genoemd in de prestatieconvenanten zijn in 2004 en 2005 door alle regiokorpsen gehaald. Respondenten maken een onderscheid tussen justitiële doelstellingen en de andere doelstellingen. De meeste discussies gaan over de justitiële doelstellingen. Het zijn in het bijzonder deze doelstellingen waarvan menigeen zegt dat 'deze met twee vingers in de neus worden gehaald'. In hoeverre de andere doelstellingen worden gehaald, is nog minder eenduidig te beantwoorden. Ook al omdat de convenantperiode tot in 2006 loopt.

## 2.10 Conclusies

Hessing, de toenmalige korpschef, doet begin jaren negentig de inmiddels fameuze uitspraak dat ieder verband tussen wat de korpsleiding beslist en wat op de werkvloer wordt uitgevoerd op louter toeval berust. De bedrijfs-

voering – tot eind jaren tachtig, begin jaren negentig – heeft een 'laissez-faire-karakter'. De bedrijfsvoering in 2005 is transparanter. Op verschillende niveaus is sprake van een geleidelijk toenemende sturing en disciplinerend van primaire werkprocessen.

Er kunnen drie conclusies worden getrokken: over kwalitatieve verbeteringen, over kwantitatieve verbetering en over de verschillende tempo's waarin de verschillende sturingsmodellen en -instrumenten worden ingevoerd.

#### *Kwalitatieve verbetering: focus op processen*

Prestatiesturing heeft in de periode 1993-2005 vooral geleid tot kwalitatieve verbeteringen. De wijze waarop de politiezorg in de meest brede zin van het woord wordt uitgevoerd wordt geleidelijk op een kwalitatief hoger plan getrokken door invoering van de genoemde sturingsmodellen en -instrumenten.

De sturing binnen de politieorganisatie is verder toegenomen door een grotere operationele betrokkenheid van leidinggevenden. Op verschillende niveaus is nu sprake van verantwoordelijkheidstoedelingen (zowel op regiokorps-, districts-, unit-, wijk- en ploegniveau als op individueel niveau). Hierdoor wordt de vrijblijvendheid in de uitvoering geleidelijk minder. De klassieke politievraagstukken (de kloof tussen management- en street cops en het street level bureaucracy-karakter) worden deels gherdefinieerd. In hun klassieke betekenis zijn deze begrippen een karikatuur geworden. De politieliteratuur hierover is inmiddels ruim een kwart eeuw oud.

#### *De kwantitatieve verbetering: focus op output*

De prestatieconvenanten hebben als een katalysator gewerkt op zowel de bedrijfsvoering als het politieleiderschap. De convenanten zijn 'geïnjecteerd' in een bedrijfsvoering die in ontwikkeling is en hebben een aanjagende functie op lopende veranderingen.

In de periode 2003-2005 ontstaat een (nog) grotere druk op leidinggevenden om de politieorganisatie gericht te laten werken (dus aandacht voor sturing, monitoring en evaluatie) en in het bijzonder om de kwaliteit van de informatiehuishouding te verbeteren.

Er is dus meer druk ontstaan op leidinggevenden om (nog) meer sturing te geven aan primaire werkprocessen: de kwantitatieve targets dienen gehaald te worden. De operationele betrokkenheid neemt dan ook (nog) meer toe. Binnen de onderzochte korpsen wordt daardoor meer resultaat-

gericht en efficiënter gewerkt in vergelijking met de periode voor de invoering van de prestatieconvenanten.

#### *Glas half vol of half leeg?*

De sturingsmodellen en -instrumenten worden in verschillend tempo ingevoerd. Het INK-model is een landelijke standaard die in 1993 werd geïntroduceerd. In de jaren daarna heeft het zich kunnen ontwikkelen tot een model dat het bedrijfsmatig denken en handelen verder heeft geïntroduceerd binnen de politie.

Andere sturingsmodellen en -instrumenten zijn later geïntroduceerd en verschillen onderling wat de mate van borging betreft. Er bestaan verschillende invoeringstempo's binnen en tussen korpsen.

Een beeld dringt zich op van een groot schaakbord waarop de rijksoverheid en politieleiders om de beurt – maar vaak ook gelijktijdig – een zet doen ter verhoging van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en van de kwantitatieve output van de politie. De bedrijfsvoering is – zeker als we in aanmerking nemen dat die zich in een ontwikkelingsfase bevindt – geprofessionaliseerd, maar er lopen nu wel veel veranderingsprocessen tegelijkertijd. Het is de vraag of de samenhang daartussen overal even duidelijk is en of, nu de projecten over elkaar heen buitelen, betrokkenen wel de kans krijgen om de afzonderlijke processen volledig in te voeren. Hierop kom ik terug in hoofdstuk 5 en 6.

## Informatieprocessen

### Vraagstelling 2: Informatie

Op welke wijze is de verwerving, verwerking en gebruik van (management)informatiesystemen georganiseerd en hoe effectief/efficiënt zijn deze?

### 3.1 Inleiding

Meermalen is in het (recente) verleden vastgesteld dat informatie binnen de Nederlandse politie (te) vaak gescheiden en 'verticaal' is opgeslagen, waardoor er geen of onvoldoende onderlinge samenhang tussen informatiestromen aanwezig is. Het gevolg is een gebrekkig en onvolledig landelijk, regionaal en lokaal overzicht van en inzicht in de beschikbare informatie en kennis.

In een rapport van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid van het ministerie van BZK wordt geconcludeerd dat door regiokorpsen een aantal ontwikkelingen in gang is gezet waaruit blijkt dat informatie een strategisch onderwerp binnen de politie is geworden. Hierbij wordt verwezen naar de beschrijving van werkprocessen (ABRIO en Ordenings Methodiek Processen (OMP), informatiegestuurde politie (IGP), verbreding van de werkzaamheden van de regionale Infodesks van uitsluitend opsporingsinformatie naar politie-informatie en het project Landelijke Informatie Coördinatie). De korpsen staan hiermee aan de vooravond van de overgang van een meer activiteitgerichte naar een procesgerichte organisatie.<sup>9</sup>

Ook op het gebied van ICT zijn ontwikkelingen gaande met als doel te komen tot één informatiehuishouding voor de Nederlandse politie.<sup>10</sup> Iedere

<sup>9</sup> Inspectie OOV-rapport.

<sup>10</sup> In november 2003 bracht de Algemene Rekenkamer (AR) een rapport uit over de stand van zaken van de ICT-ontwikkelingen bij de politie. De AR concludeerde dat bij de politie en het ministerie van BZK ondertend wordt dat de bestaande applicaties en de technische infrastructuur dringend aan vernieuwing toe zijn. De AR constateert dat er bij alle betrokkenen bij de politie een grote mate van bereidheid is om samen te werken, maar tegelijkertijd ook dat de complexe inrichting van de informatiehuishouding belemmerend werkt voor een vlotte uitvoering van de besluiten.



politiefunctionaris moet uiteindelijk op een eenduidige wijze toegang hebben tot en gebruik kunnen maken van de informatie die nodig is om de politietaak goed te kunnen uitvoeren. De uitvoering van dit gezamenlijke programma wordt ondersteund en uitgevoerd door twee coöperaties die de vraag- en aanbodzijde op het gebied van ICT op elkaar afstemmen. Voor de vraagzijde (informatiemanagement) is dit de Coöperatie Informatiemanagement Politie (CIP) en voor het verzorgen van het aanbod (infrastructuur) is de ICT-service Coöperatie Politie, Justitie en Veiligheid (ISC) in het leven geroepen.

Het tempo van realisatie van dit beleid is onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende financiële middelen en de capaciteit van de korpsen om de nieuwe ontwikkelingen te implementeren.

Als onderdeel van de meerjarenafpraak (eerder aangeduid als de *package deal*) zijn tussen de minister van BZK en de korpsbeheerders op dit terrein nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop een en ander in de komende jaren vorm en inhoud zal moeten krijgen.<sup>11</sup> Afgesproken is dat de korpsen de komende jaren toewerken naar een totaal ICT-budget dat zich bevindt op een indicatieve streefwaarde van 13 procent van de beschikbare middelen.

#### *Bedrijfsvoering en informatiesturing: crisis en kansen*

Uit ervaringen in binnen- en buitenland blijkt dat er met informatiegestuurde politie meer en betere resultaten in de aanpak van criminaliteit kunnen worden geboekt door een optimale inzet van mensen en middelen gericht op duidelijk benoemde doelen (Inspectie OOV, 2005).

IGP is een sturingsmodel op basis waarvan het politiewerk gericht, meer gestructureerd en intelligenter kan worden uitgevoerd. Op deze wijze moet het mogelijk worden steeds heldere keuzes te maken – vóór, tijdens én na het werk – waardoor een maximaal resultaat wordt bereikt. IGP is voortgekomen uit het landelijke ABRIO-project en informatiegestuurde opsporing, die voornamelijk zijn gericht op de opsporing. Omdat informatie gestuurd werken verder gaat dan alleen de opsporing, is met informatiegestuurde politie de verbreding gemaakt naar het totale politiewerk.

---

11 *Ideën*.

In het voorgaande is in vogelvlucht de beleidsmatige context van informatieprocessen weergegeven. In onderhavig hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag of de prestatieconvenanten invloed hebben gehad op de kwaliteit van informatieprocessen. Hiertoe wordt allereerst een kader aangereikt.

### 3.2 Kader: Wilensky-criteria

Wilensky stelt dat de mate van competentie van complexe sociale systemen in belangrijke mate wordt bepaald door de kwaliteit van de informatieprocessen, die op hun beurt de kwaliteit van beleid en uitvoering bepalen.<sup>12</sup>

Naarmate de kwaliteit van de organisatorische informatie (*organizational intelligence*) toeneemt, neemt de kwaliteit van beleid en uitvoering toe. Dit is het centrale thema van Wilensky in zijn *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry* (1967).

Volgens Wilensky bestaat binnen complexe systemen echter een chronische conditie van a) een overvloed aan nutteloze informatie en b) slecht geïntegreerde, ergens in het systeem verdwaalde bruikbare informatie. De centrale vraag is 'how-to-connect-the-dots'?<sup>13</sup>

De kwaliteit van *organizational intelligence* wordt bepaald door vijf criteria:

- de mate van helderheid: is sprake van eenduidigheid (in het bijzonder wat betreft definities en begrippen) en is daardoor de informatie voor iedereen die er mee werkt begrijpelijk;
- de mate van tijdigheid: in hoeverre worden relevante functionarissen op tijd geïnformeerd zodat consequenties kunnen worden getrokken voor zowel beleid als uitvoering;
- de mate van betrouwbaarheid: wordt in voldoende mate gewerkt met gestandaardiseerde analysemethoden en -technieken opdat verschillende, onafhankelijk van elkaar werkende functionarissen tot dezelfde conclusies komen;

<sup>12</sup> Wilensky, H.L., *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York, 1967.

<sup>13</sup> *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*. Washington, 2004.

- *de mate van validiteit*: is sprake van logische consistentie in beschrijvingen en analyses, kunnen op basis daarvan logische voorspellingen worden gedaan en volgen deze logisch uit bestaande interne en externe bronnen;
- *de mate van adequaatheid*: is sprake van voldoende 'volheid' van de context van incidenten, handelingen, personen en/of groepen die worden beschreven en geanalyseerd?

In de volgende paragrafen worden deze criteria als kader gebruikt om uitspraken te doen over de vraag of prestatiebesturing en, in het bijzonder, de prestatieconvenanten invloed hebben op de kwaliteit van informatieprocessen.

### 3.3 De mate van helderheid

De mate van helderheid heeft betrekking op eenduidigheid, in het bijzonder wat betreft definities en begrippen. Kortom: is de informatie voor iedereen die ermee werkt begrijpelijk?

De mate van helderheid wordt groter, maar is niet optimaal. Er is binnen de vijf regio's (en binnen de Nederlandse politie als geheel) nog steeds sprake van een diversiteit aan gebruikte systemen en programma's. Het ontbreken van een uniform landelijk registratie- en communicatiesysteem is een belangrijke belemmering voor informatie-uitwisseling binnen en tussen regio's.<sup>14</sup>

'De eenduidigheid is toegenomen. Door de invoering van de planning- en controlcycli – waarin met formats wordt gewerkt – is de verscheidenheid aan rapportages minder geworden. Er wordt meer over dezelfde dingen gepraat. Dat is winst. Ook de interne bronnen (waartussen verschillen bestonden) zijn eenduidiger geworden door de invoering van Genesis. Dit is een soort schil die over verschillende systemen

---

<sup>14</sup> Zie hiervoor ook: *Rapport Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie. Een evaluatie van het project landelijke informatiecoördinatie DNP*. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Den Haag, december 2004, p. 21.

wordt 'gelegd'. Dit maakt het mogelijk verbanden te leggen. Maar het is nog allemaal niet optimaal.'

CONTROLLER

Zowel binnen basisregistratiesystemen als binnen specifieke opsporingsystemen wordt gewezen op een grotere eenduidigheid.

'De infosystemen worden beter ontsloten. Het Gids-systeem, een applicatie op BPS, maakt het mogelijk om verbanden te leggen. Hierdoor is het ook mogelijk geworden tendensen en snelle veranderingen ten aanzien van een bepaald delict of locaties in beeld te krijgen. Gids is iets van de laatste jaren. Ook in de opsporing is sinds de invoering van het Recherche Basis Systeem (RBS) een verbetering gekomen. Door heel Nederland kunnen functionarissen (mits geautoriseerd) nu inzicht in lopende zaken krijgen.'

PLOEGCHEF

De functionaliteit en de kwaliteit van het basisprocessensysteem Genesis, BPS en andere ondersteunende systemen en bronbestanden (HKS, FMS, Tobias) wordt in de korpsen verbeterd op een zodanige wijze, dat voor het korps belangrijke informatie met betrekking tot prestatie-indicatoren en de afhandeling van processen-verbaal beschikbaar komt.

Binnen de vijf regio's bestaan verschillen ten aanzien van het optimaal gebruik van GIDS. GIDS is een landelijk ondersteunend systeem en dient geoptimaliseerd te worden. De optimalisatie van de pv-administratie is randvoorwaardelijk voor GIDS. En deze is weer van belang voor de onderbouwing van cijferreportages in het kader van de prestatieconvenanten.

GIDS levert in de regiokorpsen de informatie voor planreportages en stuurreportages (zie hoofdstuk 2). Omdat zowel GIDS als de pv-administratie nog in ontwikkeling is, is de informatie voor de plan- en stuurreportages niet honderd procent betrouwbaar.

Er zijn projecten kwaliteitsverbetering bronbestanden gestart en geleidelijk is sprake van en grotere eenduidigheid.

Omdat basissystemen niet optimaal zijn, worden binnen korpsen tijdelijke en semi-permanente 'bypasses' gemaakt tussen systemen.



'Omdat ik geen zekerheid heb over de basissystemen maak ik soms een bypass.'

DISTRICTSCONTROLLER

Dit gebeurt bijvoorbeeld als zich een vraag aandient ten aanzien van een bepaald terrein (bijvoorbeeld alcohol), maar de systemen geen eenduidig inzicht geven. Dan wordt een 'creatieve russenoplossing' gezocht en gevonden.

In het bijzonder in gesprekken met controllers wordt gewezen op de geleidelijke vooruitgang, maar blijft men ook kritisch ten aanzien van de nog te grote verbroekeling.

'Op de achtergrond van dit alles is het capaciteitsmanagementsysteem (CMS) continu aanwezig. De denkwijze in termen van capaciteit is ondertussen goed doorgedrongen in dit korps. De bottleneck zit nog steeds in de ondersteunende systemen. CMS genereert langzaam de eerste managementinformatie maar de automatische koppeling met Beaufort ontbreekt nog. In praktijk gaat nog veel tijd verloren met het stroomlijnen van gegevens, het in kaart brengen van zuivere standen en noodzakelijke correcties.'

CONTROLLER

Het vraagstuk van eenduidigheid is breder dan alleen de politie. In allerhande samenwerkingsprocessen (integraal veiligheidsbeleid, ketensamenwerking, enzovoort) bestaat ook een behoefte aan eenduidigheid. Is die er ook?

'De ironie is dat wij binnen de politie meer eenduidigheid krijgen, maar in dezelfde tijd zien we een grote toename van externe rapporten. De Politiemonitor bevolking, wijk- en veiligheidscans door het bestuur, landelijke dagbladen die met veiligheidsonderzoeken komen en natuurlijk de bekende CBS-statistieken. Het gevolg is een informatie-explosie. Maar de begrippen zijn niet eenduidig: wat is veiligheid, wat zijn (on-)veiligheidsgevoelens, wat meet zo'n wijkscan? Bovendien, hoe recent is zo'n onderzoek? Hoe betrouwbaar zijn ze, welke methodologie is gebruikt? Welke definities? Het zal allemaal goed bedoeld zijn, maar ze hebben eerder een politiek-

bestuurlijke functie dan een operationele toegevoegde waarde.'

CIE-FUNCTIONARIS

Eenduidigheid is de eerste stap in een volwaardige informatiehuishouding. De tweede stap is de mate van tijdigheid. Hoe is het hiermee gesteld?

### 3.4 De mate van tijdigheid

De mate van tijdigheid heeft betrekking op de vraag in hoeverre relevante functionarissen op tijd worden geïnformeerd, zodat consequenties kunnen worden getrokken voor zowel beleid als uitvoering.

De mate van tijdigheid neemt toe door een aantal ontwikkelingen: de invoering van het sturingsinstrument informatiegestuurde politiezorg (IGP), het inlopen van invoerachterstanden, de inrichting van een info-desk, casescreening-methodieken, intranet en interne e-mail, (de)briefings en de geleidelijke implementatie van IGP.

De procesgerichtheid van het INK-model en het ABRIO-model vindt een verbijzondering in informatiegerichte processen. In het bijzonder het ABRIO-model heeft een verdere impuls gegeven voor de toenemende gerichtheid op informatie als sturingsinstrument, maar dit is pas in 2004 landelijk als standaard verklaard.

In het schema hierna komt een aantal sturingsinstrumenten uit het vorige hoofdstuk aan de orde (plan- en stuurrapporten en de verschillende monitorprocedures en producten). Interessant is vast te stellen dat, ondanks het grote belang dat in de onderzochte districten wordt gegeven aan de uitvoering van de prestatieconvenanten, in de dagelijkse praktijk sprake is van een mix van prioriteiten. Naast de prestatiedoelstellingen vragen ook lokale en gemeentelijke wensen, eisen en verlangens om een vertaling naar de praktijk.

**Wat-vraag**

- wijkscan
- jaarverslag vorig jaar
- planrapport (dit jaar)
- afspraken prestatie convenant
- prioriteiten bestuur en OM
- korpsprioriteiten
- bewonerswensen

**Strategisch overleg**

**Doel overleg**

- inzicht verschaffen in problematiek
- maken keuzes
- aangeven ambities

**Deelnemers**

- managementteam
- medewerkers Infodesk op afroep

**Gaan over**

- prioritering en bijstelling
- doelformulering (SMART)
- aanwijzen probleemeigenaar, incl. opdracht

**Frequentie**

- om de twee maanden

**Hoe-vraag**

- planrap
- tweemaandelijks monitordocument
- tweewekelijks monitordocument
- afsprakenlijst strategisch MT
- actuele prio's (terrorisme, voetbal)

**Tactisch & operationeel overleg**

**Doel tactisch overleg**

- uitwerken/monitoren strategische keuzes

**Deelnemers**

- managementteam
- medewerkers infodesk op afroep

**Gaan over**

- uitwerking en inzet keuze strategisch overleg
- prioritering en bijstelling

**Frequentie**

- om de twee weken

**Uitvoering**

- tweewekelijks monitordocument
- afsprakenlijst operationeel MT
- plan van aanpak
- actuele prio's
- individuele afspraken

**Briefing/debriefing**

**Doel overleg**

- informatie-uitwisseling operationele afspraken
- (individuele) sturing/taaktoedeling

**Deelnemers**

- alle districtsfunctionarissen

**Gaan over**

- informatie-uitwisseling operationele afspraken
- bijzonderheden en evenementen
- werkopdrachten

**Frequentie**

- briefing 08:00, 14:00 en 22:00
- debriefing continu

Wie bereidt het voor

- ploeg Beleid en Beheer (kwantitatief en analyse/trend)
- probleemeigenaar (kwalitatief vanuit ketenbeheer)

Wie bereidt het voor

- Infodesk
- probleemeigenaar
- planner

Wie bereidt het voor

- infobeheerder
- analist op afroep
- wachtcommandant
- coördinator opsporing

Stapelbare producten

- planrap (half september)
- monitordocument 6x per jaar (1<sup>e</sup> week)
- prestatieafpraak
- sturap 3x per jaar
- jaarverslag 1x per jaar
- afsprakenlijst (eind ieder MT)

Stapelbare producten

- monitordocumenten
- onderwerpen briefing
- afsprakenlijst

Operationeel overleg

- zelfde structuur als tactisch overleg
- frequentie echter wekelijks (maandagochtend)

(Stapelbare) producten

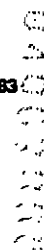
- (digitale) briefing
- debriefingsdocument (overdrachtsformulier)

Stapelbare producten

- mondelinge toelichting
- bijgestelde onderwerpen briefing
- bijgestelde afsprakenlijst

Later in dit hoofdstuk ga ik dieper in op de vraag of dit schema in al haar geledingen ook daadwerkelijk in de praktijk wordt uitgevoerd, maar eerst wil ik een aantal andere ontwikkelingen rondom IGP aangeven.

‘Een vooruitgang is dat we achterstanden inlopen. Natuurlijk is de fragmentatie van bedrijfsprocessensystemen een probleem, maar bovendien waren zij niet actueel. Dit nu wordt ingelopen. We houden dan de fragmentatie, maar de verschillende systemen worden hierdoor wel volle-



diger. De invoering van prestatieconvenanten heeft dit proces van inlopen versterkt. Dat is winst.'

DISTRICTSCHEF

Uit verschillende interviews komt naar voren dat een van de positieve effecten van een toenemende gerichtheid op informatieprocessen – zeker na invoering van de prestatieconvenanten – een toenemende 'informatiediscipline' is.

Op regioniveau zijn in de onderzochte korpsen infodesks opgericht en de rol en betekenis van de infodesk neemt toe.

'De Infodesk wordt belangrijker. Ik zie drie fasen: 1) de inklopfase. Voorheen werd lukraak informatie ingevoerd in verschillende systemen. Het probleem van de fragmentatie speelt natuurlijk nog deels, maar het wordt beter. 2) De invoering van casescreeening. Hierdoor wordt meer naar de kwaliteit van de informatie gekeken en zijn criteria opgesteld om zaken wel of niet in behandeling te nemen. 3) Er vindt meer sturing plaats doordat zakenvoorbereiders beschikbare informatie niet alleen verzamelen, maar ook analyseren en vervolgens uitzetten. Door deze drie punten is sprake van een belangrijke overstap. Er is minder vrijblijvendheid.'

RECHERCHEUR

Het casescreeeninginstrument is een uitvloeisel van het ABRIO-model, dat in het vorige hoofdstuk is besproken in het kader van standaardisering en monitoring van opsporingsprocessen. Hier zien we dat het instrument ook een functie heeft bij de invoering van IGP.

Er is sprake van een opwaardering en uitbreiding van de infodesk op districtsniveau. Hierdoor vindt meer 'veredeling' van informatie plaats door analisten, maar neemt ook de onderlinge communicatie tussen noodhulp, wijkzorg en opsporing geleidelijk aan toe doordat analisten aanvullende informatie vragen en/of feedback geven. De infodeskmedewerkers leveren de input voor de (de)briefings (zie hierna).

'De Infodesk verzamelt mutaties. Die komen uit de printer en worden op een stapel gelegd. Dan gaat een casescreeeningfunctionaris door de mutaties. Een overzicht wordt op het intranet geplaatst, zodat iedere functionaris kan zien welke incidenten zich hebben voorgedaan (waar,

wie, wat, enzovoort). Een analist probeert dwarsverbanden aan te leggen en trends te identificeren. Infodeskfunctionarissen houden briefings aan het begin van een dienst.'

INFODESKMEDEWERKER

In de onderzochte korpsen is de afgelopen jaren een intranet ter beschikking gekomen. Dit biedt de mogelijkheid voor iedere functionaris om via de computer op de hoogte te blijven van incidenten en ontwikkelingen.

'Het intranet kent een indeling naar districten en daarbinnen naar: 1) infodesk info, 2) aandachtsvestigingen, 3) woninginbraken, 4) evenementen, 5) signaleringen, 6) een module integrale bevraging (waarvoor dwarsverbanden in beeld kunnen komen), 7) BPS-grafieken en 8) dagrapporten. Het systeem kent een Google-achtige zoekfunctie en is vijf, zes jaar geleden ingevoerd.'

RECHERCHEUR

Het is echter nog niet mogelijk om via het intranet regio-overstijgend informatie te zoeken.

'Ons intranet heeft links naar andere regiokorpsen, maar we hebben daar beperkt toegang tot de interne bestanden.'

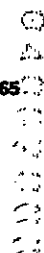
RECHERCHEUR

In de vijf regio's (en tien districten) waarop dit onderzoek zich heeft gericht worden briefings gehouden. De briefings zijn ingevoerd om meer inhoud aan de operationele sturing te geven.

Het concept volgt logisch uit IGP en is een sturingsmiddel dat raakt aan het leerstuk van de beleidsvrijheid aan de individuele diender. Tien jaar geleden had de briefing een ander karakter dan nu.

'Vaak werd tijdens de briefing de "krant van gisteren" voorgelezen. Er werd nauwelijks gestuurd en de "collega" ging met onvoldoende informatie en zonder duidelijke opdrachten de straat op.'<sup>15</sup>

PLOEGCHEF



Alom wordt beaamd dat de briefings een verbetering zijn.

'De briefings zijn zakelijker. De koffiecultuur en de vrijblijvendheid zijn eruit. Het kaf wordt van het koren gescheiden. Er vindt een selectie plaats (door de Infodesk) van incidenten van de afgelopen 24 uur. De selectie vindt plaats op grond van districtsdoelstellingen en zaken die maatschappelijk relevant zijn. Ze zijn directer en korter dan vroeger. En, er is een integratie van noodhulp-, wijkzorg- en opsporingsfunctionarissen. Het praatje-potkarakter is veel minder. Er gaat veel minder verloren.'

WIJKCHEF

Ik draai een aantal diensten mee en woon briefings bij. Ik beaam deze vaststellingen, maar constateer tegelijkertijd dat niemand aantekeningen maakt; in de dienst zelf praat niemand over een persoon of een incident genoemd in de briefing noch worden tijdens de briefing – op een enkele uitzondering na – concrete opdrachten gegeven aan functionarissen. De debriefing vindt niet plaats.

De cumulatie van informatie ligt op de schouders van de Infodeskmedewerkers die per dag een overzicht, selectie en analyse maken van de mutaties die functionarissen (moeten) maken. De informatie-uitwisseling tijdens de briefings is niet groot. De chef van dienst en de Infodeskmedewerker(s) geven 'college'. De agenten praten onderling meer, zowel op het bureau als op straat of in auto's. De kennis van 'de doelgroep' is soms opmerkelijk groot.

In de briefings die ik bijwoon is sprake van een korte en zakelijke bespreking van incidenten, plaatsen (*hotspots*) en personen (slachtoffers en potentiële daders). Er is een ontwikkeling in de richting van IGP, maar betrokkenen beseffen ook dat meer disciplinerende op zijn plaats is:

'Briefings hebben enige strakheid nodig. Ze moeten taakgerichter worden.'

DISTRICTSCHEF

IGP wordt dus geleidelijk aan ingevoerd in de onderzochte korpsen. Van belang voor het welslagen is niet alleen het in praktijk brengen van beleidsmatige concepten, maar ook 'gevoel' voor de constante wijzigende wijkcontext.

De mate van tijdigheid heeft niet alleen te maken met processen en procedures. Het sturingsinstrument IGP staat of valt ook met de mate van betrokkenheid van de uitvoerende politiemensen. Hier speelt een factor die de tijdigheid compliceert. Het bekende adagium van de POS-ideologie was en is 'kennen en gekend worden'. Het is een van de hoekstenen van de integrale basispolitiezorg. Deze hoeksteen is aan het verzakken, in bijzonder in de binnenstadsdistricten. In de eerste plaats is sprake van een groot verloop in de wijken zelf. In de tweede plaats spelen taal- en cultuurproblemen een rol, waardoor de agent minder communicatie heeft met de wijk dan de ideologie veronderstelt. In de derde plaats is sprake van verloop binnen operationele processen. Na invoering van het duale opleidingssysteem wisselen aspirant-agenten de school af met stages binnen de korpsen. Hoewel veel valt te zeggen over de voordelen van dit systeem – het is opvallend hoe zelfstandig jonge politiemensen zich handhaven op straat – leidt het wel tot 'verwatering' van kennis. Gedurende drie maanden draaien de studenten mee. Zij leren in korte tijd de wijk, een aantal burgers en in het bijzonder de doelgroep (veelplegers) kennen, maar hun kennis gaat weer verloren als ze het korps verlaten. Natuurlijk muteren ze ook en wonen ze briefings bij, lezen ze e-mail en bekijken ze het intranet, maar hun 'zakboekkennis' gaat verloren. Dit lijkt een relatief klein 'probleem', maar de verhouding tussen vaste functionarissen en stagiaires is in veel diensten 50-50 of 40-60. Bovendien raak dit 'duiventil'-aspect aan de kwaliteit van de invoering van IGP.

### 3.5 De mate van betrouwbaarheid

De mate van betrouwbaarheid heeft betrekking op de vraag of in voldoende mate wordt gewerkt met gestandaardiseerde analysemethoden en -technieken, opdat verschillende, onafhankelijk van elkaar werkende functionarissen tot dezelfde conclusies komen.

Dit Wilensky-criterium heeft betrekking op de kwaliteit van de analyses en het nut dat analyses kunnen hebben in het tijdige en directer inzetten van politiecapaciteit op de juiste plaats en het juiste tijdstip.

In de vijf korpsen bestaan 'spanningen' tussen de algemene cijfers en de mogelijke verklaringen voor, in het bijzonder, veranderingen in trends: nieuwe criminaliteitsvormen, andere locaties, wisselingen in dadergroe-



pen, enzovoort. De kwaliteit (gegeven de randvoorwaarden) en kwantiteit van de algemene cijfers is verbeterd (zie eerder), maar er spelen ook andere problemen. In het bijzonder is hierbij van belang dat sprake is van een ware *hausse* aan externe bronnen (zie eerder). Er wordt meer over (on)veiligheid onderzocht en gepubliceerd, maar de onderlinge duidelijkheid wordt er niet beter op.

Binnen de onderzochte korpsstructuren vinden veranderingen plaats in het aantal fte's voor de Infodesk en in sommige korpsen ook ten aanzien van de integratie van informatiediensten als Infodesk, CIE en RID. Er is een grote focus op informatieprocessen. Dit zien we ook in primaire processen (briefings, maraps). Op grotere schaal wordt informatie verzameld en inzichtelijk gemaakt door middel van (gekleurde) staafdiagrammen (dashboards, maraps, plan- en sturaps). De korps-, regio-, districts- en unitwerkplannen staan vol met statistieken, tabellen, vergelijkingen. Hetzelfde zie ik in veel van de bureaus waar ik interviews afneem. Aan de wand van districtschefs hangen uitdraaien van maraps en andere statistieken. In bedrijfsinformatiesystemen kan per medewerker een overzicht worden gegenereerd van het aantal processen-verbaal, uitgesplitst naar misdrijven.

Het is ontegenzeggelijk waar dat de bedrijfsvoering transparanter is geworden. Maar wat gebeurt er met deze transparantie? Dient het louter om aan de principalen te laten zien (te verantwoorden) dat de targets worden gehaald? Of leidt het ook tot intelligenter politiewerk dat pro-actief inspringt op ontwikkelingen, problemen en incidenten omdat deze zijn voorspeld op basis van goed analysewerk?

De analyse ('veredeling') van informatie vindt (nog) niet systematisch plaats op basis van gestandaardiseerde analysemethoden en -technieken. Tijdens een Operationeel Overleg wordt gepraat over overvallen in relatie tot Antillianen. Er wordt gesproken over de slechte informatiepositie ('deze is niet goed, is slecht'). Er is veel informatie, maar veelal reactief (historische gegevens). Hierbij spelen nog twee factoren een rol: in de eerste plaats het districtsoverstijgende karakter van de overvallen: de uitwisseling van informatie tussen districten is niet volledig, en in de tweede plaats de wisselende samenstelling van de dadergroep(en).

Een aantal problemen ligt hieraan ten grondslag. In de eerste plaats de (nog) niet eenduidige bedrijfsinformatiesystemen: ondanks de verbeteringen blijven nog verschillen bestaan. In de tweede plaats de verschillen in conceptuele kaders die worden gehanteerd voor misdaadanalyse: veelvoor-

komende criminaliteit, middencriminaliteit, zware en georganiseerde criminaliteit, enzovoort, en in de derde plaats het opleidings- en kennisniveau van analisten. De analysecapaciteit en -kwaliteit is zwak ontwikkeld.

'Een zwak punt is en blijft de kwaliteit van de Infomedewerkers. Soms worden ad-hocvragen gesteld ("geef me nog eens effe dat") en lijkt het werk iets van improvisatie te hebben. Met al dat IGP-gedoe – en ik geloof daarin en zie het belang – wordt uitgegaan van een bepaald niveau van de Infomedewerkers. Dat is lang niet altijd aanwezig. Analyse is meer dan mutaties in Excel zetten, of mooie PowerPoint-presentaties maken.'

PLOEGCHEF

De procesgerichtheid is toegenomen, maar registreren is iets anders dan interpreteren, analyseren en voorspellen.

'Met ABRIO zijn standaarden ingevoerd voor analyses, maar dat gedachtegoed is nog lang niet "gezakt" in de organisatie. Ook niet in de analyses. Intern zijn de analyses nog te onzuiver.'

DISTRICTSCHEF

*Glas half vol of half leeg?*

De cijfermatige inkleuring – naar locaties, delicten, dader(groepen) en in de tijd – is sterk verbeterd. Maar wat betekent dit?

Er bestaan verschillen tussen korpsen met betrekking tot de invoering van het sturingsinstrument IGP. In een aantal districten worden pilots gedraaid om ervaringen op te doen met IGP. Hier volgt een voorbeeld uit een korps.

#### **Voorbeeld van een pilot**

In pilotvorm wordt ervaring opgedaan met IGP-concepten gericht op specifieke problemensituaties/probleemgroepen, waaronder voetbalvandalen (project 'Hooligans in beeld'), Marokkanen in E. en overlast in A.-Noord. Bovendien worden regionaal informatieproducten ontwikkeld en geïmplementeerd, waaronder de dadertop-X en de digitale briefing. De tijd die de unit hierin investeert, is in de capaciteitsberekening opgenomen onder 'voorbereiding politiewerk'.

De unit is fijnmazig gebiedsgericht georiënteerd en georganiseerd. Gebiedsagenten zijn in de wijk de vooruitgeschoven posten van de politie. Zij weten als geen ander wat er speelt in de wijk. Hun inbreng is voor (het effect van) het operationele politiewerk in de unit onontbeerlijk. Middels gebiedsscans geven de gebiedsagenten een beeld van de situatie en de ontwikkelingen in de wijk. Hierbij worden sociaal-demografische gegevens gekoppeld aan gegevens uit politieregistraties (veiligheid en leefbaarheid) en aan gegevens uit bevolkingsonderzoek (gebiedsmonitor veiligheid en leefbaarheid). Waarnemingen en ervaringen van de gebiedsagent completeren het beeld.

Op basis van de gebiedsscans vindt in de unit JJ een beleidsontwikkelingsproces plaats waarbij – in afstemming met de partners en het bevoegd gezag – keuzes gemaakt worden voor de aanpak van lokale thema's. Deze thema's en de daarover met het bevoegd gezag en de partners afgesproken aanpak worden in het unitwerkplan 2006 opgenomen.

De kwaliteit van de registratie neemt toe. In alle onderzochte regio's wordt gewerkt met jaaroverzichten, control-rapporten, wijkscans en registraties van gehaalde (en te halen) afspraken, maar het sturingsinstrument IGP is idealiter meer dan registreren alleen. Interpretatie van informatie en op basis daarvan het proactief inzetten van politie is de volgende stap. (Hierover gaat het volgende Wilensky-criterium: de mate van validiteit.)

### 3.6 De mate van validiteit

De mate van validiteit heeft betrekking op de vraag of er sprake is van logische consistentie in beschrijvingen en analyses. Kunnen op basis daarvan *logische voorspellingen worden gedaan en volgen deze logisch uit bestaande interne en externe bronnen?*

De algemene cijfers zijn historische gegevens van incidenten, namen, adressen, voertuigen, hotspots, enzovoort. Er wordt veel tijd en energie gestoken door de infodesks in het aanleggen van dwarsverbanden tussen da-

der(s), *modus operandi* en locaties, maar dit gebeurt niet eenduidig en is persoonsgebonden.

'De voorspellende waarde van de analyses neemt toe, maar ik ben nog te veel afhankelijk van diegene die ermee werkt (met formats).'

RECHERCHECHEF

Wat Wilensky hier in het bijzonder benadrukt, is de noodzaak om ook externe bronnen te raadplegen. Gebeurt dit ook?

'Het gebruik van externe bronnen? In belangrijke mate leunen we toch nog op interne bronnen. Tijdens "Van Gogh" was er een opleving om het internet op te gaan, ook kijken we wel naar voetbalsites of naar relevante lokale sites, maar het is niet structureel.'

INFODESKMEDEWERKER

Er wordt overwegend gebruikgemaakt van interne bronnen. Binnen de korpsen wordt vrijwel niet systematisch gebruikgemaakt van de verzameling en opslag van open bronnen (lokale media, internet, enzovoort).

In verschillende interviews wordt gewezen op de 'spanning' tussen algemene cijfers (die steeds beter worden) en specifieke kennis over hotspots. In het laatste geval betreft het veelal *modus operandi*, incidenten (zonder daders) en aanhoudingen. Een zoektocht is gaande naar verklaringen voor geografische veranderingen en *modus operandi*.

In de internationale literatuur wordt in dit verband gesproken over *real time intelligence* of *predictive intelligence*. Beide begrippen hebben betrekking op een dusdanige inrichting van informatieprocessen dat daar een zekere voorspellende waarde vanuit gaat. Zodanig dat capaciteit kan worden ingezet in de werkelijke betekenis van 'tegenhouden'. In Nederland wordt sinds vijftien jaar gesproken over de noodzaak over te gaan van een reactieve strategie naar een proactieve strategie. In feite is deze beweging eenzelfde als het modieuze *predictive intelligence*, maar ondanks deze beweging blijft in analyses een 'vertraging' zitten.

Een districtschef gebruikt hiervoor een spiegelmetafoor:

'Waar we goed in zijn -- en wat altijd een kenmerk is van politie-informatie -- is in de achteruitkijkspiegel kijken. Die hebben we rechts bove-

nin de auto en aan de zijkanten. Waar we naar toe moeten is minder in de achteruitkijkspiegels kijken en meer door de voorruit: wat zien we voor ons opdoemen.'

De beeldspraak raakt de kern van innovaties in *intelligence*:

'Goede sturingsinformatie is een punt. Wat het probleem is? Dat zijn er eigenlijk drie: er is te globale informatie, er is te veel informatie of de informatie is te laat.'

DISTRICTSCHEF

### 3.7 De mate van adequaatheid

De mate van adequaatheid heeft betrekking op de vraag of er sprake is van voldoende 'volheid' van de context van incidenten, handelingen, personen en/of groepen die worden beschreven en geanalyseerd.

In feite is dit een variant op de vorige twee criteria. Ik beperk me hier tot een aantal observaties over 'volheid' van informatieprocessen. IGP als sturingsconcept raakt aan het hart van 'goede politie', en is in die zin onomstreden, maar kijken we onder de wateroppervlakte van de politieorganisatie, dan speelt een aantal hardnekkige psychologische mechanismen. Ik bespreek er een aantal van.

*Nog te veel verticaal denken*

'Ik zie die jongens en meisjes nooit naar een infodesk lopen.'

WIJKCHEF

Door gezamenlijke briefings is sprake van toenemende informatie-uitwisseling tussen primaire processen. In een aantal districten is nog wel sprake van een fysieke scheiding tussen noodhulp, wijkzorg en opsporing.

In meerdere districten echter is sprake van een fysieke integratie binnen het bureau van de noodhulp, wijkzorg en opsporing. Dit leidt tot meer communicatie op de werkvloer. In een district wordt de 'osmose' verder versterkt door invoering van een stage van drie maanden voor noodhulp- en wijkzorgfunctionarissen bij de opsporing.

Traditioneel bestaan er cultuurverschillen tussen 'blauw' en de recherche. De verdere invoering van IGP is volgens respondenten gebaat bij een dergelijk informeel proces.

#### Culturele barrières

De mate van tijdigheid wordt groter door de beschreven ontwikkelingen (briefing, Infodesk, RIO, Compstat, enzovoort), maar wordt begrensd door sociaal-psychologische en culturele factoren.

Er is (nog) geen automatisme in de politiecultuur om op eigen initiatief informatie te verstrekken aan relevante derden binnen de organisatie.

*'Ik krijg geen informatie van district Y eerder dan dat ik daarna vraag.'*

DISTRICTSCONTROLLER

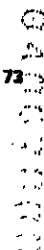
*'De relatie met de CIE? Die is beroerd. Als je wat vraagt, krijg je wat je ooit zelf hebt gegeven. De CIE-organisatie is slecht. Ze werken nog steeds in thematische koppels (Turken, enzovoort). Ze komen nooit uit zichzelf. Ik weet niet wat ze in een district doen. Ik weet niet wat ze in de stad doen en ik weet niet wat ze bovenlokaal doen. Dit geldt voor de wijkzorg, maar ik hoor hetzelfde van collega's van de opsporing in de districten.'*

PLOEGCHEF

*'Er zit wel een hiërarchie in de belangstelling van dienders. De wijkoriëntatie is het grootst. Dit is logisch omdat het direct aan hun werk raakt. Een districtsoverzicht wordt al moeilijker, omdat het meer informatie bevat en niet altijd relevant is voor de wijk. Een overzicht van de stad, of de hele regio is onoverzichtelijk. Dit geldt in het bijzonder voor de wijkzorg en de noodhulp. Het is anders voor de recherche, waar wel belang wordt gehecht aan interdistrictelijke en interregionale analyses. In de basispolitiezorg is veel veranderd in de kwantiteit – en deels ook in de kwaliteit – van de informatie. Maar men wordt ook overladen met informatie.'*

WIJKTEAMCHEF

*Ook op regioniveau doen zich dergelijke inperkingen voor. Een goed voorbeeld is de afscherming van het intranet. Functionarissen van regio X kunnen via het intranet informatie opvragen binnen de eigen regio. Zij*



kunnen doorklikken naar andere regio's, maar kunnen daar alleen maar algemene informatie in zien en niet de criminaliteitsgegevens.

#### 'Gebrek aan etiquette in de omgang met informatie'

In 'Post-Fort. Evaluatie van strafrechtelijk onderzoek' (Van de Bunt, Nelen en Fijnaut) wordt geconcludeerd dat sprake is van 'een gebrek aan etiquette in de omgang met informatie'. Een eufemistische omschrijving van de diepgewortelde concurrentie binnen en tussen toezichthouders en handhavende instanties. In dit geval met name binnen de reguliere politie. Dit gebrek aan 'etiquette' is niet voorbehouden aan de periode die Fijnaut c.s. onderzocht, en niet voorbehouden aan de politie. Dit gebrek is structureel van aard. Onder de oppervlakte van 'het ketendenken', 'integrale veiligheid' en bijvoorbeeld 'publiek-private samenwerking' spelen eigenbelangen een (te) grote rol.

Net als iedere andere organisatie heeft de politie twee werkelijkheden: een *front-* en een *backstage*. De *frontstage*-werkelijkheid is de wereld van de glossy jaarrapporten, de beleidsplannen, de congressen, de formele samenwerkingsstructuren. *Backstage* wordt een ander toneelstuk opgevoerd. Dit toneelstuk kent een volstrekt andere dynamiek, heeft andere spelregels. Hier bestaan vriendschappen en blinde loyaliteiten, maar is ook sprake van intense haat, afgunst, irritaties en sluimerende ruzies. Het resultaat is een verbrokkeling van informatie. Er is te weinig *intelligence* in *intelligence*.

Voorgaande toont niet alleen het belang van een verdere invoering van IGP aan, maar geeft in het bijzonder inzicht in culturele barrières in inlichtingenprocessen. Ik kom hier op terug, vooral in de aanbevelingen.

### 3.8 Conclusies

Bij de bespreking van verschillende sturingsmodellen en -instrumenten gebruik ik consequent de beeldspraak van 'het halfvolle of halflege glas'. Dit om aan te geven dat er verschillen bestaan in tempo en betrokkenheid van politieleiders om bepaalde instrumenten in te voeren. De beeldspraak gaat ook op voor de invoering van het sturingsinstrument IGP.

'De Nederlandse politie werkt steeds meer volgens de principes van IGP. Deze resultaatgerichte aanpak vereist een andere cultuur, een andere manier van werken en een andere manier van leidinggeven.'<sup>16</sup>

Dit concludeert de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (december 2004). Wat voegt mijn onderzoek hieraan toe?

In de onderzochte regio's wordt meer volgens de principes van IGP gewerkt. IGP-instrumenten als infodesks, casescreeening, analyses, intranet en (de)briefings worden in de vijf onderzochte regio's ingevoerd.

Sturing door IGP is voortgekomen uit professionalisering van de bedrijfsvoering door sturingsmodellen en -instrumenten als het INK-model en in het bijzonder het ABRIO-model, en heeft een impuls gekregen door de invoering van de prestatieconvenanten.

In de onderzochte regio's wordt meer volgens de principes van IGP gewerkt (de combinatie van briefings, infodesks op districtsniveau, enzovoort), maar de IGP-principes zijn nog niet geborgd in de organisatie. Ik laat zonder verder commentaar een aantal verschillende respondenten aan het woord:

'IGP moet nog van de grond komen.'

KORPSCHIEF

'Twee woorden: eilandjes en *lousy*.'

DISTRICTSCHIEF

'Gebiedsgebonden dienders krijgen plankzaken mee. Zoek dit eens uit en dat ga je doen, dat is de nieuwe trend. Maar het begint pas.'

DISTRICTSCHIEF

'Nog te vrijblijvend, afhankelijk van teamchef.'

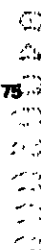
DISTRICTSCHIEF

'Briefing wel, maar debriefing niet.'

WIJKAGENT

---

<sup>16</sup> Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie. Een evaluatie van het project landelijke informatiecoördinatie DNP. Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Den Haag, december 2004, p. 15.





'Ja, het concept leeft. Er komt meer structuur in informatieprocessen, er komt meer eenduidigheid. Maar, het is nog geen IGP zoals het bedoeld is. We moeten dit veel meer benadrukken en veel meer stimuleren.'

DISTRICTSCHEF

## Prestatiesturing en bedoelde effecten

### 4.1 Inleiding

#### Vraagstelling 3: Bedoelde effecten

Wat zijn de bedoelde effecten van de nieuwe sturingswijzen en -instrumenten?

Wat zijn verklaringen voor de verschillende bedoelde effecten?

Het merendeel van de respondenten – op alle niveaus in de organisatie – wijst op de volgende positieve effecten:

- kwaliteit bedrijfsvoering (algemeen);
- toenemende transparantie;
- een toenemende gerichtheid op informatieprocessen;
- een grotere operationele betrokkenheid van leidinggevendend;
- een verhoging van de justitiële productie;
- de discussie over kerntaken die al tien tot vijftien jaar wordt gevoerd, maar tot voor kort een hoog abstractieniveau had, is aan het veranderen.

Deze punten worden uitgewerkt. Aan de eerste drie punten wordt kort aandacht besteed. Deze kwamen reeds aan bod in de hoofdstukken 2 en 3. Meer aandacht besteed ik aan de verhoging van grotere operationele betrokkenheid van leidinggevendend, de justitiële output en de kerntakendiscussie. Ik besluit met een aantal verklaringen.

### 4.2 Kwaliteit bedrijfsvoering

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is verbeterd door de invoering van het INK-model. De politie heeft in de periode 1993-2005 een professionaliseringslag gemaakt. Er is sprake van andere – en meer effectieve – sturingsmethodieken.

De kwaliteit van de bedrijfsvoering is verder verbeterd door invoering van de prestatieconvenanten (2003-2005). In hoofdstuk 2 is dit geïllustreerd aan de hand van een aantal sturingsmodellen en -instrumenten.

### 4.3 Toenemende transparantie

De kwaliteit van de bedrijfsvoering komt tot uitdrukking in de toenemende transparantie: er wordt meer gemeten, meer gemonitord. Het wordt meer en meer inzichtelijk wat de politie doet, niet alleen per organisatie-(onder)deel, maar ook op individueel niveau.

Ontwikkelingsperspectief: van *laissez faire* naar sturing  
In *Blauwe Bazen* (2003) zegt Kuiper:

'Sinds de jaren zestig tot diep in de jaren tachtig heerst er een sfeer van alles moet kunnen. In die situatie paste het gezag van de politie niet. Pas in de jaren negentig vroegen de burgers: kan het gedonder niet eens afgelopen zijn? Maar na tientallen jaren van gedogen en laat maar gaan, kun je dat gezag niet in een week terugverdienen... We hebben het laten lopen, omdat er geen vraag naar was... Er was geen behoefte aan autoriteit.'

Respondenten wijzen ook op veranderingen in de tijd. In die dagen (jaren tachtig, begin jaren negentig) kenmerkte zowel het politieproces zelf als het bedrijfsproces zich door 'lokaal fröbelwerk' (lid korpsleiding). Er was sprake van een (te) grote mate van vrijblijvendheid, weinig standaardisering en geringe sturing binnen de politieorganisatie. Met enige literaire vrijheid: de politie was een *black box*. Wat er precies gebeurde, hoe dat gebeurde en waarom onttrok zich aan het zicht van zowel leidinggevendenden als de buitenwereld. Wat zich nu aftekent is een geleidelijk proces dat zich kenmerkt doordat 'het eigene wordt ingeruild voor het algemene' (lid korpsleiding). De politie was 'slecht in het afleggen van verantwoording voor bedrijfsprocessen' (lid korpsleiding). Nu worden 'delen van het bedrijfsproces naar de hand gezet' (controller).

#### 4.4 Toenemende gerichtheid op informatieprocessen

De kwaliteit van de bedrijfsvoering komt tot uitdrukking in de *toenemende gerichtheid op informatieprocessen*.<sup>17</sup> In het bijzonder heeft de invoering van de prestatieconvenanten geleid tot een grotere focus op de kwaliteit van informatieprocessen. Ondanks de toenemende gerichtheid op informatieprocessen – en de positieve gevolgen daarvan – zijn de (management)informatiesystemen nog niet landelijk gestandaardiseerd en is het sturingsconcept informatiegestuurde politiezorg nog niet geborgd (zie hoofdstuk 3). De verdere invoering en borging van IGP is een van de grote uitdagingen voor de politie in de komende jaren.

#### 4.5 Operationele betrokkenheid leidinggevenden

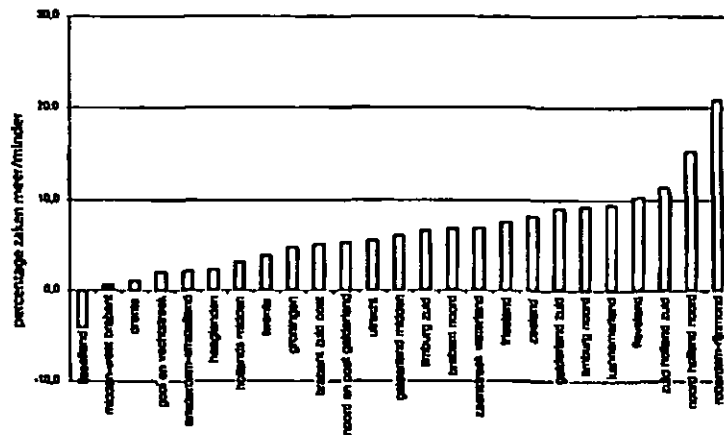
Vanuit een sturingsperspectief is de toenemende operationele betrokkenheid van leidinggevenden van belang. De *traditionele kloof tussen management- en street cops* wordt geleidelijk aan geherdefinieerd. Er is sprake van een toenemende operationele betrokkenheid van leidinggevenden. Dit leidt tot meer sturing van de werkvloer en tot een zekere inperking van de discretionaire bevoegdheid (*streetlevel bureaucracy*). De invoering van prestatieconvenanten geeft een verdere impuls aan dit proces van vervagende grenzen tussen *management- en street cops*.

#### 4.6 Zichtbare verhoging justitiële output

De invoering van prestatieconvenanten heeft op landelijk niveau geleid tot een zichtbare verhoging van de justitiële output.

---

17 Een beperkende randvoorwaarde is en blijft de huidige fragmentatie van de ICT-structuur van de Nederlandse politie.



Figuur 2: Procentuele toe- of afname tussen 2002 en 2003 van het aantal aangeleverde zaken

Zeventien korpsen kennen een toename van 4,7 procent of meer in 2003. Een aantal ligt zelfs ver voor op dat schema. Verreweg de grootste toename, zowel absoluut als relatief, van het aantal aan het OM geleverde zaken werd gerealiseerd door het korps Rotterdam-Rijnmond. Daar nam het aantal zaken toe van 20.389 in 2002 tot 24.638 in 2003 – een stijging van iets meer dan twintig procent.<sup>18</sup> Forse toenames van de aantallen aan het OM geleverde zaken zijn ook waarneembaar bij de korpsen Noord-Holland Noord (+15,2 procent), Zuid-Holland-Zuid (+11,8 procent) en Flevoland (+10,2 procent).

Aan de linkerzijde van de grafiek treft men de regiokorpsen met een relatief geringe toename van het aantal aan het OM geleverde verdachten. In Drenthe en Midden- en West-Brabant ligt die rond 1 procent; in IJssel-land nam het aantal aan het OM geleverde verdachten in 2003 met iets meer dan 4 procent af ten opzichte van 2002.

Op landelijk niveau stijgt het aantal zaken met bekende dader aangeboden aan het OM van 233.335 in 2003 naar 244.233 in 2004. Op landelijk niveau stijgt het aantal staandehoudingen en daaruit voortkomende boetes en transacties van ruim 1,7 miljoen in 2003 naar ruim 1,9 miljoen in 2004. Daarmee is de streefwaarde voor 2006 al in 2004 ruimschoots gehaald.<sup>19</sup>

18 Daarmee ligt het niveau van het aantal door het korps Rotterdam-Rijnmond geleverde zaken iets boven dat van 1988. Na 1998 gaf de uitstroom van het regiokorps richting perkt tot 2001 een neerwaartse tendens te zien.

19 *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*. NPI, Den Haag 2005.

## 4.7 Kerntakendiscussie

De nieuwe sturingswijzen – en in het bijzonder de prestatieconvenanten – leiden tot een concretisering van de langer lopende discussie over kerntaken. In alle onderzochte regio's krijgt deze abstracte beleidsdiscussie nu geleidelijk meer concrete invulling. Twee wegen worden behandeld.

In de eerste plaats zijn prioriteringen aangebracht in de noodhulp. De binnenkomende meldingen zijn ingedeeld in prio-1 en prio-2. Hierdoor is een eerste zeef aangebracht in de opvolging. Prio-1's vereisen onmiddellijke opvolging en prio-2's niet. Deze komen 'in de wacht' te staan.

In de tweede plaats worden inventarisaties gemaakt van concrete activiteiten die kunnen worden afgestoten. Uit (inter-)nationaal politieonderzoek blijkt dat de misdaadcomponent (verbaliseren, opsporing) in de basispolitiezorg een relatief bescheiden plaats inneemt.

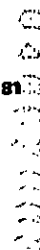
*'(...) whatever measure is made of police activity, it has never been found by any researcher that police are idle: they spend much of their time doing tasks which are not directly related to crime or public order or other core functions, but this time is fully accounted for in carrying out tasks required by somebody.'*

EDWARDS, 1999

Dit gegeven wordt wel omschreven als *garbage can policing*. De politie verzorgt dienstverlening aan de burger waarbij de kerntaken handhaving openbare orde en opsporing geen grote rol spelen (Bond, 1996). Minimaal 50 procent, maar waarschijnlijk is dit percentage hoger, van de politie-inzet heeft betrekking op een groot aantal diffuse hulpverleningstaken (Edwards, 1999).

*'Door de veelheid aan taken die de politie in de loop der jaren is gaan vervullen, zijn de primaire politietaken (opsporing, toezicht en handhaving) te zeer in het gedrang gekomen. De uitvoering van deze taken is cruciaal voor de legitimiteit van de politie en voor de overheid als geheel. Sluitende afspraken over ieders inbreng zijn in deze discussie van groot belang. Tussen de partners in de veiligheidsketen vindt daarom veel overleg plaats over onder andere de kerntaken.'*

JAARVERSLAG NEDERLANDSE POLITIE 2004



Ook in Nederland is hulpverlening 'een oneindige politietaak' (Van der Torre, 1999). De maatschappelijke behoefte aan veiligheid is schier onbegrensd. Een ruime opvatting over politieke hulpverlening leidt ertoe dat de politie zich op een oneindig werkgebied begeeft (Van Reenen, 1980).

En Denkers (1993) schrijft: 'U roept, wij komen en lossen uw problemen op.' Dat was lange tijd het devies van de politie. Dit is niet langer het geval. In de onderzochte regio's wordt systematisch een inventarisatie van kerntaken gemaakt en worden (op termijn) taken afgestoten.

Zoals gezegd, de kerntakendiscussie loopt al veel langer. De concretisering nu heeft ongetwijfeld te maken met de veranderende politiek-bestuurlijke context, de toenemende aandacht voor de bedrijfsvoering (efficiency) en opnieuw hebben, mijns inziens, de prestatiecontracten een verdere impuls gegeven aan de (gevoelde) noodzaak kritisch naar het eigen functioneren te kijken.

In de volgende tabel is ter illustratie een overzicht opgenomen van de taken die (op termijn) worden afgestoten in een van de vijf onderzochte regio's.

Over te dragen taken	Over te dragen op	Wordt opgepakt door
Fietswrakacties Vakantieprojecten Autowrakken Bekijken defect straatmeubilair Lesgeven op scholen	Korte termijn (binnen een jaar)	Gemeente/vergunninghouder
Handhaving vergunningvoor- schriften anders dan korpsbe- sluit Afgifte woonvergunning anders dan korpsbesluit Buurtbemiddeling Opvang dieren Registratie en opslag gevonden voorwerpen Preventie, niet gerelateerd aan direct slachtoffer van misdrijven Verzoek informatie over de APV en gemeentelijke instellingen Afzetting bij sportevenementen of automarkt	Lange termijn	Gemeente/vergunninghouder

Hulpverlening bij zorgtaak bejaarde thuiswonenden, anders dan acute noodsituaties Opsporing, aanhouding en terugbrengen van psychiatrische patiënten (niet zijnde TBS) bij 'ontsnapping' of niet terugkeren van verlof Opvang slachtoffer huiselijk geweld Insluiting psychiatrische patiënten in afwachting oordeel psychiater of plaatselijke inrichting Onderhandelen bij zelfmoordpogingen Opvang daklozen en psychiatrische patiënten in hal politiebureau	Lange termijn	GGZ
Beheer en betaling van de PPS Beheer en teruggave in beslag genomen goederen		O.M.
Hulpverlening bij buitensluiten woning of auto, anders dan in acute noodsituaties Wateroverlast bij woningen/gebouwen, anders dan acute noodsituaties	Korte termijn	Burger
Bemiddeling bij civiele zaken	Lange termijn	
Hulpambulancedienst bij vervoer slachtoffer, anders dan acute noodsituatie Overbrengen bericht bij ziekenhuisopname of overlijden (m.u.v. misdrijf of verkeersongeval)	Korte termijn	GGZ

De kerntakendiscussie wordt niet alleen op regioniveau gevoerd, maar we vinden ze ook terug in concrete werkplannen van districten en units. Onder het kopje 'doelformulering' van een werkplan staat:



'(...) het actief overdragen (afstoten) van hulpverlenings- en preventietaken. Preventie is op tal van gebieden van groot belang om structurele vorderingen te maken, maar juist hier verwacht de politie nadrukkelijker actie van haar partners.'

#### 4.8 Verklaringen: intern en extern

In de eerste plaats is binnen de politie in de periode 1993-2005 een toenemende aandacht ontstaan voor de bedrijfsvoering (aandachtsvelden INK-model) om betere resultaten te behalen. Verder is een aantal andere sturingsmodellen en -instrumenten geïntroduceerd (ABRIO-model, en meer recent IGP en het capaciteitsmanagementsysteem). In belangrijke mate is het initiatief voor de invoering van deze sturingsmodellen en -instrumenten genomen door de politie. De betrokkenheid van het gezag en beheer komt later.

In de tweede plaats is sprake geweest van externe druk op een verdere verbetering van de bedrijfsvoering. Deze externe druk is ontstaan door maatschappelijke onvrede en daaropvolgende politiek-bestuurlijke irritatie op lokaal en later rijksniveau. Deze onvrede wordt gevoed door een groot aantal incidenten die breeduit in de media komen. De legitimiteit van de politie wordt hierdoor aangetast.

Een constante in de politiegeschiedenis vanaf midden jaren tachtig is het voortslepen van het ICT-dossier. De Nederlandse politie heeft geen eenduidige ICT-infrastructuur. Vanaf 1985 wordt hier door de Algemene Rekenkamer en anderen keer op keer op gewezen.

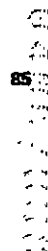
Het veiligheidsvraagstuk raakt door dit alles in toenemende mate gepolitiseerd. Dit gebeurt verder door spraakmakende nieuwe politieke figuren als Pim Fortuyn. De maatschappelijke onvrede krijgt een stem en een politiek kanaal om deze stem te laten horen.

De perceptie van de internationale veiligheidssituatie verslechtert na de aanslagen op 11 september 2001 en 11 maart 2004. In de tussentijd is Nederland dan al opgeschrikt door de moord op Pim Fortuyn op 6 mei 2002. De moord op Fortuyn leidt tot de instelling van de commissie-Van der Haak.

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie is kaderstellend voor de te sluiten regionale convenanten. Het regionale convenant politie is een convenant per regiokorps, zoals bedoeld in het Veiligheidsprogramma, waarin de tussen de ministers van BZK en Justitie enerzijds en de korpsbeheerder van een regionaal politiekorps anderzijds gemaakte afspraken betreffende de te behalen resultaten en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden zijn vastgelegd.

Nadat binnen de politie zelf sprake is van een toenemende procesgerichtheid door de invoering van sturingsmodellen en -instrumenten gaat de rijksoverheid zich inhoudelijk richten op de vergroting van het prestatievermogen van de politie door in de convenanten concrete doelstellingen te formuleren.

Het verschil tussen de verschillende vormen van prestatiesturing en de prestatieconvenanten is de rol van de rijksoverheid: deze is in belangrijke mate passief in de periode 1993-1997, verandert in een meer actieve rol na 1997 en 'versnelt' in 2003. Deze meer inhoudelijke betrokkenheid van de rijksoverheid loopt in de pas met de dan weer beginnende discussies over het politiebesteding. Een discussie die nu langs twee dominante denkspijtes loopt: de eerste vertrekt vanuit de concerngedachte, de tweede vanuit een geïntegreerde landelijke politie die de naam Korps Nederlandse Politie zou kunnen krijgen. De vormgeving van een tweede generatie prestatieconvenanten zal in belangrijke mate worden bepaald door de toekomstige vormgeving van het politiebesteding, omdat deze bepalend is voor de wijze waarop de politiezorg wordt uitgeoefend.



## Prestatiesturing en onbedoelde effecten

### 5.1 Inleiding

In 2003 ontstaat binnen en buiten de politie commotie over de invoering van de prestatieconvenanten. De term 'perverse effecten' wordt in dit verband met enig, zo lijkt het, genoegen gebruikt om te wijzen op een scala aan negatieve effecten. De volgende anekdote brengt één negatief effect onder woorden.

Een dronken man ligt op zijn knieën onder een lantaarnpaal. Een voorbijganger vraagt: 'Zoek je wat?'  
'Mijn portemonnee', is het antwoord.  
'Waar ben je die dan verloren?'  
'Daarginds.'  
'Waarom zoek je dan niet daar?'  
'Daar is geen licht.'

Bordewijk en Klaassen gebruiken dit verhaal om te wijzen op het feit dat 'we datgene dat we zouden willen meten, niet kunnen weten. Daarom meten we wat anders, ook al is dat niet relevant'.<sup>20</sup> Dit 'spookbeeld' hangt over de discussie over de prestatieconvenanten. In de meest extreme opstelling in dit debat leidt het opleggen van landelijke prioriteiten tot een toenemende 'verschraling' van het straat-, buurt- en wijkgericht werken. Wat vinden we in de literatuur?

20 Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, 'Prestatiemeting stuift op heterogeniteit overheidsproductie'. In: B&G, september 2001. Zij spraken de 'vrees' uit dat 'het toch niet zo kan zijn, dat de politie alleen nog maar werkt aan de opheffing van die misdrijven waarbij men verwacht dat daarvoor een betrekkelijk gering aantal uren nodig is'.

De SMVP publiceert *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek* (2004). In het voorwoord worden twee 'waarschuwingen' geuit.

Ten eerste: '(...) in hoeverre staat de discretionaire bevoegdheid, de ruimte van iedere politieambtenaar om zelf beslissingen te nemen onder druk? (...) De politie moet voortaan "verdachten gaan produceren". Tegelijk moeten allerlei, zogenaamde oneigenlijke taken en "hobbyismen" worden opgegeven en worden preventietaken binnen de veiligheidszorg met argusogen bekeken. De politie lijkt hierdoor minder speelruimte gegund om naar eigen goeddunken op te treden.

Ten tweede telt niet wat daadwerkelijk wordt opgespoord, maar de expressieve waarde, de voorgewende daadkracht. Aldus poogt de politie aan het beeld van symbolische handhaving, zo men wil "onoprechte" handhaving, te voldoen.'

De 'perverse effecten', kortom, verwijzen naar een combinatie van 'vervallen' in *easy targets* (doelverschuiving) en 'verschraling van de politietaak'.

Buruma, in dezelfde SMVP-bundel, spreekt in dit verband van 'miniaturisering van het strafrecht' als prestatieafspraken ertoe leiden dat 'men gaat opsporen wat haalbaar is, waardoor zware criminaliteit, inbraak, fraude en andere ingewikkelde zaken niet meer worden opgepakt (...) mij gaat het om de vraag hoe kan worden voorkomen dat te veel flutzaken worden opgepakt door politie en justitie'. In de wandelgangen wordt ook wel van 'verflutting' gesproken.

Van der Vijver, in de SMVP-bundel, koppelt de discussie over prestatiecontracten aan de kerntakendiscussie en zet beide af tegen twee dominante politiemodellen: het *community policing*-model (preventief, proactief, brede taakopvatting en gericht op probleemoplossing), en het *reformmodel* of *command and control*-model (smalle politiefunctie, geen dienstverlening, geen preventie maar wetshandhaving). Hij voorziet (a) dat de prestatieconvenanten, voorzover het repressieve componenten betreft, relatief makkelijk worden gehaald en (b) dat de repressieve criteria in de toekomst verder zullen worden aangescherpt. Dat zou betekenen dat de aard en het karakter van de politiezorg wezenlijk gaan veranderen in de richting van een 'smalle politiefunctie'.

Versteegh ziet perverse effecten optreden indien 'kengetallen leidend gaan worden waardoor het risico bestaat dat de gemakkelijkste zaken voorrang

krijgen en de ingewikkelde zaken blijven liggen. Meer processen-verbaal voor dronken rijden is gemakkelijker te realiseren dan meer processen-verbaal tegen woninginbrekers (...) voorkomen moet worden dat prestatie-sturing verwordt tot brave burgers pesten.'

In een rapport van de Algemene Rekenkamer wordt een relatie gelegd tussen de kerntakendiscussie en de kwaliteit van het lokale veiligheidsbeleid.

'In gemeenten bestaat de vrees dat na 2006 niet kan worden vastgehouden aan de huidige inspanningen voor lokale veiligheid. Gemeenten moeten bezuinigen, de politie stoot kerntaken af.'

ALGEMENE REKENKAMER, 2005

Doen zich onbedoelde effecten voor in de praktijk? Achtereenvolgens komen aan de orde:

- bureaucrativering ('beleidsvervetting');
- politiepsychologie;
- doelverschuiving;
- cijferfetisjisme;
- preventieparadox;
- gezagsvermenigvuldiging en 'politieschizofrenie';
- creatief boekhouden;
- disfunctionele politieconcurrentie ('politie-egotisme');
- falende partners in de veiligheidsketen;
- wankel basis beleidstheorie;
- weegschaalkarakter.

## 5.2 Bureaucrativering ('beleidsvervetting')

Er zijn twee tegenstrijdige bewegingen gaande. In de eerste plaats is sprake van bureaucrativering. In de tweede plaats neemt de 'operationele betrokkenheid' van politieleiders toe.

In de periode 1993-2002 zijn – als gevolg van de toenemende aandacht voor de interne organisatie (aandachtsvelden INK-model) – de stafafdelingen van regiokorpsen sterk gegroeid. De 'Gouden Laantjes', zeker van de grotere regiokorpsen, waaraan de burelen van staf- en beleidsfunctionarissen liggen, zijn groter geworden.

### Wat vinden we in de literatuur?

Volgens Jelle Kuiper is een agent die één uur op straat werkt, twee uur bezig met de administratieve verwerking. De Algemene Rekenkamer heeft becijferd dat 40 procent van de politie-inzet opgaat aan interne besloomingen. Docters van Leeuwen stelt dat de politie veertien functionarissen nodig heeft om één agent 24 uur per dag op straat te houden. In België is deze verhouding 8:1.<sup>21</sup>

Volgens de Rotterdamse burgemeester Opstelten, toen voorzitter van het Korpsbeheerdersberaad, 'kunnen honderden politieagenten méér op straat aanwezig zijn als de administratieve druk minder wordt'.<sup>22</sup> Opstelten verwijst naar het onderzoek 'Minder regels, meer blauw'. Enkele conclusies daaruit zijn:

- de administratie van elf politietaken van de zeshonderd die de politie heeft, houdt dertienhonderd agenten van de straat; dit kost tachtig miljoen euro;
- een vermindering van de administratieve verplichtingen bij die elf taken kan bijna driehonderd agenten vrijmaken voor opsporing en toezicht op straat;
- de opsporing brengt het meest tijdrovende papierwerk met zich mee;
- de aanhouding van een minderjarige voor winkeldiefstal betekent voor een agent twee uur typewerk;
- bij een rechercheonderzoek zijn al snel twee man voltijds bezig met het invullen van formulieren;
- de administratieve afwikkeling van het afluisteren van telefoons kost 465 voltijdbanen.

Opstelten bekritiseert de nalatigheid van de overheid en spreekt zijn ongenoegen uit over een gebrek aan daadkracht. Administratieve lastenverlichting is een speerpunt van het kabinetsbeleid, maar Opstelten heeft de indruk dat de vaart eruit is.

21 'Slimmer werken', commentaar in: *NRC Handelsblad*, 30 april 2004.

22 Schenk (2004).

### Wat zeggen respondenten?

'Er is sprake van bureaucratisering. Zeker op stafniveau. De oorzaken daarvan liggen in de periode van na de reorganisatie in 1993. Er bestaat geen verband met de prestatieconvenanten als zodanig. Wel leiden de laatste tot een toename van ste's in de informatieprocessen. In het bijzonder rondom de infodesk. Dit wordt versterkt door de geleidelijke invoering van onderdelen van het IGP-concept. Er is door deze ontwikkelingen – en de prestatieconvenanten hebben dit versterkt – meer focus op informatieprocessen. Binnen de infodesken komen allemaal nieuwe functies: bewerkers, coördinatoren, analisten, enzovoort. Hier dreigt 'beleidsvervetting': het dreigt een eigen leven te gaan leiden.'

CONTROLLER

De bureaucratisering van delen van het primaire politieproces zijn bekend. Er lijkt echter geen causaal verband te bestaan met de prestatieconvenanten. De oorzaken liggen deels in wet- en regelgeving (voor de opsporing zeker na de Wet BOB): (verouderde) bedrijfsvoering, zich uitend in te veel papierwerk en ondergebruik van technologie en ICT en de 'beleidsvervetting' als gevolg van de reorganisatie in 1993 en de verschillende beleidsprocessen als gevolg daarvan.

### Beleidsvervetting in de opsporing

'Natuurlijk is hiervan sprake. De administratieve belasting is schrikbarend. Voor een DNA-onderzoek moeten veertien formulieren worden ingevuld. Er is de afgelopen tien jaar een versterkt administratieve toezichtcultuur ontstaan. Kijk naar dat onderzoek van Tak; binnen de politie wordt hij ook wel "Takkebos" genoemd, omdat niet iedereen blij is met de kritiek. Maar er zit natuurlijk veel administratieve rompslomp. Dat geldt voor de opsporing (door BOB-wetgeving), maar ook in de blauwe dienst. Ik geloof dat Tak een percentage noemt van 40 of 50 procent administratieve lasten in blauw. Ik weet niet of zijn methoden kloppen, maar er zit gewoon veel administratie in blauw. De prestatieconvenanten hebben dat iets versterkt, maar niet veel.'

DISTRICTSCHEF

In de vijf onderzochte regio's wordt in het bijzonder over de bureaucrativering van de opsporing gepraat:

'Wel in de harde kant (opsporing), en er is natuurlijk een hele batterij staf. Dat is ergens midden jaren negentig begonnen. Het wordt de laatste jaren niet echt meer, maar zeker niet minder.'

DISTRICTSCHEF

'In de opsporing is de gekte toegeslagen. De BOB-administratie vraagt veel tijd. Je moet gewoon te veel doen. De druk is dan groot. Moeten, moeten. Ik ben er heilig van overtuigd dat we te weinig tijd hebben in de opsporing om dingen goed te doen.'

DISTRICTSCHEF

Er is sprake van een toenemend belang van de controllerfunctie (zie hiervoor), maar dit kan niet in termen van 'beleidsvervetting' worden gekwalificeerd. Er is ook sprake van een toename van verschillende informatiefuncties (medewerkers Infodesk). Ook hier kan niet worden gesproken van 'beleidsvervetting'. De kans hierop acht ik wel groter dan bij de controllerfunctie.

#### *Prestatieconvenanten en beleidsvervetting*

Van bureaucrativering als gevolg van de prestatieconvenanten is geen sprake. Wel bestaat een relatie tussen de opvoering van het aantal bekeuringen en de administratieve verwerking. Deze is nu echter nog nauwelijks merkbaar, omdat 'de lat nog niet hoog ligt'. In het volgende citaat wordt de relatie 'schrijven' en bureaucratie beeldend onder woorden gebracht.

'Administratie? Dat valt nog mee. Gemiddeld is een agent twee uur per dienst kwijt aan schrijven, en het aantal bekeuringen – ook na invoering van de prestatieconvenanten – is niet hoog.'

PLOEGCHEF

Ook is er sprake van een tegengestelde beweging: een toenemende 'operationele betrokkenheid'. In hoofdstuk 4 heb ik hierop gewezen. Als gevolg van de procesoriëntatie is geleidelijk een proces ontstaan waarin districtschefs en andere leidinggevenden op operationeel niveau ontlast worden van personeelstaken, huisvestingstaken en HRM-taken. Het gevolg:



is dat leidinggevendenden meer tijd krijgen voor operationele processen. Dit heb ik operationele betrokkenheid genoemd. Deze neemt, zoals gezegd, toe.

'De sturing is verbeterd en er is meer aandacht voor de daadwerkelijke inhoud van leiderschap. Wat heeft gewerkt is het weghalen van facilitaire zaken (personeel, financiën, enzovoort) van de districten. Hierdoor is ruimte ontstaan voor operationele aandacht en wordt veel meer de wat-vraag gesteld: wat en hoe gaan we iets aanpakken? Jij vraagt naar operationele leegloop. Ik zou dit eerder "operationele volloop" noemen.'

DISTRICTSCHEF

### 5.3 *Politiepsychologie: een kluwen van emotie en ratio*

Een van de effecten van de prestatieconvenanten is het ontstaan van een 'richtingstrijd' binnen de politie over wat politiezorg is. In 2002 en 2003 ontstaat beroering over de invoering van de prestatieconvenanten. In de interne politiediscussie en een deel van de wetenschappelijke betogen lopen rationele en emotionele argumenten door elkaar. We moeten hierbij bedenken dat veel respondenten (en politiewetenschappers) niet waarde-vrij zijn in het debat. Hun opstelling en meningen zijn expliciet (maar veelal impliciet) te herleiden tot (soms) diepgewortelde opvattingen over de functie van de politie en de daarbij behorende taak- en beroepsuitoefening. De perceptie van (on-)bedoelde effecten is afhankelijk van de plaats (en functie) van waar de spreker staat: de jonge ambitieuze beleidsambtenaar op het departement die betrokken is bij de invoering en monitoring van de prestatieconvenanten heeft een ander referentiekader dan de motoragent met ruim 25 dienstjaren. Ook binnen de wetenschap speelt dit waardevraagstuk. Sommige auteurs vertrekken vanuit een politievisie die lokaal georiënteerd is, een integrale taakstelling kent en de burger dient. Anderen vertrekken vanuit een politievisie waarin meer belang wordt gehecht aan justitiële taken en/of politieke veiligheidsaspecten. Er zijn ook wetenschappers die geen politievisie hebben en opschrijven wat opdrachtgevers willen.

Op korps-, districts- en uitvoerend niveau heeft prestatiebesturing (en de prestatieconvenanten in het bijzonder) geleid tot het ontstaan van drie ca-

tegorieën functionarissen: 'rationelen', 'betrokkenen' en de middencategorie van 'onverschilligen'.

De 'rationelen' zijn overtuigd van nut en noodzaak van prestatiesturing. De toenemende transparantie in de bedrijfsvoering en sturing op output worden omarmd. De 'betrokkenen' zijn unaniem in het benadrukken van de positieve gevolgen van een meer transparante bedrijfsvoering, en ook van de sturing op output. De 'betrokkenen' wijzen ook op deze voordelen, maar zij staan meer 'emotioneel' in dit proces van veranderingen. Zij praten in termen van 'zingeving', 'gevoel voor politiewerk' en zelfs 'aantasting' van het beroep. Tussen 'rationelen' en 'betrokkenen' is sprake van een sluimerende richtingsstrijd. In een aantal korpsen heeft dit geleid tot persoonlijke conflicten op leidinggevend niveau.

Dan is er nog de categorie 'onverschilligen': zij draaien hun diensten en op leidinggevend niveau doen zij hun werk. De 'onverschilligen' mengen zich in de interviews noch in de discussie met uitgesproken meningen.

#### De 'rationelen'

De groep 'rationelen' omvat een kleine – maar, zo lijkt het – groeiende categorie van hogere politiefunctionarissen:

'De outputsturing leidt tot integratie van control en de financiële verantwoordelijkheden in het politieproces. En dat is goed. Wij spreken over integrale bedrijfsvoering. Hierin ligt de nadruk op kwaliteit van de informatie (Gids-systeem), capaciteitsmanagement, financiële administratie en procesbeschrijvingen. Planning en control hebben een grotere invloed gekregen. Ik zie dit ook in de tijd. Districtschefs waren kleine korpschefs. Die historie dragen ze mee. Dat kan bijna niet anders. Zij hebben zoveel jaar politie ervaring. Neen, ik zou niet willen praten van een "culturele strijd". Althans niet openlijk. Het is meer een sluimerend proces en zeker niet confronterend. Maar het is natuurlijk nieuw dat in het werkoverleg meer controllers en financiële functionarissen meepraten. De aard van de gesprekken en dus ook de sturing wordt zakelijker. En minder vrijblijvend.'

CONTROLLER

De 'rationelen' vinden we in het bijzonder in de controllersfeer, maar ook op leidinggevend niveau (inclusief leden van de korpsleiding) zijn 'rationelen' te vinden.

'Tot voor een aantal jaren kwam men ten aanzien van de wat-vraag (beleidsplannen) en de hoe-vraag (uitvoering) niet veel verder dan discussies daarover. De bedrijfsvoering was een *black box*. De staffunctionarissen hadden het gevoel dat ze op de achterbank van de auto zaten. Operationele politiebazen zaten aan het stuur. Dat is aan het veranderen. Je ziet in dit korps, maar ook landelijk, dat controllers niet alleen meepraten (en dus ook meer sturen), maar ook in korpsleidingen worden benoemd. Er is een emancipatie gaande van staffunctionarissen die vanaf de achterbank – door advisering – meer meesturen en/of formeel een positie krijgen aan het stuur. Dit is een wezenlijke verandering.'

CONTROLLER

'De verzakelijking leidt tot minder vrijblijvendheid. In overleg vroeger leek "het verhaal" (over een incident, een gebeurtenis) de maat der dingen. Politie mensen kun je niet uithoren, die vertellen selectieve verhalen. De nadruk daarin lag (ligt) op waarom dingen niet kunnen, niet op waarom en hoe wel.'

CONTROLLER

De 'rationelen' zijn unaniem over nut en noodzaak van deze veranderingen, maar ook realistisch:

'Er is sprake van een (culturele) omslag, maar we staan aan het begin.'

CONTROLLER

De 'betrokkenen'

De grotere categorie van 'betrokkenen' is ook – zeker nu na een aantal jaren – vrij unaniem over nut en noodzaak van prestatiesturing, maar legt een relatie met 'het vak' of 'de politieprofessie', die 'niet verkwanseld' mag worden. De 'betrokkenen' hebben een meerdimensionale visie op de prestatieconvenanten in het bijzonder .

'De output moet gerelateerd zijn – en blijven – aan de wijkveiligheid. Het zijn niet alleen de targets die belangrijk zijn in het werk, ook de wijkcontext en de context waarbinnen al dan niet bekeuringen worden uitgedeeld. De nadruk op alleen output miskent de veelzijdigheid van politiewerk en het feit dat politieoptreden veel meer is dan justitiële output.'

DISTRICTSCHEF

Het zijn in het bijzonder de 'betrokkenen' die zich voorafgaand en tijdens de invoering van de prestatieconvenanten mengen in het publieke (en interne) debat:

'Het is voor dienders uit de lucht komen vallen (...) in de praktijk is het een wassen neus. Een verbaal per dag, maar het wordt ervaren als druk.'

PLOEGCHEF

'Betrokkenen' zijn op zoek naar balans. Balans tussen een meer directe sturing van het politiewerk en het voorkomen van de onbedoelde effecten van een te rigide outputsturing.

'De outputsturing neemt het zicht weg op het proces. Op de context. In district X (een binnenstadsdistrict, met veel criminaliteit en overlast en een overwegend allochtone bevolking) kan een "gezocht worden"-gevoel ontstaan bij de bevolking.'

LID KORPSLEIDING

De districtschef van X wijst op de spanning die kan ontstaan in zijn district door een strikt verbaliseringsbeleid waardoor de 'relaties in de wijk gespannen kunnen worden'. De vraag is dan: 'Wat is de toegevoegde waarde van schrijven?' (lid korpsleiding).

Niet alleen in de binnenstadsdistricten zijn deze argumenten te horen. In het bijzonder ten aanzien van de verkeershandhaving wordt kritiek geuit op het ontbreken van aandacht in de handhaving voor de context. Het doel van handhaving, zo luidt de redenering, is toch gedragsbeïnvloeding. Dit wordt niet of nauwelijks bereikt indien handhaving plaatsvindt op wegen waar niet direct een veiligheidsrisico bestaat. Sterker nog, burgers anticiperen op (traject)controles en rijden daarna weer volgas. De 'betrokkenen' zijn uitgesproken cynisch: 'Het levert niets op, wat is de toegevoegde waarde?' (lid korpsleiding).

'Als ik alleen maar schrijf, waarom zou ik dan nog naar een wijkbijeenkomst gaan. Dergelijke buurtcontacten gebruik ik om zicht te krijgen op wat speelt en om problemen voortijdig op te lossen door praten of doorverwijzen. Maar dit komt niet tot uitdrukking in mijn staat

En dat is gek, want een groot deel van mijn "effectiviteit" zit daarin. Ik vind dat de verkeerde dingen worden gemeten.'

WIJKAGENT

'Als ik hier meer ga schrijven worden ze kwader. En als ze kwader worden heb ik meer te schrijven. Dus dan ben ik beter? Ik denk het niet. Ik raak mijn voelhorens in de wijk kwijt en wij worden repressiever en repressiever.'

WIJKAGENT

Prestatieconvenanten staat volgens 'betrokkenen' haaks op het feit dat 'echt' politiewerk niet te meten is.

'Hoe meet je een bemiddelingsgesprek dat een probleem oplost? Politiewerk is en blijft gewoon moeilijk meetbaar.'

WIJKAGENT

Een structureel kenmerk van de politiecultuur is de morele gedrevenheid van politiefunctionarissen: het gevoel dat zij *the thin blue line* vormen tussen orde en wanorde. Dit gevoel staat haaks op de cijfers:

'Niemand heeft wat met die cijfertjes. Ik heb er schijt aan. Het gaat om gedrevenheid en morele betrokkenheid. Dat is niet te sturen met cijfertjes.'

RECHERCHEUR

De 'betrokkenen' hebben minder met cijfers dan de auteurs van het *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*:

'Productie heeft niets met politiewerk te maken. Voor mij zijn cijfers geen criterium. Wat wel? Aanwezigheid en grip krijgen op situaties die zich voordoen. Grip krijg je lang niet altijd door een bonnetje uit te schrijven. Sterker nog, ik vind dat soms een teken van onvermogen.'

MOTORAGENT

Cijfers meten binnen de *mental map* van 'betrokkenen' verkeerde dingen:

'Er worden heel zware middelen ingezet (targets en monitoring) op verkeerde mensen. Collega's die goed werken, maar worden beoordeeld op cijfers die niets, geheel niets zeggen over hun dagelijks werk. Een bekeuringssituatie is een vluchtig moment in een dienst. Wat zegt een vluchtig moment over mijn gehele functioneren? Het systeem is gek aan het worden.'

MOTORAGENT

Op uitvoerend niveau wordt deze 'richtingenstrijd' dus ook gevoerd. Een voorbeeld is de milieutaak. In één onderzocht korps heb ik wat langer tijd besteed aan de wijze waarop de milieutaak, volgens betrokkenen, 'wordt bedreigd' door de prestatieconvenanten. Het argument is dat milieuoutput (in de vorm van bekeuringen) leidt tot een verschraling, omdat de lokale context van milieuovertredingen niet meer relevant is. Maar ook dat niet-repressieve handhaving (waarschuwingen, overreding, stimulering) en/of het activeren van het bestuur op de achtergrond raakt.

'Ik ben tijdelijk blij (met die prestatieconvenanten). Zij hebben een nuttig effect: we zijn concreter bezig met zaken, er wordt meer gerichte energie aan vooraf gekozen problemen gegeven en de controle is iets beter. Maar er zijn voetangels en klemmen. Het gevaar van een repressieve politie dreigt. Op één been (repressie) kun je niet staan.'

DISTRICTSCHEF

Het onderscheid tussen 'rationelen' en 'betrokkenen' is niet louter een academische exercitie: in een aantal onderzochte korpsen is sprake (geweest) van conflicten.

'Maar ik mag de waarheid niet meer zeggen van hen. Wie "hen" zijn? De mensen in de ondersteuning. Het probleem echter is dat ze goed zijn. Ik ben het niet altijd met de koers eens, maar ze zijn goed in hun vak. Weten waar ze over spreken. Wat ondersteuning is? Nou, die controllers en andere staffunctionarissen.'

De discussies gaan dan inhoudelijk over 'plat' politiewerk: schrijven, zero tolerance en repressie, en worden onder andere als volgt verwoord:

'Oogkleppen hebben we op. Platschrijven op gordels, alcohol en kleine misdrijven is niet moeilijk. Het kan leiden tot fixaties. Ik heb een districtschef in mijn nek zitten die stuurt op aantallen en regelmatig aan mij vraagt: "Waarom loop je achter?" We hebben nog niet door dat een spanning bestaat tussen harde criteria en publieksperceptie.'

HOOFD DHV

En:

'Ik stimuleer dat ze blijven denken over wat ze willen schrijven, waar ze willen schrijven en waarom ze willen schrijven.'

PLOEGCHEF

Maar 'vrees' blijft bestaan:

'Er treedt een versimpeling op; de zingeving en het gevoel voor het vak worden eruit gehaald. Als we niet meer praten over ons vak, als dat weggaat dan gaat de kracht eruit.'

HOOFD DHV

Deze redenering past naadloos in de uitwerking van de 'betrokkenen'. Er spreekt niet alleen een weerstand uit jegens de 'boekhouders', maar ook een betrokkenheid bij de professie. Dit is een structureel kenmerk van de (inter-)nationale politiecultuur. Politiewerk is geen beroep, maar een missie. Politie mensen hebben de overtuiging dat zij niet alleen een waardevol beroep uitoefenen, maar hebben ook een sterk geloof in de eigen moraliteit. Dit wordt veelal achter een masker van cynisme weggestopt, maar het is wel wat hen drijft (Punch, 1979 en 1983; Reiner, 1991; Van der Torre, 1999).

**De 'onverschilligen'**

'Onverschilligen' zijn dun gezaaid. Politie mensen hebben overal een mening over, dus ook over prestatie sturing. Onverschilligheid, of misschien is een 'neutrale instelling' een correctere benaming, proef ik bij jonge politiefunctiearissen in opleiding (PO2002). Zij dragen niet de 'ballast' mee van het leerstuk van de 'professionele autonomie', of de POS-ideologie, laat staan van de politiek-bestuurlijke discussies over de bovenbouw van de politie. Dit alles is meer dan logisch. Ook in het licht van de volstrekt

veranderende context van politiezorg, in het bijzonder in de binnenstad-districten (zie verder).

Ik proef ook onverschilligheid bij een aantal late veertigers en vijftigers in de uitvoering: zij hebben alle *modes and fashions* in de organisatiekunde al meegemaakt en prestatie-sturing kan er ook nog wel overheen. Het interesseert ze nauwelijks. Jong en oud gaan de komende vijf tot tien jaar van plaats wisselen. Er is sprake van vergrijzing en dus komt er een periode van natuurlijk verloop. Dit heeft invloed op de politiecultuur. Ik kom hier in het laatste hoofdstuk op terug.

*Meer dan prestatieconvenanten alleen: de veranderende context*

Politie-zorg wordt uitgevoerd in een andere context dan tien, vijftien jaar geleden. Zeker in binnenstaddistricten in de grote steden is sprake van een meer 'vijandige omgeving'. Er is sprake van meer agressie. Ik heb een aantal diensten meegedraaid in Haaglanden, Utrecht en Rotterdam-Rijnmond. In bekeuringsituaties met allochtone jongeren is snel sprake van groepsvorming. Individuen in de groep uiten zich negatief en soms is sprake van fysieke 'intimidatie' doordat jongeren in de beleving van agenten (te) dicht in hun buurt komen. Er is dus op verschillende wijzen spraken van uitdaging. In een enkel geval worden (vrouwelijke) agenten ook daadwerkelijk (kort en relatief 'onschuldig') aangerakt. Deze bekeuringssituaties zijn dan ook niet alleen outputgebeurtenissen, maar bovenal openbare-ordegebeurtenissen. De niet-verbaliserende agent houdt omstanders op afstand (soms met duwen en trekken).

In binnenstaddistricten hoor ik ook incidentele verhalen over stenen en dakpannen die van daken naar surveillanceauto's zijn gegooid. Deze (dreigende) agressie heeft invloed op de psyche van agenten. In een onderzocht korps is een miniconferentie georganiseerd om over deze toenemende vijandigheid te praten. Hierbij zijn HRM-functionarissen betrokken. Een lid van de korpsleiding wijst op het belang van 'deze psychologische elementen' in het politiewerk. Het effect kan zijn, volgens dit lid van de korpsleiding, dat een 'nieuwe houding' gaat ontstaan op de werkvloer die harder is en minder nadruk legt op de context van gebeurtenissen. 'Op termijn is dit dodelijk, omdat we dan gedoemd zijn te verworden tot rechtshandhavers.'

Op straat wordt dit lang niet altijd in deze termen gepercipieerd, maar is (toenemende) repressie een instrument ~ niet louter voor de statistieken



in de maraps en sturaps – om situaties beheersbaar te houden of te maken. Is hier wel of niet sprake van versimpeling van politiewerk, of is er behoefte aan andere politiezorg in een gewijzigde context? Hierover gaat ook de volgende paragraaf.

#### 5.4 Doelverschuiving: versimpeling politiewerk

In de (inter-)nationale politieliteratuur wordt gewezen op het in essentie bureaucratische karakter van de politieorganisatie.

##### **Model Chambliss and Seid**

The agencies of law enforcement are *bureaucratic organizations*. An organization and its members tend to substitute for the officials goals and norms of the organization ongoing policies and activities which will maximize rewards and minimize the strains on the organization. This goal-substitution is made possible by:

- the absence of motivation on the part of the role occupants to resist pressures towards goal-substitution;
- the pervasiveness of *discretionary choice* permitted by the substantive criminal law, and the norms defining the roles of the members of enforcement agencies; and
- the *absence of effective sanctions* for the norms defining the roles in those agencies.

Kortom, onder de oppervlakte van 'rijkspolitieplanologie' en interne 'stuuringsplanologie' is en blijft de politieorganisatie een bureaucratische organisatie en als zodanig is zij onderhevig aan bureaucratische processen (in dit geval: het 'vervallen' in makkelijke targets). Het is een variant op de in de inleiding genoemde vergelijking met de dronken man die zijn sleutels zoekt daar waar het straatlicht brandt. Het volgende model veronderstelt dit mechanisme ook.

**Model Vold: Enforcement of criminal laws**

As bureaucracies, law enforcement agencies tend to process the easier rather than the more difficult cases.

**Miniaturisering strafrecht?**

In korps G worden de milieunormen niet gehaald. Een nieuwe leidinggevende wordt aangesteld voor een apart team. De vaststelling van de milieunorm was gebaseerd op aantal milieu-fte's. Een deel daarvan bleek 'zoek' in de organisatie. Dus werd een milieuteam ingesteld. Het team wordt vervolgens 'aangejaagd'. Een respondent daarover: 'Het team wordt een verbalenfabriek.' De productie wordt opgevoerd door een combinatie van aanschrijvingen bestuur over geconstateerde overtredingen bij inrichtingen (signalering), de inzet van helikoptervluchten (fotograferen van locaties) en controles (vervoer afval, verlichting en bestrijdingsmiddelen).

Leidt dit tot *easy targets*?

'Ja, natuurlijk. Je gaat een inschatting maken van hoeveel tijd je kunt besteden aan wat voor soort werk. Dan wordt al snel gekozen voor kleinere delicten. En het gaat ook ten koste van overleg met bestuurlijke diensten en ondernemers. Het is een zekere versimpeling van de milieutaak.'

MILIEUFUNCTIONARIS

Een dergelijke doelverschuiving doet zich – met incidentele uitzondering van de verkeers- en milieutaak – niet voor. De verklaring hiervoor is dat de prestatieafspraken relatief makkelijk worden gehaald: 'de lat ligt niet hoog'. Dit betekent dat de 'schrijfproductie' relatief eenvoudig in het werk wordt opgenomen.

Respondenten (in het bijzonder de 'betrokkenen') zijn, net als Van der Vijver, bevreesd voor verhoging van de justitiële criteria. Als 'de lat' hoger wordt gelegd, kunnen de volgende (on)bewuste doelverschuivingen optreden:

- verschuivingen in de richting van relatief eenvoudige zaken (staandehoudingen), met weinig tijdsbeslag en weinig administratie;
- minder inzet op middencriminaliteit (complexere zaken, meer tijdsbeslag, meer administratie);
- nog minder inzet op georganiseerde criminaliteit, hetgeen leidt tot 'irritatie' in de justitiële lijn en de roep om een landelijke politie, c.q. een uitbreiding van de nationale recherche.

## 5.5 Cijferfetisjisme en beheerskramp

Een variatie op het voorgaande is het doorschieten in kwantitatieve aandacht voor wat op straat gebeurt, waardoor de context van incidenten zou worden veronachtzaamd. In dit verband wordt gesproken over cijferfetisjisme en beheerskramp. Maar dit doet zich nog niet voor. Wel bestaat vrees voor het doorschieten van de cijfergerichtheid. Dan kan het hele pandemonium van 'beheerskramp' zich gaan voltrekken. Wat vrezen de 'betrokkenen'?

'We praten alleen nog maar over cijfers, politiewerk is mensenwerk. Invloeden van buitenaf zijn bepalend voor politiewerk. Niet de cijfers. Als het alleen nog maar over cijfers gaat, gaat dat ten koste van de kwaliteit van het werk.'

DISTRICTSCHEF

'We praten alleen nog maar over cijfers. De nieuwe ideologie is "plando-check-act". Dat kan natuurlijk een eigen realiteit worden. Als dat gebeurt, dan zijn we alleen nog maar met ons zelf bezig. Het moet niet doorschieten.'

WIJKCHEF

Een districtschef spreekt in dit verband van beheerskramp.

'Cijfergeilheid gaat ten koste van aandacht voor mensen en ten koste van aandacht voor de waarom-vraag. Waarom doen bepaalde problemen zich voor en hoe kunnen we dit oplossen? Er dreigt zo'n automatisme van schrijven maar. Lever je daarmee een bijdrage aan veiligheid?'

DISTRICTSCHEF

In alle onderzochte districten valt op leidinggevend niveau onder 'betrokkenen' een vrees voor 'doorschieten' te beluisteren.

'Wat kan gaan ontstaan is een 'brengen-halen-brengen-halen'-politiezorg: je brengt een verbaal naar justitie, je haalt kort daarop diezelfde verdachte, je brengt hem weer naar het bureau en haalt je statistieken. De politiezorg wordt dan een soort 'Streiffenpolizei': als je de streepjes haalt is het goed. Waanzinnig!'

DISTRICTSCHEF

'Cijfers kunnen een eigen realiteit gaan worden, zodanig dat we alleen maar met ons zelf bezig zijn en niet met de omgeving. Wat wilde die burger ook al weer?'

WIJKTEAMCHEF

Het gevolg, zo wordt gevreesd, is een versimpeling van het politiewerk tot datgene wat meetbaar is.

'Het kan gaan leiden tot "beheerskramp". Dan zijn we niet meer met onze eigen mensen bezig. Niet meer met het waarom, maar met staafdiagrammen.'

DISTRICTSCHEF

De cijfergerichtheid kan ook leiden tot een inwaartse blik, waardoor het zicht wordt verloren op datgene wat op straat gebeurt en uitsluitend naar tabellen wordt gekeken die op het bureau hangen.

'Onze core business is niet het hoofdbureau, maar de omgeving.'

DISTRICTSCHEF

En de sluimerende 'richtingenstrijd' kan leiden tot een toenemende invloed van de 'rationelen': 'Het gevaar ligt in de opkomst van een nieuwe categorie politieleiders: de boekhouders.'

## 5.6 Prestatieparadox en kerntaken

De volgende stap in de redenering die in de literatuur en door de 'betrok-

ken' respondenten wordt gezet, is dat de gerichtheid op cijfers en meetbare output niet alleen leidt tot 'verschraling' van de lokaal ingebedde brede basispolitietaken, maar dat dit proces zal worden aangevuld met het daadwerkelijk afstoten van taken. Zoals we zagen in het vorige hoofdstuk is hier een begin mee gemaakt. In deze paragraaf wordt dit argument betrokken op de aard van het politiewerk: deze zou repressiever worden, door de prestatieconvenanten zelf, maar in het bijzonder door het afstoten van preventietaken.

De vraag dient zich dus aan wanneer de investeringen in het meten van de kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid van de publieke dienstverlening hun omslagpunt bereiken. Wanneer investeert de politie zoveel in het meten dat het de kwaliteit van de dienstverlening niet meer ten goede komt, maar vooral de landelijke overheid wordt bediend? Dit wordt de *performance paradox of prestatieparadox* genoemd.

'Er is veel af te dingen op die convenanten. Neem woninginbraken. In het verleden hebben wij veel geïnvesteerd in voorlichting en preventie. We stimuleren dat burgers en bedrijven zelf aan beveiliging doen. En dat werkt. Het leidde tot een daling van het aantal inbraken. Maar het betekent wel dat ik minder verdachten heb. Zijn we dan geen slachtoffer van ons eigen succes aan het worden? Eigenlijk moeten we maar "negatieve" preventieadviezen gaan geven: burger, doe maar niets. Dan haal ik nog makkelijk mijn targets.'

DISTRICTSCHEF

*Wat is politiewerk?*

De toekomst van de prestatieconvenanten is onlosmakelijk verbonden met de impliciete aannames van sprekers in het debat over wat de functie van de politie is en de daaraan gekoppelde visie op de politiezorg. De sprekers – in de interviews en in de literatuur – bewegen zich tussen preventie en repressie, tussen een brede basispolitiezorg en een meer enge justitiële politie dan wel een politiezorg waarin hulpverlening is teruggebracht tot noodhulp of tot iets tussen een brede basispolitiezorg en een veel smallere ordetaak. Op de werkvloer wordt men niet 'gehinderd' door abstracte wetenschappelijke concepten en wordt het door een ploegchef zo verwoord:

'Politiewerk is tachtig procent praten en luisteren, en twintig procent schrijven. Van die twintig procent is ongeveer de helft voor rapporteren in zijn algemeenheid en tien procent heeft betrekking op het schrijven en afwickelen van bekeuringen (...) Als we meer moeten gaan schrijven – en dat valt nu nog mee – dan kunnen we minder praten en luisteren. Zie het als drie wippen op een kinderspeelplaats. Ze zijn achter elkaar geplaatst: als iemand op de eerste gaat zitten heeft dat effect op de volgende twee. Simpel. Ik heb dat wetenschappelijk gelul van jou daar niet voor nodig. Praten, luisteren en schrijven, daar gaat het om. Of het uitmaakt? Bromsnor luisterde en wist alles. De burgemeester was geïnformeerd en de burgers wisten dat Bromsnor het wist. In de jaren zestig is Bromsnor in de auto gestapt. Hij praatte niet meer en luisterde niet meer. Nu moet Bromsnor bekeuringen schrijven. Hij komt zijn auto uit en luistert niet meer, maar schrijft. Hoe meer hij schrijft, hoe meer hij administratief moet verwerken, hoe langer hij binnen zit, hoe minder hij praat en hoe minder hij luistert.'

PLOEGCHEF

## 5.7 Gezagsvermenigvuldiging en politieszizofrenie

De tot dusverre behandelde onderwerpen zijn in meer of mindere mate het gevolg van de prestatieconvenanten. Zoals in de conclusies van het vorige hoofdstuk is aangegeven, neemt de invloed van de rijksoverheid op de prioriteiten van het lokale politiewerk toe.

Er bestaat een zekere spanning tussen de algemene afspraken in de prestatieconvenanten met de ministers van BZK en Justitie en de toenevende vraag c.q. eis om politiecapaciteit van andere gezagsdragers. Er is sprake van gezagsvermenigvuldiging. De regionale driehoek, waarin de korpsbeheerder, het OM en de korpschef sinds 1993 figureren, wordt aangevuld met landelijke prioriteiten. Niet alleen door de convenanten, maar ook door andere ontwikkelingen. Binnen de politie wordt gesproken over Verdonk-politie (vreemdelingentaak), Spee-politie (verkeer) en milieupolitie.

Op lokaal en regionaal niveau worden door relevante derden grote claims gelegd op de politie. Bijvoorbeeld in Flevoland, door een aantal grootschalige evenementen, of in Den Haag, door de capaciteit die wordt gevraagd

voor statische bewaking en begeleiding van de vele officiële bezoeken. Deze inzet is politiek en maatschappelijk uiterst belangrijk, maar heeft geen meetbaar resultaat in termen van de prestatiecontracten.

Dit zijn min of meer constante vragen. Daar bovenop komen incidenten die gedurende langere tijd inzet vragen, zoals ME-inzet bij voetbalbegeleiding of andere ineens opkomende incidenten die maatschappelijk gevoelig liggen. Opnieuw is het maatschappelijk van belang dat veiligheid wordt gegeven door de politie, maar ook deze – vaak forse – inzet kan niet in de prestatiecontracten worden ondergebracht.

Meer recent zorgt het terrorismedossier voor (semi-)permanente inzet van politiecapaciteit voor bewaking en andere doeleinden. De eerder aangehaalde argumenten gelden ook hier: maatschappelijk van belang, maar niet meetbaar. Ik zou dit met enig gevoel voor dramatiek 'politieschizofrenie' willen noemen: steeds weer nieuwe en andere claims worden gelegd op de politie door steeds meer gezagsdragers 'oude' en 'nieuwe' stijl. Een deel van deze capaciteit heeft geen enkele relatie met de convenanten, maar het tijdsbeslag dat deze maatschappelijk belangrijke taken met zich brengt gaat wel ten koste van de uitvoering van de convenanten. Functionarissen die gedurende enige tijd worden ingezet voor allerlei taken dienen wel hun quota te halen. Vaak in een kortere tijd, waardoor juist de perverse effecten zich kunnen gaan voordoen (in korte tijd schrijven, zonder aanzien des persoons en zonder rekening te houden met de context).

#### Prioriteitenbuitelingen

In het hiernavolgende schema staan in het midden de prestatieconvenanten (en de daarin benoemde targets). Discussies over prestatiesturing en de al dan niet (on-)bedoelde effecten daarvan lijken de politiewerkelijkheid nogal eens dramatisch te versimpelen. Zoals reeds eerder betoogd is 'schrijven' een zeer relatief onderdeel van het dagelijks politiewerk. Bovendien is de opvoering van het schrijven – als gevolg van de hogere eisen – relatief. De 'tenuitvoerlegging' van de prestatieconvenanten wordt volledig geïntegreerd in een taak- en functie-uitoefening die vele malen gelaagder is dan schrijven alleen. Er is sprake van een toenemende 'prioriteitenbuiteling': politieleiders (op districts-, wijk- en ploegniveau) moeten constant schakelen tussen wisselende claims van steeds weer andere partijen.

Belangen districten	Openbare-ordebelangen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• (semi-)structureel</li> <li>• (voetbal, grote evenementen)</li> <li>• onverwacht</li> </ul>	Permanente beveiligingsbelangen Permanent toezicht
Belangenopsporing: <ul style="list-style-type: none"> <li>• veel voorkomend</li> <li>• midden, zware georganiseerde criminaliteit</li> <li>• terrorisme-onderzoeken</li> </ul>	Prestatieconvenanten regionaal vastgesteld	Milieueisen (oprichting milieuteams) Verkeers-eisen (verkeersacties)
Belangen korpsbeheerder vis-à-vis regioburgemeesters	Preventiebelangen	Vreemdelingeneisen (Landelijk Antillianteam en oprichting achttien teams in gemeenten)

'De in de prestatieconvenanten genoemde criteria, bijvoorbeeld staandehoudingen of verdachten OM, hebben natuurlijk betrekking op verschillende vormen van veelvoorkomende criminaliteit. Een deel van de capaciteit gaat dan ook in de richting van relatief simpele delicten. Dit betekent dat de middencriminaliteit minder aandacht kan gaan krijgen. Dat valt nu allemaal mee, omdat de lat niet hoog ligt. Maar als dat verandert, krijg je logischerwijs een verschuiving in de richting van 'simpeler' delicten. Een concreet voorbeeld is een onderzoek naar een serie van brandstichtingen. Hierover is maatschappelijk veel onrust, maar onderzoeken vergen meer capaciteit en zijn net even iets complexer dan een staandehouding. Er worden taps aangevraagd, we gaan posten en zetten observatie in. De capaciteit gaat ten koste van de meer simpele output. Maar moet je het dan niet doen? Natuurlijk doen we dat onderzoek. De burger eist dit als het ware, er is grote onrust. Het betekent wel dat de gevraagde statistieken even niet gevuld worden. Al moet ik het wel weer inhalen.'

DISTRICTSCHEF

**Prestatieconvenanten: spanning tussen output en ordehandhaving**

De prestatieconvenanten hebben betrekking op justitiële outputcijfers en een aantal bedrijfsprocessen. De inzet van de politie wordt ook door heel andere belangen bepaald, zoals de handhaving van de openbare orde. Dit geldt in het bijzonder voor Haaglanden, waar een (semi-)permanente capaciteitsdruk bestaat voor begeleiding en bewaking. Deze politieke functie

0  
1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50  
51  
52  
53  
54  
55  
56  
57  
58  
59  
60  
61  
62  
63  
64  
65  
66  
67  
68  
69  
70  
71  
72  
73  
74  
75  
76  
77  
78  
79  
80  
81  
82  
83  
84  
85  
86  
87  
88  
89  
90  
91  
92  
93  
94  
95  
96  
97  
98  
99  
100



– volgens Fijnaut (1979) de belangrijkste functie van de politie – leidt van tijd tot tijd tot 'bestuurlijke krampachtigheid'. Het dagelijks politiewerk – en dus ook de prestatieconvenanten – wordt in de grote steden (tijdelijk) terzijde geschoven, bijvoorbeeld voor demonstraties, bewakingsopdrachten en risicowedstrijden in het betaald voetbal. Maar, zoals het laatste citaat aangeeft, op andere momenten moet de 'achterstand' wel weer worden ingehaald. En juist dit 'inhalen' draagt het risico in zich van perverse effecten: de context van incidenten wordt dan wellicht terzijde geschoven. Het zijn in het bijzonder deze 'inhaalmomenten' die een groot beslag leggen op het politieleiderschap: zij moeten hierop anticiperen en waar mogelijk corrigeren.

*Prestatieconvenanten: spanning tussen bestuur en politie*

Wat is politie? Deze normatieve vraag speelt (on-)bewust een rol in de duiding van de convenanten.

*'De burgemeester is niet geïnteresseerd in processen-verbaal. Deze output zegt hem weinig. Een burgemeester is gevoelig voor drie zaken: 1) het aantal aangiften, 2) veiligheid in de stad, en dat is veel breder dan een aantal bonnetjes en 3) incidenten. Hiervoor wil hij de beschikking hebben over politie. Processen-verbaal interesseren hem veel minder.'*

LID KORPSLEIDING

De toenemende rijksinterventie in het lokale beleid leidt tot 'spanningen', die op hun beurt de opstelling van korpsbeheerders verklaart in het debat over de mogelijke nationale politie.

*'Er bestaat een spanningsveld tussen de prestatiecontracten en gemeentelijke jaarplannen veiligheid. Hierin worden meer kwalitatieve onderwerpen benoemd, zoals toezicht op bepaalde plaatsen en bepaalde tijdstippen.'*

DISTRICTSCHEF

## 5.8 Creatief boekhouden en frauduleus rapporteren

'Over tien jaar zal er een parlementaire enquête gehouden worden over de politiefraude (...). De politie, nadrukkelijk aangesproken op het halen van haar targets, bleek nog creatiever dan de hbo-scholen in het manipuleren van getallen (...) En niemand zal meer snappen dat in 2003 niet even iets langer is nagedacht.'

RONALD PLASTERK<sup>23</sup>

Het aloude gezegde: 'politics, lies and statistics, they're all the same' gaat volgens een klein aantal respondenten ook op, al gaat niemand zo ver als Plasterk. Een aantal voorbeelden wordt genoemd.

'Er kan gemarchandeerd worden in dit prestatiesysteem. Ik kan bijvoorbeeld aangiften zonder indicatie "platpraten".'

WIJKCHEF

Dit 'platpraten' is niet nieuw. In het volgende citaat wordt op een andere manier geïmagineerd met cijfers.

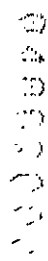
'Een van de perverse effecten is het doordringen van *Managing Public Confidence*-denkbeelden. Dus ga je handhavingsacties plannen vlak voordat een Politie-monitor wordt afgenomen. Je creëert dan even een "handhavingspektakel" en dat werkt wellicht door op de perceptie van het publiek. Maar heeft dit effect op de veiligheid of op de beeldvorming? En wat vind je belangrijker?'

LID KORPSLEIDING

In iedere organisatie doet zich cijfercreativiteit voor.

'Vroeger in D. moesten we 1000 uur besteden aan vernielingen. De uren worden bijgehouden in dienststaten. In een jaar haalden we die norm bij lange na niet. Dan spraken we onderling af om te "statistieken". Gewoon om ze te vullen. In vier nachtdiensten maakten we tijd

23 *De Volkskrant*, 28 februari 2003.



vrij om codes voor vernielingen in te voeren. Bij alcoholcontroles ging dat ook wel eens zo. Als we 23 voertuigen hadden gecontroleerd, maakten we er 63 van. Statistieken worden voor waar aangenomen. Dat is vrij naïef. Eigenlijk is dit vrij verbreid, denk ik. De hogere legerleiding legt op; de vloer kan dat niet, of wil dat niet. En dan begint het spel met de cijfers.'

MILIEUFUNCTIONARIS

Is dit nostalgisch getinte verhaal ook van toepassingen op de prestatieconvenanten? De prestatiesturing in het algemeen en de prestatieconvenanten in het bijzonder, komen tot wasdom in een bedrijfsvoering die zich nog altijd kenmerkt door een 'onvolwassen ICT-structuur' (controller).

Het is ontegenzeggelijk waar dat in het bijzonder de prestatieconvenanten een verdere impuls hebben gegeven aan de kwaliteit van de informatiehuishouding, maar er is nog altijd sprake van a) achterstanden bij de invoering van informatie, b) vervuiling van bestanden en c) een veelvoud van bedrijfsinformatiesystemen en -applicaties.

Het is, zeker in een ontwikkelingsperspectief, opmerkelijk hoe de korpsen nu veel beter dan vijf jaar terug inzichtelijk kunnen maken wat zij doen. De diverse rapportages (maraps, dashboards en jaarverslagen) staan vol met statistieken, (gekleurde) staafdiagrammen en andere cijferoverzichten. Maar de situatie is, gegeven het ontbreken van een eenduidige bedrijfsarchitectuur, nog niet optimaal.

In een enkel interview wordt gewag gemaakt van 'creatief boekhouden'.

'(...) "leugens en politiestatistieken, ze zijn beide gelijk" is een te boude omschrijving, maar hoeveel voortgang ook is bereikt, de cijfers zijn niet eenduidig en dus niet 100 procent betrouwbaar.'

DISTRICTSCHEF

Niet zozeer het bewust creatief boekhouden wordt als factor genoemd, maar eerder de kwaliteit van de informatiehuishouding: 'de infosystemen zijn niet valide, en niet tijdig' (districtschef). Een collega in een ander korps: 'het hele informatiesysteem kan technisch veel beter worden georganiseerd'.

In dit verband wijs ik op de conclusies van hoofdstuk 3. In de randvoorwaarden voor de ICT-structuur ligt voor een groot deel de verklaring

van het feit dat nog steeds – ondanks de geleidelijke vooruitgang – tot op zekere hoogte 'appels met peren worden vergeleken'. Een districtschef: 'De informatiediscipline wordt beter; tot voor kort had ik een invoerachterstand van 3,5 jaar, nu is dat 1,5 jaar.'

### 5.9 Disfunctionele concurrentie: politie-egoïsme

Prestatiesturing leidt tot onderlinge prestatievergelijkingen: tussen regio's, binnen regio's, tussen districtscheFs en in ploegen. Een aantal respondenten wijst op mogelijk onbedoelde effecten: een afname van de onderlinge solidariteit – en dus samenwerking – door een toenemend 'politie-egoïsme'.

Politie-egoïsme kan zich gaan voordoen in relaties tussen het nationale en regionale niveau, tussen regio's onderling, binnen regio's tussen districten, binnen districten tussen de noodhulp, de wijkzorg en de recherche en tussen individuele agenten. Een kenmerk van de politiecultuur is de onderlinge solidariteit. Hieraan wordt geschaafd volgens een aantal respondenten: gezonde competitie kan verworden tot ongezonde concurrentie. Tijdens een van de diensten die ik meedraaide vroeg een van de twee agenten die gezamenlijk een aanhouding hebben verricht: 'Schrijf jij of schrijf ik?' Een klein voorval met wellicht een wat bredere betekenis, maar het is nog veel te vroeg om hier uitspraken over te doen.

### 5.10 Falende partners in de veiligheidskolom: het 'nieuwe-kleren-van-de-keizer'-argument

'Prestatiesturing heeft de relatie met zowel het OM als het bestuur onder druk gezet. Het bestuur komt onder druk te staan omdat wij andere prioriteiten gaan leggen. Het bestuur kan echter minder sturing geven en capaciteit vrijmaken op de gebieden waarvan wij ons terugtrekken. Er zijn twee werkelijkheden aan het ontstaan.'

LID KORPSLEIDING

Prestatiesturing – en meer in het bijzonder de prestatieconvenanten – leidt tot het daadwerkelijk afstoten van taken. Een groter beroep wordt gedaan op partners in de veiligheidszorg, en dan in het bijzonder op de gemeen-

0 4 8 5 1 1 1 1 1

ten. Nu de politie zich daadwerkelijk terugtrekt, wordt de 'naaktheid' van de gemeentelijke 'keizers' zichtbaar.

'De regiefunctie blijkt de gemeente nog altijd moeilijk af te gaan. Dat is geen nieuw feit, en nu stelt ook de Algemene Rekenkamer het weer vast. Terwijl, zo wordt benadrukt, een "duidelijke ambtelijke en bestuurlijke aansturing" juist een van de sleutels is, naast persoonlijke betrokkenheid van bestuurders, korte lijnen tussen partners en een sterke centrale positie van een veiligheidscoördinator binnen het gemeentelijke apparaat.'

SMVP NIEUWS, JUNI 2005, 4

De regiefunctie moet idealiter leiden tot een betere operationele uitwerking van het lokale veiligheidsbeleid in heldere en meetbare afspraken. De Rekenkamer verwijst in dit verband naar de handreiking van de VNG *Kernbeleid Veiligheid*. De Rekenkamer pleit voor minder vrijblijvendheid in het lokale veiligheidsbeleid, hetgeen volgens de Rekenkamer nog altijd te veel voorkomt. De VNG wijst in een reactie daarop op het feit dat 'te veel onduidelijkheid bestaat over de regierol van de gemeente' om tot een goede invulling daarvan te komen. Ook vraagt men zich af of gemeenten wel over voldoende kennis, capaciteit en doorzettingsmacht beschikken.

Nu de politie daadwerkelijk taken afstoot – en er meer gaat afstoten – in combinatie met toenemende transparantie van de bedrijfsvoering, ontstaat een 'nieuwe-kleren-van-de-keizer'-situatie: het niet-optreden van ketenpartners wordt inzichtelijk en de vraag binnen de politie naar vergelijkbare prestatieafspraken voor bestuurlijke diensten neemt toe. Waarom meten met twee maten? Waarom de politie onderwerpen aan convenanten en bestuurlijke diensten niet?

'Alleen de politie moet prestaties leveren. Andere partijen, waaronder het bestuur, hoeven dat niet en kunnen zich dus niet alleen verschuilen, maar ook problemen doorschuiven naar anderen en vooral naar de politie. Dat is hypocriet.'

DISTRICTSCHEF

De politietaak heeft in belangrijke mate een open-eindekarakter: er wordt weinig 'neen' gezegd tegen burgers en partners in de veiligheid. Dit is aan het veranderen.

'We waren Haarlemmerolie, overal goed voor, en eigenlijk zijn we nog steeds een beetje Haarlemmerolie. Niet alleen denkt de buitenwacht dat, maar eigenlijk vinden we dat zelf ook. Dus dienen we voor veel kwaaltjes Haarlemmerolie toe.'

PLOEGCHEF

Gemeenten krijgen taken doorgeschoven, maar zijn nog niet staat om daadwerkelijk inhoud te geven aan de regierol en de operationele uitvoering.

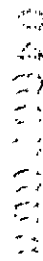
'Het Rekenkamerrapport laat nog eens zien dat gemeenten zich forse bestuurlijke inspanningen moeten getroosten om een veiligheidsbeleid volgens rijksnormen van de grond te krijgen. Integraal veiligheidsbeleid veronderstelt de aanwezigheid van een veiligheidsplan, een veiligheidsanalyse, een plan van aanpak en een operationeel plan. Een en ander voorzien van doelen en prestatieafspraken met partners in de veiligheid, die specifiek meetbaar zijn. Gecompleteerd door een systeem van voortgangsbewaking en een evaluatiesysteem. Vooral voor de klein(ere) gemeenten, die minder capaciteit en expertise in huis hebben, is dit een zware opgave'

SMVP NIEUWS, JUNI 2005, 5

De opstelling van de politie verandert. Nieuwe richtinggevende principes doen hun intrede, waaronder de volgende.

Een districtschef spreekt over 'confronterende samenwerking'. Daar waar de politie tot voor kort op alles reageerde – en zelfs jarenlang een 'regiefunctie' claimde – worden nu keuzes gemaakt in de noodhulp (prio-1 en prio-2), worden taken daadwerkelijk afgestoten, wordt afgestapt van de weinig realistische regierol en wordt steeds duidelijker tegen ketenpartners gezegd: 'and what have you done for me lately?' (districtschef).

Een collega in een ander korps kijkt terug in verwondering en wijst 'op ons universele verantwoordelijkheidsgevoel'. Piet van Reenen schreef daarover: 'Wij proberen te veel zelf op te lossen. Dat kan in deze tijd niet meer. We gaan meer "njet" zeggen, net als Chroetsov.'



Het principe van 'confronterende samenwerking' komt terug in een beleidsnotitie van een andere districtschef.

'Naar buiten toe, naar ketenpartners bijvoorbeeld, worden we assertiever. We wijzen ze op hun eigen verantwoordelijkheid en laten ze weten dat we niet alles doen (kerntaken). En dat we dus ook niet bij iedere vergadering present zijn. Echter, we slaan niet door. We zeggen vooral wat we wel doen!'

De regiokorpsen geven korpskranten uit. Hierin worden uitspraken gedaan als:

'Over een jaar zullen wij als politie geen les meer geven op scholen en fietswrakacties en vakantieprojecten meer uitvoeren. De niet-kerntaken dragen wij over aan onze partners.'

UTRECHT, NOVEMBER 2004

Een andere districtschef wijst op het gebrek aan 'operationeel denken' in bestuurlijke diensten. Hij wijst op de 'beleidsdiarree' in de vorm van fraaie rapporten, maar op enig moment moet ook uitvoering plaatsvinden. De strekking van zijn betoog is dat bestuurlijke veiligheid overwegend een papieren veiligheid is, maar dat van tijd tot tijd wel vuile handen moeten worden gemaakt: er dient opgetreden te worden, maar dat kan een deel van het bestuurlijk apparaat niet omdat ze 'handelen' vanachter een bureau.

'Integrale veiligheidszorg bestaat wel op papier, maar het bestuur heeft geen troepen. Het leeft in de praktijk veel minder dan wordt aangenomen.'

LID KORPSLEIDING

Tekent zich een heroriëntatie af in de wijze waarop de politie zich opstelt in lokale veiligheidsnetwerken?

'Ik vind wel dat de informatieverstrekkingen van en naar het bestuur toenemen. Wij moeten denk ik nog meer anderen in de gelegenheid stellen om door signalering in beweging te komen. Het is onzin dat allemaal des politie te willen doen.'

RECHERCHEUR

Een plaatsvervangend korpschef zit op dezelfde lijn.

'De gemeente is nu aan de bak (...) het risico is als wij dit probleem (rondom een woonwagenkamp) rustig houden, de gemeente vervolgens niets doet, of minder, of langzamer. De kracht van de politie zit in de beheersing van een probleem (stabilisatiemacht), de oplossingen liggen vaak ver buiten ons bereik. Die liggen in het beleid, in het leveren van voorzieningen, enzovoort.'

Een lid van een korpsleiding gebruikt de term 'bestuurlijke opjutting'.

'Wij moeten signalen geven en bestuurlijke diensten aanspreken op hun mogelijkheden. Naarmate wij dat meer doen, worden de inertie, de lethargie en het bestuurlijk onvermogen zichtbaar. Een grote rol hierbij is weggelegd voor IGP. Alleen als de kwaliteit van onze informatie goed is, kunnen we aanjagen en diensten wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. En dat geldt niet alleen voor het bestuur, maar ook voor burgers, winkeliers en woningbouwcorporaties.'

Maar niet iedereen zit te wachten op derden die 'opjutten'.

'Ik merk nog te veel dat de gemeente signalen niet oppakt. Er is een grote ambtelijke molen, het is niet altijd onwil.'

RECHERCHEUR

'De hakken worden nogal eens in het zand gezet door derden. Dat geldt voor het bestuur, maar ook voor scholen, hulpverleningsorganisaties of woningbouwverenigingen. Vroeger claimden wij steeds verantwoordelijkheid. Nu proberen we steeds vaker afspraken te maken: wie doet wat en wanneer? Het voordeel is dat wij meer ruimte krijgen voor "echt" politiewerk.'

RECHERCHEUR



## 5.11 Prestatiesturing en de wankele fundering van de onderliggende beleidstheorie

De literatuur is uitgesproken kritisch over de mate van invloed van politie en justitie op het niveau van criminaliteit. In een aantal publicaties van de SMVP wordt hierop consequent gewezen.

'In ieder geval maakt de toegenomen politieke druk op de politie duidelijk dat een toenemende discrepantie ontstaat tussen de politiek gewenste werkelijkheid en daadwerkelijke mogelijkheden van de politie en justitie (...) het maakt ook duidelijk, dat de overheid ook de grenzen bij het uitoefenen van handhaving onder ogen dient te zien. Haar ogen lijken nu vaak gesloten.'<sup>24</sup>

In interviews komt het argument terug.

'De causale verbanden tussen prestatieconvenanten en de mate van (on-)veiligheid en tevredenheid van de burger ontbreken.'

LID KORPSLEIDING

'De aandacht voor hennepsteelt is zo'n voorbeeld. We doen nu tien acties per week. Maar het zouden er ook honderd kunnen zijn. Zelfs als we dat doen blijft de hennepsteelt toch bestaan. Maar dan gewoon op een andere plaats.'

DISTRICTSCHEF

'Deze verhoogde concentratie of effectiviteit in de criminaliteitsbestrijding (door prestatieconvenanten) brengt de politie in een buitengewoon lastig parket. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de effectiviteit op het terrein van de criminaliteitsbestrijding van de politie gering is (...). In het SMVP-rapport 'Toekomst gezocht' (1995) komt naar voren dat naar schatting slechts anderhalf procent van de in ons land gepleegde misdrijven wordt opgelost. De bemoeienis van het strafrechtelijke handhavingsapparaat is dus in statistisch opzicht marginaal, zelfs

<sup>24</sup> SMVP-rapport *Klarn van gedogen. Positief gedogen: een handelingsstrategie in de politieprijkt*. Dordrecht 2004, 18.



De Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende informatie is om vast te stellen welke bijdrage de politie heeft geleverd aan de veiligheid in Nederland. Verder schat de Rekenkamer dat de helft van de beschikbare capaciteit bij de politie verdwijnt in de opvang van ziekte, verlof, opleiding en bureauwerk.

## 5.12 Prestatiesturing: zoeken naar balans

'Het is op zich goed, maar het moet niet doorschieten.'

DISTRICTSCHEF

De opmerking 'niet doorschieten' is in veel interviews en op de werkvloer te horen. De operationeel leidinggevenden op diverse niveaus zijn weliswaar meer betrokken bij primaire processen, maar ook het woord 'balans' komt steeds terug. Leidinggevenden lopen voorzichtig over een slap koord en dienen de balans te bewaren. Balans tussen prestatiesturing, gelijktijdige veranderingen en vernieuwingen in de bedrijfsvoering (sturing, monitoring, evaluatie), toenemende externe gerichtheid (burgers, bestuur, ketenpartners), en het toch voor een belangrijk deel nog altijd onvoorspelbare karakter van het aanbod, in het bijzonder van de noodhulp.

### Inhaalacties en haastwerk

'Monitoring van de voortgang van de prestatieconvenanten is van groot belang. Door wat jij nu "beleidstuimeling" noemt – en wij andere taken dienen uit te voeren – gaan die prestatie-eisen niet weg. Sterker, ze moeten in kortere tijd worden gehaald, omdat tijd "verloren" is gegaan. Dus komen er dan "inhaalacties": om de targets wel te halen. Als de tijdsdruk hier te groot zou gaan worden, dan dreigen al de negatieve consequenties bewaarheid te worden. Daarom is leiderschap, is monitoring zo van belang. Die convenanten moeten gelijkmatig worden uitgesmeerd, anders ontstaan "piekmomenten".'

LID KORPSLEIDING



'Soms is dat wat te veel van het goede. Het werk gaat gewoon door en dan landt er weer een project. De druk wordt dan te groot.'

DISTRICTSCHEF

De prestatieconvenanten zijn 'geïnjecteerd' in een aantal (half) afgemaakte bedrijfsvoeringsprojecten. En, zo is geconstateerd, zij hebben geleid tot zowel een monitorings- als een informatie-impuls. Maar gaat een te grote fixatie op cijfers op den duur niet ten koste van bedrijfsvoeringinnovaties?

'Te veel sturing schakelt het denken uit. Ja, we zijn resultaatgerichter geworden. Ja, we laten zien wat we als politie doen. Het is duidelijker binnen en buiten het korps wat we doen, wat we niet doen. Er is één grote 'maar': we doen te veel tegelijkertijd. Organisatieveranderingen lopen dwars door procesveranderingen. Er is een moeheid ontstaan. Te veel veranderingen grijpen in elkaar. We worden er gek van. Dwars daar doorheen zijn die convenanten gekomen. We heten niet voor niets de "basispolitiezorg", dat moet ook zo blijven.'

FLOEGCHEF

De behoefte aan focus is terug te vinden in meer districten.

'We voeren dingen in voordat erover nagedacht is. En de Nederlandse politie doet te veel tegelijkertijd. Een aantal van die processen loopt jarenlang (ABRJO, IGP). Er is zoveel kracht, die echter niet gebundeld is. Ik kan dat soms niet vatten.'

DISTRICTSCHEF

'Zingeving, leiderschap, competentie management, "van-buiten-naar-binnen"-denken, IGP. Alles door elkaar heen en je komt er eigenlijk niet aan toe vanwege die prestatiegekte. Al die projecten leveren een bijdrage aan het ons in de war maken.'

HOOFD DHV

## 5.14 Conclusies

De prestatieconvenanten leiden niet – of slechts incidenteel – tot onbedoelde effecten zoals die in de literatuur worden aangegeven. De verklaringen hiervoor zijn:

- op individueel niveau worden de aantallen met 'twee vingers in de neus' gehaald ('de lat ligt niet hoog'). Of, zoals een lid van een korpsleiding dit iets directer omschrijft: 'inhoudelijk stelt het geen reet voor'. Dit lijkt overigens alleen betrekking te hebben op de justitiële criteria;
- door operationele betrokkenheid van leidinggevend (districts-, wijk- en ploegchefs) wordt corrigerend opgetreden bij voorkomende 'neuzel'- of flutbekeuringen;
- de individuele agent maakt nog altijd op basis van zijn professionele autonomie (Wiarda) of moreel kompas (Denkers) inschattingen in concrete situaties om wel/niet te schrijven en ondervangt hiermee zelf een deel van de onbedoelde effecten. De prestatieconvenanten zijn geïntroduceerd in een politiecultuur die zich kenmerkt door een individuele handelingsstrategie die (nog) vooral wordt bepaald door de omstandigheden (SMVP, 2004, 67).

Desondanks bestaat er voorafgaand aan het afsluiten van de prestatieconvenanten en tot op de dag van vandaag 'angst en wantrouwen' (lid korpsleiding) binnen de politie over dit sturingsinstrument. Er is sprake van een zekere 'psychologische weerstand' (ander lid korpsleiding) over nut en noodzaak, en in het bijzonder over de vraag of prestatiesturing door convenanten past in het karakter van het bestaande politiewerk c.q. de politiecultuur. In de afgelopen twee jaar is de aanvankelijke 'weerstand' grotendeels verdwenen: de 'betrokkenen' zien in de praktijk – en waken daar ook voor – dat de perverse effecten zich niet voordoen. Bij deze categorie politiefunctionarissen bestaat echter de vrees dat bij een verdere opvoering van de justitiële output de verschillende negatieve effecten zich zullen gaan voordoen. En dat daarmee het karakter van de politiezorg in Nederland structureel zal veranderen.

De discussie – en de standpunten die worden ingenomen – over (on)bedoelde effecten is, zoals gezegd, geen waardevrije discussie. Ideologische motieven en daarmee verbonden belangen spelen een rol. Er is een 'richtingenstrijd' gaande binnen de Nederlandse politie. Leidinggevend

en uitvoerenden 'die knokken voor het vak' en zij die 'de cijfers op orde willen hebben' verschillen met elkaar van mening over de toekomst van de prestatieconvenanten. De vertrouwde politierationaliteit (de POS-ideologie) wordt aangevuld en deels vermengd met een op nationaal niveau ontwikkelde politierationaliteit waarin kwantitatieve sturing en verantwoordingsmodellen en -instrumenten worden geïntroduceerd en doorgevoerd.

In deze politierationaliteit worden meer accenten gelegd op nationale en justitiële belangen. Meer belang wordt ook gehecht aan prestaties en verantwoording daarover dan aan het leerstuk van de professionele autonomie. Wiarda omschrijft dit begrip als het 'vermogen van politiemensen om – binnen beleidskaders en directieven – zelfstandig en in samenwerking met anderen effectieve interventies op probleemsituaties te richten' (Huberts e.a., 2004).

In interviews wordt het bestaan van een 'richtingenstrijd' ontkend. Toch gebruik ik het woord, om aan te geven dat prestatiesturing raakt aan psychologische dimensies van politiewerk. Emoties spelen onderhuids een rol. 'Men weet niet meer wat het vak is', zegt een districtschef. Een ander: 'De inhoud raakt op de achtergrond. Naar de voorgrond komt performance. Als het laatste goed is, zijn we geslaagd.' Het cynisme daarover is bij de betrokkenen groot.

#### *Storm in een glas water*

Toch moeten we deze 'richtingenstrijd' ook weer niet overdrijven. Zowel in de aanloop naar de prestatieconvenanten als in de eerste twee jaar van implementatie is weliswaar sprake van – soms – emotionele betrokkenheid en 'politiegevoel' in de discussies en in de interviews, maar een vergelijking met de weerberichten dringt zich op. Tijdens de winterdagen wordt soms melding gemaakt van de werkelijke temperatuur en de gevoelstemperatuur. De gevoelstemperatuur is door de harde en gure wind lager dan de werkelijke temperatuur. De gevoelstemperatuur bij de 'betrokkenen' is lager dan de werkelijke temperatuur: geen van de negatieve effecten doet zich voor. De redenen hiervoor zijn eerder genoemd. Vooral nog zijn de voordelen van de invoering van prestatiesturing groter dan de vooraf gecipieerde nadelen.

Er is nog lang geen sprake van een overgang van het *community policing*-model naar het *command and control*-model. *Command and control*-achtige elementen

krijgen wel geleidelijk aan een grotere betekenis. De prestatieconvenanten hebben hiertoe zeker bijgedragen, maar de Nederlandse politie is – en blijft – ook na de invoering van de prestatieconvenanten stevig verankerd in de lokale samenleving. De lokale noodhulp en de lokale basispolitiezorg zijn – en blijven – de ankers van de Nederlandse politie. Binnen het community policing-model worden weliswaar command and control-achtige elementen ingevoerd, maar prestatiesturing (opvoering van justitiële output) wordt gemakkelijk binnen de (basis)politiezorg opgevangen.

Andere conclusies zijn:

- door toenemende transparantie in de politiezorg wordt niet-functioneren of gebrekkig functioneren van gemeentelijke diensten duidelijk(er);
- door prestatiesturing binnen de politie wordt het 'papierentijgergehalte' van integrale veiligheidszorg inzichtelijk(er);
- door toenemende transparantie in de politiezorg wordt het niet-functioneren of gebrekkig functioneren van ketenpartners (hulpverlening, Openbaar Ministerie, rechterlijke macht) duidelijk(er).

Ten slotte kan worden geconcludeerd dat sprake is van een buiteling van nieuwe sturingsmodellen en -instrumenten. De prestatieconvenanten hebben als katalysator gewerkt op een aantal lopende veranderingen in de bedrijfsvoering. Tegelijkertijd is op een aantal plaatsen geconcludeerd dat sprake is van verschillende invoeringstempo's. In dit hoofdstuk is dit argument, dat ook als een rode draad door de hoofdstukken 2 en 3 loopt, verder uitgewerkt en dit leidt tot de vaststelling dat 'te veel tegelijkertijd' wordt ingevoerd. Het gevolg is dat veranderingsprocessen vertragingen oplopen of half worden ingevoerd. Er lijkt sprake te zijn van een gebrek aan focus. In het laatste hoofdstuk kom ik hierop terug.



## Conclusies: politie op een breukvlak

### 6.1 Inleiding

'(...) whatever measure is made of police activity, it has never been found by any researcher that police are idle: they spent much of their time doing tasks which are nor directly related to crime or public order or other core functions, but this time is fully accounted for in carrying out tasks required by somebody.'

EDWARDS, 1999, P. 117

'Ik bepaal elke dag zelf wat ik doe.'

MOTORAGENT

In dit laatste hoofdstuk worden verschillende bedrijfsvoeringslijnen uit de afgelopen vijftien jaar bij elkaar getrokken. Daarna wordt afgestapt van de 'harde' bedrijfsvoeringsbesprekingen naar wat meer 'zachte', of culturele veranderingen. De bespreking van prestatiesturing en de invoering van de convenanten raakte in het vorige hoofdstuk aan psychologische onderwerpen ('rationelen', 'betrokkenen' en 'onverschilligen'). In dit laatste hoofdstuk wordt dit perspectief wat verder opgerekt door een aantal hypothesen te formuleren over veranderingen die zich voor lijken te doen in de politiecultuur.

Daarna wordt het onderwerp van dit onderzoek geplaatst in de context van de politieke discussie over het politiebestedel (bovenbouwdiscussie). De prestatieconvenanten zijn het voorlopige hoogte- of dieptepunt (al naar gelang iemands positie) van een toenemende centralisering van de politie. Kort wordt stilgestaan bij een aantal theoretische concepten over de functie van de politie. Dit gebeurt om aan te geven dat de politie zich op een breukvlak bevindt. De inrichting van het politiebestedel werkt door in de organisatiestructuur, de prioriteitstelling en de wijze van optreden. Verandert het bestel, dan verandert de organisatiestructuur en dan verandert de wijze van optreden op straat. Deze context is van belang voor de tweede generatie prestatieconvenanten waarover nu wordt gesproken.

Na de bovenbouwvraag wordt ingegaan op de onderbouw: zal wel of niet sprake zijn van een verandering van de wijze waarop politiezorg

wordt uitgeoefend? Hier wordt tevens een aantal richtinggevende principes geformuleerd voor een tweede generatie prestatieconvenanten.

## 6.2 Bedrijfsvoering: ontwikkelingsperspectief

Op verschillende plaatsen is een ontwikkelingsperspectief uitgewerkt. Meermalen gebruikte ik het citaat van Hessing, maar ook aan een ander verhaal werd ik tijdens dit onderzoek herinnerd. In 1986 en 1987 vormde ik, samen met de toenmalige VNG-beleidsmedewerker Sjef van de Poel, het secretariaat van de commissie Politieële Beleidsplanning (commissie-Peper).

In die dagen kwam prestatiebesturing binnen de politie in rudimentaire vorm tot ontwikkeling doordat voor het eerst politieële beleidsplannen binnen de 148 gemeentelijke politiekorpsen en zeventien rijkspolitiedistricten tot ontwikkeling kwamen. De commissie Politieële Beleidsplanning diende in de hausse van politieplannen enige sturing aan te brengen. Van de Poel en ik inventariseerden de vele tientallen beleidsplannen en kwamen er op enig moment achter dat veel van deze plannen dezelfde opbouw, structuur en toonzetting hadden. Na enig 'speurwerk' kwamen wij er achter dat een format voor deze beleidsplannen op een floppy disk door het land reisde en keer op keer, met wijziging van korps- en gemeentenaam en enige kerngegevens over criminaliteit, gewoonweg werd gedupliceerd. Wij noemden deze beleidsplannen: 'politiepoëzie: goed lopende zinnen zonder tastbare inhoud'.

In die dagen kenmerkte zowel het politieproces als de bedrijfsvoering zich door: 'lokaal fröbelwerk' (lid korpsleiding). Er was sprake van een (te) grote mate van vrijblijvendheid, weinig standaardisering en geringe sturing binnen de politieorganisatie. Met enige literaire vrijheid: de politie was een *black box*. Wat er precies gebeurde, hoe dat gebeurde en waarom onttrok zich aan het zicht van zowel leidinggevendenden als de buitenwereld. In de woorden van een districtschef:

'De vergadertafels hadden – zo leek het wel – een visgraatmotief. Je weet wel, net als bij parket. De delen lagen naast elkaar, of schuin op elkaar. We keken elkaar wel aan, en we luisterden, maar we gingen er nooit tegenin. Wat de verklaringen zijn? Er is vijf, zes jaar geleden een ander type leider op posities gekomen. Daarvóór waren we bezig met de beheersing van de organisatie. Toen gingen we ons richten op pro-

cessen. Wat sleutelposities zijn? De korpschef, districtschef maar zeker ook diensthoofden en wijkteamchefs. Leiderschap is bij uitstek ook belangrijk aan de voet van de organisatie. Wat ging verdwijnen – zij het dat dit langzaam ging – waren de salonofficieren. Dus de goede officieren gingen mensen om zich heen organiseren en zich meer met het vak bezig houden. Wat ook veranderd is? De Zeitgeist natuurlijk. Het volk was het op een gegeven moment zat, en dat effect ijlt nu na. Wij bewegen mee, we moeten wel.'

Wat zich nu aftekent in de bedrijfsvoering is een geleidelijk proces dat zich kenmerkt doordat 'het eigene wordt ingeruild voor het algemene' (lid korpsleiding). De politie was ook 'slecht in het afleggen van verantwoording voor bedrijfsprocessen' (lid korpsleiding). Wat nu duidelijk wordt, is dat 'delen van het bedrijfsproces naar de hand worden gezet'.

#### Toen en nu

'Vroeger werd je afgerekend op harmonie, er was een grote mate van vrijheid. Je werd min of meer geloofd, wat je ook zei. Vroeger kon je hinnen redeneren, niks cijfers. Je werkte als een soort columnist. Of als G.B.J. Hilterman: de toestand in de wereld werd doorgenomen. Beleidsplannen in die dagen, eind jaren tachtig, begin jaren negentig, waren broddelwerk. Journalistieke producten, met een hoog hobbyachtig karakter. Wat er veranderd is? De schaalvergroting door de reorganisatie van 1993. Daarna de introductie, eerst voorzichtig, van nationale sturing onder minister Peper. Wat veranderd is, is dat de politie meer en meer een instrument van de nationale overheid is geworden, en nog steeds meer wordt. Dit proces leidt tot een grotere operationele sturing: landelijke prioriteiten werken nu door in het individueel functioneren. Door het hele systeem heen is er meer operationele betrokkenheid.'

#### DISTRICTSCHEF

Het woord 'disciplinerend' gaat te ver, maar de afgelopen vijftien jaar is sprake van een toenemende bedrijfsmatige benadering van primaire processen; er is meer aandacht voor sturing, zeker in een ontwikkelingsperspectief.

'Hoe ik die tijd zou kwalificeren? Er is maar één woord voor: stuurloosheid. Niemand in de organisatie had een rugnummer. De districts-chefs niet, de uitvoerders niet. De staffunctionarissen niet. Er waren geen resultaten benoemd, dus wie kon je op wat aanspreken? Laat staan afrekenen.'

CONTROLLER

De eerste stap is gezet door de komst van beleidsplannen. Die stonden toen vol politiepoëzie: goed lopende zinnen zonder tastbare inhoud.

'Ja, er waren beleidsplannen, maar die waren abstract.'

CONTROLLER

Ook is de klassieke waterscheiding tussen *management* en *street cops* geleidelijk aan het verschuiven.

'Dat leerstuk van professionele autonomie hing natuurlijk aan elkaar van politieke correctheid.'

CONTROLLER

In hoofdstuk 2 heb ik uit de doeken gedaan dat door de invoering van het INK-model een geleidelijke omslag plaatsvindt in de oriëntatie op processen.

'De grote omslag is gekomen door het INK-model. Door het onderscheid tussen de interne gerichtheid op het functioneren van de organisatie zelf en het leggen van een relatie tussen intern functioneren en externe resultaten is eigenlijk een begin gemaakt met prestatiebesturing.'

CONTROLLER

### 6.3 Geleidelijke herdefiniëring politiecultuur

In *Politie. Studies over haar werking en organisatie* (1999) wordt in het hoofdstuk over politiecultuur (Punch, Tieleman en Van den Berg, 1999) geconstateerd dat 'op alle fronten de politiecultuur onder druk staat'. 'De verandering', zo luidt de argumentatie, 'in de organisatie, taken en methoden van de laatste jaren impliceert ook dat de traditionele cultuur moet veranderen'.

De veranderingen waarover deze auteurs schrijven – en waarvan zij vinden dat daardoor druk ontstaat op de politiecultuur – zijn dat er steeds meer vrouwen en allochtonen bij de politie komen, waardoor de politie minder een 'masculien beroep voor blanke mannen' wordt, de opkomst van de informatietechnologie en de netwerksamenleving, waardoor de aandacht van de politie verschuift van fysieke aanwezigheid op straat naar kennis, informatie en samenwerking, en een verschuiving van wetshandhaving naar overlast, probleemoplossing, preventie en zelfredzaamheid. Bovendien ontstaat aan de 'onderkant' van de veiligheidszorg ruimte doordat steeds meer toezichttaken worden overgenomen door lager betaalde, lager opgeleide toezichthouders die veel routinewerk overnemen.

Terugblikkend kan worden geconstateerd dat, met uitzondering wellicht van de ontwikkelingen aan de onderkant van de veiligheidsmarkt, deze *change agents* zich niet of nauwelijks hebben voorgedaan. En wat betreft de terugtreding van wetshandhaving is eerder een omgekeerd proces in gang gezet. Desondanks blijft de laatste zin van het hoofdstuk over politiecultuur, waarin wordt gesteld dat 'de cultuur' de ontwikkelingen volgt, waardevol.

Op een aantal plaatsen in deze tekst heb ik gewezen op een aantal nieuwe kenmerken van de politiecultuur. Ik zet deze op een rijtje.

#### *Meer directief*

'Kenmerken van de cultuur? De stijl van leidinggeven is directiever geworden.'

MILIEUFUNCTIONARIS

'In veel districten in ons korps zijn leiderschapstrajecten gestart. We zijn in gesprek met leidinggevendenden in de districten en zij weer met middenmanagementfunctionarissen. Er is veel aandacht voor leiderschap. Dit is iets van de laatste twee jaar.'

LID KORPSLEIDING

'Leiderschapsveranderingen? Ja en neen. Er wordt nog te veel aan opleidingen gedaan, cursussen gevolgd en naar abstract gelul geluisterd. Dus zeg ik: "neen". Maar het ligt genuanceerder. De afstand tussen leidinggevendenden en uitvoering wordt wel degelijk kleiner. Afstanden wor-

den kleiner. De belangrijkste impuls is dat resultaten zijn benoemd en dan komt leiderschap in beweging. Leiders moeten wel, want nu wordt gezegd: hoe kan dat dan? Dat is een groot verschil met de recente politiemiddeleeuwen.'

CONTROLLER

'Nu doelstellingen helder worden is sprake van een geleidelijke kanteling van de cultuur. De werkvloerbetrokkenheid wordt ook groter dan voorheen. Maar het is één stap vooruit en twee stappen terug. Er zijn nog veel mensen die te defensief zijn. Zich te bedreigd voelen. Niet open staan voor kritiek. Er is sprake van een kanteling in de cultuur, zeker, maar de overgang is broos.'

DISTRICTSCHEF

'Ik heb nooit een functioneringsgesprek gehad (twintig jaar werkzaam). Nu wordt dat ingevoerd. We staan aan het begin.'

MILIEUFUNCTIONARIS

### Zakelijker

Onderdeel van de professionalisering van de bedrijfsvoering in korpsen is de benoeming van controllers (zij-instromers). Sinds midden jaren negentig en het begin van deze eeuw zien we in een aantal korpsen dat controllers meer invloed krijgen. De afdelingen worden groter. In een aantal korpsen vindt een integratie plaats van controlfuncties en personeelsfuncties, economische functies en HRM-functies. In een korps is ook het Bureau Kwaliteit en Innovatie opgegaan in een centrale controlorganisatie. Door dit alles heen loopt in een aantal korpsen als een rode draad de aandacht voor de implementatie van het INK-model.

'Of de cultuur verandert? Ja, ik was een burger en word 'gedoogd'. De korpsbeheerder wilde de cultuur van het korps veranderen. De MR was tegen mijn benoeming. Deze is dus doorgezet, en je ziet veranderingen in de tijd ten goede.'

CONTROLLER

Controllers raken functioneel betrokken bij MT-vergaderingen. In de tijd gezien is dus sprake van een opwaardering van aandacht voor de bedrijfsvoering. In een van de onderzochte korpsen is een lid van de korpsleiding

benoemd die een controlachtergrond heeft. Deze ontwikkelingen hebben een zeker effect op de politiecultuur, omdat de controllers een andere taal spreken, door het werken met cijfers heel concreet zijn en uitgesproken meningen inbrengen in hun handelen. Dit alles raakt vermengd met het deels non-interventiekarakter van de politieorganisatie.

Dit proces verloopt traag. Een van de geïnterviewde controllers (zij-instromer) vertelt over een presentatie (vier jaar geleden) over laatste ontwikkelingen voor de Raad van Hoofdd commissarissen. Zijn toenmalige korpschef, een inmiddels van zijn pensioen genietende 'blauwe baas', zei: 'Ga jij maar. Geef jij die presentatie. Maar ik geloof er niet in. Het is niks. Het wordt niks.'

#### Voorbij het non-interventiebeginsel

Meer directief leiderschap en verzakelijking in de bedrijfsvoering leiden geleidelijk tot haarscheuren en roestvorming in het tot voor kort vrijwel onwrikbaar non-interventiebeginsel.

*'Politiemensen op alle niveaus praten met elkaar. Niet tegen elkaar. Zeker dit is aan het veranderen. Maar het gaat geleidelijk. Een wachtcommandant in een (de)briefing kan nog niet zeggen: jij doet dit, en jij doet dat.'*

CONTROLLER

In meer gesprekken wordt gewezen op 'elkaar aanspreken'.

*'Wat veranderd is? Het is een andere wereld dan tien jaar geleden. Toen spraken we elkaar niet aan. Dat gebeurde niet door de korpsleiding in de richting van districten, niet binnen districten, laat staan tussen districten. De verticale en horizontale communicatie is substantieel beter. De gesprekken zijn minder vrijblijvend, directer en er wordt druk uitgeoefend. Er wordt meer verantwoordelijkheid gegeven en meer verantwoording gevraagd voor handelen. Als je elkaar spaart, wordt het niets. Dit alles heeft veel te maken met leiderschap. Leiderschap is de cultuur aan het veranderen.'*

LID KORPSLEIDING

Maar ook hier speelt de 'glas-half-vol-of-half-leeg'-discussie.

'Wij hebben in het korps tweehonderd "boventalligen" (fte's boven de sterkte). Maar hebben we het lef om ze de wacht aan te zeggen? Neen.'

CONTROLLER

### Vergrijzing en verjonging

'Door het PO2002-systeem (onderwijs) stroomt een nieuwe generatie politiemensen massaal binnen. Ze komen door dit nieuwe onderwijs redelijk beslagen ten ijs. Ze hebben praktijkstages gelopen en draaien gewoon mee. Maar, ze weten niet waar de organisatie vandaan komt. Zij hebben een IWAB-houding: "Ik-Weet-Alles-Beter". Dit is goed: ze zijn zelfstandig, maar tegelijkertijd niet meer belast met – of gedreven door – uitgangspunten waarover wij praatten.'

HOOFD DHV

'Er bestaan fricties over de veranderingen. Die zijn terug te voeren op opvattingen en visies op wat de rol en functie van de politie is. Deze verschillen. Niet alleen op leidinggevend niveau, ook "lager" in de organisatie. Veel is terug te voeren op de denkbeelden uit de jaren tachtig, begin jaren negentig (POS-ideologie). Een hele politiegeneratie is hier niet alleen mee opgegroeid, maar heeft het ook dag in dag uit in de praktijk gebracht. De veranderingen in sturing, leiderschap, verantwoording en meer recent de prestatieconvenanten worden geïntroduceerd in een mindset die geheel anders is. Deze generatie is anders "geprogrammeerd". Veel mensen gaan hierin mee. Dat is opvallend, maar er zijn ook "achterhoedegevechten" en ik begrijp die. Ik laat er ook ruimte voor. Tegelijkertijd worden de doelen en de grenzen van politiewerk strakker aangehaald.'

LID KORPSLEIDING

De politiecultuur ondergaat geleidelijk aan veranderingen. De volgende veranderingen doen zich voor:

- op verschillende niveaus is sprake van verantwoordelijkheidstoedelingen die ook daadwerkelijk worden gemonitord en geëvalueerd. Er is minder vrijblijvendheid; de traditionele kloof tussen *management*- en *street cops* wordt kleiner. Er is een grotere operationele betrokkenheid van politieleiders op verschillende leidinggevende niveaus;

0000000000



- het non-interventiekarakter, een belangrijk kenmerk van de politiecultuur, verandert geleidelijk van karakter. Functionarissen spreken zich eerder en meer direct uit over gedrag en handelingen;
- het toenemende aantal zij-instromers (leidinggevend en in het bijzonder ook controllers) leidt tot een verdere verzakelijking. Zij hebben een andere achtergrond, opleiding en werkervaring, die worden 'geïmporteerd' in de politiecultuur.

#### 6.4 Politie op een kruispunt: bovenbouwvraag

'Er is geen weg terug. Dit is een proces dat niet meer kan worden teruggedraaid. Er is politieke druk en er is maatschappelijk druk op de politie.'

CONTROLLER

De bovenbouw van de politie heeft betrekking op machts- en invloedsrelaties binnen het politiebestedel. In Nederland hebben we het dan over gezag en beheer. De bovenbouw van de politie staat ter discussie.

De Nederlandse politie bevindt zich in een overgangsfase. In een overgangsfase kunnen verschillende beleidswegen worden bewandeld. Om deze beleidskeuzes inzichtelijk te maken, zijn de volgende schema's nuttig. Het zijn typologieën van politiestystemen. Iedere typologie kent aan de politiezorg een andere rol en functie toe, daarmee samenhangende organisatiekarakteristieken, professionele vaardigheden en relaties tussen de politie, staat en samenleving. Ik laat ze de revue passeren om kaders aan te reiken waaraan beleidsopties kunnen worden ontleend.

##### Politie typologie I (Mawby, 1990)

###### *Primitieve politiestystemen*

- pre-industriële samenlevingen

###### *Moderne politiestystemen*

- het Anglo-Amerikaanse model
- het continentale model
- het koloniale model
- het combinatiemodel

Politie typologie II (Brogden, 1987)

Het preventieve en administratieve model

- Europese landen
- rol en functie: ordehandhaving, hulpverlening en in mindere mate opsporing
- organisatie: *community policing*
- sterke oriëntatie op burger en samenleving, minder op de staat

Het toevallige democratische model

p.m.

Het commerciële en private model

- opkomst en sterke groei vanaf de jaren zestig in de VS, Canada, later Europa en nu sterk Zuid-Oost Azië en Derde Wereld
- rol en functie: voorkoming verliezen en preventie, in mindere mate groeiend ook opsporing
- organisatie: *fysieke bewaking*, preventieve surveillance
- sterke oriëntatie op opdrachtgevers en veel minder op staat en samenleving

Het populistische model

p.m.

Het koloniale model

- voormalige koloniën
- rol en functie: bestendiging politieke macht, terugdringing lokale gewoonten en opleggen sociale controle op lokale bevolking
- organisatie: (militaire) ordehandhaving, politieke inlichtingen en repressie
- sterke oriëntatie op koloniale machthebbers, niet op burger of samenleving

### Politie typologie III (Brodeur, 1983)

#### Het politieke politiemodel (high policing)

- komt in gradaties in alle politiemodellen over de hele wereld voor
- politiestaat is meest extreme voorbeeld (nazi-Duitsland, communistisch Europa, Zuid-Afrika ten tijde van Apartheid en dictatoriale regimes)
- rol en functie: behoud machtsbasis politiek systeem door maximale surveillance samenleving
- organisatie: politieke inlichtingenvergaring, intimidatie, repressie
- sterke oriëntatie op de staat; burger is potentiële vijand

#### Het civiele politiemodel (low policing)

- komt voor in de hele westerse wereld; voormalige politiestaten hervormen politieke model in de richting van Anglo-Amerikaanse en continentale politiestelsels
- rol en functie: handhaving kleine en grote openbare orde; rechtshandhaving en hulpverlening
- organisatie: *community policing* en relatief kleine rekerchediensten en politieke veiligheid- en inlichtingendiensten
- sterke oriëntatie op burger en samenleving, burger is partner

### Politie typologie IV (Findlay en Zveki, 1993)

Politiemodellen worden primair bepaald door gezags- en beheersrelaties met de centrale overheid. Bureaucratische relaties tussen de centrale overheid kunnen worden geplaatst langs een continuüm.

#### Dominante oriëntatie op de centrale overheid

- gezag en beheer zijn gecentraliseerd
- prioriteiten zijn een afgeleide van gezags- en beheersrelaties met de centrale overheid
- meer nadruk op rechtshandhaving dan op kleine ordehandhaving, *community policing* en hulpverlening

#### Dominante oriëntatie op lokale samenleving en lokaal bestuur

- gezag en beheer zijn gedecentraliseerd; er bestaat een mix tussen centrale en lokale gezags- en beheersrelaties
- prioriteiten zijn een afgeleide van lokale gezags- en beheersrelaties en de invloed van burgers
- meer nadruk op kleine ordehandhaving, preventie en hulpverlening en minder op rechtshandhaving

### *Ideaaltypen en combinaties in de werkelijkheid*

In de praktijk is veelal sprake van een mix van genoemde politietypologieën. Bayley en Reiner spreken van een 'web van dialectische wederzijdse afhankelijkheden' dat bestaat tussen staats- en lokale belangen, tussen publieke en private belangen, tussen overheids- en burgerbelangen, tussen criminaliteitsbestrijding (in strafrechtelijke zin) en ordehandhaving in de wijk, tussen bestuurlijke en justitiële belangen, tussen *low policing* en *high policing* en tussen rechts- en ordehandhaving en acceptatie door de burger.

Door de benadrukking van diverse belangen en de constante dialectiek tussen deze belangen wijzen deze auteurs op het uiteindelijke politieke karakter van zowel de organisatie van de politie als de daarvan afgeleide rol en functie van de politie.

'In sum, the police are intimately part of the political system and how it develops and are influenced in their development by the same forces which shaped the development of societies.'

BAYLEY, 1975

Het Nederlandse politiestelsel vormt een 'web van dialectische wederzijdse afhankelijkheden' tussen:

- een complexe mix van publieke en private politie;
- complexe gezags- en beheersrelaties door de mix van centrale overheden (veelal ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken) en regionale en/of lokale overheden (burgemeester). Gezag en beheer over private veiligheid wordt uitgeoefend door multinationals, nationale bedrijven, religieuze instellingen en vermogende particulieren;
- een complexe mix van rollen en functies: ordehandhaving, preventie en in veel mindere mate opsporing. Strafrechtelijke opsporing vormt een relatief klein deel van primaire politieprocessen. Rollen en functies van de private sector vormen een mix van handhaving van de bedrijfsorde, preventie, voorkomen van verliezen en in nog mindere mate opsporing;
- een complexe mix van organisatievormen van de publieke politie waar de nadruk ligt op de brede basispolitiezorg (*community policing*). Hierbinnen is sprake van een integrale taakuitoefening. Deze bestaat uit de combinatie van signaleren, interveniëren door middel van niet-strafrechtelijke methoden, ordehandhaving, hulpverlening en relatief kleine opsporingsorganisaties, criminele en politieke inlichtingenorganisaties;

136  
137  
138  
139  
140  
141  
142  
143  
144  
145  
146  
147  
148  
149  
150

- een complexe mix van legitimiteitsaanspraken. De legitimiteit van de politie wordt in belangrijke mate bepaald door een combinatie van de perceptie van lokale gezagdragers en beheerders en percepties van burgers, maar ook de staat doet een aanspraak op deze legitimiteit (effectiviteit van de politie in de bestrijding van (georganiseerde) misdaad en in het bijzonder terrorismebestrijding).

De institutionele context (bedrijfsvoering) van de politie is in de periode 1993-2005 geprofessionaliseerd. De politieke en beleidsmatige vragen die nu voorliggen zijn:

- Zullen zich wel of niet veranderingen gaan voordoen in het 'web van dialectische wederzijdse verhoudingen', en zo ja, welke? Langs welke lijnen zal de politie zich verder ontwikkelen, maar bovenal: welke rollen en functies heeft zij? (bovenbouwvraag)
- Op welke wijze wordt het ingezette proces van professionalisering verder gestimuleerd? Wat is de toekomst van prestatiesturing? Dient een tweede generatie prestatieconvenanten te worden ontwikkeld? Hoe dient deze er dan uit te zien? (onderbouwvraag)

Om deze vragen te beantwoorden is het zinvol om onderdelen van de genoemde politietypologieën te lokaliseren en te bezien of zich wijzigingen voordoen in wederzijdse verhoudingen.

'Nu is het niet vanzelfsprekend dat je alles wat tien jaar oud is opnieuw bekijkt. Maar er zijn weinig gebieden waar zoveel verandert; zoveel beweging is – feitelijk én soms ook emotioneel – als bij veiligheid. De criminaliteit is qua aard en omvang veranderd. Er is ook meer internationale, grensoverschrijdende misdaad. De techniek is veranderd. Dat alleen al rechtvaardigt de vraag of we nog steeds de slagvaardige en efficiënte politie hebben die met daadkracht de huidige problemen kan aanpakken. Sluit het huidige politiebesteding nog voldoende aan bij de huidige – steeds bewegende – samenleving?'

MINISTER REMKES, SPEECH BIJ DE AANVAARDING RAPPORT CIE. LEEMHUIS  
(30 JUNI 2005)

De verhoudingen tussen belangen van de centrale, regionale en lokale gezags- en beheersverhoudingen staan onder druk (wetsvoorstel versterking beheersbevoegdheden; voorstellen commissie-Leemhuis-Stout; toenemen-

de invloed centrale overheid op regionale en lokale prioriteitenstelling door het Landelijk Kader 2003-2006 en daarop gebaseerde prestatieconvenanten).

De verhoudingen tussen de regionale politiekorpsen en nationaal aangestuurde politieorganisaties (Kmar, KLPD en landelijke recherche) zijn de afgelopen jaren structureel gewijzigd. De Kmar groeide in de periode 1993-2005 van 2200 fte's naar 6426 fte's (ter vergelijking: het KLPD heeft een sterkte van 4500 fte's).

De verhouding tussen de brede basispolitiezorg en de opsporing verandert. De invoering van prestatieconvenanten wordt weliswaar moeiteloos opgevangen in de huidige politiezorg, maar binnen de basispolitiezorg neemt het relatieve belang van opsporing toe door de toenemende oriëntatie op justitiële output. Daarnaast is binnen de regio's sprake van een centralisering van de prioriteitenstelling binnen de opsporing en een nog nauwelijks waarneembare verschuiving van fte's van de basispolitiezorg naar de opsporing.

De verhouding tussen criminaliteitsbestrijding en politieke inlichtingenvergaring ondergaat verandering. Er is sprake van een sterke uitbreiding van de AIVD en de instelling van een nationale terreurcoördinator, die de beschikking heeft over een eigen organisatie. Er is een opwaardering gaande van *high policing*.

## 6.5 Politie op een kruispunt: onderbouwwraag en de tweede generatie prestatieconvenanten

'The literature notes that between 80 and 90 per cent of the budget provided to police services is dedicated to personnel costs (Cherret 1993; Grabosky 1988; Edwards 1999). Therefore, police officers are clearly the greatest resource available to the police service.'<sup>27</sup>

De bovenbouwdiscussie zal voor een groot deel de onderbouwwontwikkelingen bepalen. Tot slot volgen hier enkele richtinggevende principes die

---

27 Dadds, V. and T. Scheids, *Police Performance and Activity Measurements*. Australian Institute of Criminology trends and issues in Crime and Criminal Justice, november 2000.

een rol kunnen spelen in de verdere ontwikkeling van prestatiesturing. Geheel in lijn met de landelijke discussie wordt in dit verband gesproken over een tweede generatie prestatieconvenanten.

#### *Richtinggevend principe 1: visie politiefunctie en beleidstheorie*

Door respondenten is kritiek geformuleerd op de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan de eerste generatie prestatieconvenanten. Deze kritiek vindt steun in de (inter)nationale literatuur. Het is voor de verdere ontwikkeling van de prestatieconvenanten van belang dat dit gebeurt, en wel om twee redenen.

In de eerste plaats voor de ontwikkeling zelf: moeten we doorgaan op dezelfde weg of moeten we andere – meer kwalitatieve – accenten leggen of helemaal stoppen? Het laatste is wellicht ingegeven door het adagium 'beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald'. In de eerste generatie prestatieconvenanten wordt verwezen naar de bijdrage van een 'producerende' politie aan veiligheid. Het is in dit verband interessant te wijzen op de oratie van Boutellier (2005), die stelt dat 'veiligheid' een dermate uitgerekt – en daardoor wezenloos – begrip geworden is dat het niets meer zegt. De betekenis is gaandeweg verruimd: van overlast tot onbetamelijkheden, van lawaai en verkeersgedrag tot georganiseerde misdaad, van vervuiling tot terrorisme. Het begrip veiligheid is een 'semantisch sleepnet (...) de zwaarte van het begrip hangt als een molensteen om de nek van de overheid' (Boutellier, 2005).

In de tweede plaats – en dit raakt aan het eerste argument – is de legitimiteit van de politie in het geding: indien onheldere beleidstheorieën ten grondslag liggen aan de prestatieconvenanten, dan keert op enig moment de wal het schip. De in de literatuur veronderstelde negatieve effecten van prestatieconvenanten komen niet – of in geringe mate – voor. Vrijwel unaniem verklaren respondenten dit uit het feit dat 'de lat niet hoog ligt' en het bestaan van mitigerende factoren. Als de lat hoger wordt gelegd vrezende de 'betrokkenen' – en wetenschappers die vertrekken vanuit de *community policing*-politievisie – dat een cumulatie van negatieve effecten zich zal gaan voordoen, met alle gevolgen voor de legitimiteit.

#### *Richtinggevend principe 2: meer kwantiteit*

De opzet en filosofie van de eerste generatie prestatieconvenanten wordt voorgezet na 2006. In de tweede generatie prestatieconvenanten worden de justitiële targets naar boven bijgesteld: de nadruk komt nog meer te

liggen op normstelling door het strafrecht. Net als in de eerste generatie convenanten worden ook nu streefcijfers – maar hogere – geformuleerd ten aanzien van de daling van criminaliteit.

Het argument van de 'perverse effecten' gaat wel en niet op. Zoals gezegd, prestatiebesturing is niet een waarde vrij thema. In het huidige tijdsgewricht wordt gepleit voor normen en waarden, optreden van de politie, meer toezicht en handhaving. In deze context is opvoering van de politieproductie van wezenlijk belang. Een onderbouwing van de onderliggende beleidstheorie (zie vorig punt) wordt niet van belang geacht. Dit om twee redenen: sprekers zijn overtuigd van de bijdrage van processen-verbaal aan veiligheid en behoeven daarom geen onderzoek; of sprekers hechten aan de symboliek van repressief optreden en zien daarin primair het belang.<sup>28</sup> Afhankelijk van de wijzigingen in het 'dialectisch web van wederzijdse afhankelijkheden' kunnen justitiële – of bijvoorbeeld *high policing* – argumenten een grotere prevalentie krijgen, en in die gewijzigde politiek-bestuurlijke context worden dan andere waarden toegekend aan (on)bedoelde effecten.

#### Richtinggevend principe 3: hogere kwaliteit

In de tweede generatie prestatieconvenanten wordt een koppeling gemaakt met kwalitatieve doelstellingen, bijvoorbeeld:

- aandachtsvelden uit het INK-model;
- invoering van ABRIO-formats;
- leiderschapstrajecten;
- competentie management;
- beroepsvaardigheidseisen;
- capaciteitsmanagement;
- zingevingstrajecten.

Het mag dan zo zijn dat effecten zich hier niet direct in dashboards en maraps laten visualiseren, maar kwalitatieve aspecten van het operationele

---

28 Zie de argumentatie van Garland (*The Culture of Social Control*, 2001) die wijst op de toenemende politisering van het veiligheidsvraagstuk en de 'belsidschizofrenie' als gevolg daarvan. De politieke erena is alleen geïnteresseerd in het politiek-symbool gehalte van (repressief) beleid. De bureaucratische erena is zich hiervan al veel langer bewust, maar kan door de gezag- en beheersrolaties (ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag) niet wezenlijk iets veranderen.

10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
39  
40  
41  
42  
43  
44  
45  
46  
47  
48  
49  
50



werk kunnen een veel grotere nadruk krijgen. De Schiedamse parkmoordzaak en de evaluatie daarvan in het Posthumus-rapport toont overduidelijk aan dat versimpeling van politie- en justitiewerk tot een simpele output in termen van 'een zaak' of 'een veroordeling' op zijn zachts gezegd naïef is.

#### Richtinggevend principe 4: meer focus

De bedrijfsvoering is geprofessionaliseerd door de invoering van een aantal sturingsmodellen en -instrumenten. Er bestaan binnen en tussen korpsen echter verschillen met betrekking tot het tempo van invoering en de mate van borging.

In het boek – en de gelijknamige film – *Il Gattopardo* zegt een van de hoofdrolspelers: 'als je niets wil veranderen, moet je alles veranderen'. Als inderdaad sprake is van 'te veel organisatieveranderingballen die tegelijkertijd in de hoogte worden gehouden' kan het verstandig zijn focus aan te brengen in de kwantitatieve/kwalitatieve tweede generatie prestatieconvenanten. Als dit niet gebeurt, bloeden de vele innovatieve bedrijfsvoeringsprocessen dood.

#### Richtinggevend principe 5: inbouwen interne en externe prikkels

In de tweede generatie prestatieconvenanten worden interne en externe prikkels ingebouwd, zoals:

- opvoering INK-audits en het verbinden van consequenties (positief en negatief) aan de mate van opvolging van de verbeterplannen;
- klantenpanels, afhandeling van klachten en bereikbaarheid.

De bedrijfsmatige *black box* is uitsluitend door interne en, de laatste jaren, externe druk inzichtelijk geworden. Door het uitvoeren van druk ontstaan blijkbaar veranderingen. Het is dus zaak creatief te zoeken naar 'drukpunten' en daaraan positieve en negatieve sancties te verbinden.

#### Richtinggevend principe 6: flexibiliteit en benutting van de 'scharrelruimte'

In een aantal primaire politieprocessen zit 'scharrelruimte': tijd die door een politiefunctionaris naar eigen inzicht kan worden ingevuld (*street level bureaucracy*). Deze 'scharrelruimte' wordt kleiner: het werk wordt meer gestuurd (beleidsplannen, individuele doelstellingen), meer gemonitord (mutaties, rapporten, briefings, enzovoort) en meer geëvalueerd (individuele prestatieafspraken, functioneringsgesprekken), maar er blijft desondanks vrijheid bestaan. Hier volgen een paar innovatieve ontwikkelingen.

### Noodhulp

'Iedere dienst hebben de noodhulpers een bepaalde mate van vrijheid en kunnen ze zelf hun dienst invullen. Er zijn medewerkers die goed met deze vrijheid omgaan en productief en resultaatgericht werken. Anderen hebben behoefte aan sturing. Tijdens de briefing worden bepaalde aandachtspunten die zich in het district afspeelen uitgezet. In de toekomst moet de sturing meer gericht worden op de doelstellingen van het district en de kerntaken.'

GROEPSCHIEF

In de onderzochte korpsen wordt gesproken over 'flexibilisering' van de noodhulp. De noodhulp is, uitgedrukt in tijdsbeslag, een potentieel reservoir van personeel dat gericht kan worden ingezet. Men spreekt van 'leeglooptijd' in de noodhulp: politiemensen wachten op meldingen. Het begrip 'leeglooptijd' wordt door politiemensen 'niet als zodanig beleefd' (districtschef). Ze raken een deel van hun vrijheid kwijt als hier meer wordt gestuurd. Daarom houdt een deel zich hieraan vast en beschouwt de praktijk 'als een structureel kenmerk van het werk' (districtschef).

Het is niet meer zo dat 'de oude agentenwacht nog bestaat: tien tot vijftien man die koffiedrinken, televisiekijken en een kaartje leggen, maar er zijn nog "drukkers" en "verstoppers". De noodhulp kan gericht worden ingezet' (districtschef).

### Eenmanssurveillance (EMS)

'Al sinds 1997 draait de eenmanssurveillance in district Rijn en Venen met succes (...) in 2004 heeft een IBT-docent voor honderd collega's EMS-dagen verzorgd. De docent legde uit wat angst met je doet of kan doen en hoe daarmee om te gaan (...). De EMS-dagen vielen in goede aarde.'

BELEIDSMEDEWERKER

### Opwaardering servicemedewerkers

In district Lekstroom (Utrecht) is een cursus opgezet voor servicemedewerkers om zwaardere aangiften op te nemen. Een servicemedewerker: 'Het betekent een verruiming van mijn taken. Het werk wordt er leuker op, afwisselender. De aangifte van diefstal fiets kende ik zo langzamerhand

wel. Het is erg leuk ook wat ingewikkelder aangiften op te nemen.' Betrokkenen in het korps vinden dat 'niet genoeg geïnvesteerd wordt in deze groep medewerkers. Zij zijn vaak het eerste contact met het publiek. Om in voetbaltermen te spreken: je voorhoede moet goed zijn, anders verlies je de wedstrijd. Een punt hier is dat de huidige opleiding (KNIP) verouderd is en de tijden wel zijn veranderd. De medewerkers vragen om meer diepgang en afwisseling.' Daarnaast blijft de beloning achter. 'We verwachten veel van de intake, mits aan de opleiding en de betaling wordt gesleuteld' (beleidsmedewerker).

In de noodhulp worden concrete opdrachten gegeven aan surveillanceauto's (controles, huisbezoeken, informatieverzoeken, posten, enzovoort). Op bepaalde tijden en in bepaalde wijken wordt het principe van de eenmanssurveillance ingevoerd (zowel op straat lopend en fietsend als in de auto), en het capaciteitsmanagementsysteem (of variaties daarop) wordt ingevoerd. Ervaringen worden gedeeld binnen de districten en tussen de regio's.

#### *Richtinggevend principe 7: informatieosmose*

De organisatorische context waarbinnen de politie functioneert is verzakelijkt, maar, zo is geconstateerd in hoofdstuk 3, de invoering van IGP verschilt binnen en tussen korpsen wat betreft invoeringstempo en daadwerkelijke doorwerking in de praktijk. Er dient een grotere samenhang te komen tussen sturingsinstrumenten en -modellen en een *dedicated focus* op IGP. Dit proces komt langzaam op gang. In een van de onderzochte korpsen wordt gepleit om 'te komen tot een effectieve inrichting en organisatiestructuur rond de informatievoorziening, waardoor er sprake is van een adequaat informatiemanagement. Het bij elkaar brengen van de vraag door de proceseigenaren van de benoemde primaire hoofdprocessen en het aanbod betreffende informatievoorzieningen (techniek) is hierbij het leidende principe'. Dit is de grote uitdaging voor de komende jaren.

Deze nadruk op de kwaliteit van informatieprocessen is zowel voor de landelijke prioriteiten (rechtshulpverzoeken, internationale samenwerking, georganiseerde misdaad en in het bijzonder het terrorismedossier) als voor de lokale politiezorg absoluut noodzakelijk. De invoering van IGP-concepten dient sterk te worden gestimuleerd en kan mijns inziens worden opgenomen in de tweede generatie prestatieconvenanten door eisen te stellen aan de invoering en effectiviteit van een aantal hierna te behandelen ontwikkelingen.

### *Organisatorische focus*

De toenemende gerichtheid op informatieprocessen krijgt in een van de onderzochte korpsen een organisatorische vertaling door de oprichting van een regionale informatieorganisatie (RIO) die bestaat uit 250 fte's. Binnen deze RIO dient een integratie plaats te vinden tussen Infodesk(s), de CIE en de RID. Binnen de RIO wordt de analysecomponent fors opgevoerd.

Informatieosmose wordt niet alleen bewerkstelligd door reorganisaties, daarvoor zijn informatieprocessen te 'gevoelig' en te 'politiek'. Informatieprocessen hebben een hardwarecomponent (ICT-structuren), maar ook een weerbarstige softwarecomponent. Een structureel kenmerk daarvan is het gepercipieerde eigendomsrecht van informatie. In verschillende korpsen worden verschillende veranderingen aangebracht in de werkwijzen die juist deze softwaredimensie trachten te beïnvloeden. Zij hebben allemaal als doelstelling functionarissen te rouleren en meer met elkaar in contact te brengen, om zodoende over en weer inzicht te krijgen in wederzijdse processen. Er dienen meer conversaties plaats te vinden.

Ik bespreek verschillende initiatieven die (in combinatie) een impuls kunnen geven aan de verdere invoering en borging van IGP.

### *Sturen op cultuur*

In een notitie over sturing en leiderschap van een districtschef in een binnenstadsdistrict wordt gewezen op 'de noodzakelijke cultuuromslag die te maken is waar het gaat om de nadrukkelijke samenwerking tussen de wijkteams, de DHV, I, ISO en Opsporing (...). De DHV is er 24 uur per dag, ter ondersteuning van andere processen. Collega's van de DHV leveren ook informatie aan bij de wijkpolitie en de opsporing en worden in feite ook door de wijkpolitie gebriefd en in zekere zin ook door de wijkpolitie aangestuurd. Voor een aantal 'vrije jongens' onder de DHV'ers is dit een hele cultuuromslag (...). De DHV kan ook eigen initiatief nemen om te ondersteunen, zij kent de speerpunten van het district.' (IGP)

IGP is alleen aan de oppervlakte een hardware- of organisatorisch vraagstuk. Onder de oppervlakte spelen geheel andere psychologische processen een rol. Het verdient aanbeveling om meer onder de oppervlakte te gaan sturen. Hoe? Door onder meer het volgende.

#### Doorbreking monocultuur

Een belangrijk inzicht uit de toepassing van de Wilensky-criteria is de inwaartse gerichtheid van de informatieverwerving en -bewerking binnen de politie. In een van de onderzochte korpsen wordt gepleit voor het 'opbouwen van informatierelaties met relevante derden als de RET, bestuurlijke toezichthouders, private veiligheidsbedrijven, woningbouwcorporaties en burgers'.

De externe oriëntatie dient zich niet alleen (veel) meer te richten op relevante derden in de veiligheidskolom (bestuurlijke diensten, toezichthouders, enzovoort), maar ook op de structurele ontwikkeling van openbronnenonderzoek.

#### Sturen op creativiteit

Het woord creativiteit is al enkele malen gevallen. In de informatieprocessen zit veel routine – vanaf het inkloppen op basis van formats tot aan de analyse – en bovendien wordt (te) veel in de 'achteruitkijkspiegel gekeken en te weinig door de voorruit' (zie hoofdstuk 3). Er dient veel meer 'dwarsdenken' te worden georganiseerd in deze processen door tegenspraak te organiseren, (extern) *second opinions* te vragen en meer structuur aan te brengen door sociaal-wetenschappelijke methoden en technieken te integreren (opstellen hypothesen, falsificatie/verificatie-principes, triangulatie van bronnen, statistische methodieken, enzovoort).

Enkele respondenten raken aan deze ontwikkelingen.

'De informatiepositie neemt toe, maar er is nog veel in te verbeteren. Er moet nog veel meer informatie van onderaf komen, van de voet van de organisatie. Nu gebeurt het nog te veel top-down. Van bovenaf wordt een concept gelanceerd (IGP), of een nieuwe organisatiestructuur op informatiegebied. Maar dit zijn de formele stappen in het proces. Waar het om gaat is dat informele processen op gang komen. We hebben dat gezien met het terrorismedossier. Dienders moeten met andere brillen kijken naar dezelfde wijk. Als het goed is, en ze zijn goed geïnstrueerd, ga je dan vanzelf andere dingen zien.'

DISTRICTSCHEF

De creativiteit dient in het bijzonder te worden georganiseerd door conversaties te organiseren tussen mensen in verschillende geledingen.

'Info en communicatie is het moeilijkst te organiseren. Het meest effectieve is een "bakkie" doen. Gewoon mensen die met elkaar praten. Er zijn eigenlijk twee problemen. De werkprocessen zijn gescheiden, waardoor onderlinge gesprekken niet veel plaatsvinden, en de automatisering. Nu ja, daar hoeven we het niet meer over te hebben, nietwaar. Ja, natuurlijk wordt het beter. Door STIP. Door de infomakelaars, maar het is niet altijd op tijd.'

PLOEGCHEF

Hoe kunnen op andere manieren conversaties worden georganiseerd? De volgende initiatieven worden genomen:

- in politiebureaus wordt de fysieke scheiding tussen noodhulp, wijkzorg en opsporing opgeheven. Infodeskfunctionarissen krijgen verschillende werkplekken tussen de noodhulp, wijkzorg en opsporing;
- de invoering van een structureel roulatieschema: functionarissen uit de basispolitiezorg lopen drie maanden stage bij de recherche en omgekeerd;
- op politiebureaus worden bureaus ingericht voor parketsecretarissen en gemeentelijke toezicht- en handhavingfunctionarissen;
- briefings worden bijgewoond door alle in dienst zijnde noodhulp-, wijkzorg- en opsporingsfunctionarissen in een ruimte;
- in briefings worden concrete opdrachten gegeven aan verschillende medewerkers en die worden daadwerkelijk na afloop van de dienst nagelopen (debriefing).

#### Sturen op terrorismecultuur

Er is sprake van een toenemende grensvervaging tussen traditionele, georganiseerde en financiële criminaliteit en terrorisme.<sup>29</sup> Dit impliceert dat deze grensvervaging zich ook dient af te tekenen in de organisatie en cultuur van de verschillende inlichtingenprocessen. Dit is niet alleen moeilijk vanwege organisatorische – en daarbijbehorende bureaupolitieke – processen, maar ook vanwege juridische (on)mogelijkheden en kennisniveaus.

---

29 Stern, J., *Terror in de naam van God*. Het Spectrum, Utrecht, 2004; Laqueur, W., *The New Terrorism. Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. Oxford, 1999 en bijvoorbeeld Ignatieff, M., *Het minste kwaad. Politiek en moraal in het tijdperk van het terrorisme*. Cosmo, Amsterdam, 2004.

De relatie tussen de AIVD en de politie is geen gemakkelijke. Reeds begin jaren negentig is een project gestart om de verhouding tussen de toenmalige BVD en de politie (PID's, later RID's) te verbeteren (project Hermandad). In het rapport van de commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD wordt gewezen op recente ontwikkelingen als een RID-inlichtingenbehoefteplan waarin afspraken worden gemaakt tussen de AIVD en de RID's en het op initiatief van de Raad van Hoofdcommissarissen gestarte project 'Kwaliteitsverbetering Regionale Inlichtingendienst' (2002), en in het bijzonder het deelproject 'Keten en Kwaliteit AIVD-politie-RID'.

De commissie Bestuurlijke Evaluatie AIVD constateert dat weliswaar veel pogingen zijn gedaan om de relaties te verbeteren, 'maar (dat) dit naar het oordeel van de Commissie maar beperkt resultaat (heeft) opgeleverd'.

Een structureel onderdeel van verdere invoering van IGP dient mijns inziens dan ook betrekking te hebben op de wijze waarop de verschillende inlichtingenprocessen meer integraal worden benaderd.

#### *Sturing door een Chief Information Officer*

De grote uitdaging ligt dus in het creëren van verbindingen tussen informatie- en procesmanagement. Organisatorische maatregelen spelen een rol in de verdere stimulering (bijvoorbeeld door een RIO), een aantal culturele maatregelen kan worden genomen (zie hiervoor) en beide processen kunnen worden gestimuleerd door binnen de korpsleiding iemand verantwoordelijk te stellen voor de kwaliteit en verdere ontwikkeling van informatieprocessen. Net als in het bedrijfsleven doet de *chief information officer* zijn intrede.<sup>30</sup>

In een van de onderzochte korpsen is rond de zomer van 2003 een *chief information officer* benoemd. Doelstelling volgens het korpsbeleidsplan is een effectieve(re) inrichting en organisatiestructuur rond de informatie-

---

30 Zie bijvoorbeeld het onlangs opgerichte blad *Chief Information Officer* (verschijnt ieder kwartaal), met in het aprilnummer bijdragen niet alleen uit het bedrijfsleven, maar ook over een toezichthouder, de AFM en de Amsterdamse politie. Onderdeel van het richtinggevend principe creativiteit dient ook te zijn om over de eigen grenzen te kijken en te leren van ontwikkelingen een daur verder. Mijn collega op Nyenrode, Jeff Gasperz adviseert professionals om één keer in de maand bij een kiosk vijf bladen te kopen over onderwerpen waarin je niet geïnteresseerd bent, of waarvan je nauwelijks iets weet. Het enige doel: opdoen van ideeën die van toepassing kunnen zijn in je eigen wereld(je).

voorziening en het geven van impulsen aan dit proces. In het voorjaar van 2004 is een nieuwe start gemaakt met de Korpsstuurgroep Informatie-management. De aansluiting met het zogenoemde negenvlakmodel (INK-model) is gemaakt en de rol van proceseigenaren en -managers is geëxpliciteerd.

**Richtinggevend principe 8: verdere ontwikkeling operationele strategieën**

De volgende operationele strategieën dienen verder te worden ontwikkeld.

**'Tegenhouden'**

In één korps is binnen de divisie recherche een afdeling 'tegenhouden' opgericht.

*'De doelstelling is potentiële daders te ontmoedigen en hun mogelijkheden om misdrijven te plegen te beperken. En dat willen we op een creatieve – en misschien wel onconventionele – manier doen. Met als doel: de trendbreuk in criminaliteit, te meten door minder aangiftes. Wat tegenhouden in de praktijk is? De veelplegersaanpak is al een goed voorbeeld: het is ketengericht, gericht op daders en het voorkomen van herhaald daderschap. Zo vertellen we veelplegers per brief dat ze bij ons bekend zijn en dat we hen in de gaten houden. En er komen eindgesprekken met jeugdige criminelen die ontslagen worden uit jeugdinrichtingen. We vragen wat hun plannen zijn en proberen te helpen, maar ook geven we hard aan dat de pakkans groot is als ze weer in de fout gaan. En ook het verstoren van helingtrajecten door vroegtijdig aan criminelen te communiceren wat we weten en daarmee hun initiatieven de kop in te drukken. Het enkel omleggen van een buslijn nam problemen van overlast door stappende jeugd weg. Ook dadergerichte acties van het straatroofteam (...) rondom winkelcentra laten zien dat 'tegenhouden' echt kan werken.'*

HOOFD AFDELING TEGENHOUDEN

**Nodale strategie**

In *Politie in ontwikkeling* (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005) wordt de 'nodale oriëntatie' geïntroduceerd: een operationele strategie die zich moet gaan richten op knooppunten (*nodes*) waar informatie, transport, financiële transacties, goederen, enzovoort samenkomen.



---

# Slotbeschouwing

## Inleiding

In opdracht van het Programma Politie en Wetenschap zijn drie onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van prestatiesturing en prestatieconvenanten op het functioneren van de Nederlandse politie. De onderzoeken kenden een uiteenlopende vraagstelling. Het *Centre for Local Democracy* van de Erasmus Universiteit onderzocht de effecten op de relatie van de politie met politiek-bestuurlijke en maatschappelijke stakeholders. De Universiteit Nyenrode onderzocht de effecten op de bedrijfsvoering. De onderzoekscombinatie Nederlandse Politieacademie, Twynstra Gudde Adviseurs & Managers en de Universiteit van Amsterdam (verder: het consortium Politieacademie) onderzocht de effecten op de interne sturing en dagelijkse uitvoeringspraktijk. In dit gezamenlijke slothoofdstuk – dat is opgenomen in de drie onderzoeksrapporten – gaan wij na wat de onderzoeken aan inzichten opleveren, waar de onderzoeken tot vergelijkbare conclusies komen, of zich eventueel verschillen van inzichten voordoen. Wat kunnen als 'hardere' inzichten worden aangemerkt en wat zijn de meer 'zachte' aspecten?

In paragraaf 2 staan de theoretische uitgangspunten en methodologie van de drie onderzoeken centraal. Hier wordt gewezen op het dominante beleidskader dat ten grondslag ligt aan de prestatieconvenanten alsmede op theoretische overeenkomsten en verschillen tussen de onderzoeken.

In paragraaf 3 worden gemeenschappelijke inzichten en enkele verschillen uit de drie onderzoeken behandeld.

In paragraaf 4 ('Met het oog op morgen') wordt met een aantal aanbevelingen een bijdrage geleverd aan de discussie over de tweede generatie prestatieconvenanten; daarin worden tevens enkele suggesties voor toekomstig onderzoek gedaan.

## 2 De opzet van de drie onderzoeken

### Theoretische uitgangspunten

De drie onderzoeken kennen elk hun theoretische vertrekpunten, die op sommige punten verschillen. Dat neemt niet weg dat voorzover mogelijk en wenselijk gestreefd is naar een eenduidig begrippenkader. In alledrie de onderzoeken wordt ook in meer of mindere mate aandacht besteed aan het beleidsmatige kader rondom de prestatiesturing: een schoksgewijs verlopende ontwikkeling van meer centrale sturing van de politie(korpsen), culminerend in de recente prestatieconvenanten waarin de kwantitatieve prestatieafspraken van het Rijk met de regiokorpsen zijn neergelegd.<sup>31</sup> Kenmerkend voor dit beleidsmatige kader is enerzijds een toenemende *top-downsturing*, deels ten koste van zowel de lokale inbedding en sturing als de eigen professionele autonomie van de politie, en anderzijds, mede als gevolg hiervan, toenemende politiek-bestuurlijke drukte over deze sturing. Met name de rol en positie van de korpsbeheerder komt steeds meer onder druk.

Zoals gezegd is er, afgezien van deze voor alle onderzoeken gelijke *beleidsmatige context*, sprake van verschillen in richtinggevende theoretische kaders in de beschrijving en duiding van de gevolgen van de prestatiesturing in het algemeen en van de prestatieconvenanten in het bijzonder. De Erasmus-onderzoekers hanteren overwegend een combinatie van bestuurskundige denkbeelden over gezag, beheer, sturing en verantwoording. Dit wordt aangevuld met juridische kaders die machts- en invloedsrelaties reguleren (Politiewet). Ook is gebruikgemaakt van wetenschappelijke inzichten in effecten en neveneffecten van prestatiesturing die bekend zijn uit andere sectoren en uit de wetenschappelijke literatuur. Het Nyenrode-onderzoek positioneert de invoering van de convenanten in belangrijke mate in de wetenschappelijke politieliteratuur. Er wordt aandacht besteed aan traditionele politievraagstukken als de kloof tussen management- en street-cops, de beleidsvrijheid aan de voet van de organisatie (*streetlevel bureaucracy*),

31 Een ontwikkeling die ook beschreven wordt in de Politie en Wetenschap-bundel *Uit balans: Politie en bestel in de knel* (Vlok e.s., 2004). Daarin wordt de vergaande centralisering van de sturing van de politie gezien als een antwoord op de politiek-maatschappelijke onvrede met de prestaties van de politie op het terrein van handhaving en opsporing.

politicultuurkenmerken, intelligence-ontwikkelingen en ten slotte de bestel-discussie. De vraag naar de effecten van prestatiesturing op deze concepten loopt als een rode draad door het onderzoek heen. In het onderzoek van het consortium Politieacademie wordt het dominante kader gevormd door een aantal sturingsmodellen uit de bestuurs- en bedrijfskunde. Het onderzoek is expliciet empirisch opgezet, waarbij de empirische inzichten vervolgens theoretisch zijn getoetst en geduid in het licht van met name de *Deming-circle* (de *Plan-Do-Check-Act*-cyclus), maar ook breder, getet op leiderschap, management en politiewerk.

In de drie onderzoeken zijn ook min of meer normatieve vragen aan de orde gekomen die raken aan de mogelijke externe effecten van de prestatiesturing en -convenanten, zoals:

- Is door de convenanten het gezag van de politie op straat veranderd, of beter geworden?
- Wordt de politie repressiever in haar optreden en verandert daardoor het bestaande politieparadigma (brede basispolitiezorg met nadruk op conflictbeslechting met niet-justitiële handelingen)?
- Wat is de bijdrage van de politie (nu meer en concreter aangestuurd) aan veiligheid; doen zich veranderingen voor in de samenwerkingsrelaties op lokaal niveau, zo ja welke? Komt dat de kwaliteit en effectiviteit van het lokaal veiligheidsbeleid ten goede?

#### *Methodologische kanttekeningen*

In alledrie de onderzoeken zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Naast literatuuronderzoek en documentenonderzoek is in belangrijke mate gebruikgemaakt van mondelinge interviews op verschillende hiërarchische niveaus van de politie en met de belangrijkste stakeholders. De documentanalyse in het Nyenrode-onderzoek en het onderzoek van het consortium Politieacademie heeft bestaan uit bestudering van regionale, districtelijke en wijkteambeleidsplannen, statistische verslagen (dashboards), projectplannen over leiderschap, capaciteit- en competentie management, ABRIO en IGP en INK-audits. Verder is in deze laatste twee onderzoeken gebruikgemaakt van observaties. Zo zijn onderzoekers aangeschoven bij managementoverleggen, briefings en is een aantal diensten meegedraaid. Elk van de gebruikte methoden heeft zo zijn voor- en nadelen. Juist de combinatie van methoden maakt een onderzoek steviger. Dat geldt *a fortiori* als de resultaten van de drie onderzoeken naast elkaar worden gelegd. Als

dit gebeurt, dan blijkt er sprake te zijn van een grote mate van convergentie in de resultaten van de drie onderzoeken.

### 3 Gemeenschappelijke en verschillende inzichten

#### *Prestatieconvenanten als katalysator voor resultaatgericht werken*

*In alle onderzoeken wordt geconstateerd dat de invoering van de prestatieconvenanten als een katalysator heeft gewerkt: de reeds langer aanwezige tendens tot resultaatgericht werken is er aanzienlijk door versterkt, resultaatsturing is op alle managementniveaus binnen de korpsen aan het land. De convenanten hebben een impuls gegeven aan de (door)ontwikkeling en implementatie van management- en informatiesystemen, waardoor ook de transparantie van de bedrijfsvoering verder is toegenomen. In de politiecultuur dringt meer en meer een bedrijfsmatig bewustzijn door. De politieorganisatie en met name het politiemanagement is een managerial slag aan het maken, zoals ook al is geconstateerd in eerder onderzoek.<sup>32</sup>*

De prestatieconvenanten zijn, met andere woorden, 'geïnjecteerd' in een lopend proces van prestatiesturing en resultaatgericht werken dat in het midden van de jaren negentig met de vorming van de politieregio's al een extra impuls had gekregen. In zoverre, zo stellen de onderzoekers, zijn de convenanten toch minder 'van bovenaf opgelegd' dan we vaak geneigd zijn aan te nemen. Veel regio's waren al bezig met enigerlei vorm van prestatiesturing. De afspraken in het Landelijk Kader zijn daar als het ware 'bovenop' gekomen.

#### *Grotere operationele betrokkenheid*

Uit de drie onderzoeken komt een beeld naar voren van een groeiend aantal korpschefs en andere leidinggevendenden dat voorstander lijkt van een meer bedrijfsmatige benadering van de politie en zich ook meer beweegt in de richting van een grotere operationele betrokkenheid. De korpsleiding zit, ook als gevolg van de invoering van processturing, meer 'bovenop' de operationele processen: meer dan voorheen zijn leidinggevendenden bezig met wat er 'op straat gebeurt' en, (ook) naar eigen zeggen, verhou-

32 Zie ook: *Vooruitgang of regressie. Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie* (in 't Veld e.a., 2003).

dingsgewijs veel minder met beheer. Daardoor wint ook binnen de korpsen top-downsturing aan belang. Wat daarbij opvalt, is dat een grotere operationele betrokkenheid van het hogere management over het algemeen in de organisatie positief wordt gewaardeerd.

Het klassieke leerstuk uit de politieliteratuur over de vrijwel onoverbrugbare kloof tussen *management*- en *streetcops* lijkt daarmee achterhaald, zoals ook de befaamde uitspraak van de voormalig korpschef Hessing, dat ieder causaal verband tussen wat het management besluit en wat op uitvoerend niveau gebeurt op 'louter toeval berust', achterhaald lijkt (zie ook hierna).

Een niet onbelangrijk gevolg hiervan is dat andere 'blauwe bazen' hun intrede hebben gedaan. Er is een *managerial class* ontstaan, naast andere en ook meer traditionele leiders. Dat wordt geïllustreerd in vergelijkbare onderscheiden die door auteurs worden gemaakt in verschillende 'typen' managers die naar voren zijn gekomen. In het Nyenrode-onderzoek worden de termen 'rationelen', 'betrokkenen' en 'onverschilligen' gehanteerd. De 'rationelen' richten zich op verdere verzakelijking en cijfermatige sturing en verantwoording. De 'betrokkenen' hebben een bredere kijk op politiewerk dan cijfers alleen en zien politieoptreden – al dan niet repressief – vooral in de context van incidenten. De 'onverschilligen' doen hun werk en hebben geen uitgesproken mening.

#### Sturing is geen toeval meer

Uit dit onderzoeksdrieluik blijkt dat voor wat betreft de sturing binnen de politieorganisatie de conclusie van het consortium Politieacademie opgaat dat sturing géén toeval meer is. Zowel hiërarchisch als functioneel worden interne relaties 'strakker'. Op diverse niveaus, tot aan de diender op straat toe, is sprake van een grotere *accountability*: men zal zich veel meer dan voorheen (moeten) verantwoorden voor zijn bijdrage aan de korpsdoelstellingen. Niet alleen de invoering van resultaatafspraken, maar ook de invoering van sturingsmodellen en -instrumenten als INK, IGP en processturing zijn hier debet aan. Dit geldt ook voor aanvullende sturingsinstrumenten als verantwoordelijkheidstoedelingen, opwaardering van de control(ers)functie en een dwingender verantwoording achteraf door betere cijfermatige onderbouwing van (niet) handelen.

Over de gevolgen hiervan hebben met name de onderzoekers van het consortium Politieacademie veel gesproken met operationeel leidinggevend en dienders uit de verschillende politieuële processen (noodhulp, op-

sparing, enzovoort). Net als in hogere echelons blijkt daaruit onwennigheid met het instrument prestatie-sturing, vooral in relatie tot de toegenomen productie(eisen). De landelijke prestatie-eisen worden steeds vaker vertaald in individuele productie-eisen die nogal eens als 'productie-dwang' worden ervaren. Zeker als die individuele productie ook nog eens transparant wordt gemaakt (soms zelfs door lijsten met individuele prestaties op te hangen).

Vooraf medewerkers in de basispolitiezorg voelen de individuele resultaatafspraken vaak als extra druk en als een zekere 'werkverdichting'. Sommige dienders, zoals de 'klassieke' wijkagent, moeten weer opnieuw 'leren handhaven'. Overigens uit zich dat in meer dan alleen weerstand. Het leidt ook tot een zekere mate van twijfel en nervositeit: kan ik het wel? Hoe belangrijk is het dat ik het haal? Speelt het mee in mijn beoordeling?

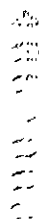
De effecten van dit alles op de organisatie van het feitelijke werk en de te maken inhoudelijke keuzes worden op de werkvloer sterker ervaren ten aanzien van aanhoudingen dan ten aanzien van staandhoudingen. Bij de recherche uit zich dat in onder meer een toename van zogenoemde korteklapzaken, maar ook in meer aandacht voor doorlooptijden, kwaliteit, enzovoort.

Op dit specifieke punt zijn overigens de uitkomsten van de drie onderzoeken niet geheel gelijklopend. De gevolgen voor de 'werkvloer' worden in het stakeholders- en bedrijfsvoeringsonderzoek minder groot ingeschat, vooral vanwege het feit dat de 'lat' (voor de meeste individuele productie-eisen) tamelijk laag ligt. Een beeld dus dat door de onderzoekers van het consortium Politieacademie wordt genuanceerd waar zij enige onrust en twijfel signaleren op de werkvloer.

Dat hier wellicht vooral sprake is van onwennigheid suggereert ook een andere onderzoeksuitkomst, namelijk dat in een van de korpsen waar men al langer werkt met individuele prestatieafspraken, de dienders op de werkvloer zich er veel minder druk om maken.

#### *Relatief weinig 'perverse' effecten*

De wetenschappelijke literatuur over prestatie-sturing staat bol van voorspellingen over perverse effecten die zich zowel intern kunnen manifesteren, zoals toenemende bureaucratisering, wet van afnemende meeropbrengst, (on-)bewust kiezen voor meer simpele zaken ('verflutting'), ma-



nipulatie van gegevens, enzovoort, als extern in de vorm van een verschuiving naar een meer repressieve taakuitvoering en een verminderde lokale inbedding en legitimiteit van de politie.

Deze 'perverse' effecten doen zich – zo concluderen met name de onderzoekers van Nyenrode en de Erasmus Universiteit – nauwelijks of slechts in beperkte mate voor. De onderzoekers van het consortium Politieacademie komen in grote lijnen tot een soortgelijke conclusie, maar met een aantal kanttekeningen. Een moeilijkheid die zich daarbij voordoet is de – impliciet – negatieve connotatie van begrippen als 'bureaucratisering' en 'verflutting'. Bureaucratisering kan evenwel ook een onvermijdelijk gevolg zijn van hele nuttige (extra) productie of verantwoordingscycli. Dan rest eigenlijk alleen de vraag in hoeverre sprake is van *overbodige* bureaucratie of inefficiëntie. Of er sprake is van 'verflutting' hangt ook deels af van *the eye of the beholder*: bepalen of iets een flutzaak is of niet hangt nauw samen met zingeving binnen de context waarin het plaatsvindt. Bovendien is in dit drieluik geen nader empirisch onderzoek gedaan naar de inhoud en context van de extra politieproductie als resultaat van de prestatieconvenanten.

Wat betreft de mogelijke interne effecten wordt geconcludeerd dat (overbodige) *bureaucratisering* zich niet voordoet in de vorm van 'rapportagedrift'. Sterker nog, beleidsplannen zijn vaak dunner en meer *to the point*, wat als een positief effect van de convenanten kan worden beschouwd. Wanneer echter bureaucratiesering wordt opgevat als een toename van communicatiemomenten en verplichtingen, dan komt, zoals blijkt uit het onderzoek van het consortium Politieacademie, het beeld naar voren van een toenemende hoeveelheid aan dashboards, managementrapportages, cijfermatige overzichten, e-mailverkeer, enzovoort. In zoverre is wel sprake van meer bureaucratiesering, maar die kan op voorhand niet negatief worden gewaardeerd. Wel constateert het Nyenrode-onderzoek in dit verband een gebrek aan eenduidigheid van management- en andere geautomatiseerde bedrijfsprocesssystemen. Deze worden weliswaar beter en professioneler, maar ze verschillen nog teveel van regio tot regio. Er worden bovendien invoerachterstanden geconstateerd. Wat dit betreft zou het mogelijk dus wel efficiënter kunnen.

Ook 'creatief boekhouden' doet zich slechts in beperkte mate voor. Bijstellingen in het kader van de *Plan-Do-Check-Act*-cyclus hebben soms niet alleen betrekking op plannen en activiteiten, maar ook op boekhoudkundi-

ge trucs en herdefiniëringen, zo concluderen de onderzoekers van het consortium Politieacademie. Zij verklaren dit vanuit de sterkere verantwoordingscultuur, die mede door zijn focus op kwantitatieve prestaties wel degelijk leidt tot neveneffecten als het bijhouden van 'schaduwboekhoudingen'.

'Verflutting' van zaken, tot slot, lijkt zich evenmin grootschalig voor te doen. Zo blijkt uit het onderzoek van het consortium Politieacademie dat voorzover al sprake is van een toename van het aantal staandhoudingen (en er dus meer wordt bekeurd) dit, naar de indruk van zowel leidinggevendenden als dienders op straat, vooral in het verkeer gebeurt (en dus minder ten aanzien van andere vormen van asociaal en onmaatschappelijk gedrag, wat toch óók de bedoeling was). Dat wil overigens niet zeggen dat extra verkeersverbalen per se een aanwijzing zijn voor 'verflutting': dat hangt zoals gezegd sterk af van de context waarbinnen ze worden gegeven. Als het alleen zou gaan om relatief onbelangrijke, maar makkelijk te 'scoren' overtredingen die flink aantikken in de outputteller, dan zou je van verflutting kunnen spreken. Daarentegen kan extra aandacht voor verkeersgevaarlijk gedrag in de lokale context uitermate zinvol zijn. En dat is nou precies de verbinding tussen politieële 'output' en gewenste 'outcome' die in het kader van dit drieluik wordt bepleit. Wordt daar geen ruimte voor gecreëerd, terwijl de 'prestatielat' wel hoger wordt gelegd, dan wordt – en daar zijn uitvoerenden en leidinggevendenden het roerend over eens – het risico van een vlucht in 'flutzaken' steeds groter.

Ten aanzien van mogelijke externe effecten kunnen de onderzoeken minder uitsluitend geven. Hiervoor kwam al ter sprake dat op de werkvloer de indruk bestaat dat – de toename van – het aantal staandhoudingen vooral het verkeer zou betreffen. Dat, in combinatie met eventuele verbeterde opsporingsresultaten, zou een indicatie kunnen zijn van een accentverschuiving naar een meer repressieve taakinvulling door de politie. Niet duidelijk is evenwel of dit dan ook ten koste is gegaan van meer preventieve en hulpverleningstaken. Laat staan dat, op basis van dit drieluik, 'harde' uitspraken gedaan kunnen worden over de gevolgen voor de maatschappelijke legitimiteit van de politie.

In dit verband kan verder worden verwezen naar de conclusie uit het Erasmus-onderzoek dat de stakeholders maar beperkt (over)zicht (zeggen te) hebben op de vele, elkaar snel opvolgende ontwikkelingen en veranderingen bij de politie. Dat geldt voor zowel allerlei bedrijfsmatige innova-



ties en de introductie van nieuwe concepten (zie ook hierna), als voor de mogelijke gevolgen van de prestatieconvenanten en de effecten daarvan op politiewerk en prestaties.

In dit verband kan tot slot ook nog worden gewezen op de – begrijpelijke – onvrede bij de politie over de onbalans die ontstaat wanneer de politie wel wordt afgerekend op haar bijdrage aan beoogde maatschappelijke opbrengsten, zoals het terugdringen van criminaliteit en overlast, maar andere relevante overheidsdiensten niet. Een onbalans die nog versterkt zou worden wanneer eenzijdig de prestatie-eisen aan de politie verder opgeschroefd worden. Dat zou als 'pervers' effect kunnen hebben dat de politie zich nog verder dan nu al gaande (b)lijkt te zijn, 'terugtrekt' uit lokale netwerken en uit zelfbehoud kiest voor een hele 'enge' invulling van haar taken. Dat zou enerzijds de effectiviteit van het veiligheidsbeleid, nationaal zowel als lokaal, niet ten goede komen, en anderzijds, op termijn, paradoxaal genoeg ook de maatschappelijke legitimiteit van de politie zelf kunnen schaden.

De drie onderzoeksteams zijn eensluidend in hun verklaringen voor het overwegend uitblijven van perverse effecten. Deze zijn drieledig:

- de 'lat' ligt overwegend niet hoog, met name de prestatie-eisen ten aanzien van het aantal staandhoudingen zijn makkelijk te halen; ook de justitiële prestatie-eisen zijn niet bovenmatig, hoewel deze verschillend kunnen uitwerken voor korpsen, afhankelijk van het 'aanbod' van verdachten (de 'vijver waaruit gevist' kan worden is niet overal even vol);
- operationeel leidinggevenden anticiperen op mogelijke neveneffecten en corrigeren deze;
- uitvoerders zijn zeer wel in staat om zelfstandig keuzes te maken wanneer 'schrijven' zinvol is en wanneer niet.

Zowel operationeel leidinggevenden als uitvoerenden gebruiken dus hun professionele autonomie om de – landelijke – prestatie-eisen op een zinvolle manier praktisch in te vullen en van een – lokale – context te voorzien.

Dit neemt niet weg dat in alledrie de onderzoeken nadrukkelijk gewezen wordt op de risico's van een verder opvoeren van in het bijzonder de justitiële eisen, met name voor wat betreft het optreden van 'perverse' effecten. Zo getroosten de korpsen zich grote inspanningen om te beantwoorden aan de eis om meer verdachten aan te leveren aan het OM. Die

inspanningen kunnen wellicht nog wat efficiënter worden, maar met betrekking tot het aantal verdachten lijkt de grens bereikt. Hier doet zich de wet van de afnemende meeropbrengst voor: de stijgende lijn gaat afvlakken en er zijn veel extra inspanningen nodig om een nog beter resultaat te bereiken. Respondenten vrezen, niet ten onrechte, dat dit wel eens ten koste zou kunnen gaan van de inzet op andere 'targets'.

*'What gets measured, gets done'*

Naarmate bij de top-downsturing meer de nadruk wordt gelegd op afrekening op een beperkte set van kwantitatieve prestatie-indicatoren, wordt het risico groter dat deze de sturing en prioritering van het politiewerk gaan domineren.

De huidige prestatieconvenanten leggen landelijke prioriteiten op aan een regionaal politiebestedel dat op lokaal niveau in de wijk en op straat legitimiteit moet verwerven. De politie lijkt hierdoor in een legitimiteitspagaat te geraken. In de totale cyclus van (beleidsmatige) sturing en verantwoording klinkt de aandacht voor lokale problemen (nog) niet of maar zeer beperkt door: leidinggevend en uitvoerend worden nauwelijks afgerekend op de kwaliteit van een lokaalgerichte invulling van de landelijke prestatie-eisen, maar voornamelijk op de cijfermatige output die door de prestatieconvenanten zijn opgelegd. Dat houdt het risico in van balansverstoring tussen enerzijds 'verticale' (top-down) en 'horizontale' (bottom-up-)sturing en anderzijds sturen op 'output' (productie) en 'outcome' (beoogde maatschappelijke opbrengsten).

Op basis van dit drieluik kan worden geconstateerd dat balansverstoring in de sturingscyclus op de loer ligt nu, mede als gevolg van de toegenomen rol van controllers én het gebruik van verantwoordingssystemen, de nadruk ligt bij vooral cijfermatige monitoring en verantwoording (achteraf). Verantwoording áchteraf op gerealiseerde 'output' zou dan ook meer in balans moeten zijn respectievelijk gebracht moeten worden met sturing vóóraf op beoogde 'outcomes'. Nu is het zo, zo blijkt uit dit drieluik, dat een zinvolle, contextgebonden invulling van de prestatie-eisen in de meeste gevallen 'gemakshalve' wordt 'gedelegeerd' naar het niveau van de uitvoering: de basiseenheidchefs en de dienders op straat worden er door de hogere leiding alleen achteraf, in de sfeer van de verantwoording, op aangesproken.



In alledrie de onderzoeken wordt tot slot geconstateerd dat dit risico op balansverstoring wordt vergroot bij ongewijzigd, of erger nog, verscherpt beleid waarbij de lat hoger wordt gelegd. Het is zaak om daar bij de totstandkoming van de tweede generatie prestatieconvenanten rekening mee te houden. Ook daar komen wij, bij de aanbevelingen, nog op terug.

#### *Veel ontwikkelingen tegelijkertijd en onaf?*

Naast de positieve conclusies ten aanzien van een toegenomen sturing en professionalisering in de korpsen, staat de vaststelling in zowel het Erasmus- als het Nyenrode-onderzoek dat (te) veel bedrijfsmatige ontwikkelingen vrijwel tegelijkertijd – of kort na elkaar – worden geïntroduceerd en niet consequent geïmplementeerd. De politie schakelt snel van gebiedsgebonden politiezorg, kwaliteit, veelplegers, prestatie-indicatoren en kerntaken naar informatiegestuurde politiezorg en meer recent naar operationele concepten als 'tegenhouden' en 'nodale politie'.

De stakeholders hebben dan ook moeite met, of het zicht verloren op, de vele ontwikkelingen bij de politie. Omdat de politie onder druk staat, zo stellen zij, worden steeds nieuwe zaken in beweging gezet, zonder een fatsoenlijke doorontwikkeling en daadwerkelijk invoeren van eerdere inzichten of concepten. Voor hen is dit moeilijk te duiden en te begrijpen.

Ook binnen de politie zelf wordt dit onderkend. Gewezen wordt op de noodzaak meer samenhang aan te brengen tussen verschillende veranderingprocessen en gewaarschuwd wordt voor het 'half invoeren' van innovaties. Punch (2006) citeert met betrekking tot 'beleidsontlening' een politiechef die stelt dat '... de politie lijdt aan een onbeteugelde innovatiedrang'. Een van de risico's daarvan is dat dienders op de werkvloer, cynisch geworden, nieuwe initiatieven zien als het zoveelste 'speeltje' van de korpsleiding of de minister dat over hen heen wordt uitgestort. Een gevolg is in elk geval dat de beleidskracht en in het bijzonder de implementatiekracht van de politie als 'concern' te verbrokkeld is: er draaien veel projecten tegelijkertijd, wat het complex en onoverzichtelijk maakt.

De onderzoekers spreken dan ook hun zorg uit over het gebrek aan focus. De prestatieconvenanten worden 'geïnjecteerd' in een bedrijfsvoering waarin binnen tien jaar tijd het INK-model (en daaruit voortvloeiende sturingssystematieken) is ingevoerd, en parallel daaraan een beleids- en beheerscyclus, ABRIO, IGP, gevolgd door meer recent: leiderschaps- en zingevingstrajecten, competentie- en capaciteitsmanagement en operatio-

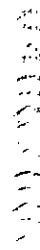
nele strategieën als 'tegenhouden' en de 'nodale oriëntatie'. Zo beschouwd wekt het weinig verwondering dat op de werkvloer het gevoel van 'door de bomen het bos niet meer zien' wordt aangetroffen. Voor veel dienders komt iedere ontwikkeling zoals gezegd als wéér een nieuwe ontwikkeling over, maar zij missen dan ook het inzicht en overzicht in de gemeenschappelijke context dat, veelal, wel aanwezig is op het strategisch niveau.

Illustratief is de gang van zaken rond de prestatieconvenanten: hoe dichter naar de werkvloer, hoe meer de context en achterliggende gedachten en (politiek-bestuurlijke) bedoelingen (de 'beleidstheorie') naar de achtergrond verdwijnen en hoe meer 'slechts' de cijfers overblijven. Deels doordat dienders 'horen wat ze willen horen', maar zeker ook doordat een deel van de boodschap in letterlijke zin wegvalt op weg naar de basis.

#### Lokale inbedding

De politie is nog steeds dominant in lokale veiligheidsnetwerken. Dit is niet wezenlijk veranderd na de invoering van de prestatieconvenanten: zij is lokaal ingebed en voert daarbinnen de brede basispolitiezorg uit. Wat evenwel meer en meer zichtbaar wordt zijn de gevolgen van de heroriëntatie op 'kerntaken'. De prestatieconvenanten hebben ook wat dit betreft als een katalysator gewerkt, in zoverre de kerntakendiscussie in de praktijk steeds concreter wordt en gestalte krijgt in een verander(en)de opstelling van de politie. De politie begint taken terug te 'duwen' naar de gemeente of naar andere maatschappelijke actoren. Zij pakt niet meer alles klakkeloos op, met name op het brede terrein van hulpverlening. Ook in de samenwerking wordt de politie zakelijker. Dat uit zich in de roep om ook de verschillende ketenpartners aan te spreken op hun aandeel in veiligheidsbeleid en veiligheidszorg.

De politie is desalniettemin nog altijd sensitief voor omgevingsignalen en kan en wil deze (nog) in belangrijke mate adresseren. Zoals gezegd nemen de beleidsverlangens van de rijksoverheid door de prestatieconvenanten toe, zonder dat de politie daarmee 'nee' kan verkopen aan alle andere lokale en regionale actoren die aanspraken hebben op haar functioneren en prioriteiten. De politie wordt onverminderd geconfronteerd met uiteenlopende, stapelende en soms tegenstrijdige aanspraken en verlangens. Geen gezagsdrager die dat dilemma voor de politie oplost en dus moet ze het zelf doen, zo goed en zo kwaad als dat kan (zie ook *Uit balans; ibid*).



Nog probeert de politie zo goed mogelijk aan alle verlangens, signalen en opdrachten – landelijk, regionaal en lokaal – tegemoet te komen, maar dat kan straks niet meer als de prestatie lat hoger wordt gelegd, bijvoorbeeld doordat door de rijksoverheid meer justitiële outputprestaties worden verlangd. In dit verband kan en mag (nog) geen relatie worden gelegd tussen de prestatieconvenanten en de afnemende waardering van de burger met het laatste politiecontact (Politiemonitor 2005). Er zijn niettemin aanwijzingen dat een eenzijdige intensivering van de handhaving, waarbij in het oog van de burger 'productiedwang' een belangrijker drijfveer is dan door hem of haar ervaren veiligheidsproblemen, de waardering van de politie niet ten goede komt (zie ook het rapport 'Actieve wederkerigheid', 2005). Bij de doorontwikkeling van het stelsel van prestatiebesturing, en met name van de tweede generatie prestatieconvenanten, dient dan ook te worden bezien of, en in hoeverre, legitimiteitsaspecten in het geding zouden kunnen zijn.

#### Concluderend

Er is al met al veel positiefs te melden over resultaatgericht werken. Prestatiebesturing valt dan ook niet meer weg te denken. Tegelijk geven de onderzoeken een aantal risico's en valkuilen aan die verbonden zijn met de huidige vorm waarin de prestatieconvenanten zijn gegoten.

De centrale uitdaging is om de positieve effecten van prestatiebesturing, zoals die (ook) uit de onderzoeken naar voren komen, te versterken en de negatieve – ofwel: perverse – effecten, althans het risico daarop, in te dammen. In hoeverre dat zal lukken hangt samen met een aantal factoren. In de eerste plaats de inhoud van (toekomstige) prestatie-eisen. Wordt de nadruk gelegd op justitiële output of juist op kwalitatieve verbeteringen van politieprocessen (professionalisering)? Blijft de nadruk liggen op 'output' als doel op zichzelf, of worden productie-eisen gedefinieerd in relatie met beoogde *outcomes* van politiewerk?

Willen we verder een strikt zakelijke interpretatie van prestatiebesturing en cijfermatige verantwoording of een overheid en politiebazen die een bredere kijk hebben op de rol, functie en de mogelijkheden en onmogelijkheden van politiezorg en die ook oog hebben voor essentiële kwalitatieve aspecten en de waardegedrevenheid van het politiewerk?

Hierna wordt een aantal aanbevelingen gedaan met het oog op morgen, speciaal met betrekking tot de tweede generatie prestatieconvenanten.

#### 4 Met het oog op morgen

In deze paragraaf gaan wij in op de aanbevelingen die in de drie onderzoeken zijn gedaan. Wij verdelen ze in twee groepen. De eerste groep betreft aanbevelingen ten aanzien van de prestatiebesturing zelf en in het bijzonder de tweede generatie prestatieconvenanten. De tweede groep heeft betrekking op aanbevelingen vanuit de verschillende perspectieven: de externe relaties van de politieorganisatie, de interne bedrijfsvoering en de interne aansturing van het politiewerk die in de onderzoeken zijn gehanteerd.

##### Het stelsel van prestatieconvenanten

###### *Aanbeveling 1: Incasseer de 'winst'*

De eerste generatie convenanten heeft een katalyserende werking gehad. Tel je zegeningen, incasseer de 'winst'. Zorg voor verdergaande professionalisering van capaciteitsmanagement, informatie- en communicatiesystemen en -processen en transparantie van bedrijfsprocessen en -resultaten, enzovoort. Zorg daarbij vooral voor consequente implementatie over alle niveaus binnen de organisatie en voor harmonisatie tussen korpsen waar dit de kwaliteit en eenduidigheid van de politie als organisatie ten goede komt. Wij voegen er echter aan toe dat bedacht moet worden dat de winst van de huidige generatie prestatieconvenanten vluchtig is en in zijn tegendeel kan verkeren: het feit dat tot nu de genoemde perverse of neveneffecten niet in grote mate optreden, betekent niet dat ze niet voortdurend op de loer liggen. Een tweede generatie prestatieconvenanten zal dus *smarter* moeten zijn dan de bestaande.

###### *Aanbeveling 2: Vertrek bij de tweede generatie prestatieconvenanten vanuit een houding van vertrouwen*

Inzake de sturing en verantwoording van het openbaar bestuur wordt wel gesteld dat sprake is van 'geïnstitutionaliseerd wantrouwen' (WRR, 2004, Raad van State, 2004). Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat een vorm van 'geïnstitutionaliseerd wantrouwen' ook heeft meegespeeld bij de centralisatie in het politiebeleid in het algemeen en de totstandkoming van de prestatieconvenanten in het bijzonder (Uit Balans; *ibid*). Dit sturen op basis van wantrouwen, zeker in de vorm van een beperkte set van centraal gedefinieerde outputcriteria, laat professionals weinig handelings-

ruimte en dat komt, op den duur, noch hun motivatie noch hun professioneel handelen ten goede. Het is dus van wezenlijk belang sturen op resultaat te verbinden met sturen op professionaliteit, op een wijze die professionals als politiemensen op een positieve wijze stimuleert en motiveert. Dit kan bijvoorbeeld door naast een cultuur van 'afrekenen' op onvoldoende resultaten, een cultuur van 'belonen' op goede resultaten te introduceren. Verder kan worden gedacht aan het meer belonen van creatieve manieren om resultaten te behalen die vanuit het operationele niveau zijn bedacht.

*Aanbeveling 3: Waak voor eenzijdige fixatie op kwantificeerbare outputcriteria*

De kracht van de huidige prestatieconvenanten vormt tegelijkertijd ook haar zwakte: de – meest tot de verbeelding sprekende – afspraken hebben betrekking op een beperkt aantal, kwantitatief benoemde productie-eisen, met name op het gebied van handhaving en opsporing. Dat betreft, per definitie, slechts een deel van het brede en complexe politiewerk. De essentie van goed politiewerk laat zich niet (alleen) op deze wijze 'vangen'. Bovendien geldt de wetmatigheid van *what get's measured get's done*: zeker naarmate de lat qua productie-eisen hoger wordt gelegd, gaan deze eisen de sturing en uitvoering van het politiewerk meer overheersen.

In een nieuwe set van criteria zal dan ook meer evenwicht moeten worden gezocht tussen kwantitatieve en kwalitatieve criteria, tussen repressieve en preventiedoelen c.q. opbrengsten van politiewerk en tussen productie-inspanningen en veiligheidsproblemen waar ze het antwoord op moeten vormen.

*Aanbeveling 4: Creëer een systematiek waarin productie-eisen helder en logisch worden gekoppeld aan beoogde (maatschappelijke) outcomes van politiewerk. Doe dat op elk niveau van sturing: landelijk, regionaal en lokaal*

Productie-eisen die los van beoogde maatschappelijke doelen en problemen worden gedefinieerd, dreigen te verworden van middel tot doel op zichzelf. De politie wordt geconfronteerd met doelen en prioriteiten op landelijk, regionaal en lokaal niveau. Zorg ervoor dat in convenanten de verplichting wordt geïncorporeerd om politie-inspanningen en productie-eisen in relatie daarmee te verbinden met concrete veiligheids- of handhavingproblemen. Schep daarbij voldoende ruimte voor problemen op elk (sturings)niveau. Verbind daaraan de consequentie dat resultaatsturing binnen korpsen nadrukkelijk wordt gekoppeld aan – de invoering van – IGP

en andere vormen van systematische omgevingscanning. Voor wat betreft *outcomes*, besef en accepteer dat veiligheid en criminaliteitsbestrijding complexe maatschappelijk verschijnselen zijn en dat de politie een wezenlijke, maar ook bescheiden rol speelt in beheersing, laat staan in daling ervan.

In dit verband verdient het ook aanbeveling om als 'concern' politie een bindende lijst samen te stellen met af te stoten politietaken: op deze wijze wordt uniformiteit verkregen in de huidige regionale versnippering van de kerntakendiscussie onder de noemer 'maatwerk'.

*Aanbeveling 5: Schep ruimte en beloon (processen en methodieken van) horizontale en bottom-upsturing in samenspraak met lokale veiligheidspartners*

De politie wordt niet alleen hiërarchisch aangestuurd. Bovendien is de rijksoverheid niet de enige actor die verwachtingen heeft over de wijze waarop de politie haar werkzaamheden verricht.

Voor een effectieve aanpak van lokale veiligheidsproblemen moet de politiezorg zo veel mogelijk worden ingebed in de lokale veiligheidszorg. Uit tal van onderzoeken blijkt dat een grotere betrokkenheid van relevante partners en burgers bij het benoemen en prioriteren van veiligheidsproblemen in gemeenten en wijken het draagvlak en de effectiviteit van een gezamenlijke aanpak ten goede komt.

Ontwikkel dus een stelsel dat ruimte biedt voor gezamenlijke probleem- en opbrengstdefinities van politie en relevante groepen in haar werkgebied, waaronder maatschappelijke en overheidsinstanties, maar ook bewoners van wijken, specifieke slachtoffergroepen, enzovoort. Dat zal ook de legitimiteit van de politie ten goede komen.

In dat verband kan ook gewezen worden op het belang van een verdere invoering en toepassing van IGP als basis voor de kennis en informatie die de politie inbrengt in lokale netwerken.

*Aanbeveling 6: Bevorder en schep bindende kaders voor een meer eenduidige en consequente implementatie binnen het 'concern' politie van beproefde concepten en instrumenten voor interne en externe sturing en verantwoording*

Er is sprake van een onbalans tussen het ontwikkelen van (sturings)concepten aan de ene kant en het implementeren en borgen van nieuwe concepten, instrumenten en systemen aan de andere kant. Zowel buiten de politie bij de stakeholders als binnen de korpsen op de werkvloer is men het zicht kwijt op de vele ontwikkelingen op dit terrein en ook op hun zin en samenhang. Gebruik de prestatieconvenanten om een ombuiging te)



bewerkstelligen. Koppel de tweede generatie prestatieconvenanten aan de consequente invoering van INK, ABRIO, IGP, enzovoort.

*Aanbeveling 7: Wees terughoudend met het inbouwen van financiële prikkels*

Niet alleen uit dit onderzoek, maar ook uit ervaringen elders bij overheid en bedrijfsleven blijkt dat het koppelen van dwingende prestatieafspraken aan financiële prikkels het risico op 'perverse effecten', zoals 'creatief boekhouden', vergroot. Ook in dit verband kan gepleit worden voor meer ruimte voor professionele sturing en verantwoording op basis van (individuele) kwaliteitsnoties.

Aanbeveling 8 en 9 betreffen meer specifieke aanbevelingen uit de drie onderzoeken.

*Aanbeveling 8: Ontwikkel een stelsel van keten- en netwerksturing en -verantwoording, waarin de verschillende partners worden aangesproken op hun bijdrage in de gezamenlijke aanpak van veiligheidsvraagstukken*

De politie is, zoals eerder gememoreerd, niet de enige of beslissende actor als het gaat om het effectief beïnvloeden van complexe maatschappelijke verschijnselen als veiligheid, criminaliteit en overlast. De politie alleen afrekenen op – de effectieve aanpak van – complexe maatschappelijke veiligheidsvraagstukken doet onrecht aan zowel de politie als haar partners in de veiligheidsketen. Het is zaak de gezamenlijke verantwoordelijkheid concreet vorm en inhoud te geven, ook voor wat betreft aanspraken op inspanningen en opbrengsten van elke partner. In dit verband behoeft de signaleringsfunctie van de politie bijzondere aandacht. Om de signalerende en adviserende functie van de politie verder te stimuleren, kunnen eisen worden gesteld aan aantal, soort en kwaliteit van signaleringen door de politie aan partners in de verschillende veiligheidsnetwerken.

Een andere mogelijkheid vanuit de bestuurlijke invalshoek is om gemeenten prestatiecontracten te laten afsluiten met bestuurlijke diensten die toezicht- en handhavingtaken hebben; daarin kunnen tevens de rol en inbreng van de politie worden vastgelegd. In de praktijk beproefde werkwijzen, zoals convenanten over de aanpak van huiselijk geweld en de noodopvang van verslaafden en psychisch gestoorden, kunnen hierbij als model dienen.

*Aanbeveling 9: Nader onderzoek is gewenst ten aanzien van:*

- prestatie­sturing en de gevolgen voor (nieuwe stijlen van) politieleiderschap;
- de gevolgen van meer centrale, top-downsturing op basis van vooraf bepaalde prestatie-eisen voor de politie als professionele organisatie; hoe verhoudt de centralisering in de aansturing van de politie zich met noties van professionele autonomie en discretionaire bevoegdheid;
- de mogelijkheden om burgers te betrekken bij de benoeming en beoordeling van prioritaire politieprestaties; in hoeverre zijn klanttevredenheidscores een valide indicator van politieprestaties en hoe verhoudt klanttevredenheid als norm zich met het rechtstatelijk karakter van politie en politiewerk;
- valide concepten van eenduidige kwaliteitsnormering en meting op alle velden van de taakuitvoering van de politie (i.c. opsporing, crisis- en conflictinterventie en beslechting, toezicht en advisering);
- de externe effecten van de prestatieconvenanten, mede in samenhang met de heroriëntatie op kerntaken, op zowel de aard van het politiewerk als haar maatschappelijke effectiviteit en legitimiteit.

---

## Geraadpleegde literatuur

ABRIO, 170.000 verdachten (en hun kenmerken). Landelijke verdachtenkaart 1998: eerste aanzet.

ABRIO, *Informatiegestuurde opsporing* (2001).

ABRI, *Sturingsmodel. Een beschrijving van het sturingsmodel IGO voor strategische, tactische en operationele sturing op lokaal, regionaal en nationaal organisatieniveau* (2003).

Algemene Rekenkamer, *Zicht op taakuitvoering politie*, nr. 28791. Den Haag, 2003

Bayley, D.H., *The Police and Political Development in India*. Princeton, 1969.

Bayley, D.H., 'The Police and Political Development in Europe', in: Charles Tilly ed. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, 1975

Bayley, D.H., *Patterns of Policing*. New Brunswick, 1985.

Bayley, D.H., *Police for the Future*. New York, 1994.

Bittner, E., *The Functions of Police in Modern Society*. Cambridge, 1980.

Brodeur, J.P., 'High Policing and Low Policing: remarks about the Policing of Political Activities', in: *Social Problems* 1993, 507-520.

Bruin, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht, 2001.

Blom e.a., *Redenen van wetenschap*. Arnhem, 1985.

Boin, A. e.a., *Blauwe Bazen*. Apeldoorn, 2003.

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen, 'Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie', in: B&G, september 2001.

- Buruma, Y., 'Onoprechte handhaving', in: B. van Stokkom en L. Gunther Moor, *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht, 2004.
- Fijnaut, C.F., *Opdat de macht een toevlucht zij? Een historische studie van het politieapparaat als politieke instelling* (1979).
- Fijnaut e.a., *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Den Haag, 1999.
- Fijnaut, C.F., 'De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan', in: NJB 2005.
- Garland, D., *The Culture of Control*. Oxford, 2001.
- Goldstein, H., *Problem-oriented Policing*. New York, 1990.
- Hoogenboom, A.B., *Het politiecomplex*. Arnhem, 1994.
- Huberts, L. e.a., *Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs oer sturing van de politie*. Apeldoorn, 2004.
- Raad van hoofdcommissarissen, *Tegenhouden tref*. Den Haag, 2004.
- Raad van hoofdcommissarissen, *Politie in ontwikkeling*. Den Haag, 2005.
- Perrick, F., *Naar een nieuw politiebested. Een pleitnota*. Arnhem 1968.
- Reenen, P. van, 'Politie-ethiek: buiten eensgezind, binnen verdeeld', in: B. van Stokkom en L. Gunther Moor, *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht, 2004.
- Reiss, A.J., *The Police and the Public*. New Haven, 1971.
- Skolnick, J., *Justice without Trial: Law Enforcement in a Democratic Society*. New York, 1967.
- Torre, E. van der, *Politiewerk; politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan de Rijn, 1999.

Veld, R.J. in 't e.a., *Vooruitgang of regressie? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Den Haag 2002.

Versteegh, P., *Informatiegestuurde veiligheidszorg*. Dordrecht, 2005.

Vijver, C. van der, 'Kerntaken, sturing en professionaliteit', in: B. van Stokkom en L. Gunther Moor, *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Dordrecht, 2004.

Wilensky, H.L., *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry*. New York, 1967.

Wilson, J.Q. *Varieties of Police Behavior*. New York, 1968.

---

# Bijlagen

## Bijlage 1 Het INK-model

### Vier uitgangspunten

Het INK-model is gebaseerd op vier uitgangspunten:

- 1 **Praktijkgerichte aandachtsgebieden.** De ontwerpers hebben de grote variatie in de bedrijfsvoering van profit- en non-profitorganisaties in een beperkt aantal hoofdthema's samengevat. Een onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze waarop de organisatie functioneert en wat die inspanningen hebben opgeleverd. Ook de samenhang tussen die hoofdthema's wordt duidelijk. Eind jaren tachtig is het de ontwerpers gelukt om aan deze eisen te voldoen en negen aandachtsgebieden te definiëren.
- 2 **Ontwikkelingsfasen.** Er zijn vijf fasen gedefinieerd die doorlopen moeten worden om een excellente organisatie te worden.
- 3 **PDCA als regelkring.** Vooridurend verbeteren is de brandstof waarop een organisatie draait. In het INK-model is de motor voor verandering de Plan-Do-Check-Act-cirkel.
- 4 **Richten op excellentie.** Tien jaar ervaring met het toepassen van het EFQM- respectievelijk INK-model heeft geleid tot een beeld van een excellente organisatie. Excellente organisaties worden gekenmerkt door leiderschap met lef, resultaatgerichtheid, continu verbeteren, transparantie en samenwerking.

### Negen aandachtsgebieden

Het INK-model bestaat uit negen praktijkgerichte aandachtsgebieden: vijf organisatiegebieden en vier resultaatgebieden. De vijf organisatiegebieden bieden enerzijds de structuur om te beschrijven hoe de organisatie op dit moment is ingericht (bijvoorbeeld op het gebied van 'leiderschap'), anderzijds leveren zij richtlijnen voor de manier waarop de organisatie ingericht zou kunnen worden op weg naar een excellente organisatie.

In de organisatiegebieden wordt beschreven hoe de organisatie is ingericht; ook wordt er informatie aangereikt in welke richting de organisatie zich zou kunnen verbeteren. In de resultaatgebieden worden de strategisch relevante maatstaven gekozen en wordt geregistreerd wat feitelijk is gere-

aliseerd. De feedbackloop geeft aan dat de organisatie leert van de uitkomsten en dat verbeteringen in gang worden gezet.

De negen aandachtgebieden zijn:

- *Leiderschap.* De manier waarop de leiding de organisatie inspireert tot voortdurende verbetering. Hierbij spelen een rol: de visie van de leiding op de toekomstige ontwikkeling, de structuur en cultuur van de organisatie om de visie te kunnen realiseren, welke faciliteiten en ondersteuning worden verleend en hoe de leiding op alle niveaus daadwerkelijk het goede voorbeeld geeft.
- *Strategie en beleid.* De manier waarop de organisatie haar missie implementeert door een heldere, voor alle stakeholders uitgewerkte strategie en hoe deze wordt vertaald in concreet beleid, plannen en budget. Het gaat ook over informatiebronnen die aan de strategie ten grondslag liggen en de wijze waarop intern en extern wordt gecommuniceerd.
- *Management van medewerkers.* De manier waarop de kennis en inzet van de medewerkers maximaal wordt benut. Hierbij spelen een rol: het personeelsbeleid dat hieraan ten grondslag ligt, de investering in kennis en vaardigheden van medewerkers, de waardering en het respect voor de inspanningen van medewerkers, de zorg voor het welzijn van medewerkers.
- *Management van middelen.* De manier waarop vanuit de strategie en het beleid de beschikbare middelen (geld, kennis, technologie, materialen en faciliteiten) worden aangewend om de activiteiten van de onderneming efficiënt en effectief uit te voeren. Ook de manier waarop wordt samengewerkt met leveranciers en partners om de toegevoegde waarde in de keten te vergroten valt onder het management van middelen.
- *Management van processen.* De manier waarop de onderneming vanuit de strategie en het beleid haar processen identificeert, ontwerpt, beheerst en waar nodig verbetert of vernieuwt. Aandacht voor de specifieke eisen en mogelijkheden van de professional, het type medewerker dat met kennis van zaken en ervaring vaak autonoom moet handelen.
- *Klanten en leveranciers.* De waardering door klanten, leveranciers en partners waarmee wordt samengewerkt is van groot belang voor de continuïteit van de onderneming. Daarom is het nodig te weten hoe zij producten, dienstverlening en de samenwerking waarderen. Wat is hun mening over uw product of de dienstverlening? Heeft de organisatie inzicht in de redenen waarom men wel of niet van haar diensten

gebruikt maakt en wat mag de organisatie voor de toekomst van hen verwachten?

- **Medewerkers.** Bij de waardering door medewerkers spelen de volgende vragen een rol: Hoe denken medewerkers over hun bedrijf? Voldoen het werk en de onderneming aan de verwachtingen van medewerkers in materiële en niet-materiële zin (ontwikkeling, uitdaging, motivatie)? Wat voor een onderneming wilt u zijn voor uw medewerkers en maakt u dat ook waar?
- **Maatschappij.** Hoe waardeert de maatschappij de inspanningen van de organisatie om naast haar primaire, klantgerichte taken in de bedrijfsvoering rekening te houden met de behoeften en verwachtingen van de lokale, nationale en internationale omgeving? Hierbij spelen elementen als werkgelegenheid, milieu en bijdragen aan het onderwijs een rol.
- **Bestuur en financiers.** Hoe waarderen het bestuur en de financiers de inspanningen van het management? Hierbij spelen de volgende vragen een rol: Hoe beoordelen zij de prestaties van het management? Zijn de financiële en operationele doelstellingen gehaald? Welke ruimte wordt geboden voor investeringen? Wat zijn de langetermijnperspectieven om de visie van de leiding te kunnen realiseren?





## Bijlage 2 Een voorbeeld van individuele afspraken in een binnenstaddistrict

### Bureauleiding (districts- en ploegchefs):

- per jaar wordt met iedere medewerker minimaal een beoordelingsgesprek gevoerd;
- draagt er zorg voor dat de individuele prestaties op ploegniveau generaliseerd worden.

### Integrale Beroepstraining (IBT)

Alle executieve medewerkers nemen viermaal per jaar acht uur deel aan de beroepsvaardigheidstraining, dat wil zeggen:

- 2x per jaar voldoen aan de schiettoets;
- 1x per jaar voldoen aan de AZ-toets;
- 1x per jaar voldoen aan de geweldsbeheersing.

### EHBO

Alle medewerkers BPZ en service en intake:

- elk half jaar deelnemen aan de herhalingsles EHBO.

### Rechtshulpverzoeken

De medewerkers zorgen dat een rechtshulpverzoek binnen zestig dagen afgewerkt is.

### Individuele normering

Voor alle medewerkers geldt ten aanzien van misdrijf-pv's:

- doorlooptijd pv's (eerste verhoor-sluiten pv's): minder dan dertig dagen;
- doorlooptijd jeugd-pv's: minder dan dertig dagen;
- doorlooptijd veelpleger-pv's: minder dan dertig dagen.

### Rechercheur B/coördinatoren:

- per persoon per jaar ten minste 42 misdrijfverdachten aanleveren aan het OM.

### Medewerkers algemene politiezorg:

- per persoon per jaar ten minste 120 mini processen-verbaal/Mulderfeiten op naam uitschrijven en tachtig op kenteken;

Bijlagen

- seniormedewerkers algemene politiezorg, wijkagenten, surveillanten handhavingsteam en studenten PO2002 per persoon per jaar ten minste zestig miniprocessen-verbaal/Mulderfeiten op naam en zestig op kenteken.

### Bijlage 3 Sturingsinstrument: Plan-Do-Check-Act

Onderdeel van het INK-model is de PDCA-cyclus. Dit is een hulpmiddel om beleidsvoornemens systematisch te monitoren in overlegvormen en daaraan concrete uitvoeringsbeslissingen te koppelen, die dan de volgende keer weer worden doorgenomen. Dit wordt aan de hand van een voorbeeld nader uitgewerkt.

#### Plan

De kernpunten van de aanpak in korps H in 2004 waarmee het extra aantal aan het Openbaar Ministerie over te dragen verdachten gerealiseerd moet worden, zijn:

- implementeren van een veelplegeraanpak;
- kordater optreden tegen wangedrag tegen de politie;
- dadergericht sturen in (recherche)onderzoeken;
- versterken van informatiegestuurde opsporing/informatiegestuurd politiewerk;
- verhogen van het opsporingspotentieel in de wijk door het terugbrengen van de bandbreedte van het werk van de gebiedsagent van veiligheidszorg naar politiezorg;
- vrijspelen van capaciteit door het actief overdragen van preventieve en hulpverleningstaken aan partners.

#### Do

De veelplegeraanpak is als pilot gestart in gemeente A. Daar woont het merendeel van de veelplegers die regionaal actief zijn. Het convenant, waarin de samenwerking ten aanzien van de veelplegeraanpak is vastgelegd, is op 19 mei 2004 ondertekend. De politie heeft de functies van regionaal projectleider, regionale projectsecretaris, veelplegersregisseur in het district D en van ketenagent (adoptieagent) in de units van het district AVZ ingevuld. De veelplegerlijst is operationeel beschikbaar en de eerste veelplegers zijn in een (maatwerk)traject 'gesluisd'.

Het IGP-concept is stevig gepositioneerd in het organisatieontwikkelingstraject dat door de korpsleiding, het RMO en in werkgroepen is voorbereid en uitgewerkt. Een aantal IGP-instrumenten is – al dan niet in pilotvorm – in de praktijk ontwikkeld en geïmplementeerd. Genoemd kunnen worden de digitale briefing, de 'dadertop-X' op intranet en 'hooligans in beeld'.

Een overdrachtsdocument betreffende het Politiekeurmerk Veilig Wonen® is voorbereid en wordt aangeboden aan de beheersdriehoek op 14 oktober 2004. In F. is het inbraakpreventieteam per 1 juni 2004 opgeheven.

### Check

Het achterblijven van het aantal aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten is geanalyseerd. De (voorlopige) conclusies luiden: De twaalfmaandsproductie laat ten opzichte van de resultaten over 2003 met name een teruggang zien op misdrijven Wegenverkeerswet (minus 428 verdachten = een teruggang van 20 procent) waarvan ruim 80 procent 'rijden onder invloed' betreft. Het aantal uren alcoholcontrole door het verkeershandhavingsteam en het aantal daarbij afgenomen blaastesten nam in de twaalfmaandsperiode echter significant toe. Een wijziging in de administratieve afhandelingsprocedure is mogelijk de oorzaak van de vermindering van het aantal verdachten OM. Dit wordt nader onderzocht. Eveneens is een teruggang te zien op misdrijven strafrecht (minus 240 verdachten = een teruggang van 4 procent), waarvan met name (eenvoudige) diefstal (37 procent), vernieling (18 procent), (eenvoudige) mishandeling (18 procent) en verzet tegen politiemedewerkers (14 procent). Op Opiumwetzaken is een toename geconstateerd van 34 zaken (= 8 procent).

Het aantal aangiften neemt af.

Het aantal verzekeringsstellingen neemt toe (met name in district Y).

### Act

De resultaten worden structureel besproken in het Regionale Operationele Overleg. Er zijn afspraken gemaakt over verbetering van (de sturing op) de aanlevering van verdachten aan het Openbaar Ministerie.

Met het Openbaar Ministerie zijn verkennende gesprekken gevoerd over de sturing op de kwaliteit en kwantiteit van de productie. De eerste stap is het destilleren van gemeenschappelijke belangen binnen de ministeriële kaders die met betrekking tot de productie voor de respectievelijke organisaties gelden.

De voorlopige conclusies leiden niet direct tot aanwijzingen die de dalende tendens kunnen keren. Duidelijk is dat meer zwaardere vergrijpen opgepakt zijn (toename in verzekeringstellingen).

## Bijlage 4 *ABRIO en Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging*

De toepassing van het Kwaliteitsinstrument Opsporing en Vervolging (KOV) beperkt zich niet alleen tot de 'zware en georganiseerde criminaliteit', maar is ook toepasbaar voor vormen van 'lokaal ernstige criminaliteit' of 'middencriminaliteit'. Het instrument is ter beschikking van de gehele Nederlandse politie en het OM.

Met het KOV is het mogelijk concrete informatie te verzamelen waarmee:

- het opsporingsonderzoek en de vervolging zowel tijdens als achteraf kunnen worden geëvalueerd, beoordeeld en bijgestuurd;
- informatie kan worden verzameld voor de zelfevaluatie in het kader van het INK-model;
- informatie kan worden verzameld voor het benoemen van verbeterdoelstellingen voor de opsporing en vervolging (*planning en control*).

### *Zeven fasen in het KOV*

Het KOV maakt voor de gebruiker echter een onderscheid naar zeven fasen in het opsporings- en vervolgingsproces. Dit onderscheid in fasen is gemaakt in verband met de herkenbaarheid en eenvoudige oriëntatie op welk moment iets zich in het opsporingsonderzoek of de vervolging afspeelt.

Het schema toont de start vanuit de informatiefase, met onder andere een criminaliteitsbeeld en daarop aansluitend de voorbereidingsfase (voorafgaande aan het opsporingsonderzoek), de uitvoeringsfase (opsporingsonderzoek) en de overdrachtsfase naar het Openbaar Ministerie (OM). Het vervolgingsproces is onderverdeeld in een beoordelingsfase, vervolgingsfase en afrondingsfase.

Het KOV bestaat uit een kwaliteitsscan en meetinstrumenten. Met de kwaliteitsscan wordt een algemeen beeld van de kwaliteit in de opsporing en vervolging verkregen. Met de circa zeventig meetinstrumenten is een nadere analyse mogelijk (een 'diepteanalyse' of aanvullend onderzoek). Voor ieder 'kritisch product' bevat het kwaliteitsinstrument één of twee meetinstrumenten.

Met de kwaliteitsscan kan een score, een rapportcijfer, aan ieder van de zeven fasen in de opsporing en vervolging worden gegeven. Hiermee wordt snel

een overzichtelijk beeld van de stand van zaken verkregen: waar in het proces gaat het goed en waar is het nog onvoldoende? Dit is een hulpmiddel voor het hoofd (regionale) recherche en de officier van justitie en hun managementteam om periodiek (bij voorkeur jaarlijks) een overzichtelijk beeld te krijgen van de kwaliteit in het totale proces, of beter: in de keten van opsporing en vervolging. Dit is te bestempelen als een 'positiebepaling' over de stand van de kwaliteit.

Als een bepaalde score uit de kwaliteitsscan laag uitvalt, bestaat er een mogelijk verbeterpunt. Dit kan aanleiding zijn tot nader of aanvullend onderzoek met de meetinstrumenten, door interviews, analyse, en dergelijke. Door de resultaten uit de meetinstrumenten die hierop betrekking hebben, voor alle opsporingsonderzoeken over het afgelopen jaar, met elkaar te vergelijken ontstaat een completer beeld van de mogelijke oorzaken. Dit kan bijvoorbeeld een aanvullend onderzoek zijn naar de wijze waarop bijzondere opsporingsmethoden en technieken zijn ingezet. Dit aanvullend onderzoek is de zogenaamde 'diepteanalyse'. Met de 'diepteanalyse' wordt dus de inhoudelijke kwaliteit van de kritische producten beoordeeld en is het mogelijk (aangevuld met bijvoorbeeld een procesaudit en interviews) om aanleiding of oorzaken voor concrete knelpunten in het proces te lokaliseren. Vervolgens kunnen daarvoor verbeteracties worden geformuleerd.

## Bijlage 5 IGP-model

### Wat-vraag

- wijkscan
- jaarverslag vorig jaar
- planrapport (dit jaar)
- afspraken prestatieconvenant
- prioriteiten bestuur en OM
- korpsprioriteiten
- bewonerswensen

### Strategisch overleg

#### Doel overleg

- inzicht verschaffen in problematiek
- maken keuzes
- aangeven ambities

#### Deelnemers

- managementteam
- medewerkers Infodesk op afroep

#### Gaan over

- prioritering en bijstelling
- doelformulering (SMART)
- aanwijzen probleemeigenaar, incl. opdracht

#### Frequentie

- om de twee maanden

### Hoe-vraag

- planrap
- tweemaandelijks monitordocument
- tweewekelijks monitordocument
- afsprakenlijst strategisch MT
- actuele prio's (terrorisme, voetbal)

### Tactisch & operationeel overleg

#### Doel tactisch overleg

- uitwerken/monitoren strategische keuzes

#### Deelnemers

- managementteam
- medewerkers infodesk op afroep

#### Gaan over

- uitwerking en inzet keuze strategisch overleg
- prioritering en bijstelling

#### Frequentie

- om de twee weken

### Uitvoering

- tweewekelijks monitordocument
- afsprakenlijst operationeel MT
- plan van aanpak
- actuele prio's
- individuele afspraken

### Briefing/debriefing

#### Doel overleg

- informatie-uitwisseling operationele afspraken
- (individuele) sturing/taaktoedeling

#### Deelnemers

- alle districtsfunctionarissen

#### Gaan over

- informatie-uitwisseling operationele afspraken
- bijzonderheden en evenementen
- werkopdrachten

#### Frequentie

- briefing 08:00, 14:00 en 22:00
- debriefing continu

*Wie bereidt voor*

- ploeg Beleid en Beheer (kwantitatief en analyse/trend)
- probleemeigenaar (kwantitatief vanuit ketenbeheer)

*Stapelbare producten*

- planrap (half september)
- monitordocument 6x per jaar (1<sup>e</sup> week)
- prestatieafspraken
- sturap 3x per jaar
- jaarverslag 1x per jaar
- afsprakenlijst (eind ieder MT)

*Wie bereidt voor*

- Infodesk
- probleemeigenaar
- planner

*Stapelbare producten*

- monitordocumenten
- onderwerpen briefing
- afsprakenlijst

*Operationeel overleg*

- zelfde structuur als tactisch overleg
- frequentie echter wekelijks (maandagochtend)

*Stapelbare producten*

- mondelinge toelichting
- bijgestelde onderwerpen briefing
- bijgestelde afsprakenlijst

*Wie bereidt voor*

- infobeheerder
- analist op afroep
- wachtcommandant
- coördinator opsporing

*(Stapelbare) producten*

- (digitale) briefing
- debriefingsdocument (overdrachtsformulier)



## Bijlage 6 Politiewetenschap – voorbij de grote verhalen

Het 'politieverhaal' is een verhaal geworden dat met te grote woorden wordt verteld. Hierdoor worden te algemene uitspraken gedaan over 'de' politie en 'het' politiewerk. Het politieverhaal stoelt bovendien op sterk verouderde wetenschappelijke publicaties, die bovendien ook nog een sterk Angelsaksisch karakter hebben. In *Blauwe Bazen* (2003) worden klassiekers als Sherman (1978), Wilson (1968), Lipsky (1980), Mayo (1985) en Kaufman (1960) geciteerd. Deze politieliteratuur is (meer dan) een kwart eeuw oud.

De drie klassieke leerstukken uit de politieliteratuur (*community policing*-model versus het *command and control*-model, de kloof tussen *management*- en *street cops* en de grote mate van beleidsvrijheid aan de voet van de politieorganisatie) voldoen niet meer.<sup>33</sup>

### Te grote woorden

Het politieverhaal met te grote woorden (*community policing*, *management*- versus *street cops* en de beleidsvrijheid) is ontwikkeld in de jaren zestig en zeventig, in het bijzonder de Verenigde Staten. Rond de publicatie van de POS-rapporten ontstaat in Nederland meer belangstelling voor politiewetenschap. Er vindt 'import' plaats van sociaal-wetenschappelijke kennis over *community policing*, dat naadloos past in POS-ideologie. Het grote politieverhaal was een 'blauw verhaal' (geen of nauwelijks opsporing, veel minder (grootschalige) ordehandhaving en in het geheel geen aandacht voor bedrijfsvoeringaspecten en marginaal over informatieprocessen). Het 'blauwe verhaal' was dominant en vertelt over de basispolitiezorg.

Het 'blauwe verhaal' – en de dominantie van de basispolitiezorg – kon gedijen in een relatief rustige maatschappelijke context in de jaren 1975-1995.

33 Bojn e.a. in *Blauwe Bazen* (2003, 17): "Het blijft evenwel bijzonder moeilijk voor politiechefs het gedrag van politieagenten te beïnvloeden. Agenten beschikken in de dagelijkse praktijk over veel vrijheid en discretionaire ruimte. Ze zijn soms letterlijk "op straat" en fysiek onttrokken aan supervisie. Sherman (1978) concludeert simpelweg dat "police chiefs cannot monitor the behavior of their men". Wilson (1968) formuleert het probleem iets breder: "The police chief's special concern is the problem of discovering, evaluating and modifying the ways their operatives deal with clients".

In de periode 1995-2005 verandert de maatschappelijke context waarbinnen de politie functioneert. De politieorganisatie en de politiefunctie worden opnieuw – en anders – ingericht. Dit betekent dat naast het grote 'blauwe verhaal' ruimte moet worden gemaakt voor veel meer kleinere en meer toegespitste verhalen.

- Om meer gekwalificeerde uitspraken te doen, dient differentiatie te worden aangebracht.
- Binnen het 'blauwe verhaal' dient meer onderscheid te worden gemaakt tussen noodhulp, wijkzorg en opsporing.
- Binnen de noodhulp dient meer onderscheid te worden gemaakt tussen autosurveillance en motorsurveillance.
- Binnen de wijkzorg dient meer onderscheid te worden gemaakt tussen het onderhouden van relaties met inwoners en het geven dat – ook binnen de wijkzorg – een groot deel van de prioriteiten en dus aandacht uitgaat naar 'de doelgroep'. Dit geldt zeker in de binnenstadsdistricten.
- Binnen de opsporing dient meer onderscheid te worden gemaakt tussen (nieuwe) informatievoorbereidende functies (infodesk, voorbereiders en analisten), CIE-activiteiten, vermogenscriminaliteit (bulk van het werk), middencriminaliteit en zware georganiseerde criminaliteit.
- Binnen het nieuwe politieverhaal dient veel meer aandacht te worden besteed aan bedrijfsvoering.

*Gevraagd: kennis over – en voor – nieuwe blauwe bazen*

Ook het *Blauwe Bazens*-verhaal (Boin e.a., 2003) is deels achterhaald en deels een te groot verhaal. Het verhaal is gedeeltelijk achterhaald omdat inmiddels een nieuwe generatie blauwe bazen is aangetreden (jonger, meer zijinstromers). Het is een te groot verhaal omdat het gaat om leiderschap aan de top van de organisatie. Binnen het nieuwe politieverhaal dient meer differentiatie in de leiderschapsdiscussie te worden aangebracht waarin kleinere verhalen worden verteld over leidinggeven op districts-, wijk- en ploegniveau. Het 'blauwe verhaal' is ook deels achterhaald doordat de klassieke scheiding tussen *management*- en *streetcops* veel minder bestaat dan de oude literatuur veronderstelt.

Ook vind ik het leiderschapsverhaal te beperkt, omdat een sterke focus bestaat op psychologische sturing, monitoring en evaluatie door leidinggevers. Hier wordt onderschat welke 'leiding' uitgaat van de toenemende

standaardisering van veel primaire politieprocessen, de modernisering van het primaire politieonderwijs, de verschillende leergangen operationeel leidinggeven en de oprichting van de School voor Politieleiderschap. Naast daadwerkelijk fysiek leiderschap (gezag, macht en legitimiteit) vindt langs minder directe weg wel degelijk beïnvloeding en dus sturing plaats. De operationele betrokkenheid is groter.

#### Politiemythologie

Prestatieconvenanten richten zich (naast bedrijfsmatige onderwerpen) op verhoging van de justitiële productie. Hieraan ligt een bepaalde beleids-theorie ten grondslag waarvan eerder is geconstateerd dat deze wankel is. Er zit ruimte tussen politieke woorden en feitelijke zaken. Een lid van een korpsleiding hierover: 'er bestaat een spanningsboog tussen de wensen en verwachtingen van burgers en de (lokale) politiek ten aanzien van de politie en de werkelijkheid'.

Kenmerken van dagelijkse politiezorg zijn:

- Politiewerk is oneindig gevarieerd en kenmerkt zich door de inzet van een groot aantal interventiestrategieën.
- Strafrechtelijke handhaving vormt een onderdeel van een geheel van interventiestrategieën. Louter repressie heeft in zichzelf een beperkte invloed op het criminaliteitsniveau in een samenleving. Het leidt hoogstens tot stabilisering van een bepaald misdaadniveau, maar eerder tot verplaatsing van criminaliteit (geografisch en misdaadmarkten); verharding c.q. ondergronds gaan van (georganiseerde) criminaliteit en kan op onderdelen de integriteit van de rechtshandhaving aantasten (corruptie, regelbreking, bijvoorbeeld in de IRT-affaire).<sup>34</sup>
- Criminaliteit en openbare-ordeverstoringen zijn complexe maatschappelijke verschijnselen. De politie heeft niet of nauwelijks invloed op de dieper liggende oorzaken daarvan.
- Strafrechtelijke handhaving als oplossing voor criminaliteit en (on)veiligheidsgevoelens wordt maatschappelijk overschat.
- Strafrechtelijke handhaving vormt een wezenlijke schakel in de hele keten van organisaties die op enigerlei wijze toezicht, handhaving en/of

34 Zie Fijnaert, C.F. e.a., *Politiele Misdadbestrijding*. Den Haag, 1985.

opsporingsfuncties verrichten maar, zoals gezegd, haar invloed is per definitie beperkt.

- Een te grote nadruk op strafrechtelijke handhaving door de politie onderkent dit en legt bovendien een te grote verantwoordelijkheid bij de politie voor de oplossing van complexe maatschappelijke vraagstukken.
- Strafrechtelijke handhaving is een wezenlijk – doch beperkt – onderdeel van het geheel waarin eigen verantwoordelijkheid van bestuur, burgers, maatschappelijke middenveld en bedrijfsleven essentieel zijn. Deze verantwoordelijkheid dient nog meer te worden gestimuleerd.
- De toegevoegde waarde van de politie (in strafrechtelijke zin) is per definitie beperkt en wordt in het politiek-maatschappelijke debat (en beleid) een onevenredige waarde toegekend.
- De toegevoegde waarde van de politie ligt in haar aanwezigheid in de samenleving (symbolische waarde). Dit vindt plaats door middel van surveillance in de publieke ruimte. De toegevoegde waarde ligt in het bijzonder in de uitoefening van zachte dwang en harde macht (zwaardmachtfunctie; overheidsmonopolie fysiek geweld) om onwenselijk gedrag te corrigeren, dan wel te beperken.
- De toegevoegde waarde ligt in haar beschikbaarheid (zeven dagen in de week, 24 uur per dag). De politie is een frontlinieorganisatie en is door haar beschikbaarheid – en haar zwaardmacht – een unieke overheidsorganisatie.
- De toegevoegde waarde van de politie ligt in de 'rugdekking' die zij geeft aan het bestuur en maatschappelijke actoren, door te interveniëren, om de integriteit van het geheel en voornamelijk de burgers binnen dat geheel te beschermen.
- Interventies zijn gebonden aan capaciteit en beschikbaarheid. Per definitie zijn deze interventies dan ook in aantal beperkt. De meldkamer kan zoveel meldingen uitzetten als er personeel en middelen beschikbaar zijn; de landelijke recherche kan zoveel strafrechtelijk onderzoeken uitvoeren als de capaciteit toelaat; hetzelfde geldt voor BRT's, IFT's en regionale en districtsrecherches.
- De toegevoegde waarde van de politie (in strafrechtelijke zin en in de openbare-ordezin) ligt – gegeven de beperkte capaciteit – in het bijzonder ook in de tijdigheid van optreden (timing) en de professionaliteit

## Bijlage 7 *Het Landelijk Kader en een regionaal convenant*

Het Landelijk Kader vormt voor de geldende periode het kader voor de te sluiten regionale convenanten politie tussen enerzijds de beide politie-ministers (BZK en Justitie) en anderzijds de korpsbeheerder van de betreffende regio. Een korpsbeheerder sluit een regionaal convenant politie na verkregen instemming van de betreffende hoofdofficier van Justitie en het betreffende regionale college, uiteraard onverlet latende de formele bevoegdheden.

De korpsbeheerders verplichten zich alle nodige maatregelen te treffen die leiden tot het totstandkomen van regionale convenanten per korps, die opgeteld leiden tot het realiseren van de volgende resultaatafspraken:

- De korpsen dragen er gezamenlijk zorg voor dat het aantal aan het Openbaar Ministerie (OM) ter afdoening aangeboden zaken 'met een bekende dader' toeneemt, zodat het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM ('rechtbankzaken') over het jaar 2006 is gestegen met 40.000 ten opzichte van het aantal in 2002.
- Ieder korps stelt jaarlijks een overzicht op van (jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren. Met de ketenpartners worden op basis hiervan afspraken gemaakt welk deel van de op dit overzicht voorkomende (jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren jaarlijks kan worden aangepakt. Wat betreft de doorlooptijden van door deze (jeugdige) veelplegers en hardekernjongeren gepleegde misdrijven, geldt – in het perspectief van de doorlooptijden in de andere onderdelen van de keten – als uitgangspunt dat 80 procent van de processen-verbaal daarvan binnen dertig dagen na het eerste verhoor van de verdachte door de politie aan het OM wordt aangeboden.
- De korpsen dragen er zorg voor dat het percentage aan de korpsen ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken dat tijdig is afgehandeld volgens de normen voor de wijze van afdoening en de afdoeningstermijnen, ultimo 2006 is gestegen. De te bereiken waarde in 2006 zal in de loop van 2003 door de partijen worden vastgesteld.
- De korpsen dragen gezamenlijk zorg voor een intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. Er vindt monitoring plaats van deze intensivering aan de hand van het aantal staandhoudingen (op grond van artikel 50, lid 1, van de Vreemdelingenwet 2000) en, mede

in het verlengde hiervan, van het aantal (criminele) illegale vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld, waarbij de uitkomsten worden bezien in relatie tot de rest van de keten. Voor 1 januari 2004 zullen de partijen komen tot een nadere precisering.

- Met ieder afzonderlijk korps worden in het regionale convenant afspraken gemaakt over de in 2006 minimaal te bereiken score betreffende telefonische bereikbaarheid via het Landelijk Telefoonnummer Politie (LTP), over de kwaliteit van de dienstverlening in verband met de LTP en over de telefonische bereikbaarheid via het alarmnummer 112, alsmede over het in 2006 bereiken van een substantiële verbetering van de schaalscore 'beschikbaarheid' uit de Politiemonitor Bevolking (PMB). Onder een substantiële verbetering wordt het bereiken van de door het korps behaalde hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002 verstaan. Hiermee wordt ook op landelijk niveau de hoogste waarde uit de periode van 1993 tot en met 2002 bereikt.
- Met ieder afzonderlijk korps wordt in het regionaal convenant een afspraak gemaakt over het in 2006 bereiken van een substantiële verbetering van het percentage van de bevolking dat zegt '(zeer) tevreden' te zijn over het laatste politiecontact. Onder een substantiële verbetering wordt verstaan het bereiken van de hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002. Hiermee wordt ook op landelijk niveau de hoogste waarde uit de periode van 1993 tot en met 2002 bereikt.
- De korpsen zorgen er gezamenlijk voor dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties over het jaar 2006 is toegenomen met minimaal 180.000 ten opzichte van het aantal over het jaar 2002.
- De korpsen zorgen er gezamenlijk voor dat het totale landelijke ziekteverzuimpercentage (waarin het ziekteverzuim korter en langer dan één jaar is opgenomen) over het jaar 2006 maximaal 8 procent bedraagt. In het regionale convenant worden per korps afspraken gemaakt over het ziekteverzuimpercentage.
- Met ieder afzonderlijk korps wordt in het regionale convenant een afspraak gemaakt om in de periode 2002-2006 te komen tot een doelmatigheidsverbetering van minimaal 5 procent van de feitelijke sterkte per 31 december 2002 (met inbegrip van het terugdringen van het ziekteverzuim) ten behoeve van het primaire proces. Ieder korps stelt daartoe een plan van aanpak op waarin samenhangende maatregelen (waaronder de optimalisatie van capaciteitsmanagement) worden weer-

188  
189  
190  
191  
192  
193  
194  
195  
196  
197  
198

- gegeven die, samen met de maatregelen ten behoeve van de terugdringing van het ziekteverzuim, deze doelmatigheidsverbetering realiseren.
- Korpsen die in 2006 een ziekteverzuimpercentage hebben dat lager is dan het landelijk gemiddelde streefcijfer van 8 procent, mogen het verschil tussen het landelijk gemiddelde streefcijfer en het ziekteverzuimpercentage van dit korps in mindering brengen op de doelmatigheidsdoelstelling van 5 procent.
  - De korpsen (inclusief het KLPD) dragen in samenwerking met het LSOP zorg voor een uitbreiding van de personele sterkte van de Nederlandse politie met, bij overigens gelijkblijvend beleid, minimaal 4.000 fte's (full time equivalent) inclusief de reeds in 2001 toegekende sterkte-uitbreiding van 1000 fte, zoals beschreven in de brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer van 14 november 2002. De sterkte komt daarmee uit op circa 54.500 fte in 2010.

#### Voorbeeld regionaal convenant

Het korps draagt er zorg voor dat het aantal aan het Openbaar Ministerie (OM) ter afdoening aangeboden zaken 'met een bekende dader' toeneemt, zodat het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het OM ('rechtbankzaken') over het jaar 2006 is gestegen met minimaal 4000 ten opzichte van het aantal in 2002 (2002: 16.739 verdachten; bron Kompas). Deze extra inspanning van het korps zal vooral plaatsvinden in het kader van de aanpak van geweld, jeugd en de lokale prioriteiten, zoals die zijn vastgesteld in de lokale werkplannen.

Het korps stelt jaarlijks een overzicht op van meerderjarige en minderjarige verdachte veelplegers. De regionale 'top-500' van veelplegers wordt samen met de ketenpartners aangepakt. Lokaal is er een dynamische toptien per bureau van meerderjarige verdachten die lokaal zeer veelvuldig contact met politie en justitie hebben. Daarnaast vindt ook een aanpak plaats van minderjarige verdachten. Dit zijn verdachten jonger dan 18 jaar, die meer dan drie antecedenten ter zake van een misdrijf hebben, onder te verdelen in doorstromers (drie tot tien antecedenten) en veelplegers (meer dan tien antecedenten). Voor deze minderjarige verdachten wordt een toptien opgesteld per politiebureau. Deze toptien wordt lokaal met de partners aangepakt. Daartoe zijn lokale afspraken gemaakt.

Aangaande de doorlooptijden van door deze (jeugdige) veelplegers gepleegde misdrijven geldt – in het perspectief van de doorlooptijden in de andere onderdelen van de keten – als uitgangspunt dat 80 procent van de processen-verbaal daarvan binnen dertig dagen na het eerste verhoor van de verdachte door de politie aan het OM wordt aangeboden.

Het korps draagt er, overeenkomstig het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (art. 3, onder b), zorg voor dat het percentage aan het korps ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken, dat tijdig is afgehandeld volgens de normen voor de wijze van afdoening en de afdoeningstermijnen, ultimo 2006 is gestegen. De te bereiken waarde in 2006 zal in de loop van 2003 worden overeengekomen. Het korps conformeert zich aan de in het Landelijk Kader gemaakte en/of in vervolg op het Landelijk Kader te maken landelijke afspraken en zal de benodigde inspanningen verrichten om, voor het deel dat het korps betreft, te voldoen aan die afspraken en de daarbij genoemde doelstellingen te bereiken. De prioritering van de behandeling van de rechtshulpverzoeken wordt in nauw overleg met het OM en het korps vastgesteld.

Het korps draagt, overeenkomstig het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (art. 3, onder c), zorg voor een intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. De monitoring hiervan vindt, zoals vermeld in het Landelijk Kader, plaats aan de hand van het aantal staandehoudingen en, mede in het verlengde hiervan, van het aantal (criminele) illegale vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld. Vóór 1 januari 2004 zal in onderling overleg tot een nadere precisering gekomen worden. Het korps conformeert zich aan de in het Landelijk Kader gemaakte en/of in vervolg op het Landelijk Kader te maken landelijke afspraken en zal de benodigde inspanningen verrichten om, voor het deel dat het korps betreft, te voldoen aan die afspraken en de daarbij genoemde doelstellingen te bereiken. Voor de realisering van deze doelstellingen is een adequate inrichting en een efficiënt functioneren van de vreemdelingenketen randvoorwaarde. Het korps richt zich bij de aanpak van criminele illegalen met name op de aanpak van criminele structuren, zoals huisjesmelkers, verschaffers van illegale arbeid, structurele overlast in de buurt, enzovoort.

Met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening in verband met het LTP respectievelijk de telefonische bereikbaarheid via het alarmnummer



112 zorgt het korps ervoor dat de werkzaamheden van het LTP-teleservicecentrum respectievelijk de effectiviteit van de tussenkomst van de 112-alarmcentrale in 2006 voldoen aan de in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 vermelde kwantitatieve en (nog nader vast te stellen) kwalitatieve normen. Vóór 1 januari 2004 zal in onderling overleg tot een nadere precisering van deze kwalitatieve normen worden gekomen.

Het korps draagt er zorg voor dat in het jaar 2006 een substantiële verbetering van de schaalscore 'beschikbaarheid' uit de Politiemonitor Bevolking (PMB) wordt bereikt. Onder een substantiële verbetering wordt hier verstaan: het bereiken van de door het korps behaalde hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002. Voor het regionale politiekorps Haaglanden betekent dit een schaalscore van 5,0 (score 1993/1995). Om deze score te bereiken zal het korps een plan van aanpak opstellen. Om te monitoren of deze waarde wordt bereikt zal het korps kort-cyclisch meten op basis van de in het kader van de PMB te hanteren methodiek. De resultaten van deze kort-cyclische metingen zullen worden betrokken in het overleg met het Rijk over de uitkomst van de PMB voor wat betreft de schaalscore 'beschikbaarheid'.

Het korps draagt er zorg voor dat in het jaar 2006 een substantiële verbetering van het percentage van de bevolking dat bij de PMB zegt '(zeer) tevreden' te zijn over het laatste politiecontact wordt bereikt. Onder een substantiële verbetering wordt hier het bereiken van de hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002 verstaan. Voor het regionale politiekorps Haaglanden betekent dit een percentage van 68,5 procent (score 1993). Het korps zal een plan van aanpak opstellen om deze waarde te bereiken. Om te monitoren of deze waarde wordt bereikt zal het korps kort-cyclisch meten op basis van de in het kader van de PMB te hanteren methodiek. De resultaten van deze kort-cyclische metingen zullen worden betrokken in het overleg met het Rijk over de uitkomst van de PMB voor wat betreft de schaalscore '(zeer) tevreden over het laatste politiecontact'.

Het korps zorgt ervoor dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties over het jaar 2006 is toegenomen met minimaal 30.000 ten opzichte van het aantal over het jaar 2002 (2002: 73.020 boetes en transacties op grond van staandehoudingen; bron: CJIB).

De extra inzet op boetes en transacties op grond van staandehoudingen zal gericht zijn op de lokale prioriteiten, zoals die zijn vastgesteld in de door de lokale driehoek vastgestelde werkplannen.

Het korps zorgt ervoor dat het totale ziekteverzuimpercentage (waarin het ziekteverzuim korter en langer dan één jaar is opgenomen) over het jaar 2006 in elk geval onder de 8 procent daalt. In 2002 was het ziekteverzuimpercentage (exclusief zwangerschap) 9,9 procent.

Het korps zal in de periode 2003-2006 komen tot een doelmatigheidsverbetering van 5 procent voor de effectievere inzet ten behoeve van het primaire proces. Het korps stelt daartoe een plan van aanpak op waarin samenhangende maatregelen (waaronder de optimalisatie van capaciteitsmanagement) worden weergegeven die, samen met de maatregelen ten behoeve van de terugdringing van het ziekteverzuim, deze doelmatigheidsverbetering realiseren. Dit plan van aanpak zal vóór 1 januari 2004 zijn vastgesteld.

## **Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap**

**Voorzitter:** prof.dr. P.B. Boorsma  
Hoogleraar Openbare Financiën  
Universiteit Twente

**Leden:** mr.dr.s. C. Bangma  
Hoofd afdeling Strategie, Nederlands Politie Instituut  
Lid Commissie Politie en Wetenschap

prof.dr. H.G. van de Bunt  
Hoogleraar Criminologie  
Vrije Universiteit Amsterdam en  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Lid Commissie Politie en Wetenschap

drs. N.H.E. van Helten  
Oud-hoofdredacteur het Tijdschrift voor de Politie  
Lid Programmacommissie Politie en Wetenschap

**Secretariaat:** Programmabureau Politie en Wetenschap  
Politieacademie  
De Kleiberg 15  
7312 SN Apeldoorn  
[www.politienwetenschap.nl](http://www.politienwetenschap.nl)

## Uitgaven in de reeks Politiewetenschap

1. **Kerntaken van de politie. Een inventarisatie van heersende opvattingen**  
prof.dr. C.D. van der Vijver, dr. A.J. Meershoek en drs. D.F. Slobbe, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2001
2. **Bevoegdheden overd(ri)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**  
mr. N. Struiksma en dr. H.B. Winter, Pro Facto BV, Universiteit Groningen, 2002
3. **Sturing van Politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl**  
dr. J. Terpstra, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2002
4. **Woninginbrekers en zware jongens. Daders vanuit het voormalig Joegoslavië aan het woord**  
M. van San, E. Snel en R. Boers, Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2002
5. **Zeg me wie je vrienden zijn. Allochtone jongeren en criminaliteit**  
F.M.H.M. Driessen, B.G.M. Völker, H.M. Op den Kamp, A.M.C. Roest en R.J.M. Molenaar, Bureau Driessen, Utrecht, 2002
6. **Op deugdelijke grondslag. Een explorerende studie naar private forensische accountancy**  
mr. J. van Wijk, dr. W. Huisman, mr. T. Feuth en prof.dr. H.G. van de Bunt, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2002
7. **Voorbij de dogmatiek. Publiek-private samenwerking in de veiligheidszorg**  
Bob Hoogenboom en Erwin R. Muller, COT, Den Haag, 2003
8. **Hennepteelt in Nederland. Het probleem van de criminaliteit en haar bestrijding**  
Frank Bovenkerk en Willemien I.M. Hogewind, Willem Pompe Instituut, Utrecht, 2003
9. **Politiekennis in ontwikkeling. Een onderzoek naar het verzamelen en veredelen van informatie voor het Politie Kennis Net**  
Inge Bakker en Kees van der Vijver, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2003

0  
1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12

- 10a. **Politie en geweld. Een verkenning van politiereacties op geweldsincidenten in vier Nederlandse regiokorpsen**  
C.J.E. In 't Velt, W.Ph. Stol, P.P.H.M. Klerks, H.K.B. Fobler, R.J. van Treeck en M. de Vries, NPA-Politie Onderwijs- en Kenniscentrum, LSOP, Apeldoorn, 2003
- 10b. **Geweldige informatie? Onderzoek naar de informatiehuishouding van geweldsmeldingen bij de politie**  
drs. Robert van Overbeeke, drs. Oberon Nauta, drs. Anja Beerepoot, drs. Sander Flight en drs. Mark Rietveld, DSP-groep, Amsterdam, 2003
11. **Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs**  
dr. R.A. Boin en prof.dr. P. 't Hart, Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden en dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2003
12. **Over de grens. Een verkenning van projecten voor probleemjeugd in Duitsland, Engeland en Zweden**  
drs. I. van Leiden, drs. G. Verhagen en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2003
13. **Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningingen en ervaringen van politiemensen**  
Jan Naeyé, Leo Huberts, Corien van Zweden, Vittorio Busato en Barbara Berger, Centrum voor Politiewetenschappen, VU Amsterdam, 2004
14. **Politiestraatwerk in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing**  
W.Ph. Stol, A.Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer en L. van Heel, Nederlandse Politie Academie, Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2004
15. **De kern van de taak. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk**  
Arnt Mein, Annelies Schutte en Arie van Sluis, ES&E, Den Haag, 2004
16. **Professionele dienstverlening en georganiseerde criminaliteit. Hedendaagse integriteitsdilemma's van advocaten en notarissen**  
mw.mr. F. Lankhorst en mr.dr. J.M. Nelen, Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Sectie Criminologie, Amsterdam, 2004

17. **Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en Politiechefs over de sturing van de politie**  
L.W.J.C. Huberts, S. Verberk, K. Lasthuizen en J.H.J. van den Heuvel, Vrije Universiteit Amsterdam, B&A Groep, 's- Gravenhage, 2004
18. **Illegale vuurwapens in Nederland: smokkel en handel**  
A.C. Spapens en M.Y. Bruinsma, IVA, Tilburg, 2004
19. **Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg**  
Jan Terpstra en Roderik Kouwenhoven, IPIT Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2004
20. **Uit balans: politie en bestel in de knel**  
*State-of-the-art: bundeling van kennis en inzicht*  
Henk van de Bunt, Bob Hoogenboom, Leo Huberts, Erwin Muller, Jan Terpstra, Kees van der Vijver, Caspar Wiebrens, 2004
21. **Politie en media. Feiten, fictie en imagopolitiek**  
prof.dr. Henri Beunders en prof.mr.dr. Erwin Muller, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden / Erasmusuniversiteit Rotterdam, 2005
22. **Integriteit van de politie**  
*State-of-the-art: wat we weten op basis van Nederlands onderzoek*  
L.W.J.C. Huberts en J. Naeyé, Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2005
23. **De sociale organisatie van mensensmokkel**  
R. Staring, G. Engbersen, H. Moerland, N. de Lange, D. Verburg, E. Vermeulen en A. Weltevrede; m.n.v. E. Heyl, N. Hoek, L. Jacobs, M. Kanis en W. van Vliet, Erasmus Universiteit Rotterdam: Criminologie – Sociologie - RISBO, 2005
24. **In elkaars verlengde? Publieke en private speurders in Nederland en België**  
COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Leiden, 2005
25. **De strafrechtelijke rechtshulpverlening van Nederland aan de lidstaten van de Europese Unie. De politieke discussie, het juridische kader, de landelijke organisatie en de feitelijke werking**  
Cyrille Fijnaut, Toine Spapens en Dirk van Daele, Universiteit van Tilburg, Vakgroep Strafrechtswetenschappen, 2005

- 
26. **Niet zonder slag of stoot. De geweldsbevoegdheid en doorzettingskracht van de Nederlandse politie**  
prof.dr. J. Naeyé, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam, 2005
27. **Preventief Fouilleren. Een analyse van het proces en de externe effecten in tien gemeenten**  
dr. E.J. van der Torre, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag en dr. H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
28. **Zedenmisdriven in Nederland. Aangiften- en verdachtenanalyses op basis van HKS-gegevens**  
A.Ph. van Wijk, S.R.F. Mali, R.A.R. Bullens, L. Prins en P.P.H.M. Klerks, Politie-academie Onderzoeksgroep, Apeldoorn, 2005
29. **Groepszedenmisdriven onder minderjarigen. Een analyse van een Rotterdamse casus**  
Ilse van Leiden en Jolanda Jakobs, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2005
30. **Omgaan met conflictsituaties: op zoek naar goede werkwijzen bij de politie**  
O. Adang, N. Kop, H. Ferwerda, J. Heijnemans, W. Olde Nordkamp, P. de Paauw, K. van Woerkom, Onderzoeksgroep Politieacademie/Advies en Onderzoeksgroep Beke, Apeldoorn/Arnhem, 2006
31. **De strategische analyses van harddrugsscenes. Hoofdpijnen voor beleid en praktijk**  
E.J. van der Torre, COT: Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag 2006
- 32a. **Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**  
Arie van Sluis, Lex Cachet, Lisette de Jong, Coen Nieuwenhuyzen en Arthur Ringeling, Centre for Local Democracy, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2006
- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**  
dr. M.P.C.M. Jochoms, Politieacademie; drs. F. van der Laan, drs. W. Landman, mr.drs. P.S. Nijmeijer, Twynstra Gudde Adviseurs & Managers en dr. A. Sey, Universiteit van Amsterdam, 2006

0400-1000



## Operationele betrokkenheid

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Onderzoekprogramma Politie & Wetenschap. Dat is een zelfstandig onderdeel van het Kenniscentrum van de Politieacademie en beoogt een stimulans te geven aan zowel de (wetenschappelijke) kennisontwikkeling op het gebied van politie en veiligheid als de daadwerkelijke benutting daarvan in praktijk, beleid en opleiding. Publicaties in de reeks betreffen in het algemeen studies met een meer theoretisch, verkenmend of beschouwend karakter.

Prestatiesturing en -contracten zijn geen nieuw fenomeen in de publieke sector. Maar de politie werd er voor het eerst serieus mee geconfronteerd in 2003, toen prestatieovereenkomsten werden afgesloten tussen de politieministers en de politieregio's. Deze nieuwe vorm van sturing van de politie leidde tot veel discussie, vooral over allerlei mogelijke 'perverse effecten' die zich zouden voordoen. Maar empirisch onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing bij de politie ontbreekt tot nu toe. In deze ommissie wordt voorzien door deze studie, die deel uitmaakt van een drieluik over stakeholders, bedrijfsvoering en uitvoering en sturing van het dagelijks politiewerk.

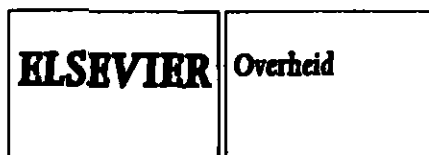
In dit rapport staan de gevolgen van de invoering van prestatiesturing en prestatieovereenkomsten op de interne bedrijfsvoering en de bedrijfsmatige veranderingsprocessen binnen de korpsen centraal. Sinds het midden van de jaren negentig is sprake van grote veranderingen, die in het teken staan van een toenemende aandacht voor en professionalisering van operationele processen. De belangrijkste van die veranderingsprocessen (INK-model, ABRIO-model, IGP-model, capaciteits- en competentie management, enzovoort) worden beschreven. Geanalyseerd wordt welke invloed en effecten, positief dan wel negatief, de invoering van prestatiesturing en -overeenkomsten op deze veranderingsprocessen hebben (gehad).

In de opzet en uitwerking van deze onderwerpen wordt niet alleen aandacht besteed aan de 'harde' bedrijfsvoering (zoals processen, procedures en standaardisering), maar ook aan 'zachte' onderwerpen als zingeving, leiderschap.

Deze studie wordt afgesloten met een aantal adviezen. Zo komt de vraag aan de orde of niet te veel veranderingsprocessen tegelijkertijd worden ingevoerd en of behoefte bestaat aan meer focus. Daarna volgt een slotbeschouwing met daarin een samenvattend beeld van de bevindingen van alle onderzoeken in het drieluik en aanbevelingen voor de volgende generatie prestatieovereenkomsten.

Het drieluik biedt stof tot nadenken voor iedereen in de veiligheidswereld en de politieorganisatie, voor ambtenaren en politici, en voor wetenschappers en studenten die zich interesseren voor sturing en uitvoering van publieke organisaties in het algemeen en van politiewerk in het bijzonder.

Dit is een uitgave van Politie & Wetenschap



ISBN 90-5901-397-2



9 789059 013971

0  
5  
9  
0  
1  
3  
9  
7  
1