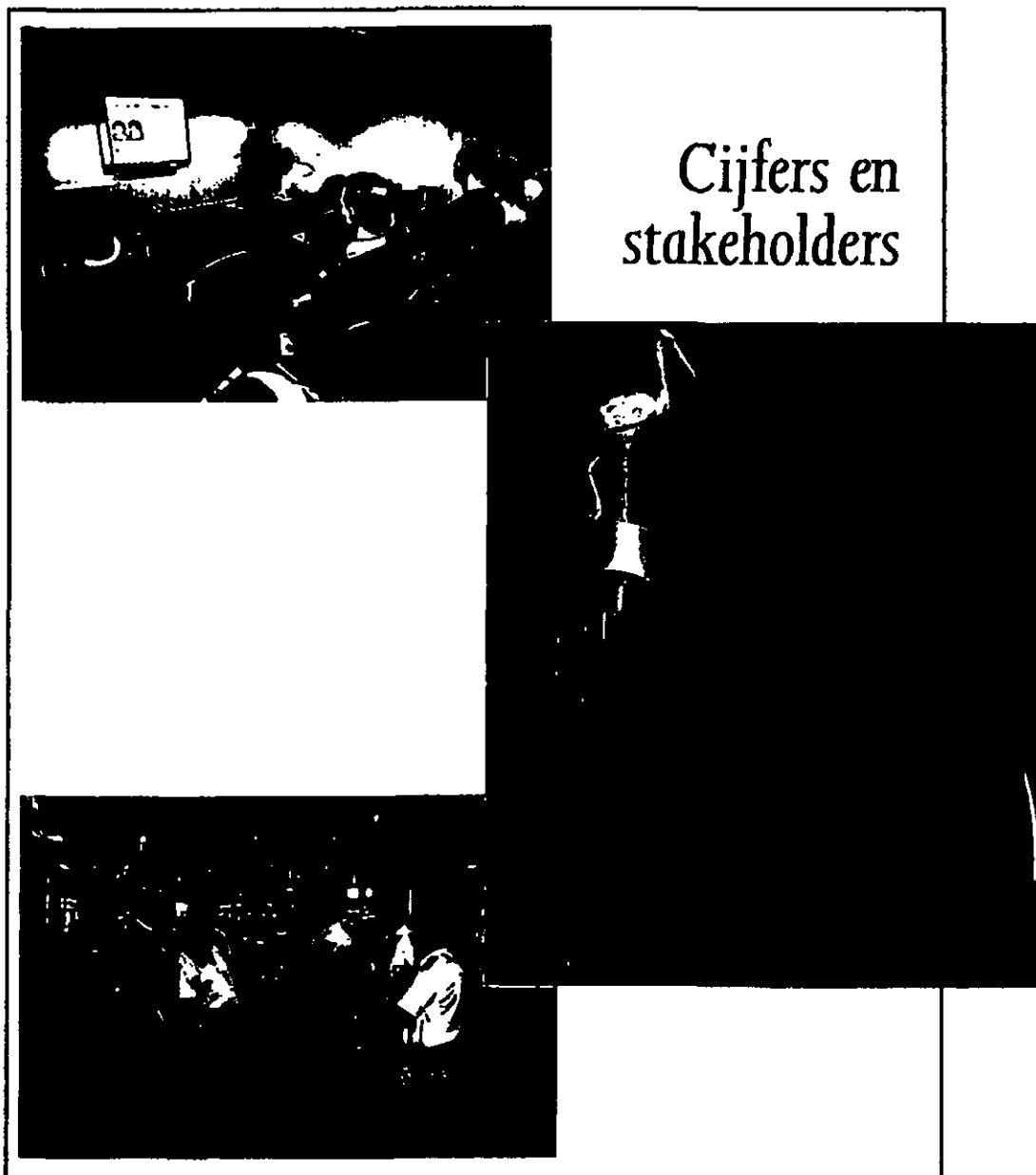


POLITIEWETENSCHAP nr. 32 a
DRIELUIK: GEVOLGEN VAN PRESTATIESTURING



**Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke
en politiek-bestuurlijke relaties van de politie**

POLITIE  **Wetenschap**


ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

04062008

Cijfers en stakeholders

04062006

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

Arthur Ringeling

Centre for Local Democracy

Faculteit Sociale Wetenschappen - Erasmus Universiteit Rotterdam

2006

In opdracht van:
Programma Politie en Wetenschap

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

Opmaak:
Vantilt-producties & Martien Frijns

ISBN: 90-5901-396-4
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.

040020008

Inhoud

	Voorwoord	9
	Deel 1: Bevindingen, conclusies en aanbevelingen	11
1	Inleiding	13
	1.1 Prestatiesturing en prestatieafspraken	13
	1.2 Contouren van dit onderzoek	16
	1.3 Afbakening	19
	1.4 Leeswijzer	20
2	Stakeholders en sturing van de politie	23
	2.1 <i>Sturing van de politie: omschrijving</i>	23
	2.2 Sturing van bovenaf, van onderaf en van buitenaf	23
	2.3 Sturingsperikelen	26
	2.4 'Many hands'	31
	2.5 Van klassieke naar moderne sturingsconcepties	31
	2.6 Sturingsmodellen voor de politie	32
	2.7 'Frames of reference'	35
	2.8 Sturingsmodellen in theorie en praktijk	36
3	Prestatiesturing verkend	39
	3.1 Prestatiesturing	39
	3.2 Complicaties van prestatiesturing bij de overheid	41
	3.3 Optreden van persverse effecten	41
	3.4 Optreden van prestatieparadoxen	43
	3.5 Prestatiesturing bij de politie: verwachte effecten	45
	3.6 Positieve effecten	45
	3.7 Negatieve effecten	46

4	Samenvattend beeld van de bevindingen per regio	53
4.1	Beelden en imago van de politie	53
4.2	Sturing en prestatiesturing: voorkeuren	58
4.3	Sturingsmodellen in de regio's	64
4.4	Effecten en risico's van prestatieafspraken	70
5	Verwachtingen vooraf en bevindingen: analyse	83
5.1	Onderzoeksvragen en beoordelingskader	83
5.2	Beelden en imago van de politie	85
5.3	Sturing en prestatiesturing: voorkeuren	86
5.4	Sturingsmodellen in de regio's	88
5.5	Effecten en risico's van prestatieafspraken	89
5.6	Gepercipieerde effecten en risico's in samenwerking	97
5.7	Matigende factoren	103
6	Conclusies en aanbevelingen	107
6.1	Conclusies	107
6.2	Aanbevelingen	109
	Deel 2: Regioverkenningen	115
7	Flevoland	117
7.1	Flevoland in het kort	117
7.2	Beelden van de politie	122
7.3	Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing	124
7.4	Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing	131
8	Haaglanden	153
8.1	Haaglanden in het kort	153
8.2	Beelden van de politie	157
8.3	Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing	164
8.4	Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing	175

9	Rotterdam-Rijnmond	205
9.1	Rotterdam-Rijnmond in het kort	205
9.2	Beelden van de politie	210
9.3	Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing	222
9.4	Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing	235
10	Zuid-Holland-Zuid	263
10.1	Zuid-Holland-Zuid in het kort	263
10.2	Beelden van de politie	267
10.3	Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing	276
10.4	Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing	285
11	Midden- en West-Brabant	303
11.1	Midden- en West-Brabant in het kort	303
11.2	Beelden van de politie	305
11.3	Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing	309
11.4	Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing	317
	Slotbeschouwing	331
	Geraadpleegde literatuur	349
	Bijlage	355
	Overzicht van geïnterviewde personen	355

Voorwoord

In dit boek vindt u de resultaten van een onderzoek van het Centre for Local Democracy naar de gevolgen van prestatiesturing voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke relaties van politiekorpsen. Wij hopen met dit vergelijkende en empirische onderzoek inzicht te geven in de wijze waarop landelijk gemaakte prestatieafspraken doorwerken op lokaal en regionaal niveau en zo een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomst van het stelsel van prestatieafspraken.

Wij danken het Programma Politie en Wetenschap voor de toekenning van deze opdracht. Ook danken wij onze gesprekspartners voor hun tijd en bereidheid om met ons te praten. Wij hopen dat zij zich in de bevindingen van dit onderzoek en onze adviezen herkennen.

De onderzoekers

Deel 1

Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Inleiding

1.1 Prestatiesturing en prestatieafspraken

Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006

In navolging van andere sectoren is ook de politie in Nederland overgegaan tot kwantitatieve prestatieafspraken en wordt zij afgerekend op prestaties. De prestaties van korpsen worden vergeleken met vroegere prestaties en met die van enkele referentiekorpsen. Tegelijk wordt ruimte geboden voor decentrale prioriteiten.

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP) vloeit voort uit het kabinetsplan 'Naar een veiliger samenleving' uit oktober 2002, waarmee beoogd wordt de onveiligheid en de overlast in de publieke ruimte in 2006 met 20-25 procent te verminderen. Het streven van het LKNP is eenduidige en meetbare afspraken te maken. Ook met andere partners in de veiligheidsketen worden prestatieafspraken gemaakt, met een aanduiding van de termijn waarbinnen deze gerealiseerd moeten worden.

Het LKNP is een convenant tussen de politieministers en de korpsbeheerders over te behalen resultaten. Hier worden concrete en meetbare prestatieafspraken over gemaakt. De prestatie-indicatoren in het Landelijk Kader Nederlandse Politie bestaan uit outputindicatoren (boetes en staandehoudingen), subjectieve prestatie-indicatoren (klant- en burgertevredenheid met politiewerk) en indicatoren voor interne performance (doorlooptijden, efficiëntie, ziekte en kwaliteit van telefonische dienstverlening). Elke afspraak hangt samen met een doelstelling uit het Veiligheidsprogramma: opsporing, toezicht en handhaving, en doelmatigheid. Per regio kunnen ook aanvullende afspraken worden gemaakt.

De prestatieafspraken zijn niet vrijblijvend. Een beperkt deel van het politiebudget is afhankelijk van prestatieverbetering. Deze wordt op twee manieren gemeten: ten opzichte van de eigen prestaties in het voorgaande jaar (ten minste 5 procent beter) en ten opzichte van andere korpsen. Voor deze vergelijking zijn korpsen ingedeeld in clusters van vergelijkbare korpsen.

In het halfjaarlijkse gesprek tussen ministers en korpsbeheerders nemen de resultaatafspraken een centrale plaats in. In het regionaal jaarverslag wordt gerapporteerd over de resultaten. Jaarlijks vindt tussen ministers en

korpsbeheerders een voortgangsgesprek plaats over de eventuele aanpassing van het landelijke kader.

Meer 'doorzettingsmacht' voor de ministers

In september 2003 kondigden de ministers van BZK en van Justitie aan de Politiewet te gaan wijzigen met het oog op een grotere doorzettingsmacht van de ministers. Zij wilden de hoofdlijnen van het beheer en van het LKNP dwingend aan de politieregio's kunnen opleggen. Dat betekende de bevoegdheid om 'tijdens de rit' en achteraf te beoordelen of adequaat uitvoering is gegeven aan de door de minister(s) gestelde hoofdlijnen. Voor de uitvoering van het regionale beleidsplan is de korpsbeheerder – evenals nu – verantwoording verschuldigd aan het regionale college.

Voor de realisatie van de door de minister(s) gestelde hoofdlijnen is de korpsbeheerder verantwoordelijk. Daarom werd in het wetsvoorstel een rechtstreekse relatie tussen ministers en korpsbeheerders geïntroduceerd waarin de korpsbeheerder aan de ministers verantwoording aflegt over de realisatie van de door de ministers vastgestelde hoofdlijnen. Dit is een nieuwe 'verticale lijn' in het bestel, die overigens in de structuur van het binnenlands bestuur niet ongebruikelijk is.

De hoofdlijnen vormen het uitgangspunt voor het door het regionale college vast te stellen beleidsplan. Op regionaal niveau blijft zo ruimte om in het beleidsplan een nadere invulling te geven aan de gestelde hoofdlijnen en tevens ten aanzien van alle overige aangelegenheden het beleid te bepalen voor de taakuitoefening van de politie, aldus de ministers.

Sluipende centralisatie

Het LKNP en de aangekondigde wijziging van de Politiewet 1993 zijn het voorlopige sluitstuk van een al langer lopend proces waarin de inhoudelijke sturing van bovenaf is toegenomen. Eerder hebben we een analyse gemaakt van de beleidsontwikkelingen sinds de verzelfstandiging van de politie (Van Sluis en Van Thiel, 2003).

Tabel 1: Overzicht van beleidsontwikkelingen ten aanzien van politie (Van Stuij en Van Thiel, 2003)

Periode	Gebeurtenissen
1993	Decentrale vrijheid; pioniersfase. Eerste fase na de politie reorganisatie, pioniersfase. Uitgangspunt: alles decentraal, tenzij. De minister van BZK is landelijke beheerder, maar beheer wordt afstandelijk uitgeoefend. Financiering van de regiokorpsen vindt plaats op basis van een lump sum-uitkering. Beheer op afstand brengt schept noodzaak om inzicht te krijgen in de prestaties van de politie. Ontwikkeling van nieuwe sturingsinstrumenten en informatiemodellen op landelijk niveau (politiemonitor, POLBIS), maar geen samenhang in sturing, en instrumentatie niet op orde.
1997	Kentering. Op basis van een eerste evaluatie van politiebestel formulering van toetsbare landelijke beleidsprioriteiten, wordt afstemmings- en verantwoordingsoverleg tussen korpsbeheerders en minister ingesteld om landelijke en regionale prioriteiten op elkaar af te stemmen.
1999	Voorstellen tot wijziging. Nota 'Bestel in Balans': (nog) meer sturingsmogelijkheden voor de minister, aanwijzingen voor het opnemen van landelijke thema's in regionale beleidsplannen volgens een vast stroomien dat vergelijking mogelijk maakt. De aankondiging van een landelijke beleids- en beheerscyclus en de landelijke politiebrieff, landelijke eisen aan het format van beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten.
2000	Landelijke beleids- en beheerscyclus. Wijziging Politiewet, vastlegging van vierjaarlijkse nationale beleidsplannen voor de politie, het eerste Beleidsplan voor de Nederlandse politie, formuleren van beleidsthema's waar de korpsen zich aan te houden hebben.
2001	Ende aan ambivalentie. Afspraken tussen de korpsbeheerders en de minister over een stelsel van prestatiefinanciering. Evaluatie van de landelijke beleidscyclus en onderzoek naar de informatievoorziening bij de politie door Berenschot, resulterend in aanbevelingen voor verdere verbetering en stroomlijning.
2003	Prestatiesturing. Evaluatie 'Zicht op taakuitvoering politie' door Algemene Rekenkamer. Landelijk Kader voor de Nederlandse Politie en prestatieafspraken.

Uit tabel 1 wordt een stapsgewijs proces van beleidscentralisatie zichtbaar, van steeds meer bemoeienis van bovenaf met de inhoud van het politiebeleid. De oorspronkelijk afstandelijke invulling van de rol van landelijke beheerder is veranderd in een meer gedetailleerde bemoeienis met de inhoud van beleid, in combinatie met verantwoording van resultaten door de politieregio's aan de hand van landelijke standaards en formats die prestatievergelijking mogelijk maken en waaraan financiering gekoppeld is (afrekenen op resultaten).

Ook de informatievoorziening wordt uniformer gemaakt. De bestaande beleidscyclus moest worden vereenvoudigd, zo was de gedachte. De ingesla-

gen weg zou moeten leiden tot minder administratieve belasting en bureaucratie. Het streven was ook gericht op stroomlijning van de informatie.

De centrale sturing bij de politie manifesteert zich niet alleen in de prestatieafspraken. Het ministerie van VROM stelt eisen aan activiteiten op het gebied van de milieuhandhaving, op basis van geoormerkte gelden. Er zijn regionale en interregionale milieuteams, aangestuurd door de hoofd-officier van het functioneel parket. Het bureau Verkeershandhaving van het Openbaar Ministerie heeft convenanten gesloten met de regio's over verkeershandhaving. Ook hier staat een aanzienlijke geldsom tegenover. Ook de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie lijkt invloed te willen uitoefenen.

De prestatieafspraken zijn het voorlopige sluitstuk van dit proces van sluipende centralisatie. Naast bovengenoemde factoren speelde in de overwegingen van de beleidsmaker het streven naar debureaucratisering en eenvoud mee, als een correctie op een te ingewikkeld en te pretentieus geworden stelsel van landelijke beleidsplanning.

1.2 Contouren van dit onderzoek

Bedoeling van dit onderzoek

Met het Veiligheidsprogramma van het kabinet Balkenende-II wordt een nieuwe koers ingezet naar een veiliger samenleving. Maar de prestatieafspraken met de politie passen in een langer lopend proces waarin de landelijke sturing van bovenaf wordt geïntensiveerd. De bemoeienis van met name de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het beheer en de taakuitoefening van de regiokorpsen is steeds intensiever geworden. Er is vergaande bemoeienis met de inhoud van beleid, niet alleen met het beheer. Bovendien is de sturing selectief en specifiek gericht op bedrijfsvoering en de justitiële aspecten van de politietaak. Daarnaast is er een sterke gerichtheid op concrete en meetbare resultaten, die worden gebruikt om af te rekenen.

Er lijkt op voorhand spanning te bestaan tussen de kenmerken van modern, professioneel politiewerk (politiewerk als coproductie) en een streven naar sturing van politiewerk van bovenaf, aan de hand van kengetallen en prestatie-indicatoren. Dat geldt ook voor de complexiteit van het maatschappelijke en politiek-bestuurlijke veld rondom politiekorpsen versus sturing van bovenaf. Dit spanningsveld staat centraal in deze studie.

We hebben in het veldonderzoek gestreefd naar inzicht in de wereld 'achter de cijfers', in de doorwerking van prestatiesturing in de bestuurlijke en strafrechtelijke keten en in ander samenwerkingsverbanden. Het gaat dus om inzicht in bedoelde, maar vooral ook onbedoelde ('perverse') effecten en risico's. Daarnaast inventariseren we beelden die bij deze stakeholders leven over de meerwaarde en de betekenis van prestatiesturing, in relatie tot de bedoeling, al dan niet gebaseerd op eigen waarnemingen en ervaringen. Ook maken wij zichtbaar in welke opzichten prestatiesturing (of afspraken) veranderingen met zich meebrengen in vergelijking met bestaande sturingsmodellen.

Na overleg met de commissie Politie en Wetenschap en na afstemming met de twee andere onderzoeksgroepen in dit drieluik is bepaald dat wij veldonderzoek doen in de politieregio's Flevoland, Utrecht, Rotterdam-Rijnmond en Midden- en West-Brabant. Deze selectie heeft te maken met overwegingen van contrastwerking en grootstedelijkheid.

Vragen die we per regio beantwoorden, zijn:

- Wat is het imago van de politie en welke beelden hebben stakeholders van de politie en van ontwikkelingen die zich voordoen?
- In hoeverre vinden stakeholders prestatiesturing passen in hun sturingsopvattingen?
- Naar welk sturingsmodel gaat de voorkeur van stakeholders uit; welke (impliciete) *frames of reference* hanteren zij?
- Welke sturingsmodellen worden in de praktijk in politieregio's gebruikt?
- Hoe verhouden zich sturingsopvattingen en voorkeuren voor sturingsmodellen tussen stakeholders in een regio zich tot elkaar; welke eventuele tegenstellingen en fricties bestaan er of hebben zich voorgedaan; hoe zijn deze te verklaren?
- Op welke wijze is prestatiesturing ingepast in bestaande sturingsmodellen: impliceerde het een breuk, een bijstelling of continuïteit met bestaande modellen; had het überhaupt enige significante betekenis?
- In hoeverre vinden stakeholders dat prestatiesturing werkt; wat zijn hun ervaringen en hoe valt hun beoordeling tot nu uit; welke bedoelde en onbedoelde effecten signaleren zij?
- Hoe verhouden zich de bevindingen van dit veldonderzoek tot effecten die op voorhand mochten worden verwacht?

Adviezen

Op basis van de confrontatie van lessen uit theoretische modellen en (ervaringen en beoordelingen vanuit) de praktijk, komen we tot onderbouwde adviezen (deelvraag 6). We richten onze advisering op de vraag hoe verbeteringen in de sturingspraktijk gerealiseerd kunnen worden en hoe de ervaringen en beoordelingen van stakeholders in de praktijk daarbij van nut kunnen zijn.

1.3

Afbakening

Dit onderzoek valt of staat met de kwaliteit, de zeggingskracht en de representativiteit van de stakeholders. De externe stakeholders waar wij ons op richten maken deel uit van de politiek-bestuurlijke en de strafrechtketen en daarnaast van samenwerkingsverbanden die de korpsen onderhouden.

We hebben een onderscheid gemaakt tussen drie ringen. In de eerste ring bevinden zich de politieke, bestuurlijke en justitiële actoren die sturing en controle uitoefenen krachtens bevoegdheden in de wet. Dit zijn de politiek-bestuurlijke keten en de strafrechtketen. In concreto zijn onze belangrijkste gesprekspartners burgemeesters en korpsbeheerders, raadsleden (raadscommissie) en van het Openbaar Ministerie de hoofdofficier en (beleids-)officiëren van justitie.

De tweede ring is de samenwerkingsketen met maatschappelijke partijen en organisaties. Wij hebben in de regio's gekozen voor enkele strategische gesprekspartners met wie structureel wordt samengewerkt en met wie afspraken zijn gemaakt. Binnen de politie gaat het vooral om de korpschef, alsmede politiemensen in externe samenwerkingsverbanden.

De selectie van gesprekspartners is gemaakt op basis van studie van beleidsdocumenten van het korps (meerjarenbeleidsplan, jaarverslag en jaarplan, wie worden met naam en toenaam genoemd), via onze contactpersonen in het korps en via korpsleden die contacten hebben met samenwerkingspartijen.

Maar er was ook een zekere vorm van standaardisatie nodig om vergelijkingen en analyses tussen korpsen te maken. Daarom hebben wij een keus gemaakt van gesprekspartners binnen een aantal domeinen waarin veel samenwerking van politie met derden plaatsvindt:

- milieu;
- verkeer;
- geweld (aankpak, hulpverlening);
- jeugd(zorg) en jeugdige veelplegers;
- bedrijfsleven.

Enkele onderwerpen vallen vaak binnen lokaal veiligheidsbeleid. Daarmee zijn binnen deze ring ook ambtelijke en bestuurlijke actoren op dit gebied relevant (bijvoorbeeld wethouders veiligheid, leefbaarheid, grote steden of jeugd en ambtelijke coördinatoren IV). In eerste aanleg beperken we ons tot die onderwerpen en domeinen die regionaal worden opgepakt, dus geen internationale criminaliteit, ook geen regio-overstijgende samenwerking en geen landelijke politiediensten, en dergelijke.

De derde ring van sleutelpersonen is diffuser. Deze gesprekspartners hebben bijvoorbeeld wel contact met de politie, maar alleen in het kader van specifieke projecten. Soms staan ze op grotere afstand. De keuze verschilt per regio.

1.4 Leeswijzer

We hebben dit rapport verdeeld in twee delen.

In deel 1 werken wij – na dit inleidende hoofdstuk – het beoordelingskader uit voor het onderzoek (hoofdstuk 2 en 3). In hoofdstuk 4 geven wij een samenvattend en vergelijkend beeld van de bevindingen in de vijf politieregio's. In hoofdstuk 5 analyseren wij onze bevindingen en in hoofdstuk 6 formuleren wij de belangrijkste conclusies, bij wijze van samenvatting. We sluiten af met aanbevelingen.

In deel 2 (hoofdstuk 7 tot en met 11) presenteren wij per politieregio een beeld van de bevindingen van ons onderzoek. Dit is als het ware een beeld 'in de diepte', voor degenen die geïnteresseerd zijn in specifieke regionale uitkomsten. Wij hebben hier veel aandacht aan besteed, omdat het de basis vormt voor de vergelijkende analyse in deel 1.

We beginnen elk hoofdstuk met een korte typering van het verzorgingsgebied, het korps en recente ontwikkelingen in de sturing en het beleid van het korps. Daarna schetsen wij de beelden die er bij onze stakeholders leven over het korps en de ontwikkelingen die zij waarnemen. Vervolgens geven wij opvattingen van stakeholders over sturing en prestatiesturing bij

de politie weer. Aansluitend beschrijven en typeren wij het dominante sturingsmodel in de regio en gaan we na in hoeverre sprake is van continuïteit, bijstelling of breuken in de ontwikkeling. Ten slotte gaan wij in op de effecten en risico's van prestatiesturing die onze stakeholders ervaren en signaleren, en op hoe zij deze beoordelen. Hier maken wij een onderscheid tussen effecten en risico's in het politiewerk en de politieorganisatie enerzijds en effecten en risico's in hun relatie met de politie anderzijds.

Stakeholders en sturing van de politie

2.1 Sturing van de politie: omschrijving

Sturing van de politie wordt uitgeoefend door meerdere stakeholders, zowel politiek-bestuurlijke als maatschappelijke, binnen een fijnmazig stelsel van bestuur, beheer, gezag en beleid van de regiokorpsen. Sturing vindt plaats van bovenaf, maar ook van buitenaf en van onderaf. Sturing van de politie omschrijven wij als: 'gerichte invloed in een specifieke context' (vgl. Bekkers, 1996, 2002).

Stakeholders zijn er in allerlei soorten. Er zijn diverse onderscheidingen mogelijk. Zo kunnen stakeholders binnen en buiten de politie, of binnen en buiten de politieregio worden onderscheiden. Een ander onderscheid is dat tussen formele stakeholders (burgemeester, officier van justitie, procureur-generaal, commissaris van de koningin, minister van BZK, minister van Justitie, enzovoort) en informele (allerlei typen organisaties en belangen). Ook is onderscheid te maken tussen stakeholders die in een min of meer horizontale relatie tot de politie staan (bijvoorbeeld gemeentelijke diensten/afdelingen) en 'hiërarchische' stakeholders.

Stakeholders zijn personen en instanties binnen en buiten de politie met legitieme claims op politiewerk en politiebeleid die invloed uitoefenen op de politie. Deze claims vloeien voort uit wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden of uit verplichtingen die de politie met hen is aangegaan, op basis van afspraken of convenanten die in het kader van gezamenlijke beleidsvoering zijn gemaakt.

Externe stakeholders, althans vanuit de politie gezien, bevinden zich in de politiek-bestuurlijke keten, de strafrechtketen en de samenwerkingsketen met maatschappelijke partijen en organisaties.

2.2 Sturing van bovenaf, van onderaf en van buitenaf

Sturing van bovenaf

Er zijn binnen het politiebestedel actoren met formele sturingsbevoegdheden, via gezag, beheer, bestuur en beleid. Gezag is 'de beslissingsbevoegd-

heid over de inzet en het optreden van de politie, wat en hoe zij wel en niet moet doen' (Suyver, 1994, p. 4; Michiels e.a., 1997, p. 95).

Het bevoegd gezag bestaat uit de burgemeester voor de inzet voor openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie voor de strafrechtelijke handhaving. Afstemming vindt plaats in de lokale driehoek, met de politiechef.

Beheer gaat over de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals het geld- en middelenbeleid, de personeelszorg, de werving (Suyver, 1994, p. 4) ofwel 'alle handelingen en beslissingen die moeten zorgen voor een goed functioneren van het korps' (Michiels e.a., 1997, p. 131). Deze taak berust bij de korpsbeheerder, de regionale beheersdriehoek (korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef) en het regionaal college, dat verantwoordelijk is voor het vaststellen van het jaarplan (Huberts e.a., 2004).

Het bestuur wordt gevormd door het regionaal college (burgemeesters en hoofdofficier). Het regionaal college oefent de controle uit op het beheer en stelt de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan vast. Het bestuur zorgt dus mede voor het beleid(-splan).

De hoofdlijnen van het beleid worden steeds meer landelijk vastgesteld, in het Landelijk Kader Nederlandse Politie. Maar er zijn ook lokale en regionale beleidsplannen, met eigen aandachtspunten.

Sturing van onderaf

De politieorganisatie is traditioneel een hiërarchische organisatie. De korpschef is de baas. Maar in moderne politiekorpsen heeft de 'doorzettingsmacht' van de korpschef grenzen. Dat heeft niet alleen te maken met de van oudsher grote invloed van de georganiseerde belangenbehartiging binnen de politie en de betekenis van de ondernemingsraad (vgl. Cachet en Van der Ven, 1999). Dienders worden ook in hun werk steeds mondiger. Dat heeft veel te maken met ontwikkelingen binnen het politiewerk. Het werk van alledag vraagt van dienders om een systematische en professionele aanpak. Kenmerkend voor politiewerk – en anders dan in andere vormen van publieke dienstverlening – is het samenspel van preventief en repressief optreden. Politiewerk kent een groot aantal interventiestrategieën. De betekenis van politiewerk ligt in de aanwezigheid in de samenleving; de politie is 24 uur per dag en zeven dagen per week beschikbaar. Zij is een frontlijnorganisatie. Wat haar bijzonder maakt, is de uitoefening van zachte dwang en harde macht (zwaarmachtfunctie en overheidsmo-

nopolie fysiek geweld) om gedrag te corrigeren dan wel te beperken. Zij geeft rugdekking aan bestuur en maatschappelijke actoren (Hoogenboom, 2004).

Kenmerkend is ook dat politiewerk plaatsvindt in nauwe interactie met de omgeving. Politiewerk is bij uitstek contextgebonden. Specifieke lokale kennis is noodzakelijk voor bestrijding van criminaliteit en handhaving van de openbare orde. Die kennis ligt bij de lokale politiekorpsen. De aard van het politiewerk onttrekt zich aan exacte beschrijvingen (Vollaard, 2003).

Hedendaags politiewerk wordt gekenmerkt door samenwerking met andere partijen, een vaak brede aanpak en integratie van verschillende vormen van dienstverlening en deskundigheid (Terpstra, 2002).

Politiekorpsen ontwikkelen zich meer en meer tot complexe organisaties, waarin het zwaartepunt verschuift naar het steeds professioneler wordende uitvoerende niveau. Beleids- en strategievorming vragen daarom niet om een top-down- maar om een bottom-upbenadering. Volgens de SMVP kan de politie veel aan gezag winnen door burgers en de praktijkprofessionals op de werkvloer meer invloed te geven op het beleid (SMVP, 2002). Het SMVP pleit daarom voor een mix van vraaggestuurde en professionele (bottom-up-)sturing. Een stijl van leidinggeven die hierbij past, is er een van kunnen manoeuvreren tussen een veelheid van tegenstellingen en actoren in een complex, horizontaal krachtenveld, zowel intern als extern.

'Police leaders must be prepared to adopt a flexible management style that gives much greater freedom to command officers, supervisors and rank-and-file officers. Officers must have sufficient freedom to make contacts in the community, to explore alternatives to make some decisions for themselves and even to make mistakes.'

GOLDSTEIN, 1990, P. 156

Terpstra noemt dit een egalitaire sturingsstijl die zich voornamelijk in het gebiedsgebonden werken heeft gevestigd (2002).

Sturing van buitenaf

Sturing van buitenaf is steeds meer sturing vanuit het politiebestedel geworden. Landelijke sturing en landelijke kaders worden steeds krachtiger aanzet. De relatieve autonomie in beleidsontwikkeling van vroeger bestaat niet meer.

Een andere dimensie van sturing vanuit het bestel is het effect dat uitgaat van het kwaliteitsstelsel politie. In het getrapte stelsel van zelfevaluatie, audits en visitaties en, als sluitstuk, de Inspectie Politie als toezichthouder, wordt getracht op basis van *compare and contrast* de kwaliteit van het politiewerk te vergroten. In essentie berust dit stelsel op principes van collegiale toetsing.

Sturing van buitenaf krijgt ook vorm in consultaties van burgers over hun waardering van het politiewerk. Soms fungeren burgers als respondent in grootschalige enquêtes in een streven het politiewerk aan te passen aan percipieerde behoeften van burgers. Andere vormen van consultatie zijn meer interactief en vinden plaats in klankbordgroepen, panels en overleg in de wijk.

Terpstra (2002) stelt dat sturing van de politie ook steeds meer plaatsvindt in het kader van 'het management van de strafrechtketen'. Daarbij is vooral afstemming met het Openbaar Ministerie van belang.

Sturing vindt ten slotte ook plaats vanuit veelal horizontale samenwerkingsverbanden met andere partijen, bijvoorbeeld in het kader van integraal (lokaal) veiligheidsbeleid, waarin de politie afspraken maakt en zich committeert.

2.3 Sturingsperikelen

Sturing en controle van de politie zijn in Nederland nooit zonder problemen geweest. Daarvoor is de politie een te gevoelig apparaat. Een stelsel van *checks and balances* hoort bij de politie. Maar over de vraag waar een werkbaar evenwicht ligt tussen sturen van bovenaf, van onderaf of van buitenaf verschillen de meningen. Binnen de politie zijn er spanningen door uiteenlopende belangen, die leiden tot duwen en trekken (vgl. Van Reenen, 1985). Deels zijn deze te verklaren uit spanningen in het vinden van een balans tussen uiteenlopende belangen en het zoeken naar oplossingen voor knelpunten die zich voordoen, deels ook uit achterliggende sturingsconcepties die actoren hanteren. Met een verwijzing naar de titel van het proefschrift van Daniëlle Braun doen zich dus tal van sturingsperikelen voor (Braun, 1999).

Sturing van bovenaf

In een recent overzicht van de opbrengsten van al dit onderzoek concluderen Huberts e.a. (2004) dat zich op het gebied van sturing op regionaal en op lokaal niveau grote verschillen voordoen tussen regio's.

Veelal lopen beheer, bestuur, gezag en beleid volstrekt door elkaar heen. Er is geen sprake van dualisme met twee gezagsdragers, maar van fragmentatie van gezag. Vele actoren hebben invloed op gezagsbeslissingen. Hetzelfde geldt voor het beheer en het beleid. Informele en persoonsgebonden verhoudingen spelen vaak een belangrijker rol dan de formeel vastgelegde verhoudingen.

Het zwaartepunt van de regionale besluitvorming ligt in de regionale (beheers-)driehoek met korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef. Daarbinnen is overeenstemming tussen de korpsbeheerder en de korpschef bepalend voor de uitkomst van de besluitvorming. Het regionaal college beperkt zich doorgaans slechts tot het formaliseren van elders genomen beslissingen. Bovendien wordt weinig aandacht besteed aan het te voeren beleid en de verantwoording daarover. Wet en werkelijkheid liggen ver uit elkaar.

De positie van de korpsbeheerder is een problematische. Deze heeft zich niet weten te ontwikkelen tot een bestuurder van en voor het hele regiokorps.

De democratische verantwoordingsstructuur schiet tekort. Gekozen volksvertegenwoordigers hebben een beperkte betrokkenheid bij en invloed op het doen en laten van de politie. De feitelijke invloed van de gemeenteraden blijft gering.

De opbrengsten van landelijke beleidssturing stelden doorgaans teleur, hoewel de verwachtingen vaak hooggespannen waren (Terpstra, 2002; Van Sluis, 2002). Het beleid van bovenaf werkte ritualisering in de hand; het heeft geen enkele impact, concludeerde In 't Veld (Berenschot, 2001). De beleids- en beheerscyclus heeft een sterk ritueel karakter. Het lukt niet om op landelijk niveau inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsthema's door de korpsen. De verantwoording op landelijk niveau wordt belemmerd door het ontbreken van een adequaat toetsingskader (Algemene Rekenkamer, 2003).

De aanbevelingen uit recente onderzoeken zijn door de regering verwerkt in het Landelijk Kader Nederlandse Politie en in de aangepaste landelijke beleids- en beheerscyclus. Dit past in een streven naar debureaucratisering (als vervolg op de evaluatie van In 't Veld). De bestaande beleids-

cyclus werd vereenvoudigd, zo was de gedachte. De ingeslagen weg zou moeten leiden tot minder administratieve belasting en bureaucratie. De beleids- en beheerscyclus leverde veel papierwerk op, maar geen duidelijke prikkels voor beter presteren en verantwoorden volgens het CPB (Koning e.a., 2004).

Sturing van onderaf

Bekend, uit de literatuur, maar ook van politieseries op televisie, is de kloof tussen *management cops* en *policy cops* enerzijds en *street cops* anderzijds. Er bestaat weinig samenhang tussen wat de korpschef wil en wat agenten op straat doen. Als er al een relatie is, berust deze op toeval, zo beweerde een oud-korpschef eens.

Maar leidinggeven heeft wel enig effect. Naarmate prioriteiten beter aansluiten bij hetgeen leeft op de werkvloer, deze persoonlijk worden uitgedragen (voorbeeldgedrag) en dienders erop worden aangesproken, is de kans op doorwerking van beleid in uitvoering groter (Stol e.a., 2004; Terpstra, 2001).

Korpschefs moeten hun weg weten te vinden tussen enerzijds het praktische professionalisme op de werkvloer en anderzijds afstandelijke beleidsplanning vanuit de politiek-bestuurlijke omgeving. Uit onderzoek onder korpschefs blijkt dat zij hier uiteenlopende oplossingen voor vinden (Boin e.a., 2003). Faciliterende korpschefs vertrouwen op de professionaliteit van hun dienders en staan vrijheid van handelen voor, zij het in gebondenheid. Sturende korpschefs doen aan 'aansturing'. Zij zijn meer manager (Boin e.a., 2003).

'Rationeel management' en veel vertrouwen in de positieve effecten van ICT voeren in kringen van politiechefs vaak de boventoon. Dan gaat het om logische modellen, getallen, statistieken, systemen en zakelijke afwegingen – met meer dan een schuin oog kijkend naar het bedrijfsleven (Stol, 1998, p. 161).

Tussen korpschefs bestaat in dit opzicht een soort generatiekloof. De ene groep, veelal oudere korpschefs, hangt het gedachtegoed van Politie in Verandering aan (Boin e.a., 2003). Anderen, veelal jongere korpschefs, zien zichzelf als manager. Zij hanteren ook een ander jargon. Dit managementjargon bij de politie en de retoriek van de politie als bedrijf werken eerder vervreemdend dan bindend of inspirerend op de werkvloer bij de politie. De interne integratie wordt bemoeilijkt door het hanteren van dit bedrijfsmatig jargon (Van Sluis, 2002).

Professionele dienders zijn eigenwijs en mondig. Zij herkennen en erkennen het beleid niet dat over hen heen wordt geformuleerd. Het jargon spreekt hen niet aan.

Nu de druk op de politie toeneemt om beter te presteren, komt het gebiedsgebonden politiewerk onder druk te staan. De politie doet veel op dit gebied, omdat anderen nalatig zijn, maar haar inspanningen worden niet zichtbaar in prestatiemetingen. Publiekelijk wordt zij afgerekend op haar gepercipieerde falen op andere kerntaken. Korpschefs heroriënteren zich op de taken van de politie. Zij beschikken echter niet over pasklare organisatievormen voor het gebiedsgebonden werken. Er bestaat onder korpschefs consensus over de maatschappelijke rol van de politie, maar vergaande consequenties voor de inrichting van de organisaties verbinden zij hier vaak niet aan. Het principe van 'de buurt stuurt' en 'kanteling van de organisatie' wijzen zij doorgaans af (Boin e.a., 2003).

De huidige prestatieafspraken leggen de zwarte piet nogal eenzijdig bij de politie, volgens vele korpschefs, terwijl de mogelijkheden van de politie beperkt zijn. Bovendien betekenen zij rebureaucratisering, terwijl veel vooral oudere korpschefs zich altijd bekommerd hebben om de politie te debureaucratiseren. De ambities van de minister van BZK worden doorgaans argwanend bekeken en beschouwd als een eerste stap in de richting van nationale politie. Dit achten zij onwenselijk.

Sturing van buitenaf

Op lokaal niveau ervaren politiemedewerkers spanningen tussen interne sturing (beleidsprioriteiten, capaciteitsgrenzen) en de verwachting dat ze op de lokale situatie afgestemd maatwerk moeten leveren (onder regie van de gemeente met haar integraal veiligheidsbeleid). Naarmate het beleid meer gericht wordt op landelijke eisen, wordt deze spanning als groter ervaren (Terpstra, 2002).

De 'hoofdcommissarissen van de straat' hebben intern moeite collega's te mobiliseren om toezeggingen waar te maken die zij hebben gedaan aan externe partners (vgl. Stol e.a., 2004). In een type organisatie waar hiërarchie belangrijk is, ontberen zij een voldoende aantal 'strepen'. Terwijl ze buiten vaak fungeren als aanjagers en gezag hebben als veiligheidsexpert, beschikken zij binnen niet over voldoende gezag.

De aansturing op kerntaken als samenwerking met externe partijen en het daarvoor nodige 'netwerken' in het gebiedsgebonden werken laat vaak te wensen over (Stol e.a., 2004). Intern ontbreekt het vaak aan prestatie-

normen en afspraken over concrete en haalbare doelen in het werken aan veiligheid samen met andere partijen.

Onder invloed van het tanende gezag van de politie en de publieke twijfels over de effectiviteit van de politie is een terugtrekkende beweging naar kerntaken van de politie zichtbaar. Volgens Van der Vijver (2004) hebben zich de afgelopen decennia veranderingen voltrokken in de aandachtsgebieden van de politie. Er bestaat een breed gedragen gevoel in de samenleving dat de onveiligheid onaanvaardbaar is geworden en dat de politie tekortschiet in het aanreiken van oplossingen. De reactie van de landelijke politiek was dat de politie sterker moest worden aangestuurd. De politie had te veel vrijheid gehad. Dit had geleid tot gebrek aan efficiëntie en ineffectiviteit. De politie moet zich meer bezighouden met het echte politiewerk: boeven vangen en repressie. Daarnaast vindt meer centrale sturing plaats op de vraag wat de politie moet doen en wat zij niet moet doen. Dit is de kerntakendiscussie.

In de praktijk manifesteert zich spanning tussen het repressieve beleidsdenken waarin de politie zich beperkt tot kerntaken en de veelvormige samenwerkingsvormen die zich in de praktijk hebben ontwikkeld met andere maatschappelijke organisaties. De politie speelt in deze horizontale samenwerkingsverbanden verschillende rollen. De ene keer initiërend en met een ruime taakopvatting, de andere keer volgend en met een smalle taakopvatting. Soms doet zij dit bewust, soms noodgedwongen of onbewust. Politiewerk is en blijft mensenwerk en is in hoge mate contextgebonden. Soms is ook een brede rol van de politie wenselijk en nodig, bijvoorbeeld als aanjager en innovator.

Als de politie zich meer richt, of terugtrekt, op haar kerntaken, zal zij in de praktijk meer dan voorheen gedwongen zijn zich te oriënteren op andere partijen voor afstemming en overdracht van taken. Dat is de kerntakenparadox. En als de politie zich heroriënteert op haar kerntaken, moeten andere organisaties ook bereid en in staat zijn hun (nieuwe) verantwoordelijkheid te nemen. Taakafbakening veronderstelt dus een dialoog. De politie kan dan juist niet 'terug in haar hok'. Als dat gebeurt, treedt regressie op: de politie als (uitsluitend) sterke arm. Dan wordt geen recht gedaan aan de feitelijke competenties van de politie, haar professionaliteit en de deskundigheid op het gebied van veiligheid (Mein, Schutte en Van Sluis, 2004).

2.4 'Many hands'

Een steeds terugkerend probleem is dat van de *many hands*. De politieorganisatie lijkt door Jan en alleman te worden gestuurd. Bestuurlijke drukte is kenmerkend voor het bestel (Rosenthal e.a., 1998), maar er zijn ook andere stakeholders die invloed (willen) uitoefenen.

Aan de andere kant zijn dergelijke sturingsperikelen typisch voor een volwassen politiebestedel. Complexe sturingsarrangementen passen bij moderne politieorganisaties. Vergelijkbare problemen doen zich ook in andere landen voor (vgl. Schaap e.a., 2003).

Veelvormigheid in sturingsvormen past ook bij professionele organisaties die in een complex krachtenveld moeten werken. Sturing van onderaf en van buitenaf winnen aan gewicht. Frissen stelt dat 'sturing in professionele organisaties niet hiërarchisch van aard is, maar vooral horizontaal'. Intercollegiale toetsing en supervisie, *peer review*, externe visitaties door vakgenoten, protocollering, professionele kwaliteitsborging en -bewaking zijn voorbeelden van sturing en zelfsturing die voor de hand liggen en die doorgaans effectiever zijn dan de rituelen van beleidsplannen, kengetallen en 'planning en control'. Verantwoording afleggen in professionele, complexe omgevingen is effectiever als dit in horizontale relaties gebeurt: aan nevenschikte actoren en maatschappelijke 'buitenstaanders'. Bovendien is externe oriëntatie van professionele organisaties van groot belang (Frissen, 1997).

2.5 Van klassieke naar moderne sturingsconcepties

De ontwikkelingen inzake de politie die hiervoor zijn aangeduid, zijn niet uniek. In veel beleidssectoren bestaan veel actoren en zijn de problemen ingewikkeld.

Het denken over sturing binnen het openbaar bestuur is beïnvloed door dit soort sturingsperikelen. Bekkers (2002) spreekt van een overgang van een klassieke sturingsconceptie naar nieuwe vormen van sturing. Een sturingsconceptie is een samenhangend geheel van veronderstellingen, ideeën en visies over sturing (Bekkers, 2002). Het zijn als het ware overkoepelende paradigma's, waarbinnen een onderscheid is te maken in sturingsmodellen in engere zin.

Bekkers typeert een organisatie in de klassieke benadering als een soort machine, het idee van *perfect administration*. Problemen worden gezien als het

gevolg van slecht management, van een slechte organisatie, van haperende tandwielen in de overheidsmachinerie. Onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een gebrekkige communicatie worden gezien als de belangrijkste oorzaken voor falende sturing. Er bestaat weinig aandacht voor het zelfsturende vermogen van een beleidssector of een organisatie. Het aangrijpingspunt voor sturing is het beheersen van de interne (bedrijfs-) processen. Daarvoor wordt gebruikgemaakt van gedetailleerde wet- en regelgeving. Het adagium luidt 'meer weten is beter sturen'. Hoe gedetailleerder een ministerie weet hoe de werkelijkheid van de betreffende sector in elkaar steekt, hoe beter die sector kan worden aangestuurd. Een indicatie voor deze benadering is het gebruik van (beleids-)monitors.

Vanaf de jaren tachtig ontstaat steeds meer twijfel over de effectiviteit en de wenselijkheid van deze opvatting over sturing. Nieuwe vormen van sturing hebben gemeen dat organisaties in een bepaalde beleidssector over zelfsturende en zelforganiserende vermogens beschikken. Sturing vindt meer plaats op afstand. Een overheid is voor de realisatie van haar doelstellingen wederzijds afhankelijk van andere overheden, maatschappelijke organisaties, maatschappelijke groeperingen, bedrijven en burgers. Het oplossen van problemen vergt vaak een ingewikkeld samenspel van allerlei partijen. Overleg, onderhandeling, ruil en compensatie zijn nodig omdat een breed netwerk van allerlei soorten van organisaties gemobiliseerd moet worden. Dit is te meer het geval wanneer het gaat om integraal beleid, bijvoorbeeld in het kader van veiligheid. Sturing in deze conceptie vindt steeds meer plaats in dialoog met allerlei relevante partijen in de lokale samenleving, vanuit de gedachte dat overheidsbeleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd in beleidsnetwerken (Bekkers, 2002).

2.6 Sturingsmodellen voor de politie

Binnen deze – brede – sturingsconcepties kunnen op theoretisch niveau vier sturingsmodellen worden onderscheiden. Binnen klassieke en moderne sturingsconcepties onderscheiden we *command and control*, sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en facilitaire sturing (Ringeling, 1998; 2003).

Sturingsconceptie/ oriëntatie	Klassiek	Modern
Top-down	Command and control	Sturing op hoofddijnen Selectieve sturing
Bottom-up		Facilitaire sturing

Command and control

Dit model is hiërarchisch van aard en bij uitstek top-down gericht. De bestuurder bepaalt wat het probleem is en hoe het moet worden opgelost. De sturingsmacht ligt op rijksniveau. Anderen – de politie in dit geval – mogen het beleid uitvoeren. In deze opvatting is duidelijk wie bestuurt en wie bestuurd wordt. Er is sprake van een relatie van boven- en onderschikking tussen bestuurder en bestuurd. Het is even duidelijk dat wie bestuurt over de nodige sturingsinstrumenten moet beschikken. De politie is in deze benadering een uitvoerende organisatie.

Sturing op hoofddijnen

Bestuurders kunnen ook volstaan met het aangeven van de hoofddijnen van het beleid. Dit impliceert zelfsturing binnen de vastgestelde kaders, waarbinnen andere actoren zich kunnen bewegen, als het ware onder regie. Hoofddijnen kunnen worden ingevuld met eigen beleidsopvattingen, zodat problemen in de praktijk beter worden opgelost ('scharrelruimte').

Veel gebruikte instrumenten zijn delegatie en mandaat. Er wordt een beroep gedaan op het zelfsturend vermogen van de andere actoren.

Selectieve sturing

Het derde sturingsmodel is selectieve sturing. Ontwikkelingen worden met rust gelaten, maar op bepaalde nauwkeurig te kiezen punten wordt ingegrepen. Een dergelijke benadering getuigt van grote stuurmanskunst. De bestuurder verstaat zijn vak. Dat moet ook wel, want anders zijn die cruciale aangrijpingspunten moeilijk te vinden. In dit model wordt een groot beroep gedaan op zelfsturing.

Facilitaire sturing

Van facilitaire sturing is sprake wanneer een bestuurder andere actoren in staat stelt om te sturen. Dat kunnen andere overheden dan de centrale overheid zijn, maar ook uitvoerende en private organisaties. Die andere actoren worden gestimuleerd om bepaalde nieuwe wegen in te slaan, voorzien van de nodige hulpmiddelen om dat met succes te doen.

Facilitaire sturing houdt niet in dat andere actoren maar hun decentrale gang kunnen gaan. Deze wijze van sturing leidt alleen tot goede resultaten als de faciliteerder zeer precies op de hoogte is van wat die andere overheden doen, over hun schouder meekijkt, ziet welke problemen zij tegenkomen en daar net als die andere overheden van leert. In deze visie past ook geen toezicht of controle op afstand, geen algemene normen of uitkeringen, maar instrumenten die andere overheden in staat stellen om maatwerk te leveren.

Bij facilitaire sturing is het beroep op het zelfsturend vermogen van andere actoren groter dan bij de andere sturingsmodellen (Ringeling, 1998; 2003).

Elk voordeel heeft zijn nadeel

Elk van deze modellen heeft zijn specifieke verdiensten en tekortkomingen. Een systeemfout in het *command and control*-model is de voortdurende aansturing van bovenaf. Dat is verklaarbaar vanuit de perceptie van beleidsmakers dat er in de uitvoering zaken misgaan. 'Misgaan' is een uitdrukking voor zaken die anders gaan dan zij verwachten. En zaken gaan in de uitvoering vaak anders dan beleidsmakers verwachten. En dus grijpen zij in. Die wijze van interventie verstoort de leerprocessen op andere niveaus en vernietigt de mogelijkheden tot zelfsturing.

Maar ook de sturing op hoofdlijnen kent een systeemfout. Die systeemfout is dat er zo veel hoofdlijnen komen, dat andere organisatie-niveaus door de bomen het bos niet meer zien. Het is in dit sturingsmo-

del heel moeilijk om aan de hoofdlijnen vast te houden. Wat hoofdlijn is en wat niet is veelal een onderwerp van politieke discussie en wordt als gevolg daarvan in veel gevallen gecentraliseerd. Sturing op hoofdlijnen kan ook gezien worden als een variant van *command and control*.

In geval van selectieve sturing moet de kennis van het veld groot zijn. De vraag is of die kennis altijd aanwezig is en of het model als gevolg daarvan niet in het bijzonder geschikt is voor relatief eenvoudige problemen. Maar het belangrijkste probleem is of we wel de juiste instrumenten ter beschikking hebben om selectief te kunnen sturen.

De grootste systeemfout bij facilitaire sturing doet zich voor wanneer beleidsmakers denken dat anderen het maar moeten uitzoeken. Het was voldoende dat zij het probleem over de schutting hebben gegooid. Dit model werkt niet zonder een zeer goed verzorgde terugkoppeling (Ringeling, 1998; 2003).

2.7 'Frames of reference'

Voor welke sturingsmodel een actor opteert, heeft veel te maken met achterliggende voorkeuren voor bepaalde organisatie- en sturingsopvattingen, of, nog iets vager, beelden hiervan, als een soort van *frames of reference*, die impliciet kunnen zijn. Hierin kan – alweer op theoretisch niveau – ten aanzien van de politie een onderscheid worden gemaakt in benaderingen van de politie als bedrijfsmatige politie, verbindende politie en selectieve politie.¹

Bedrijfsmatige politie

Deze benadering heeft een specifieke opvatting over de wijze waarop politieorganisaties dienen te worden aangestuurd en geleid. De inspiratie komt uit het boek van Osborne en Gaebler, *Reinventing Government* uit 1992. De boodschap is om meer bedrijfskundige inzichten en methoden te gebruiken om overheidsorganisaties te leiden. Deze stroming staat ook wel te boek als New Public Management. In essentie is de boodschap van deze stroming dat het verstandig is een overheidsorganisatie te leiden als een bedrijf.

¹ Deze benaderingen zijn gebaseerd op een achterliggend onderscheid tussen de *Reinventing*-benadering, de benadering van de *Communitarianism* en de *Refounding*-school (vgl. Ringeling, 1998).

Verbindende politie

In deze benadering ligt de nadruk op de verbindingen tussen de wijze waarop individuen participeren in maatschappelijke en overheidsorganisaties. De politieorganisatie functioneert in een bepaalde maatschappelijke omgeving. De vraag is in welke mate staatsburgers mogelijkheden hebben hun staatsburgerschap te effectueren door participatie in die organisatie of in maatschappelijke organisaties die met de politie relaties onderhouden. Dat was het leidende thema in *Politie in Verandering*. Het betekende een trendbreuk met de politie in isolement. Van betekenis werd de lokale verankering, die zich in tal van activiteiten uitte. In deze benadering past ook aandacht voor veiligheidsbeleid als een onderdeel van de politietask.

Selectieve politie

In deze benadering wordt de vraag gesteld naar de aard van de taken die door overheidsorganisaties worden behartigd, en in welke mate die taken tot het publieke domein behoren. Ofwel de 'waartoe'-vraag. Maar niet alleen de inhoud, ook de grenzen van die taken komen in deze stroming aan bod: wat is een politietask en wat kan aan andere organisaties worden overgelaten? Anders gezegd, in deze benadering staat de kerntakendiscussie centraal.

2.8 Sturingsmodellen in theorie en praktijk

Sturingsmodellen uit de theorie zullen in de praktijk niet in zuivere vorm te vinden zijn. Onze overtuiging is dat de praktijk weerbarstig is. De politie moet immers aan zo veel verschillende wensen en verlangens tegemoet komen. Het politiebestedel is niet voor niets van oudsher een kwestie van dualismen en compromissen.

In de praktijk zijn hybride sturingsvormen denkbaar, waarin sturing een min of meer inconsequente mix is van allerlei elementen of waarin sturing van politie steeds meer vervlochten raakt met allerlei andere typen van toezicht en handhaving, in het kader van de versterkte gemeentelijke regie in het integrale veiligheidsbeleid (vgl. ook Terpstra, 2002).

Allerlei varianten zijn in de praktijk denkbaar, bijvoorbeeld centrale departementale sturing of een mix van centrale departementale sturing en regionale sturing, zeg maar de huidige situatie. Aan het andere eind van het continuüm staat bijvoorbeeld beleidsvorming van onderop in de poli-

tieorganisatie, in nauwe samenspraak met de lokale politiek (raad), of, als variant, sturing op basis van een zo breed en open mogelijke interactie tussen alle typen stakeholders (formele en maatschappelijke) in de arena van het politiebeleid. Ook zijn tussenvormen denkbaar, bijvoorbeeld als het zwaartepunt ligt in de interactie tussen top en basis binnen politie en politieregio. Globale landelijke kaders zijn denkbaar, mits ze maar veel ruimte laten. Belangrijk is dan vooral het heen en weer gaan tussen uitvoering en beleid.

Sturingsmodellen zijn in de praktijk het product van de relaties tussen actoren in het beleidsveld, bijvoorbeeld binnen een regio, maar ook tussen een departement en een sector. Dat verklaart de verschillen die er bestaan en het optreden van spanningen en conflicten ('sturingsperikelen').

Er bestaat een zekere keuzevrijheid in modellen, zij het dat er begrenzingen zijn. Die grenzen liggen voor een groot deel in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke realiteit. Uit onderzoek naar beleidsinstrumenten en beleidsimplementatie weten we dat beleidskeuzen sterk worden beïnvloed door routines en *standard operating procedures*. Eerder gemaakte keuzen in de beleidsontwikkeling en gevestigde belangen beperken de keuze van interventies (Hemerijck en Ringeling, 2003).

Prestatiesturing verkend

3.1 Prestatiesturing

In het algemeen wordt prestatiesturing opgevat als een meer moderne vorm van sturing. Het past als instrument in een moderne sturingsconceptie. In tegenstelling tot klassieke vormen van sturing wordt niet gestuurd op input door middel van regels, maar liggen aangrijpingpunten op een ander niveau, met een bepaalde mate van zelfsturing voor de sector of organisatie. Er worden prikkels en incentives gehanteerd, in combinatie met andere sturings- en verantwoordingsarrangementen.

Prestatiesturing is een vorm van outputsturing. Dit kan als volgt worden omschreven (Leeuw & Van Gils, 2000, p. 6):

'Van outputsturing is sprake als organisaties aangestuurd worden op output (prestaties zoals producten en diensten) en op de aan de prestaties verbonden kosten, waarbij bestuurder en bestuurd duidelijk is hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan en waarbij er tevens prikkels zijn ingevoerd, die beogen de doelmatigheid van de organisatie/beleid te vergroten.'

De gedachte achter prestatiesturing is dat overheidsorganisaties beoogde prestaties formuleren en aangeven hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren te definiëren. Vervolgens kan, na verrichting van de inspanningen, worden gekeken of de beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost (De Bruijn, 2001, 16). Prestatiesturing heeft onmiskenbare voordelen en positieve effecten, zo stelt De Bruijn:

'Prestatiemeting leidt tot een zekere transparantie: duidelijk is welke producten een organisatie levert en hoe deze productie zich in de loop der tijd ontwikkelt. Is productie transparant, dan kan zich vervolgens een goed gesprek over de koers van de organisatie ontwikkelen, zowel binnen deze organisatie als tussen de organisatie en haar toezichthouders.'

DE BRUIJN, 2001, P. 49

Prestatiemeting kan bovendien bijdragen aan innovatie door toegenomen transparantie van de activiteiten, samengevat als 'what gets measured, gets done' (De Bruijn, 2001, p. 18). Door het definiëren van producten en het zichtbaar maken van prestaties ontstaat transparantie die een prikkel is voor innovatie binnen de organisatie, omdat de discussie op gang komt over de bijdrage van diverse activiteiten aan de prestaties van de organisatie.

Prestatiemeting kan een prikkel zijn voor prestaties en bureaucratie tegengaan. Sturing op prestaties beloont de producten en is daardoor een prikkel voor prestaties.

Ten slotte vergemakkelijkt het meten van prestaties de externe verantwoording, omdat de uitvoerende organisatie de eigen doelen en prestaties inzichtelijk moet maken voor de beleidsvormer. Een bijkomend voordeel is dat het de bestuurders veel kwantitatieve informatie oplevert over de uitvoering. Dat biedt het bestuur aangrijpingspunten om beleids- en besluitvorming op passende wijze te koppelen met de uitvoering, waardoor de kwaliteit ervan stijgt (De Bruijn, 2001).

Sturen op prestatie en effecten is volgens Leeuw en Van Gils (2000) bij uitstek passend als:

- de prestaties c.q. de beoogde effecten gedefinieerd zijn, dat wil zeggen dat duidelijk is welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget;
- de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten worden en vastgelegd in onder meer kengetallen, planning-en-controlcycli en evaluatieonderzoek;
- afspraken zijn gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan;
- er wordt gestuurd op prestaties, hetgeen impliceert dat de verkregen informatie daadwerkelijk wordt gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties;
- er bij de organisatie prikkels bestaan die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Volgens het CPB werkt prestatiesturing het best bij duidelijke doelstellingen, meetbare prestaties of geringe intrinsieke motivatie. Prestatiebeloning is maatwerk. De beslissing tot het al dan niet toepassen van prestatiebeloning ligt vooral in drie factoren: voldoende meetbaarheid, niet te veel taken en geen groot gevaar voor gaming (Koning e.a., 2004).

3.2 Complicaties van prestatiesturing bij de overheid

Om verschillende redenen is prestatiesturing in de publieke sector niet zonder problemen. Van Thiel & Leeuw (2003) stellen dat bepaalde kenmerken van de publieke sector de kans op negatieve bijwerkingen vergroten. Er zijn verschillende kenmerken van de publieke sector die prestatiesturing problematisch maken. Veelgenoemde kenmerken zijn de meervoudigheid en ambiguïteit van de doelen die publieke organisaties moeten realiseren, de onduidelijke invulling van het klantbegrip (burger, opdrachtgever, afnemer), en de instabiliteit en incidentgevoeligheid van de politiek.

De effecten van overheidsinterventies zijn vaak moeilijk te meten. De prestaties van de overheid zijn namelijk meervoudig en komen in coproductie tot stand. Het uiteindelijke – maatschappelijke – effect van de inspanningen van een organisatie (de outcome) is hierdoor vaak niet meetbaar, zeker niet wanneer het gaat om abstracte doelen als leefbaarheid, kwaliteit of veiligheid. Prestatiemeting doet dan ook geen recht aan het feit dat prestaties worden geleverd in een netwerk van afhankelijkheden en kan als oneerlijk worden ervaren (De Bruijn, 2001). Daarbij kan de verstreken tijd tussen de overheidsinspanning en het effect erg lang zijn. Het uiteindelijke effect is niet of moeilijk te meten.

3.3 Optreden van perverse effecten

Wanneer met deze omstandigheden geen rekening wordt gehouden, kan de invoering van bijvoorbeeld prestatiemeting gemakkelijk leiden tot het optreden van allerlei negatieve en ongewenste effecten.

Volgens het CPB (2004) leidt prestatiebeloning doorgaans tot betere prestaties op die indicatoren waar prestatiebeloning op van toepassing is. Mogelijke ongewenste bijwerkingen van prestatieprikkels zijn: verwaarlozing van niet beloonde activiteiten, afoming van niet meetbare prestaties, gaming, het manipuleren van prestatie-uitkomsten en afname van intrinsieke motivatie. Dit zijn verborgen kosten van prestatiebeloning.

Verwaarlozing van niet-beloonde activiteiten

Vooraf meetbare, makkelijk waar te nemen en te definiëren belangen zullen voorrang krijgen. Slecht zichtbare prestaties, met soms een groot algemeen belang, zullen steeds minder aandacht krijgen. Men richt zich liever

op de activiteiten die tot een beloning leiden en laat andere zaken links liggen (Koning e.a., 2004).

Medewerkers worden verleid om in *cash cows* te denken. Men bedenkt welke producten het makkelijkst en goedkoopst gemaakt kunnen worden, om zo veel mogelijk geld binnen te brengen.

Van Thiel en Leeuw (2003) wijzen op het optreden van *cherry picking*, indicatorfixatie en tunnelvisie. Het is gemakkelijker de belangen van de burger en de organisaties waarmee samengewerkt wordt te negeren en alleen naar het eigen werk te kijken. Het gevolg is *cherry picking*: medewerkers pakken alleen het werk aan dat waardering oplevert, en de rest blijft liggen. Goedkeuring en eventuele beloningen die daaraan gekoppeld zijn, worden verzekerd door de doelmatigheid en doeltreffendheid op juist die punten te vergroten. Dit verschijnsel wordt aangeduid met indicatorfixatie.

Bij een gering aantal indicatoren – nog een voorwaarde voor onbedoelde prestatieparadoxen – ontstaat al gauw het risico dat uitvoerders hun blikveld vernauwen en al hun aandacht op die taakgebieden gaan richten die meetbaar zijn gemaakt. Dit gaat ten koste van aspecten die niet gekwantificeerd zijn. Dit tweede negatieve effect wordt ook wel tunnelvisie genoemd (Van Sluis & Van Thiel, 2003).

Strategisch gedrag: 'meeting the numbers'

De organisatie verhoogt de productie volgens bepaalde criteria, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of zelfs een negatieve betekenis. Deze vorm van strategisch gedrag wordt ook wel gaming genoemd, *meeting the numbers* (vgl. Vollaard, 2003). Werknemers manipuleren de cijfers in de gewenste richting, plegen ongeoorloofde handelingen om er beter uit te komen. Bordewijk en Klaassen (2000, p. 14) stellen dat:

'Elk kengetallensysteem dat bedoeld is om de performance in beeld te brengen, zal door zijn aard en opzet altijd in zekere mate te beïnvloeden zijn. Met andere woorden: de waarden die kengetallen aannemen zijn mede een resultante van strategisch of tactisch gedrag.'

Het risico van vertekening en van verdraaiing van cijfers is er vooral wanneer cijfers en prestaties de organisatie meeslepen in een sfeer van een 'afrekencultuur'. Het is mogelijk dat het cijfermateriaal zo bewerkt en gepresenteerd wordt dat naar de formele maatstaven de doelen worden gehaald,

maar dat daarbij de achterliggende maatschappelijke doelstelling wordt vergeten. De samenleving ondervindt dan eerder hinder dan voordeel. Ook kan het resulteren in veel woorden, maar weinig daden. Hoewel prestatie-meting moet leiden tot meer duidelijkheid en inzicht, schept het soms juist meer onduidelijkheid.

Kwantiteit in plaats van kwaliteit

Prestatiemeting belooft reproductie van bestaande producten (De Bruijn, 2001). Dit betekent vaak het einde van initiatief of toewijding van medewerkers. Ambitie trekt aan het kortste eind. Innovatie is de dupe. Innoveren is een onbekende en risicovolle onderneming, waarbij resultaten onvoorspelbaar zijn. Mensen zijn zo bezig met 'nu' presteren, dat innovatief denken wordt verdrongen. Doordat men zich richt op de goed meetbare resultaten en de rest links laat liggen, kan de professionele integriteit in gevaar raken. Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, geen bestelverantwoordelijkheid. Prestatiesturing kan leiden tot afname van de intrinsieke motivatie (De Bruijn, 2001; Koning e.a., 2004).

3.4 Optreden van prestatieparadoxen

Een deel van de problemen van prestatiemeting kan geschaard worden onder prestatieparadoxen (Van Thiel en Leeuw, 2003). De prestatieparadox verwijst naar de zwakke relatie tussen prestatie-indicatoren en prestatie. Dit wordt veroorzaakt door de neiging van prestatie-indicatoren mettertijd enigszins te slijten. Zo verliezen ze hun waarde als maatstaven voor prestatie en kunnen ze geen onderscheid meer maken tussen goede en slechte presteerders.

Het verval van prestatie-indicatoren wordt veroorzaakt door het optreden van positieve leereffecten en van *perverse learning* (Van Thiel & Leeuw, 2003). Bij het positieve leereffect verliezen de indicatoren hun gevoeligheid voor het ontdekken van slechte prestaties naarmate prestaties verbeteren. Iedereen is zo goed geworden dat de indicator achterhaald raakt.

Perverse learning treedt op wanneer organisaties of personen leren welke aspecten van hun prestaties worden gemeten en daarmee de meting van hun prestaties beïnvloeden. Door bijvoorbeeld het overgrote deel van de inzet te stoppen in wat wordt gemeten, lijken de prestaties te stijgen (Van Thiel & Leeuw, 2003).

Daadwerkelijke prestaties en geregistreerde prestaties kunnen uiteen gaan lopen. Wanneer informatie over prestaties wordt verwerkt, komt dit steeds verder te staan van het primaire ontstaansproces. Daardoor zijn de causale verbanden in het primaire proces, die juist betekenis en waarde geven aan de cijfers, steeds minder duidelijk. Naarmate de afstand groter wordt, neemt de vermeende hardheid toe. Het controlerend orgaan zal de cijfers als 'harde cijfers' zien, omdat het de achtergrond niet kent, terwijl de werkvloer een hele andere waarde aan de cijfers toekent, vanuit kennis van de achtergronden. De daadwerkelijke prestaties blijven dan verhuuld en een gemeten prestatie krijgt twee betekenissen: die van de werkvloer en die van de bestuurder.

Ontstaan van een performance-industrie en meer bureaucratie

Er ontstaat een meet-, toets- en verantwoordingsbureaucratie, waarin mensen meer bezig zijn met zichzelf verantwoorden en activiteiten transparant maken, dan met de werkelijke uitvoering. Met betrekking tot de mate van bureaucratisering die prestatiemeting en -sturing met zich mee zullen brengen is niet iedereen positief. Het maken, controleren en rapporteren van de afspraken zal leiden tot extra werk en tot extra (monitorings-)kosten. Dit zal bureaucratisering juist weer in de hand werken (Van Sluis & Van Thiel, 2003).

Disincentive voor samenwerking

Prestatiesturing kan ook een disincentive zijn voor samenwerking (De Bruijn, 2001; Van Sluis & Van Thiel, 2003), aangezien uitvoerende organisaties gestimuleerd worden de eigen prestaties te optimaliseren. Het uitwisselen van best practices is vooral bij concurrenten niet done. Dit gebrek aan onderlinge samenwerking kan leiden tot verkokering.

Straf op prestaties

Ten slotte kan prestatiemeting leiden tot een straf op prestaties. Een voorbeeld hiervan is een publieke uitvoerder die zijn taak uitvoert op basis van een budget. Gaat de organisatie onder invloed van prestatiemeting beter presteren, dan kan de redenering bij het bestuur ontstaan dat met minder budget dezelfde prestatie kan worden geleverd. Dit wordt dan vertaald in een kleiner budget voor het volgende jaar (De Bruijn, 2001).

3.5 Prestatiesturing bij de politie: verwachte effecten

Prestatiesturing bij de politie in Nederland is een voorbeeld van sturing op hoofdlijnen, een moderne variant van *command and control* als we afgaan op de intenties van de beleidsmakers, blijkens toelichtingen en uitleg bij voorstellen. Er is vergaande bemoeienis met niet alleen het beheer maar ook de inhoud van beleid. Bovendien is de sturing selectief en specifiek gericht op bedrijfsvoering en de justitiële aspecten van de politietaak. Ook is er een gerichtheid op concrete en meetbare resultaten, die worden gebruikt om af te rekenen.

Zoals eerder gesignaleerd, heeft prestatiesturing een geschiedenis die verder teruggaat dan alleen de prestatieafspraken in het LKPN. Prestatieafspraken worden daarnaast ook gemaakt op het gebied van verkeer, milieu en integratie. Welke effecten mogen wij hier op voorhand van verwachten?

3.6 Positieve effecten

Mogelijke opbrengsten van de resultaatafspraken zijn grotere erkenning van de professionaliteit van de politie, minder centralisering en betere prestaties (Van Sluis & Van Thiel, 2003).

De afspraken kunnen leiden tot meer duidelijkheid tussen de politie en haar ketenpartners (OM, gemeenten, BZK, Justitie) en binnen de politie zelf (De Bruijn, 2001). De convenantensystematiek vergroot de mogelijkheden om afspraken toe te snijden op de regionale problematiek. Er ontstaat inzicht in verantwoordelijkheden en afstemming tussen de ketenpartners op regionaal niveau kan een impuls krijgen doordat alle partijen kunnen worden aangesproken op hun afspraken. Daarbij kan de afstemming tussen de partners op lokaal niveau bevorderd worden. Resultaatafspraken zullen leiden tot meer aandacht voor de resultaten van beleid en voor veiligheid. Als resultaatafspraken binnen de politieorganisatie een vertaling krijgen tot op individueel niveau, kunnen ze een professionele invulling van het werk en daarmee een grotere motivatie bij medewerkers stimuleren.

Uit het jaarverslag van de Nederlandse Politie over 2004 blijkt dat de prestaties op het gebied van opsporing en handhaving in 2004 zijn genomen ten opzichte van 2003.

Burgers zijn bovendien positiever gaan oordelen over beschikbaarheid van de politie. Korpsen voelen zich door de prestatieafspraken positief ge-

stimuleerd om resultaatgericht en efficiënter te gaan werken. Er is wel een daling in de tevredenheid van burgers over het laatste politiecontact. Dat is negatief.

3.7 Negatieve effecten

Het CPB (Vollaard, 2003) heeft een *ex ante*-evaluatie verricht naar de effecten van de prestatieafspraken. Deze beoordeling valt nogal negatief uit. Wij volgen zijn analyse hieronder vrij letterlijk.

Kwantiteit in plaats van kwaliteit

In het convenant hebben twee indicatoren betrekking op het terugdringen van de criminaliteit: het aantal verdachten geleverd aan het Openbaar Ministerie en de doorlooptijden processen-verbaal jeugdige veelplegers aan het Openbaar Ministerie.

Sterke incentives om het aantal verdachten te vergroten, kunnen een gevaar vormen voor de kwaliteit van het politiewerk. Ruimte voor datam manipulatie is echter beperkt, omdat gebruik wordt gemaakt van data in systemen van het Openbaar Ministerie (KOMPAS).

Een ander mogelijk gevaar is dat zaken worden geleverd met dun bewijs. De kwaliteit van bewijs is geen indicator in het convenant, evenmin als een subjectieve beoordeling van politiestatistiek door officieren van justitie. Tegenwicht wordt wel geboden – althans op de grotere parketten – door parketsecretarissen die de kwaliteit van de processen-verbaal controleren en zaken met onvoldoende bewijs eruit halen.

Gemakkelijke zaken

Een ander gevaar is de focus op de gemakkelijkste zaken. Dit kan voorkomen worden door weging aan te brengen. Dat doet het departement van BSK niet. Binnen het Openbaar Ministerie gebeurt dit wel, door middel van *casescreening*.

Geen aandacht voor preventie

Het voorkomen van criminaliteit kan plaatsvinden door het aanpakken van daders. Maar proactieve benaderingen, zoals zichtbaar aanwezig zijn op straat en preventiecampagnes, zijn niet opgenomen in het convenant.

Het is twijfelachtig of het versnellen van doorlooptijden van processen-

verbaal van jeugdige veelplegers een bijdrage levert aan een betere preventie. Deze indicator is wel redelijk ongevoelig voor manipulatie.

Boetes in plaats van informele conflictbeslechting en gemakkelijke bekeuringen

Het convenant bevat indicatoren die gericht zijn op ordehandhaving en het reduceren van overlast: het aantal bekeuringen per jaar, de kwaliteit van telefonische dienstverlening en de tevredenheid van burgers met politiecontact en beschikbaarheid van de politie. Deze laatste twee zijn subjectieve prestatie-indicatoren.

Het aantal bekeuringen kan op twee manieren leiden tot ongewenste effecten: waarschuwingen en andere informele manieren van conflictbeslechting worden vervangen door boetes en door het schrijven van gemakkelijke bekeuringen. De makkelijkste weg is niet per definitie de meest gewenste weg volgens het CPB (Vollaard, 2003). Het aantal bekeuringen is daarom waarschijnlijk geen goede incentive voor ordehandhaving en bestrijding van overlast. De indicator voor de kwaliteit van telefonische dienstverlening is niet gemakkelijk te manipuleren. De beschikbaarheid is een goede gerichte incentive, want een subjectieve.

Kortom, het vastleggen van gewenste verbeteringen in een contract nodigt uit tot een gerichtheid op cijfers die ten koste gaat van de kwaliteit van politiewerk. De contracten belonen het verlagen van de kwaliteit van de productie (pietluttig bekeuren, de eenvoudigste zaken oppakken en het doorsturen van zaken met twijfelachtig bewijs). Dit zijn allemaal eenvoudige en daarom verleidelijke manieren om de prestatieafspraken te behalen.

Geen oog meer voor 'contextuality'

Het vastleggen van te leveren productie rijmt niet met de noodzaak om te reageren op veranderende regionale omstandigheden. Door het gewenste aantal bekeuringen en zaken in een contract vast te leggen, worden deze grootheden onafhankelijk gemaakt van de aard en het niveau van crimineel en ordeverstoring gedrag. De prestatieafspraken beperken dus de mogelijkheid van de korpsen om te reageren op veranderingen in hun omgeving. Hierdoor kunnen de eisen van de prestatiecontracten en de werkelijkheid uit elkaar gaan lopen.

Volgens het CPB ondermijnen meetfouten prestatiebeoordeling. Meetfouten kunnen ook leiden tot frustratie, die de intrinsieke motivatie tot prestatieverbetering ondermijnt. Meetfouten zijn bij de politie onvermijde-

lijk, gelet op de treurige toestand van bestaande informatiesystemen. Om deze problemen te omzeilen, baseert het departement van BZK zich op andere prestatiegegevens; die van het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incassobureau. Dit levert geen problemen op voor uniforme en correcte dataverzameling (Vollaard, 2003).

Minimum wordt maximum

Het aantal bekeuringen en transacties in het convenant is te laag gesteld. Deze target impliceert per politieman negentien meer bekeuringen op jaarbasis. De doelen voor klanttevredenheid zijn niet erg ambitieus, omdat ze gebaseerd zijn op prestaties in het verleden (minstens zo goed als in het verleden). De doelstellingen voor klanttevredenheid lijken ook weinig ambitieus, omdat ze gebaseerd zijn op de eigen prestatie in het verleden ('presteer ten minste zo goed als in het verleden'). Als de afspraken weinig ambitieus zijn, kunnen de korpsen hun inspanningen verlagen zodra de doelstelling is behaald. Dat is ongewenst.

Ongewenste verschuivingen in het werk

De financiële prestatiebeloning nodigt uit tot ongewenste verschuivingen in politiewerk. De overheid heeft niet de gegevens om de juiste gewichten te kiezen. Verkeerd gekozen gewichten kunnen leiden tot ongewenste verschuivingen in het politiewerk. Van de korpsen kan immers worden verwacht dat zij zich richten op doelstellingen die met de minste inspanning en tegen de hoogste beloning zijn te realiseren.

Negatieve spiraalwerking

Sterke financiële prikkels kunnen gevaarlijk zijn voor de kwaliteit en de continuïteit van politiediensten. Goed presterende korpsen krijgen een beloning, slecht presterende korpsen niet. Zij krijgen dus minder middelen, hetgeen weer kan leiden tot slechtere prestaties. Dit versterkt niet de motivatie om beter te presteren.

Burgers dubbel gestraft

Burgers zijn twee keer de dupe van slecht politiemangement in hun regio. Ze hebben al relatief slechte politiezorg en worden nu ook nog eens financieel gekort.

'The accountable before the important'

Andere auteurs signaleren nog andere effecten. Volgens Buruma leiden de prestatieafspraken tot miniaturisering van het strafrecht en tot onoprechte handhaving (Buruma, 2003). Een oud politieprincipe is dat 'the urgent before the important' maatgevend is voor het werk, maar prestatieafspraken kunnen ertoe leiden dat 'the accountable before the important' komt te staan. Men gaat opsporen wat haalbaar is, waardoor zware criminaliteit, inbraak, fraude en andere ingewikkelde zaken niet meer worden opgepakt.

Criminalisering van onduldbaar gedrag

Daarbij is er sprake van een ontwikkeling waarin onduldbaar gedrag gecriminaliseerd wordt. Gedogen mag niet meer, er moet snel strafrechtelijk worden opgetreden. Politieambtenaren hebben de macht onbehoorlijk handelen op te waarderen tot onwettig handelen. Wij pikken steeds minder.

Versterking reactief politiewerk

Van Stokkum en Gunther Moor (2004) stellen dat de politie tegenwoordig gebukt gaat onder het mantra dat alleen meetbare prestaties tellen. Bedrijfsmatige doelen en het afrekenen op resultaat hebben de wind in de zeilen. De politie moet verdachten produceren. Tegelijk moeten allerlei zogenoemde oneigenlijke taken en hobbyismen worden opgegeven en worden de preventieve taken binnen de veiligheidszorg met argusogen bekeken. Bovendien moet voortaan van alle delicten en overtredingen werk worden gemaakt. Volgens hen is sprake van een ontwikkeling in de richting van reactief handhaving: meer nadruk op hiërarchische aansturing, de neiging om vrijheid van handelen in het alledaagse politiewerk in te dammen en meer aandrang om het publiek ervan te overtuigen dat op elke overtreding een reactie volgt.

Ongeloofwaardige handhaving

De vorm die prestatiesturing nu aanneemt bij de politie heeft volgens Pier Eringa als gevaar dat de rechtsorde op de gesponsorde terreinen zoals verkeer, milieu en vreemdelingen niet meer in verhouding staat met de andere rechtsorde in de woonomgeving. De pakkans voor te hard rijden wordt groter dan die voor de smokkel van cocaïne. De geloofwaardigheid van de handhaving is hiermee in het geding (Eringa, 2004).

Alleen meer verkeersboetes

Stol (2004) is van mening dat prestatieafspraken de facto zullen leiden tot het intensiveren van verkeersboetes. Verbaliseren is het gemakkelijkst op verkeersgebied. Als politiemensen verbaliseren, kiezen ze graag voor een overtreding waar ze routine in hebben. Anders voelen zij zich snel niet meer meester van de situatie. De vraag is of meer verkeersboetes zullen leiden tot een veiliger samenleving in meer algemene zin.

Uit onderzoek blijkt dat een intensiever verbaliseringsbeleid leidt tot meer processen-verbaal in het verkeer. Daarbuiten zijn er weinig mogelijkheden. Zaken als straatschenderij, het nuttigen van alcohol in het openbaar, wildplassen, hinderlijk volgen, godslastering, bedelarij en naaktrecreatie doen zich veel minder voor. Verkeersverbalen zijn de gemakkelijkste. Zij zijn deels ook te automatiseren. Buiten het verkeer zijn er geen voorbeelden van succesvolle sturing in de richting van intensiever verbaliseren (Stol e.a., 2004).

'Verflutting van zaken'

Mede onder invloed van prestatiesturing, maar niet uitsluitend hierdoor, zou een verflutting van zaken optreden. Buruma verwijst naar het onderzoek van het Openbaar Ministerie getiteld *Plankzaken en prestatieafspraken*, opgenomen in het jaarverslag van het Openbaar Ministerie 2003 over de gevolgen van resultaatafspraken over het aantal zaken dat de politie moet aanleveren bij het Openbaar Ministerie.

De aanleiding voor deze afspraak was het bestaan van 80.000 plankzaken, aangiften van misdrijven waarbij opsporingsindicaties aanwezig waren maar waarop geen verdere actie volgde. Dit zijn kansrijke zaken (want er zijn opsporingsindicaties) die door de politie echter niet in behandeling worden genomen. Zij belanden 'op de plank'.

In het rapport wordt een aantal punten van kritiek op de prestatieafspraken besproken. Korpsen zullen, zo wordt gesteld, strategisch gedrag gaan vertonen: zij zullen de gestelde kwantitatieve doelen met zo min mogelijk extra inspanning trachten te realiseren. Zij zullen strafrechtelijk lichtere zaken – ook wel flutzaken genoemd – bij het Openbaar Ministerie gaan aanleveren en zij zullen die zaken zo gemakkelijk mogelijk, bijvoorbeeld door het houden van extra controles, binnenhalen.

Het Openbaar Ministerie heeft onderzoek gedaan naar de reactie van korpsen op de afspraak in het landelijk convenant dat de politie in 2006

40.000 verdachten extra levert aan het Openbaar Ministerie (plankzaken en prestatieafspraken). De conclusies van het onderzoek zijn de volgende.

- Bij acht korpsen zijn in het eerste jaar geen ontwikkelingen waarneembaar die als een reactie op de prestatieafspraken beschouwd kunnen worden. De toename van het aantal aan het Openbaar Ministerie geleverde verdachten is niet erg groot, zij ligt 'onder het schema'. In één geval is zelfs sprake van een afname van het aantal aan het Openbaar Ministerie geleverde verdachten. Haaglanden en Midden-West Brabant horen bij deze groep.
- Acht andere korpsen handelen in het eerste jaar in de geest van het Veiligheidsplan en de prestatieafspraken. Er is sprake van aanmerkelijk meer zaken terwijl de zwaarte van de zaken toenam, of als zij daalde, binnen de van jaar tot jaar optredende bandbreedte bleef. Bij deze acht korpsen was geen sprake van een toename van het aantal haalzaken. Tot deze acht korpsen behoort onder meer Flevoland.
- Bij vijf korpsen is sprake van meer, maar ook van lichtere zaken. De toename van het aantal zaken wordt evenwel niet teweeggebracht door een toename van het aantal haalzaken. Hiertoe behoort Rotterdam-Rijnmond). Hier lijkt in ieder geval voor Rotterdam een expliciet beleid aan ten grondslag te liggen ter herwinning van het gezag en de orde in de openbare ruimte.
- Bij vier korpsen (Kennemerland, Noord- en Oost- Gelderland, Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid) is sprake van een door sceptici voorspelde reactie op de prestatieafspraken: er is weliswaar sprake van meer aan het Openbaar Ministerie geleverde zaken, maar de zaken zijn lichter en lijken op een betrekkelijk makkelijke manier – zie de toename van het aantal zaken van rijden onder invloed – te zijn binnengehaald.
- Definitieve uitspraken over de reactie van korpsen op de prestatieafspraken zijn volgens het Openbaar Ministerie nog niet te maken. Daarvoor is de beschouwde periode, één jaar, te kort. Wel laat het zich aanzien dat de door critici van de prestatieafspraken voorspelde reacties van korpsen zich slechts in beperkte mate hebben voorgedaan.

4

Samenvattend beeld van de bevindingen per regio

In dit hoofdstuk schetsen we een samenvattend beeld van de bevindingen van het veldonderzoek en van overeenkomsten en verschillen tussen regio's en stakeholders in dit onderzoek. Eerst gaan we in op beelden en het imago van de politie bij onze stakeholders. Vervolgens geven we weer welke opvattingen leven bij stakeholders over sturing en de betekenis die zij hechten aan prestatiesturing bij de politie. Dan gaan we in op sturingsmodellen in de regio's en op de vraag in hoeverre sprake is geweest van breuken in ontwikkeling. Ten slotte beschrijven we per regio de effecten en risico's van prestatiesturing die onze stakeholders ervaren en signaleren, en hoe zij deze beoordelen. Hier maken wij een onderscheid tussen effecten en risico's in politiewerk en de politieorganisatie enerzijds en effecten en risico's in hun relatie met de politie anderzijds. In hoofdstuk vijf analyseren we de bevindingen in relatie tot onze verwachtingen vooraf en zullen we proberen mogelijke discrepanties te interpreteren.

4.1 Beelden en imago van de politie

Flevoland

Het beeld van de politie in Flevoland bij stakeholders is zonder meer positief. De mentaliteit is top, volgens sommigen. Het is een goed korps, waarin de oude pioniersgeest voortleeft. Het korps wordt geprezen voor zijn openheid en toegankelijkheid. Hiervoor krijgt de korpschef veel krediet. Hij is voor de buitenwereld het gezicht van het korps en van prestatiesturing. Hij wordt gezien als positief en hij straalt enthousiasme uit. Het beeld van hem is dat hij graag scoort en resultaten boekt. Ook maakt hij duidelijk wat wel en wat niet verwacht mag worden van de politie. Stakeholders vinden het korps een betrouwbare partner, waarmee zaken gedaan kunnen worden.

Haaglanden

Ook politie Haaglanden heeft een goed imago bij stakeholders. De samenwerking met de politie Haaglanden wordt doorgaans buitengewoon gewaardeerd. Op operationeel gebied heeft het korps een zeer goede reputatie bij

stakeholders. Het Openbaar Ministerie vindt dat de ontwikkeling van het korps past in een bredere ontwikkeling waarin meer aandacht wordt gegeven aan opsporing en handhaving, en meer 'softe' taken worden afgestoten naar de hulpverlening in de gemeenten, zonder dat men doorslaat naar alleen maar repressie. De hoofdofficier vindt de huidige korpschef sterk gericht op resultaten in het maken en nakomen van afspraken.

Bestuurders in de regio omarmen de ontwikkeling naar meer resultaatsturing en prestatiegerichtheid. Zij vonden het korps voorheen weinig transparant. Bovendien was het te veel gericht op hulpverlening en maatschappelijke dienstverlening. Sommigen vinden het korps nu doorslaan naar uitsluitend repressie.

Het beeld van een betrouwbaar korps dat zijn afspraken en verplichtingen nakomt, wordt breed gedeeld. Ondernemers vinden het korps resultaatgericht en succesvol. Zij zijn tevreden over de politie. Het korps komt zijn afspraken na. Jeugdhulpverleners vinden het korps bovendien gemotiveerd en initiërend in de aanpak van veelplegers. Het korps is een actieve partner. Hulpverleners op het gebied van geweld binnenshuis hebben veel waardering voor de voortrekkersrol van het korps op dit gebied.

Op het Binnenhof en in het Vredespaleis is men zeer content met de operationele afspraken met de politie en de wijze waarop het korps hier invulling aan geeft. Dat geldt ook voor het Haagse lokale veiligheidsbeleid. Het korps heeft een voorsprong op de gemeente in het werken met cijfers.

Op het gebied van verkeersadvisering wordt het korps als open en constructief beoordeeld in het meedenken over knelpunten en oplossingen. Ook het betaald voetbal is tevreden over de samenwerking met het korps.

Op gebied van milieu, bij allochtone jongeren en bij gemeenteraadsleden in de regio is het beeld meer gedifferentieerd. De politie heeft geen goed dossier op milieugebied. Milieuhandhavers constateren dat veiligheidsproblemen meer prioriteit hebben dan milieuproblemen en dat het korps soms moeilijk aanspreekbaar en bereikbaar is. Bij allochtone jongeren heeft de politie een negatief imago. Raadsleden ervaren te weinig invloed op de lokale sturing van de politie. Den Haag slurpt ook te veel politiecapaciteit op. Het wijkgerichte werken wordt breed gewaardeerd. De politie staat wel open voor signalen uit de gemeenteraad en stelt zich aanspreekbaar op.

Rotterdam-Rijnmond

Volgens vele betrokkenen, zowel binnen als buiten het korps, betekende het jaar 2002 een keerpunt in de ontwikkeling van het korps Rotterdam-Rijnmond en van de veiligheid in Rotterdam. Een aantal ontwikkelingen, zoals de gemeenteraadsverkiezingen en de opkomst van Leefbaar Rotterdam, het ontstaan van een nieuw kabinet en de moord op Fortuyn zetten de veiligheid zeer hoog op de agenda in de regio en in de stad Rotterdam. De veiligheid diende toe te nemen. Het maatschappelijk ongenoegen was groot. Er was een *sense of urgency* die een andere koers mogelijk maakte.

Binnen het korps en onder bestuurders leeft het gevoel dat de ontwikkelingen in Rotterdam, vooral het gemeentelijke meerjarenveiligheidsprogramma, een belangrijke inspiratiebron zijn geweest voor de landelijke prestatieafspraken met de politie, en niet andersom. Rotterdam was de eerste, de omslag in sturing en de aanpak paradigmaverandering waren al gaande. Het prestatieconvenant kon ingepast worden in volumeafspraken in de justitiële keten en het meerjarenprogramma van het Rotterdamse college van B en W. In de driehoek, of liever: in de vierhoek, bestond hier overeenstemming over. Het korps is uit een dal gekropen. Het korps was verdeeld, geen eenheid, had weinig gezag. Er was weinig sturing van bovenaf.

Dat is ten goede veranderd volgens de burgemeesters. De politie is ook een loyale partner in het lokale veiligheidsbeleid geworden. Bestuurders van kleinere gemeenten (en dat zijn eigenlijk alle andere gemeenten dan Rotterdam in de regio) zijn ambivalent over het gewicht in sturing van de politie door de korpsbeheerder. Zij hebben (te) weinig invloed op de regionale sturing.

Raadsleden ervaren de politie als open en communicatief en gericht op samenwerken en informatie verstrekken. Raadsleden in kleinere gemeenten klagen over de geringe zichtbaarheid van de politie, die zich meer zou richten op problemen in de grote stad. Raadsleden vinden doorgaans ook dat zij weinig invloed hebben op sturing van de politie.

Stakeholders in de haven zijn positief over de samenwerking met de zeehavenpolitie. Die is volgens hen cruciaal voor dit gebied. De politie is een belangrijke en betrouwbare partner. Dit beeld wordt gedeeld door bedrijven in het havengebied.

Stakeholders op het gebied van de milieuhandhaving zijn positiever over de zeehavenpolitie dan over de landpolitie.

Stakeholders in het lokale veiligheidsbeleid waarderen de goede, veelal informele en pragmatische samenwerking met de politie. Er is nu meer

eenheid en meer sturing in het korps. In de wijkveiligheidsactieprogramma's komt de politie zijn afspraken na. Er bestaat overeenstemming over de problemen en de oplossingen. Anderzijds bestaat in een enkele deelgemeente het idee dat de politie tegenwoordig politiek wordt gestuurd, dat de bejegening van burgers in probleemwijken te wensen overlaat en dat de politie te weinig meedoet in de structurele aanpak van wijkveiligheids- en leefbaarheidsproblemen en zich meer richt op de grote zaken.

In het openbaar vervoer is men lovend over de samenwerking met en de opstelling van de politie in het kader van de convenantsamenwerking. Gemaakte afspraken worden nagekomen.

In het bedrijfsleven wordt het beeld van de politie geleidelijk positiever. Het beeld bestond dat de politie weinig vervolg gaf aan gedane aangiften. De samenwerking neemt toe, de onderlinge afstand wordt kleiner.

De samenwerking met de politie op het gebied van voetbal wordt als positief ervaren, hoewel er enige scepsis bestaat over recente ontwikkelingen in het korps.

Bij stakeholders in de hulpverlening is het beeld van de politie gemengd. Als het gaat om concrete samenwerking in de praktijk is het beeld doorgaans positief. Gemengde gevoelens hebben vooral betrekking op de koers van het korps, de nadruk op repressie en ordehandhaving, de gerichtheid op kortetermijnoplossingen en het afbouwen van de politieke hulpverleningstaken. Op het gebied van geweld binnenshuis wordt de politie als wat afwachtend ervaren. Op het gebied van jeugd en jeugdige veelplegers is een uitgebreid en dekkend netwerk van samenwerking gecreëerd. De politie is daarin een belangrijke partner. De samenwerking met de politie wordt als goed ervaren. Zij houdt zich aan gemaakte afspraken. Wel worden verschuivingen geconstateerd in hoe de politie zich opstelt in de samenwerking.

Zuid-Holland-Zuid

Kenmerkend voor de regio Zuid-Holland-Zuid was altijd het streven naar consensus, de korte en informele lijnen en de gerichtheid op samenwerking. De schaal van het korps maakt het mogelijk; men zit immers dicht bij elkaar en men weet elkaar gemakkelijker te vinden. In dit opzicht lijkt weinig veranderd te zijn.

De samenwerkingsrelaties tussen bestuur, Openbaar Ministerie, politie en diverse andere partijen in het veiligheidsveld, maar ook in de driehoek, zijn goed en gericht op als gemeenschappelijk ervaren problemen, overi-

gens met behoud en respect voor ieders eigen verantwoordelijkheid. Er bestaan gedeelde noties over problemen en oplossingen. Pragmatisme overheerst, vanuit het als gezamenlijk ervaren doel dat Zuid-Holland-Zuid veiliger moet worden.

Het korps verandert wel in andere opzichten. Vroeger was het vooral bestuurlijk georiënteerd, met name op de gemeente in het kader van het gebiedsgebonden werk. Tegenwoordig richt het korps zich nadrukkelijk ook op het Openbaar Ministerie en wordt strafrechtelijke handhaving belangrijker, hoewel het GPF-concept nog steeds het skelet is van het korps. Inbedding van politiewerk in lokale prioriteiten is sinds jaar en dag belangrijk en blijft belangrijk.

Het korps staat bij Openbaar Ministerie en bestuurlijke en politieke stakeholders te boek als een goed politiekorps, volgens sommigen het beste van Nederland. Er ontstond eerder een collectieve regionale woede toen het departement van BZK de prestaties van het korps als onvoldoende beoordeelde. Het imago heeft recent schade opgelopen door illegale nachtelijke uitstapjes van enkele agenten. Raadsleden hebben doorgaans waardering voor het politieoptreden en de houding van de politie jegens de gemeenteraad, die zij typeren als communicatief. De tegenstelling tussen grote stad en de rest van de regio is, anders dan in regio's elders, minder duidelijk aanwezig.

Ook maatschappelijke stakeholders hebben gemiddeld een positief beeld van het korps, zeker op operationeel niveau. Het korps is gericht op samenwerking, er zijn korte lijnen. Dat geldt voor lokaal veiligheidsbeleid, hulpverlening, de aanpak van jeugdigen en jeugdige veelplegers en milieuhandhaving. Het korps wordt gezien als betrouwbaar. Op het gebied van verkeer is men iets terughoudender. Ook het bedrijfsleven is door de bank genomen positief. Niet altijd bestaat voldoende inzicht in de organisatie van de politie. Veranderingen en reorganisaties volgen elkaar in de beleving van de buitenwereld op.

Midden- en West-Brabant

Het korps heeft gemiddeld een goed imago bij haar externe partners. Raadsleden hebben een gematigd positief tot positief oordeel. De samenwerking wordt doorgaans positief beoordeeld. In operationeel opzicht staat het korps zijn mannetje en wordt het als een betrouwbare partner gezien. Bij verkeershandhavers is dit beeld iets genuanceerder. Stakeholders hebben waardering voor de maatschappelijke oriëntatie van het korps. Te-

gelijktijd wordt gesignaleerd dat de politie harder optreedt. Ook merken stakeholders de gevolgen van een oriëntatie op kerntaken en van prestatie-sturing.

4.2 Sturing en prestatiesturing: voorkeuren

Een belangrijk onderscheid is dat tussen prestatiesturing als principe en het stelsel van prestatieafspraken. Het algemene beeld is dat bijna niemand (meer) tegen het eerste is. Het is een begrip met een hoge applauswaarde. De meeste respondenten zijn genuanceerd kritisch of positief over prestatiesturing. Geen uitgesproken tegenstanders. Niemand is er ten principale meer tegen. Bijna al onze gesprekspartners vinden prestatiesturing onontkoombaar geworden in dit tijdsgewricht. Veel stakeholders worden geleidelijk zelf ook geconfronteerd met prestatiesturing. Het is een brede beweging waar geen ontsnappen aan is. Velen van hen zijn voorstander, zij het dat hun enthousiasme varieert. Sommigen accepteren het fenomeen als een onvermijdelijk gegeven. Opmerkelijk is hoe prestatiesturing bij vrijwel al onze stakeholders, zowel in hun eigen werk als in hun relatie met de politie, een realiteit is geworden. Dit is een onverwachte uitkomst, gelet op de commotie die de prestatieafspraken vooraf veroorzaakten.

Als wij proberen het beeld te verfijnen per regio en bij groepen stakeholders wordt het algemene beeld wel iets genuanceerder.

Flevoland

In Flevoland signaleerden wij bij stakeholders verschillende sturingspreferenties. Er zijn in de regio geen voorstanders van klassieke top-downsturing en van *command and control*. Het Openbaar Ministerie als landelijk opererende organisatie komt hier wel in de buurt. Het Openbaar Ministerie is voorstander van strakkere centrale sturing, overigens wel met respect voor regionale kaders. Het Openbaar Ministerie is de meest uitgesproken voorstander van bedrijfsmatige politie.

De korpsbeheerder is tegen centrale sturing, behalve op het gebied van beheer. Hij is wel voorstander van een bedrijfsmatig werkende politie, die zich sterk maakt voor regionale prioriteiten. Voor het overige is hij meer een 'lokalo'.

Onder burgemeesters bestaan verschillende voorkeuren. De ene burgemeester is voor centrale, landelijke sturing, maar dan selectief of selectie-

ver, andere pleiten voor meer globale landelijke sturing op hoofdlijnen met een grote ruimte voor lokale inkleuring. Politiek-bestuurlijk is er consensus dat de politie zich niet uitsluitend moet richten op de afspraken in het convenant. Politiewerk is breder.

Bestuurlijk gezien was een belangrijk uitgangspunt van het prestatieconvenant dat de targets zouden worden gehaald binnen de prioriteiten die gemeenten stellen.

Het prestatieconvenant is op initiatief van de korpsbeheerder aangevuld met een regioconvenant inzake lokaal veiligheidsbeleid tussen politie, Openbaar Ministerie en gemeenten, als reactie op de sterkere landelijke sturing. Gemeenten dienden te worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor lokaal veiligheidsbeleid, volgens de korpsbeheerder. Dit convenant was ook bedoeld als signaal dat de politie hier in mee moest gaan, niet in een regierol overigens, en zich niet uitsluitend met repressie moest bezighouden. Er moest aansluiting blijven met de integrale aanpak van onveiligheid. Dit besef leeft regiobreed.

Raadsleden hebben bijna allen een uitgesproken voorkeur voor een verbindende politie, met een hechte lokale verankering in het veiligheidsbeleid.

Onder maatschappelijke stakeholders is het beeld divers. Sommige pleiten voor meer lokale verankering, met name in de jeugdzorg en het lokaal veiligheidsbeleid, andere, bijvoorbeeld uit het bedrijfsleven voor meer bedrijfsmatige sturing en resultaatgerichtheid. Maatschappelijke stakeholders benadrukken wel het belang van het functioneren van de politie in bestaande netwerken. Bij enkelen bestond scepsis over te veel centrale sturing. Hoewel het als positief werd aangemerkt om meer gericht te werken aan prestatieverbetering, vond men maatwerk doorgaans belangrijker. Elke regio is per slot van rekening anders. Als het onevenredig veel meerwerk kost om de landelijke targets te halen, kun je die energie beter op andere zaken richten. Voorkomen moet worden dat randstedelijke problemen maatgevend worden voor andere regio's. Afspraken moeten worden gemaakt op het juiste niveau. In de regio is de nodige kennis aanwezig van lokale problemen. Politiezorg moet inspelen op de behoeften in de regio. Er zijn geen uitgesproken tegenstanders van prestatiesturing binnen de regio.

Haaglanden

Binnen de korpsleiding van politie Haaglanden wordt verschillend gedacht over de kosten en baten van prestatiesturing. De korpschef is een groot voor-

stander. Het stelsel van prestatieafspraken heeft hij gebruikt als een kans zijn opvattingen over sturing door te zetten in het korps. Veel politiewerk is volgens hem meetbaar als productie. Door gericht werken aan targets en door succes boeken, ontstaat veel energie en motivatie in het korps. Het prestatievermogen neemt zo toe. Daar zat veel rek in. Deze omslag gaat wel gepaard met meer repressief optreden. Anderen in het korps zijn sceptischer.

De hoofdofficier vindt dat prestatieafspraken geleid hebben tot verbetering van de relaties en dat met de prestatieafspraken in de hand de sturingsmogelijkheden zijn versterkt, in combinatie met meer en krachtiger interne sturing in het korps. Niet de inhoud van het beleid is veranderd, maar de instrumentatie. De prestatieafspraken zijn wel te grofmazig en moeten worden verfijnd, anders treden onvoldoende verschuivingen op in het werk. De prestatieafspraken zijn onmisbaar in verband met de aanpak van veelplegers. In deze ketenaanpak stuurt het Openbaar Ministerie de politie op basis van aantallen.

De korpsbeheerder relateert de betekenis van prestatieafspraken als instrument voor bestuurlijke sturing van het korps. Zij zijn een instrument naast en temidden van andere instrumenten. De betekenis moet niet verabsoluteerd worden. Andere belangrijke oriëntatiepunten zijn de lokale veiligheidsplannen, gemeentelijke prioriteiten, en bij de jeugd de 'doorstromers' en veelplegers.

Er is eenheid en overeenstemming in de driehoek over de koers, zij het dat er wel accentverschillen bestaan. De korpschef is vooral gericht op de prestaties van het korps, de hoofdofficier ziet prestatieafspraken vooral als controle-instrument en de korpsbeheerder als instrument om resultaatgericht aan kerntaken te kunnen werken en om afspraken te bewaken. Bij de korpschefs en hoofdofficier, in die volgorde, zijn bedrijfsmatige politie leidend, bij de korpsbeheerder eerder selectieve politie. Top-downsturing is belangrijk voor de driehoek ter versterking van de regionale sturing.

Bestuurders in de regio zien prestatiesturing als een correctie op gebrek aan transparantie en bestuurbaarheid van de politie.

Raadsleden zien graag dat de politie meer gestuurd wordt op basis van lokale problemen. Buiten de centrumgemeente bestaat het gevoel dat Den Haag als centrumgemeente een onevenredig groot deel van de politiecapaciteit opslurpt.

In de jeugdhulp vindt men prestatiesturing in combinatie met aandacht voor doorlooptijden en aantallen onmisbaar en een goed instrument voor de ketensamenwerking rondom jeugd en jeugdige veelplegers. Ook op het

gebied van geweld binnenshuis wordt prestatiesturing als zinvol en bruikbaar gezien. In het lokaal veiligheidsbeleid in Den Haag moest een achterstand worden weggewerkt op de politie. Prestatieafspraken en prestatie-indicatoren helpen de gemeente daarbij. Milieuhandhavers zijn sceptisch over prestatiesturing op milieugebied, maar zijn wel voorstander, omdat zo aandacht voor milieu wordt geborgd.

Andere maatschappelijke stakeholders, zoals het bedrijfsleven, eisen van de politie dat zij betrouwbaar is, haar afspraken nakomt, duidelijk aangeeft wat wel en niet kan, en efficiënt en resultaatgericht werkt. Dit veronderstelt een zakelijke en bedrijfsmatig werkende politie.

Rotterdam-Rijnmond

De korpsleiding is een uitgesproken voorstander van prestatie- en resultaatsturing, maar wel in combinatie met programmasturing, inbedding in lokaal veiligheidsbeleid en intensieve ketensamenwerking. De gemeente moet als regisseur fungeren. Detailsturing door de ministers wordt afgewezen. Eenzelfde voorkeur hebben het Openbaar Ministerie en de rechtbank. Er dient ruimte te zijn voor lokale inkleuring en koppeling aan de doelstellingen van het gemeentelijk college.

De korpsbeheerder is een voorstander van prestatiesturing bij de politie. Het geeft bestuurders een goed sturingsinstrument. Nu zijn er doelen die bereikt moeten worden. Het maakt besturen uitdagender, zeker als prestaties ook nog eens met elkaar kunnen worden vergeleken, zoals gebeurt met de Rotterdamse Veiligheidsindex.

Ook de burgemeesters zijn voor prestatiesturing, of neutraal, maar ze zijn tegen nationale politie en een nieuwe politie reorganisatie.

Bestuurders van kleinere gemeenten (en dat zijn eigenlijk alle andere gemeenten dan Rotterdam) in de regio zijn meer ambivalent. Zij vinden dat te veel gewicht in sturing ligt bij de korpsbeheerder en dat zijzelf te weinig invloed hebben op de regionale sturing. Zij zijn geen tegenstanders van prestatiesturing. Hun ambivalentie heeft betrekking op het stelsel van prestatieafspraken. De ijkpunten in hun beoordeling zijn het risico van landelijke politie en de ruimte die overblijft voor het eigen, lokale veiligheidsbeleid.

Lokale politiek-bestuurlijke stakeholders stellen de aanspreekbaarheid en beschikbaarheid van de politie op lokaal niveau centraal, als partner in een samenhangende lokale aanpak van problemen. De politie mag niet losgekoppeld worden van de lokale samenleving. Prestatiesturing en afspra-

ken worden vooral vanuit dit perspectief beoordeeld. Raadsleden hebben weinig greep op de prestatieafspraken. Hun oordeel varieert, afhankelijk van gemeentegrootte en of er een duidelijk lokaal veiligheidsbeleid is. Burgemeesters en raadsleden hebben doorgaans minder op met bedrijfsmatige en selectieve politie. Raadsleden hebben mixed feelings: er zijn voor- en tegenstanders. Voor bijna alle raadsleden geldt dat effecten op veiligheid en het veiligheidsgevoel van burgers de belangrijkste ijkpunten zijn voor de beoordeling van prestatiesturing en prestatieafspraken.

Veel maatschappelijke stakeholders zijn voor prestatiesturing of zien het tegenwoordig als onvermijdelijk en onontkoombaar. Velen zien het ook als winst voor de politie, voorzover ze daar een opvatting over hebben. Dat heeft niet iedereen. Er zijn weinig uitgesproken tegenstanders van prestatiesturing als principe. In het algemeen heeft prestatiesturing zich een duidelijke en onomstreden plaats verworven. Er zijn nog maar weinig principiële tegenstanders.

Stakeholders in de haven zijn uitgesproken voorstander van prestatiesturing. Dat geldt ook voor de brandweer, milieuhandhavers bij de provincie en een gemeente, voor actoren in het lokaal veiligheidsbeleid en de veiligheid in Rotterdam, het bedrijfsleven, het openbaar vervoer, het betaald voetbal en de jeugdhulpverlening. Andere hulpverleners maken meer voorbehoud.

Ook in het bedrijfsleven is oog voor problemen en dilemma's die ontstaan met de toepassing van het principe. Het draagvlak voor prestatieafspraken is groter naarmate ze betrekking hebben op als gezamenlijk ervaren problemen.

Prestatieafspraken moeten een duidelijke relatie hebben met veiligheid. Zij moeten doelen dienen die iedereen begrijpt en er moet een visie aan ten grondslag liggen.

Zuid-Holland-Zuid

Door de bank genomen zijn stakeholders bij de politie, het Openbaar Ministerie, het bestuur en de lokale politie positief tot gematigd positief over prestatiesturing. Ook in dit opzicht bestaat een aanzienlijke consensus. Gedetailleerde landelijke sturing van de politie wordt vrij algemeen afgewezen, ook door het Openbaar Ministerie. De hoofdofficier is eerder voorstander van een globaal raamwerk, met meerjarendoelstellingen en ruimte voor regionale en lokale verfijning. Prestatiesturing moet niet alleen van buitenaf opgelegd worden, maar van binnenuit komen en draagvlak hebben.

Bestuurders in de regio gaan uit van vertrouwen in lokaal beleid en ervaren intensieve landelijke sturing als een motie van wantrouwen aan hun adres.

Voor de korpschef was vergroting van het prestatievermogen een belangrijke doelstelling. Daarin werd opsporing belangrijker. Daarvoor was het nodig correctie aan te brengen in het GPF-concept, waarin voortaan meer gestuurd moest worden. Terug naar kerntaken was nodig, omdat de politie werd overvraagd. Daarnaast moeten andere partijen worden geactiveerd. Dat past in de ontwikkeling van het korps, maar ook in de tijdgeest, evenals het gebruik van cijfers voor verantwoording van resultaten. Aan dit soort bewegingen kan de politie zich niet onttrekken volgens de korpschef.

Het toegenomen accent op verbetering van de veiligheid, resultaatsturing, de noodzaak van het boeken van zichtbare resultaten en een zwaarder accent op repressie worden ook door bestuurders breed gedeeld. Zij zijn voorstander van prestatiesturing. Het botst niet met hun beeld dat lokale sturing belangrijker is dan sturing vanuit landelijk niveau, die volgens hen veel kenmerken heeft van 'sturing op onbenulligheden'.

Raadsleden zijn doorgaans positief over prestatiesturing, omdat cijfers hen handvatten geven voor sturing en inzicht of afgesproken doelstellingen worden bereikt. Bovendien wordt de politie zo meer gericht op haar belangrijkste taken.

Ook maatschappelijke stakeholders zijn doorgaans positief over prestatiesturing bij de politie, zij het dat daar hier en daar ook scepsis bestaat, zowel over het principe als over de uitwerking. Veel stakeholders benadrukken het belang van de uiteindelijke effecten van prestatiesturing en van prestatieafspraken voor hun beoordeling. Sommigen, vooral in de hulpverlening, zijn negatief. Zonder uitzondering leeft het besef dat prestatiesturing niet alleen bij de politie gebruikt wordt, maar vrij algemeen verspreid is. Het is een brede beweging, waar nauwelijks aan te ontkomen valt. De waardering kan wel uiteenlopen, zo blijkt.

Midden- en West-Brabant

Het prestatiecontract is voor de korpschef belangrijk als instrument om resultaatgericht te werken. Het moet nadrukkelijk gekoppeld worden aan zingeving. Ook voor de hoofdofficier is het convenant belangrijk. Hij wordt op prestaties afgerekend door de procureurs-generaal. Prestatieafspraken passen ook in zijn sturingsopvattingen.

Voor de korpsbeheerder vereenvoudigen de prestatieafspraken de relatie met de politie. Hij ziet ze primair als een instrument waar de politiek behoefte aan had. Over de werking is hij sceptisch. Hij hecht meer aan sturing van de politie vanuit een nadrukkelijk lokaal veiligheidsbeleid met concrete targets.

Burgemeesters in de regio zijn niet ten principale tegen prestatiesturing. Het draagt bij aan transparantie en een betere verantwoording. Hun voornaamste klacht betreft de geringe invloedsmogelijkheden van individuele burgemeesters op het regionale korpsbeleid. Daarnaast leven er bij hen bezwaren tegen het huidige stelsel van prestatieafspraken, dat te gedetailleerd zou zijn, waardoor de plaatselijke sturing in het gedrang komt. Een burgemeester spreekt van een wangedrocht.

Raadsleden zijn niet tegen prestatiesturing, mits van toepassing op concrete lokale prioriteiten. Zij hebben doorgaans voor hun gevoel weinig invloed op de sturing van de politie.

Maatschappelijke stakeholders hebben geen principiële bezwaren tegen prestatiesturing. Het bedrijfsleven is voorstander. Sommige andere stakeholders vinden de toegevoegde waarde van prestatiesturing betrekkelijk.

4.3 Sturingsmodellen in de regio's

Welke sturingsmodellen worden in de regio's in dit onderzoek gehanteerd, hebben zich hierover botsingen voorgedaan in de regio en in hoeverre is sprake van continuïteit, bijstelling of een breuk met eerdere sturingspraktijken?

Flevoland

Politie Flevoland is meer gericht op justitie dan op het bestuur. De meest expliciete sturing betreft de justitiële taken. In Flevoland heeft het Openbaar Ministerie het makkelijker dan het bestuur, omdat de politie vrij sterk op strafrechtelijke handhaving gericht is. Anderzijds is het korps georganiseerd op basis van generale taakstelling en gebiedsgebonden werken. Politiek-bestuurlijk is de regionale sturing, met name vanuit de driehoek, dominant. Lokaal wordt soms te weinig tegenwicht geboden. Wel in de vorm van de decentrale organisatievorm van het korps, maar niet door gemeenteraden. De gebiedsgebonden organisatie van politie Flevoland biedt een belangrijk tegenwicht tegen al te nadrukkelijke regionale sturing. Dat

duidt erop dat er ook veel continuïteit is, ondanks veranderingen in sturing. Daar gaat een dempende werking vanuit.

Het korps heeft in korte tijd een forse omslag gemaakt in termen van sturingsfilosofie en sturingsconcept. Er vindt nadrukkelijk sturing plaats op de afspraken in het regioconvenant. Binnen het korps is deze sturing belangrijk geworden. Maar politiek-bestuurlijke sturing in de regio is breder. Ook op eigen beleidsspeerpunten. Bovendien wordt ook gestuurd op lokaal veiligheidsbeleid. Het streven was Flevolandse veiligheidspartners te betrekken bij de realisatie van de resultaatafspraken en dus een brede invloed te geven aan het prestatieconvenant. De regierol van de gemeente heeft hier een nadrukkelijke plaats. De overweging daarbij was dat het regionaal convenant vooral repressief was gericht en er te weinig aandacht was voor preventie. Er is kortom eerder sprake van bijsturing van bestaand beleid, zeker niet van een breuk.

De prestatieconvenanten zijn gebruikt als een momentum om reeds in gang gezette ontwikkelingen in de sturing kracht bij te zetten. Het prestatieconvenant was geen breuk met bestaande sturingspraktijken. Het is eerder gebruikt en ingepast in lopende ontwikkelingen. Het contract, op basis waarvan de korpschef is aangesteld, is wel prestatiesturing, maar was een eigen, regionaal initiatief van de driehoek. In de driehoek bestaan geen verschillen van inzicht over de sturing van het korps en de plaats van prestatiesturing. In de regio hebben zich geen heftige conflicten voorgedaan over het meest passende sturingsmodel. Er bestaan wel verschillen in preferenties.

Haaglanden

De sturing op hoofdlijnen vanuit de regio is dominanter geworden, nadrukkelijker top-down gericht dan voorheen, in combinatie met het realiseren van concreet geformuleerde target. Er blijft ruimte om op decentraal niveau een eigen invulling te geven. Het bredere strategische beleidskader is intact gelaten. De sturing op volumes heeft het idee van bedrijfsmatige politie als achtergrond. Inbreng van buitenaf vindt plaats in de vorm van informatie die binnenkomt via het concept van Informatiegestuurde Politie. Dit is sterk gekleurd door het gedachtegoed van het New Public Management. Ook wordt ruimte gegeven aan invloeden van buitenaf door politiek en bestuur en maatschappelijke partners.

Intern heeft sturing veel aan betekenis gewonnen, onder meer door *compare and contrast*, zonder overigens het idee van Compstat geheel omarmd

te hebben, zoals in Rotterdam-Rijnmond gebeurt. Het streven is gericht op inpassing van politiebeleid in lokaal veiligheidsbeleid, onder de expliciete regie van de gemeente

Er is eenheid en overeenstemming in de driehoek over de koers, zij het dat er accentverschillen bestaan. De korpschef is vooral gericht op de prestaties van het eigen korps, de hoofdofficier ziet prestatieafspraken vooral als controle-instrument en de korpsbeheerder gebruikt ze om resultaatgericht aan kerntaken te kunnen werken en om afspraken te bewaken.

In de sturing van het korps zijn significante veranderingen opgetreden. Er is sprake van een kanteling in de richting van prestatie- en resultaatgericht werken. Hier waren niet uitsluitend de prestatieafspraken debet aan. Er bestond een eigen dynamiek in het korps en de driehoek, voordat sprake was van prestatieafspraken met de minister. De korpsbeheerder was hier bepalend in. Onder de vorige korpschef was een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd, uit efficiencyoverwegingen. Het korps decentraliseerde. Dit leidde echter tot prestatieverlies, zo bleek uit de cijfers. Het korps moest meer presteren. De korpsbeheerder wenste meer nadruk op kerntaken en meer aandacht voor resultaten. Ook vond hij het belangrijk dat andere partijen hun eigen verantwoordelijkheid namen. Dat gold ook voor de hoofdofficier, die zelf korpschef werd, en voor zijn opvolger als hoofdofficier. Binnen de regionale driehoek bestaat consensus over de koers en de sturing van het korps. Deze ontwikkeling werd in gang gezet met het aantrekken van de nieuwe korpschef. Hij heeft een zichtbare omslag bewerkstelligd in de sturing. Het stelsel van prestatieafspraken heeft hij gebruikt als een kans zijn opvattingen over sturing door te zetten in het korps.

De sturing op de afspraken in het prestatieconvenant is dominant geworden in het korps. De korpschef is het gezicht van deze nieuwe ontwikkeling.

Veranderingen zijn gepaard gegaan met meer aandacht voor repressie. Deze ontwikkeling wordt verschillend gewaardeerd, zowel binnen als buiten het korps. Als prestatieafspraken al niet worden beschouwd als een breuk, dan toch minstens als een significante bijstelling of correctie van het beleid, maar wellicht minder qua inhoud dan qua sturingsstijl.

De prestatieafspraken van de politie hebben ook een nadrukkelijke doorwerking in de samenwerkingsrelaties en samenwerkingsketens van het korps, zij het dat de impact verschilt. Sturen op aantallen, doorlooptijden en andere kwantitatieve indicatoren is in een aantal samenwerkingsverbanden gemeengoed geworden. Het besef van onderlinge afhankelijk-

heid is groter geworden. Vooral in de ketenaanpak van jeugd en jeugdige veelplegers is de samenwerking geïntensiveerd en meer ketengewijs georganiseerd. Dat is een ontwikkeling die samenhangt met prestatiesturing.

Rotterdam-Rijnmond

De vorm die resultaatsturing heeft aangenomen, is gemodelleerd naar de wensen van de vierhoek, die hier eensgezind in is. Het dominante model in de regionale sturing is dat van top-down gerichte 'sturing op hoofdlijnen'. De achterliggende sturingsvoorkeuren zijn die van een bedrijfsmatige politie. Er wordt ruimte gelaten voor invulling van onderaf en van buitenaf, in de gebiedsgebonden politiezorg, in de ketensamenwerking en in de inkleuring van regionale targets. In de samenwerking in de verschillende ketens ziet de politie voor zichzelf een rol als aanjager. Zij neemt het voortouw om andere partijen aan te spreken hun eigen verantwoordelijkheid te nemen. In het stuurproces dient de politie een belangrijke rol te spelen, volgens de korpschef. Daarbij beperkt de politie haar rol tot wat zij ziet als haar kerntaken. In dit opzicht wordt een sturingsmodel gehanteerd waarin de politie een voorkeur uitspreekt voor een selectieve politie. Ook hier vindt sturing plaats op hoofdlijnen, ingegeven door een beperktere opvatting over wat de kerntaken zijn van de politie.

Intern wordt gedacht en gewerkt een vanuit het concept van informatiegestuurd politie en Compstat. Het korps gaat hier ver in.

Binnen de driehoek, of liever, de vierhoek bestond een *sense of urgency*, het gevoel vanuit een crisissituatie het vertrouwen van de bevolking te moeten terugvinden. Meer afstemming binnen de gehele veiligheidsketen, maar zeker tussen politie, justitie, bestuur en rechtbank, was een noodzaak. Het water stond tot de lippen. Er bestond een grote mate van overeenstemming over de noodzaak tot een strakkere interne sturing. Het korps was een eilandenrijk, met weinig sturing van bovenaf.

De korpsleiding spreekt van een paradigmaverandering in de sturing van de politie en van de veiligheid in Rotterdam. Hiermee werd tegemoet gekomen aan de roep om een strakkere sturing. Trefwoorden zijn programmasturing op veiligheid, sturing op resultaten, ketensamenwerking en een oriëntatie op kerntaken. Binnen de korpsleiding bestaat hierover overeenstemming.

In het korps werd een paradigmaverandering in sturing gerealiseerd. Dat gold ook voor de sturing van de veiligheid in met name Rotterdam. Hierover bestaat veel overeenstemming in de vierhoek. Het korps is veel

meer een eenheid geworden. De driehoek is hierin bepalend geweest, vooral de korpsbeheerder. Ook een nieuwe korpschef met eigen sturingsopvattingen die paste bij de Rotterdamse opvattingen over sturing van veiligheid en politie speelde een rol. Hij heeft overigens mede vormgegeven aan het Rotterdamse model. Maar de eerste aanzetten waren al gedaan. Trefwoorden zijn: programmasturing, resultaatsturing, ketenafstemming door volumeafspraken in combinatie met een oriëntatie op kerntaken in de samenwerking met derden.

Deze ontwikkelingen, ingegeven door een gevoel van urgentie, om verloren gegaan vertrouwen terug te winnen, waarbij met name door de korpsbeheerder gebruik is gemaakt van een momentum dat zich voordeed, worden gesteund in de politiek-bestuurlijke omgeving en bij het Openbaar Ministerie. Het korps heeft aan krediet gewonnen bij burgemeesters en raadsleden en Openbaar Ministerie. Er is meer eenheid en er wordt meer en zichtbaar beter gepresteerd. Het elan is terug.

Zuid-Holland-Zuid

Het dominante sturingsmodel in de regio heeft zich ontwikkeld van bottom-up gerichte sturing naar meer top-downsturing, die vooral gericht is op het realiseren van vooraf afgesproken, concrete regionale targets. Intern is de sturing groter geworden. De leiding zit dicht op het werk. De sturing is gericht op hoofdlijnen, de regionale doelstellingen. Wel wordt nog steeds vastgehouden aan belangrijke uitgangspunten van het korps, zoals het GPF-concept en is er ruimte voor sturing van buitenaf, maatschappelijk en politiek-bestuurlijk. Het korps is nog steeds decentraal georiënteerd. Het beeld van selectieve politie is leidend, maar dan wel *target-driven*. Bedrijfsmatigheid is eerder ondersteunend en minder pregnant. Ook in de ketensamenwerking, met name op het gebied van de lokale aanpak van onveiligheid, zijn elementen van selectieve sturing nadrukkelijk aanwezig.

In Zuid-Holland-Zuid is een koerscorrectie gerealiseerd. Deze bestaat uit het toenemende gewicht van opsporing en strafrechtelijke handhaving, meer repressie en een sterkere oriëntatie op het Openbaar Ministerie dan voorheen. Het gebiedsgebonden werken wordt meer van bovenaf gestuurd en er is meer prestatie- en resultaatsturing, met concrete targets, in combinatie met selectievere samenwerking in de ketens en activering van andere partijen. De korpschef is voor onze stakeholders het gezicht van deze veranderingen. Voor deze veranderingen bestond een groot draagvlak bij de regionale driehoek en bij bestuurders in de regio. De politie is overvraagd.

en moet keuzes maken. Vandaar dat het korps een terugtrekkende beweging maakt. De korpschef heeft gebruikgemaakt van de prestatieafspraken om zijn sturingsopvattingen door te zetten. Maar het convenant en prestatieafspraken pasten in een ontwikkeling die in de regio al eerder was ingezet, voordat de prestatieafspraken van kracht werden.

In de beste tradities van de politieregio zijn deze veranderingen geleidelijk geïmplementeerd, met weinig sturingsperikelen, op basis van consensus en met de volledige steun van de driehoek. De prestatieafspraken hebben niet echt iets nieuws gebracht, zo is het gevoelen. De veranderingen waren al gaande. Er was een eigen dynamiek. In die zin is er veel continuïteit.

In de driehoek lijkt ieder op zijn eigen wijze en uit eigen motieven voorstander van meer decentrale ruimte bij invulling van de landelijke prestatieafspraken.

Midden- en West-Brabant

Het korps slaagt erin prestatiesturing te incorporeren in zijn eigen wijze van werken en de bestaande sturingsstijl. Het houdt vast aan zijn eigen filosofie, waarin gebiedsgebonden werken centraal staat, maar wel binnen strakkere centrale sturing en regie binnen het korps. Intern is de sturing meer top-down geworden, mede door toepassing van het idee van informatiegestuurde politie. Prestatiesturing heeft daarin een plaats gekregen, zonder door te slaan, maar met verstand in het besef dat niet alles in cijfers is te vatten. Het korps houdt vast aan een brede politietaak. Opsporing én gebiedsgebonden werken. De verbinding met de directe omgeving en het werken in wijken wordt gekoesterd. De burger staat nog steeds centraal, ook in de nieuwe korpsvisie.

De sturing door de regionale driehoek is nogal direct, gericht op het minimaliseren van bureaucratie en het informeel regelen van zaken. Pragmatisme overheerst. Er is ruime voor maatwerk, iets wat samenhangt met de diversiteit in de regio. Er bestaat overeenstemming in de driehoek over de koers van het korps.

Er lijkt meer sprake van continuïteit dan van verandering als gevolg van de prestatieafspraken. Al langer waren processen gaande van afstemming van bestuurlijke en justitiële prioriteiten binnen een beleidscyclus. Ook was er al aandacht in de sturing van het korps voor prestaties en de inhoud en kwaliteit van het werk. Continuïteit wordt mogelijk gemaakt omdat er voldoende capaciteit is om zowel aandacht te besteden aan de aan-

pak van de georganiseerde criminaliteit, de middencriminaliteit als het gebiedsgebonden werken. Er lijkt eerder sprake te zijn van het verleggen van accenten, die wellicht ook zijn ingegeven door de bredere trend naar meer repressief werken en een oriëntatie op kerntaken. Sommige hulpverleners spreken van een bijstelling van het politiebeleid en een enkele bestuurder zelfs van een trendbreuk.

Als in de regio sprake was van trendbreuken, hebben die zich vooral voorgedaan in het lokale veiligheidsbeleid in Tilburg. De steekpartij waarbij een jongen werd doodgestoken en het daaropvolgende rapport van Fijnaut plaatste het probleem van de gebrekkige sturing en integratie van het lokale veiligheidsbeleid op de agenda en daarmee ook de rol en de bijdrage van de politie (Commissie Fijnaut, 2003).

4.4 Effecten en risico's van prestatieafspraken

In deze paragraaf gaan wij in op de effecten en risico's die de stakeholders van de politie in dit onderzoek waarnemen. Hierin maken wij een onderscheid tussen enerzijds politiewerk en de politieorganisatie en anderzijds effecten en risico's in de samenwerkingsketens.

Flevoland

Werk en organisatie

Bij bestuurders bestaat het inzicht dat de prestatie-indicatoren zichtbaar maken of en hoe goed de politie haar werk eigenlijk doet. Bovendien kunnen de resultaten in de tijd en met andere korpsen worden vergeleken, zodat inzicht ontstaat in het prestatievermogen. Ook richten ze het werk op afgesproken speerpunten. Het korps is taakbewuster geworden, omdat het op resultaten wordt afgerekend.

Een door velenesignaleerd negatief effect van de prestatieafspraken is de opstelling van het korps in de verkeershandhaving. Strikt genomen gaat het niet om afspraken uit het regioconvenant, maar om afspraken met de landelijke verkeersofficier. Het korps gaat voor gemakkelijke verkeersboetes, 'stekkie schrijven', waarmee de verkeersveiligheid niet wordt vergroot. Bestuurders en raadsleden vinden dat hiermee middelen tot doelen worden verheven. Voor hen gaat het uiteindelijk om effecten op de veiligheid en de veiligheidsgevoelens van burgers. Daarnaast vinden

zij dat de politie zich hiermee onttrekt aan lokale prioriteiten in het verkeer.

Dat geldt ook voor processen-verbaal in het algemeen. Er wordt niet meer gewaarschuwd, maar direct geverbaliseerd vanwege de prestatieafspraken, zonder oog voor de context. Anderen vinden dit een winstpunt, omdat mensen zo krachtiger worden aangesproken op hun gedrag in de publieke ruimte. Het werkt ook normbevestigend.

De prestatieafspraken dragen ertoe bij dat de hulpverlening door de politie wordt geminimaliseerd. Er ontstaat minder aandacht voor preventie en pro-actieve taken. Deze tellen immers niet mee voor de prestatieafrekening. Dat wordt gezien als een risico.

Als een ander risico wordt gezien dat burgers dubbel worden gestraft, omdat de politie haar bonus niet krijgt bij slecht presteren. Dit doet zich echter niet voor, omdat prestatieafspraken dermate weinig ambitieus zijn geformuleerd dat elk korps zijn bonus krijgt.

Deze situatie kan wel in de hand werken dat de politie zich alleen beperkt tot die prestaties waar zij extra geld voor krijgt. Er gaat geen prikkeling van uit. In Flevoland is er een reële kans dat dit effect wordt versterkt door de sterk autonome groei in de provincie, die maakt dat de stijgende aantallen in convenanten gemakkelijk kunnen worden gehaald zonder feitelijke prestatieverbetering.

Een mogelijk risico is ook dat een systeem van prestatiesturing zal leiden tot paradoxen: steeds meer registreren en bureaucratiseren tot het werk eronder gaat lijden.

Samenwerking Openbaar Ministerie

Prestatieafspraken leiden volgens de betrokkenen tot eenzijdigheid in sturing van politiewerk door het bestuur en het Openbaar Ministerie. Het moet ook gaan om kwaliteit en effectiviteit. Cijfers en aantallen alleen zijn niet voldoende voor een adequate sturing. Ze werken wel strategisch gedrag in de hand.

De gerichtheid op aantallen processen-verbaal stelt het Openbaar Ministerie voor problemen in de verwerking. Er vindt te weinig sturing plaats op bulkzaken, zowel bij het Openbaar Ministerie als bij de politie. Er ontstaan dilemma's voor Openbaar Ministerie en politie. Het korps wil doorrechercheren om het oplossingpercentage op te schroeven. Ook kan zij zo meer en beter terugkoppelen naar burgers over hun zaken. Voor het Openbaar Ministerie draagt dit niet bij aan zijn werk. De gerichtheid op een ho-

ge output gaat daarbij niet goed samen met een hoge kwaliteit van de processen-verbaal. Er ontstaat kwaliteitsverlies, overigens niet alleen als gevolg van prestatiedruk.

Politiek-bestuurlijk

Bestuurders in de regio zien als ongewenst effect van prestatieafspraken de opstap naar nog meer landelijke sturing en daarmee ontvlechting van de politie uit de lokale context. Burgemeesters en gemeenteraden komen op afstand te staan.

Prestatieafspraken dragen niet bij aan meer invloed van raadsleden op de vaststelling van de prioriteiten in het politiebeleid. Deze invloedsmogelijkheden worden als gering ervaren. Dat heeft ook te maken met een afhoudende opstelling van burgemeesters inzake politiebeleid. Ook het dualisme speelt naar hun zeggen een rol. Hun informatiepositie inzake de politie is verslechterd, zo is hun indruk, zonder overigens te spreken van een expliciete relatie met prestatieafspraken.

Maatschappelijk

De lokale aanpak van veelplegers en de inbreng van gemeenten komt in het gedrang door de justitiëring in de landelijke aanpak en de daarop geënte prestatieafspraken. Ook bezuinigingen op de jeugdzorg, het terugtrekken van de politie op kerntaken en de gemeente die haar regierol niet speelt, hebben invloed. Op werkvloerniveau is er een onveranderd goede samenwerking tussen hulpverleners en schoolagenten.

Prestatieafspraken worden in de gemeenten als meer sturend gezien voor politiewerk dan de prioriteiten van het lokale veiligheidsbeleid. Dit komt ook omdat de gemeente haar regierol onvoldoende invult. De combinatie van prestatieafspraken en een oriëntatie op kerntaken heeft als reëel risico dat er gaten vallen in de veiligheidsaanpak.

Prestatieafspraken zijn niet van invloed op de samenwerking tussen het bedrijfsleven en de politie in Flevoland. Deze is in de loop der jaren geïntensiveerd. Er bestaat veel waardering voor de prestatiegerichtheid en de coöperatieve houding van het korps.

Haaglanden

Werk en organisatie

De sturing heeft intern aan kracht gewonnen. Prestatiesturing maakt een einde aan hobbyisme in het korps. De prestatieafspraken leiden tot een geconcentreerde inzet van de politie met veel effect en resultaat. Er wordt efficiënter gewerkt en er wordt veel beter gepresteerd op resultaten die de aandacht krijgen, ook door meer interne competitie. Het potentieel aan prestaties wordt nu beter benut. Het vergroot de eenheid in het politietoetreden. Prestatiesturing enthousiasmeert dienders en beïnvloedt hun professionele houding. School- en wijkagenten hebben echter moeite erkenning voor hun werk te vinden. Het risico is echter ook dat het macho-element wordt versterkt.

De politie beperkt zich meer en meer tot haar kerntaken. Zij nam in het verleden taken op zich die door anderen verricht moeten worden. On-eigenlijke taken worden afgestoten, bijvoorbeeld naar de gemeenten of naar hulpverlenende instellingen.

Her politietoetreden is repressiever geworden, met het risico van doorslaan. Vooral in de omgeving van de 'zachte politietaken' wordt dit ervaren als verlies. Niet iedereen is van mening dat van doorslaan sprake is. Sommigen vinden het optreden van de politie op straat harder geworden. Er wordt meer geverbaliseerd en minder gewaarschuwd.

Er treden ook andere verschuivingen op. De aandacht voor kwaliteit in politiewerk, lange tijd een dominante ontwikkeling in het werk, is vervangen door een gerichtheid op aantallen. Ook bestaat het risico van 'verfluting'. Eenvoudiger zaken worden het eerst opgelost. Maar het is voornamelijk een gevaar voor de toekomst, als andere – minder zichtbare – aspecten van het politiewerk onder druk komen te staan, zoals het gericht werken op hotspots en de bestrijding van de zware criminaliteit (daar heeft immers niemand in de regio zichtbaar last van).

Prestatiesturing kan behalve tot de verkeerde aanpak van problemen ook leiden tot het aanpakken van verkeerde problemen. Het korps wil echter nadrukkelijk de prestatieafspraken inpassen in een contextuele benadering. Anderzijds krijgen zaken als criminaliteit op bedrijventerreinen en winkeldiefstallen meer prioriteit.

Prestatiesturing leidt tot meer aandacht voor efficiency en stimuleert het zoeken naar efficiencywinst in politie-inzet, zoals bij voetbalwedstrijden. Maar prestatieafspraken meten geen prestaties op het gebied van de

handhaving van de openbare orde, in Den Haag een kerntaak bij uitstek. De prestaties in het bestrijden van voetbalvandalisme leveren geen streepjes op. Dat is een risico.

Een negatief effect is het najagen van boetes. Niet altijd is er een relatie met de veiligheidsproblematiek. Dit is een vorm van middelenemancipatie.

Bovendien maken prestatieafspraken politieprestaties kwetsbaar voor manipulatie. Het veiligheidsgevoel is gevoelig voor incidenten en actuele ontwikkelingen.

Prestatiesturing kan creatieve oplossingen in de hand werken, maar deze kunnen tegelijkertijd een structurele aanpak doorkruisen (vergelijk de afspraken met GAMMA in Den Haag over de aanpak van winkeldiefstallen: deze kunnen de integrale aanpak van veelplegers doorkruisen).

Er kunnen spanningen optreden tussen strategische sturing en operationele sturing, ofwel het idee van informatiegestuurde politie en prestatiesturing.

Samenwerking Openbaar Ministerie

De prestatieafspraken van het korps leiden tot volumeproblemen bij het Openbaar Ministerie. Er treedt verstopping op in de strafrechtketen. Verderop in de keten ontstaan afstemmingsproblemen, bij het Openbaar Ministerie, de reclassering, de jeugdzorg en de rechtbank. Er ontstaat ook een dreigend tekort aan cellen.

Het Openbaar Ministerie vindt de prestatieafspraken in hun huidige vorm een grofmazig instrument. Het gaat niet alleen om aantallen, maar ook om zwaarte, prioriteit en relevantie van zaken. De politie ging te veel voor de gemakkelijke zaken. Tussen Openbaar Ministerie en politie doen zich discussies (kwesties) voor over het toerekenen van prestaties van de politie (input- of outputregistratie).

Politiek-bestuurlijk

Politieprestaties zeggen volgens bestuurders weinig over alle politieprestaties en nog veel minder over de feitelijke veiligheidssituatie. Zij moeten in samenhang met andere instrumenten worden gebruikt.

De prestatieafspraken bieden bestuurders een handvat voor sturing aan de hand van de getallen. Die ontbraken vroeger. Nu spreken partijen elkaar aan op de gemaakte afspraken. De landelijke prioriteiten komen overeen met de regionale en de lokale, volgens deze burgemeester. De lokale problemen moeten wel verfijnd worden als lokaal sturingsinstrument, maar

die ruimte is er nu nog. Straks, in een nieuw bestel met nog meer landelijke sturing, gaat die ruimte verdwijnen, zo is de inschatting van enkele burgemeesters.

Bovendien bestaat het gevaar dat de aanpak van de politie losraakt van die van het gemeentelijk apparaat. Sommige bestuurders ervaren prestatieafspraken als staande op gespannen voet met integraal en effectief lokaal veiligheidsbeleid. De ruimte voor een structurele aanpak wordt kleiner, door de druk van prestatieafspraken.

Burgemeesters van niet-centrumgemeenten hebben weinig invloed op de sturing van de politie. Gemeenten hebben het nakijken. Ze ervaren ook een gebrekkige informatiepositie. Informatie van de politie voor burgemeesters is te veel toegesneden op verantwoording aan de minister en te weinig op lokale sturing. Het ontbreekt aan verfijning. Anderen klagen over een teveel aan informatie.

De politie getroost zich veel moeite gemeenteraden te betrekken bij politiebeleid en politiewerk. Maar zonder veel succes. Raadsleden vinden de prestatieafspraken niet bijdragen aan hun invloed op de politie. Deze ervaren zij sowieso als zeer gering, hoewel de politie wel openstaat voor signalen uit de raad. Daarbij komt dat de meeste aandacht uitgaat naar de prestaties van Den Haag als centrumgemeente. Volgens raadsleden in kleine gemeenten versterken prestatieafspraken de macht van Den Haag, als landelijke actor en als centrumgemeente. De prestatieafspraken overstijgen het niveau van de gemeenten. Raadsleden hebben een slechte informatiepositie. Prestatieafspraken en de verantwoording hierover hebben hier niets aan verbeterd.

Maatschappelijk

Ondernemers vinden dat prestatiegerichte sturing en prestatieafspraken een gezamenlijke aanpak van veiligheid in de binnenstad hebben gestimuleerd. Zij geven veel voldoening en zijn een stimulans om door te gaan. De aanpak van jeugd en jeugdige veelplegers is geïntensiveerd. De rol van de politie is nog steeds heel nadrukkelijk. De jeugd is belangrijk voor de politie. Alle partners vinden de aantallen en de doorlooptijden in de keten belangrijk.

De doorstroming in de aanpak van jeugd en jeugdige veelplegers is veel beter geworden. De doorlooptijden zijn korter. Anderzijds staan wijzigingen naar bureau Halt onder druk.

Er zijn geen verschuivingen zichtbaar van moeilijke naar gemakkelijke

zaken. Tegelijkertijd is verfijning nodig, vanwege de noodzaak van meer kwaliteit van de aanpak. Dit vraagt meer aandacht. Landelijke afspraken doorkruisen regionale. Er bestaat enige bezorgdheid over het doorschieten van de politie in de aanpak van doorstromers als gevolg van prestatieafspraken. Prestatieafspraken in de ketensamenwerking rondom jeugd en veelplegers leiden tot meer uniformiteit in aanpak en tot minder willekeur.

Er bestaat veel waardering voor de voortrekkersrol van de politie en begrip voor het terugtrekken van kerntaken op het gebied van geweld binnenshuis. Er vallen echter gaten. De kwalitatieve aanpak en de hercontacten met daders staan onder druk als gevolg van prestatiesturing bij de politie en als gevolg van bezuinigingen in de zorgverzekering.

Scholen hebben soms moeite met de reductie van de taken van wijkagenten en van schoolagenten.

De prestatieafspraken met de politie helpen bij het lokaal veiligheidsbeleid. Maar een fixatie op cijfers is contraproductief. Het veiligheidsgevoel van burgers weegt zwaar. Bovendien is de relatie tussen prestatieafspraken en lokale veiligheid kwestieus.

Prestatieafspraken in combinatie met efficiëntieoperaties leiden tot botsingen met gemeenten, die jarenlang hebben geprofiteerd van een brede taakopvatting van de politie.

Op het gebied van lokaal verkeersbeleid staan preventie en de adviserende taak van de politie onder druk. Hiermee wordt een afbreukrisico gecreëerd voor de bereikbaarheid van de stad.

Op het gebied van milieu kunnen prestatieafspraken leiden tot een betere aansturing van de politie. Prestatieafspraken over aantallen processen-verbaal op milieugebied geven een impuls tot presteren. Maar ook werken zij het zoeken naar ontsnappingsroutes in de hand. De repressieve milieutaak krijgt meer aandacht dan de preventieve door de prestatieafspraken.

Rotterdam-Rijnmond

Werk en organisatie

De prestatieafspraken uit het convenant voegen op zich weinig toe, omdat zij algemener zijn dan de Rotterdamse prestatieafspraken die er al waren. Ze zijn overigens ook niet strijdig met elkaar. Aan de lokale afspraken ligt beleid ten grondslag dat draagvlak heeft. Prestatieafspraken moeten concreet worden ingevuld en een verfijning krijgen in samenspraak met justi-

tie, bestuur en samenwerkingspartners. Anders blijven het lege containers en wordt op lokaal niveau het werken aan de verkeerde problemen (want algemene, landelijke, geen specifiek lokale) in de hand gewerkt. Het stelsel bevat geen prikkels voor het prioriteren van aangebrachte zaken naar zwaarte en relevantie. Dit moet op het lokaal en regionaal niveau plaatsvinden. Hier zijn externe prikkels voor nodig, bijvoorbeeld een gevoel van urgentie. Dit zijn risico's van het stelsel, volgens de driehoek. Het stelsel werkt ook luiheid en een defensieve houding van korpsen in de hand. De prestatiebeloning wordt altijd uitgekeerd, omdat de lat erg laag ligt. Ook op individueel niveau werkt het niet, volgens sommigen.

Een positief effect van prestatieafspraken zijn betere resultaten. In het werk zijn significante verschuivingen opgetreden. Het korps presteert meer, beter en beter zichtbaar. Hiermee is een dalende trend gekeerd, die was ontstaan na de vorige reorganisatie. Zo is de pakkans toegenomen; het aandeel 'jeugd en geweld' in de totale productie is toegenomen. Dit soort effecten wordt door meerdere stakeholders gesignaleerd. De interne sturing is toegenomen: er kan gestuurd worden op volumes. Het heeft ook bijgedragen aan de terugkeer van elan in het korps en aan motivatie bij dienders. Door de resultaten van prestatiesturing ontstaat meer ruimte voor nieuwe taken van de politie.

Er treden echter ook andere verschuivingen op: verzakelijking en verschraving in de dienstverlening van de politie en harder optreden (niet meer waarschuwen, meteen verbaliseren).

Velen zien een groter gewicht voor repressie. Sommigen (extern) spreken van doorslaan, anderen (intern) zien nog voldoende ruimte voor 'andere dingen'. De waardering loopt uiteen. Extern is de waardering voor de toename van de repressieve politietaak doorgaans kleiner dan bij politie en Openbaar Ministerie.

De politie gaat vaker voor de 'gemakkelijke streepjes'. Dit is een ongewenst neveneffect. Er treedt doelverschuiving op, boetes en processen-verbaal worden een doel in zichzelf, zonder relatie met andere doelstellingen en de veiligheidsproblematiek. Vooral op het gebied van verkeershandhaving doet dit zich voor, met als gevaar imagoschade voor de politie en het gevaar van ontwrichting.

Prestatiesturing en informatiesturing kunnen een gebrek aan flexibiliteit in het politiewerk in de hand werken.

Prestatiesturing werkt een gerichtheid op cijfers in de hand, ten koste van minder zichtbaar, maar daarom niet minder relevant politiewerk.

Samenwerking Openbaar Ministerie

Als gevolg van resultaatsturing en volumeafspraken zijn in de justitiële keten de verwerkingscapaciteit van het Openbaar Ministerie en de zittingscapaciteit van de rechtbank toegenomen. Als gevolg van het succes zijn achterstanden weggewerkt en is de instroom van zaken zelfs afgenomen. In eerste instantie leidde het beleid van *zero tolerance* tot een stroom van simpele zaken naar de rechtbank, waardoor problemen in de planning ontstonden.

Politiek-bestuurlijk

Burgemeesters vinden dat de prestatiesturing heeft geleid tot een betere verdeling van politiecapaciteit in de regio. Wel hebben zij te weinig invloed op de regionale sturing van de politie en op de prestatieafspraken. Zij worden niet gehinderd door de prestatieafspraken in het werken aan lokale veiligheid. Het veiligheidsgevoel van burgers is voor bestuurders meer richtinggevend dan prestatiecijfers. Cijfers alleen zijn nooit voldoende. Hun informatiepositie ervaren zij als onvoldoende voor een goede sturing.

Raadsleden ervaren in het algemeen onvoldoende invloed op de sturing van de politie en op de targets in de prestatieafspraken. Dit wordt soms ook in de hand gewerkt door de houding van de burgemeesters. Ook voor raadsleden is het oordeel van bewoners doorslaggevender dan prestatieafspraken. Cijfers maken onvoldoende duidelijk of hun prioriteiten zijn gerealiseerd. Prestatieafspraken bieden geen handvat voor sturing.

Maatschappelijk

In de haven zien stakeholders de politieproducten duidelijker worden. Ook is meer samenwerking ontstaan door de aandacht voor efficiëntie in de bedrijfsvoering. De angst bestaat dat men moet gaan betalen voor politiediensten, vanwege de versobering in de dienstverlening.

De politie maakt tegenwoordig meer processen-verbaal op milieugebied op, zonder een duidelijke relatie met afgesproken beleid.

In het lokaal veiligheidsbeleid constateert men een eenzijdige oriëntatie op cijfers, die rapportagedrift in de hand werkt. Belangrijker is echter de inhoud. Eerst problemen analyseren, dan afspraken maken over de prestaties en niet andersom. Soms treedt spanning op tussen landelijke targets en wijkproblemen. Dan moet de politie noodgedwongen creatieve oplossingen bedenken.

In de aanpak van onveiligheid in het openbaar vervoer hebben prioriteitstelling en het werken met concrete targets vruchten afgeworpen. De politie gaat professioneel om met de convenantafspraken met de RET.

De ketensamenwerking met de hulpverlening is intensiever geworden door prestatiesturing. Tegelijkertijd verandert de aard van de samenwerking, omdat de politie zich richt op haar kerntaken en taken afstoot naar de hulpverlening. Dat leidt soms tot moeizame schakelingen en losse verbindingen, omdat oriëntaties uiteen gaan lopen. De politie richt zich meer op kortetermijnoplossingen. De hulpverleningszaak wordt afgebouwd. Op straat verhardt het politieoptreden tegen dak- en thuislozen als gevolg van prestatiesturing.

Er is meer aandacht voor de aanpak van jeugdproblemen, maar er treedt een verschuiving op naar repressie. De preventieve politietaken veranderen nadrukkelijk van karakter. Soms gaat de politie voor de gemakkelijke streepjes: winkeldieven in plaats van probleemjongeren.

Zuid-Holland-Zuid

Werk en organisatie

Als gevolg van de prestatieafspraken wordt er tegenwoordig meer gehandhaafd. Ook richten de prestatieafspraken de aandacht van het korps meer op het belang van opsporing en leiden ze tot een groter taakbewustzijn bij de politie. Prestatieafspraken hebben draagvlak op de werkvloer en ze leiden tot meer zaken, niet tot andere zaken.

Voor interne sturing zijn er echter te veel prestatieafspraken. Naast kwantitatieve zijn volgens de korpschef ook kwalitatieve afspraken nodig en vergelijkingen tussen korpsen. Bovendien moeten prestatieafspraken schakelen tussen nationale en lokale items. Dat gebeurt nu niet. Van de huidige prestatieafspraken gaat geen uitdaging uit. Bestuurders hebben bovendien liever prestatieafspraken over effecten op veiligheid.

Er treden verschuivingen op in het politiewerk. Volgens een aantal stakeholders verhardt het politieoptreden. Anderen zien duidelijker optreden, met als gevolg bijvoorbeeld een toename van het aantal processen-verbaal voor belediging van ambtenaren in functie. Ook wordt gesproken over het najagen van boetes door het pesten van burgers, zonder duidelijke relatie met veiligheid. Een groot deel daarvan vindt plaats in het verkeer. Dit kan leiden tot een negatieve spiraal bij burgers met gevaren voor de acceptatie van politie en veiligheidsbeleid.

Samenwerking Openbaar Ministerie

Volgens het Openbaar Ministerie dragen prestatieafspraken bij aan de stabiliteit in de instroom van zaken. Er dient wel meer kwaliteitscontrole aan de poort plaats te vinden, zodat uitval verderop in de keten wordt voorkomen. Prestatienormen en de vertaling daarvan in formules zijn niet altijd goed onderbouwd. Een gevaar van prestatieafspraken is volgens het Openbaar Ministerie de fixatie op eenmaal gemaakte afspraken. Er kan niet tijden lang op dezelfde zaken worden gestuurd.

Politiek-bestuurlijk

Volgens bestuurders schieten prestatieafspraken hun doel voorbij. Veel politiewerk is huis-, tuin- en keukenwerk dat lokaal moet worden behandeld. Prestatieafspraken zijn de voorbode van meer landelijke sturing, die niet gewenst wordt geacht.

Raadsleden zijn onvoldoende geïnformeerd voor adequate sturing van de politie op lokaal niveau. De frequentie is te laag en de cijfers zijn te weinig transparant. Cijfers alleen zijn bovendien onvoldoende voor sturing. Ook de houding van de burgemeesters speelt een rol. Wel ervaren raadsleden de politie als meer communicatief en open dan vroeger.

Maatschappelijk

De politie heeft moeite met het loslaten van de regierol in het lokaal veiligheidsbeleid. Prestatieafspraken moeten passen binnen lokale veiligheidsdoelen. Daar moet de politie mee leren omgaan. De prestatieafspraken doorkruisen niet het gemeentelijk beleid. Door de gerichtheid op kerntaken ontstaan wel discussies over taakafbakening, maar er vallen geen gaten in de aanpak van veiligheid. In de praktijk verzint de politie listen om het halen van de targets in te passen in de aanpak van wijkveiligheid.

De prestatieafspraken op het gebied van verkeer leiden tot meer en beter handhaven. Dit werkt door in het gedrag van burgers.

Prestatieafspraken hebben geleid tot meer en meer structurele aandacht voor jeugd en jeugdige veelplegers. De politie richt zich meer op samenwerking in de keten. Soms leidt de aandacht voor doorlooptijden tot het doorschieten van de prestatieafspraken.

In de samenwerking op het gebied van milieu zijn geen effecten merkbaar van de prestatieafspraken. De politie houdt zich aan de gemaakte werkafspraken.

Ook het bedrijfsleven merkt weinig van een veranderende houding van de politie als gevolg van prestatieafspraken.

Midden- en West-Brabant

Werk en organisatie

Prestatieafspraken hebben de interne sturing versterkt. Er wordt effectiever en efficiënter gewerkt. De sturing is ook zakelijker en gericht geworden. Dit draagt bij aan een mentaliteitsverandering. Prestatieafspraken motiveren dienders positief, maar voornamelijk de jongere. Prestatieafspraken zijn vooral een prikkel voor het management. De doorwerking naar de werkvloer wordt als van geringere betekenis gezien. De politie is harder en repressiever gaan optreden. Verkeershandhaving leidt tot veel irritatie en negatieve beeldvorming bij stakeholders ('ergernisbekeuringen'). Soms zien stakeholders bekeuringen geschreven worden om de aantallen te halen. Anderen vinden dat gemaakte afspraken moeten worden nagekomen en dat de kost voor de baat uitgaat.

Samenwerking Openbaar Ministerie

Het belang van opsporing is toegenomen. Er worden meer zaken aangedragen, zonder verlies in zwaarte. Het Openbaar Ministerie is gebaat bij de prestatieafspraken.

Politiek-bestuurlijk

Lokale bestuurders zien lokale prioriteiten in het gedrang komen door de versterkte en te gedetailleerde nationale sturing. Ook krijgen zij onvoldoende informatie op maat om hun rol als gezagsdragers te kunnen vervullen. Ze hebben voor hun gevoel te weinig invloed op de sturing van het regiokorps.

Raadsleden vragen zich af of er nog voldoende ruimte is voor lokale prioriteiten. Daarnaast zijn zij bezorgd over het publieke imago van de politie vanwege de onevenredige aandacht van de politie voor verkeersdelicten.

Maatschappelijk

Ondernemers verwelkomen de toegenomen aandacht van de politie voor criminaliteit op bedrijventerreinen en in winkels. Bureau Jeugdzorg constateert dat de aandacht van de politie voor jeugd is toegenomen.

Anderzijds merken stakeholders dat de politie zich in de samenwerking anders opstelt dan voorheen, selectiever en meer gericht op haar kerntaken.

In het lokaal veiligheidsbeleid heeft de politie soms moeite zich te schikken in de meer nadrukkelijke regierol van de gemeente.

Verwachtingen vooraf en bevindingen: analyse

5.1 Onderzoeksvragen en beoordelingskader

Prestatiesturing is de resultante van een sluipend proces van beleidscentralisatie, dat al een aantal jaren aan de gang is. Er is vergaande bemoeienis van de kant van de minister van BZK, niet alleen met het beheer van korpsen, maar ook steeds meer met de inhoud van beleid. Bovendien is deze sturing selectief en specifiek gericht op de bedrijfsvoering en de justitiële aspecten van de politietaak. Daarnaast is er een sterke gerichtheid op concrete en meetbare resultaten, die worden gebruikt om af te rekenen.

Dit onderzoek gaat over de vraag wat de gevolgen zijn van prestatiesturing en van prestatieafspraken voor de relaties van de politie met politiek-bestuurlijke en maatschappelijke stakeholders op lokaal en regionaal niveau.

Onderzoeksvragen

Wij hebben dit onderzoek uitgevoerd aan de hand van de volgende vragen.

- Welke modellen zijn denkbaar voor sturing en controle van politiewerk en van politieorganisaties; wat zijn in deze modellen de betekenis en de reikwijdte van prestatiesturing, stakeholderparticipatie en leervermogen?
- Welke effecten van prestatiesturing bij de politie kunnen op voorhand worden verwacht, gelet op ervaringen in andere sectoren en de lessen uit bestuurskundige literatuur?
- Welke beelden hebben stakeholders van de politie in hun regio?
- Welke sturingspreferenties hebben stakeholders en welke sturingsmodellen worden gehanteerd in politieregio's?
- Hoe beoordelen en ervaren stakeholders de effecten van de prestatiesturing; in hoeverre komen deze overeen met de verwachtingen vooraf?
- Hoe kunnen de bevindingen van dit onderzoek gebruikt worden voor verbeteringen in de samenwerking bij de aansturing van korpsen en in het stelsel van prestatieafspraken?

Aan de hand van de eerste twee deelvragen hebben wij een beoordelingskader ontwikkeld voor het beantwoorden van de derde, vierde en vijfde deelvraag. Hiervoor hebben wij veldonderzoek in vijf politieregio's uitgevoerd. De laatste deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 6.

Beoordelingskader

Sturing en sturingsmodellen

Sturing wordt uitgeoefend door stakeholders. Dit zijn personen en instanties van binnen en buiten de politie met legitieme claims op haar functioneren, die invloed kunnen en mogen uitoefenen. Bij sturing van de politie zijn veel actoren betrokken, niet alleen van bovenaf, maar steeds meer van onderaf en van buitenaf. In de hier onderscheiden vormen van sturing doen zich tal van perikelen en botsingen voor. Dit hangt samen met gevoeligheid van de politie en de vele en uiteenlopende belangen die in het geding zijn.

Om deze perikelen te kunnen duiden, haken wij aan bij een belangrijk onderscheid op theoretisch niveau: dat tussen klassieke en moderne sturingsconcepties. Bij sturing van de politie is de afgelopen jaren een ontwikkeling zichtbaar geworden van inputgerichte naar output- en outcomegerichte sturing. Prestatiesturing behoort tot de groep van moderne sturingsmodellen. In tegenstelling tot de klassieke opvatting wordt in moderne benaderingen aan uitvoeringsorganisaties als de politie zelfsturend vermogen toegedacht. Sturingsmodellen voor de (externe) sturing van politie kunnen op basis van het onderscheid klassiek/modern en top-down/bottom-up theoretisch worden onderscheiden in *command and control*, sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en facilitaire sturing.

In de praktijk doen zich binnen politieregio's allerlei mengvormen voor. Dat heeft te maken met hoe sturingsrelaties zich in de loop van de tijd hebben ontwikkeld en met bestaande patronen en voorkeuren, bestaande omgangsvormen en tradities en de rol en de invloed van individuele functionarissen.

In de praktijk kunnen zich botsingen voordoen tussen stakeholders (lokaal, regionaal en landelijk) die te verklaren zijn uit uiteenlopende preferenties die zij hebben en uit de implicaties van verschillende sturingsmodellen.

Voorkeuren voor sturingsmodellen hebben ook te maken met (meer of minder expliciete) *frames of reference* die stakeholders hanteren. Voelen zij zich meer thuis bij het gedachtegoed van de politie als bedrijfsmatige politie, verbindende politie of selectieve politie? Wij hebben deze ontwikkelingen verkend in vijf politieregio's.

Verwachtingen vooraf van prestatiesturing

Wetenschappelijk gezien staat het van bovenaf sturen op harde cijfers ter discussie. Veel is intussen bekend uit de literatuur en uit onderzoek in andere sectoren over de condities waaronder prestatieafspraken al dan niet gedijen. Naast positieve effecten treden vaak onbedoelde (perverse) effecten op. Meer specifiek voor de politie zijn er *ex ante*-evaluaties geweest naar effecten en risico's van het stelsel van prestatieafspraken bij de politie. (Vollaard, 2003; Van Sluis en Van Thiel, 2003). Deze hebben wij gebruikt als richtsnoer bij de interpretatie van onze bevindingen.

5.2 Beelden en imago van de politie

Een van de bevindingen van dit onderzoek onder stakeholders in een aantal politieregio's is de stevige en veelvormige verankering van de politie in allerlei beleidssectoren en onderdelen van de samenleving. De politie participeert (nog steeds) in tal van samenwerkingsverbanden en netwerken in een breed scala aan beleidssectoren. De politie is betrokken bij diverse afspraken, die vaak gaan over concrete prestaties. Soms gaat het om bilaterale werkafspraken, waarin de politie verplichtingen is aangegaan. Soms gaat het om convenanten met veel meer partijen, met gedetailleerde afspraken over politieactiviteiten en resultaten, soms om werkafspraken op informele basis.

De politie heeft in het algemeen een goed imago bij stakeholders. Samenwerking met de politie wordt doorgaans buitengewoon gewaardeerd, zeker op operationeel gebied. In de kleinere politieregio's worden de informele samenwerking en de korte lijnen naar de politie op prijs gesteld. Bij een aantal stakeholders bestaat twijfel over de koers en het beleid van de politie. Veel stakeholders nemen veranderingen waar bij de politie, soms in de opstelling van een persoon of het korps. Andere stakeholders, die dichter bij de politie staan, zien een omslag die zich manifesteert in een toenemende gerichtheid van de politie op het Openbaar Ministerie, meer aandacht voor strafrechtelijke handhaving en repressie en een gerichtheid op presteren en resultaten boeken. In Rotterdam-Rijnmond lijkt de omslag het meest zichtbaar en vergaand.

5.3 Sturing en prestatiesturing: voorkeuren

Een belangrijk onderscheid is dat tussen prestatiesturing als principe en het stelsel van prestatieafspraken. Het algemene beeld is dat bijna niemand (meer) tegen het eerste is. Het is een begrip met een hoge applauswaarde. De meeste respondenten zijn genuanceerd kritisch of positief over prestatiesturing. Er zijn geen uitgesproken tegenstanders. Bijna al onze gesprekspartners vinden prestatiesturing onontkoombaar geworden in dit tijdsgewricht. Veel stakeholders worden geleidelijk zelf ook geconfronteerd met prestatiesturing. Het is een brede beweging waar niet aan te ontsnappen valt. Velen van hen zijn voorstander, zij het dat hun enthousiasme varieert. Sommigen accepteren het fenomeen als een onvermijdelijk gegeven. Opmerkelijk is hoe prestatiesturing bij vrijwel al onze stakeholders, zowel in hun eigen werk als in hun relatie met de politie, een realiteit is geworden. Dit is een onverwachte uitkomst, gelet op de commotie die de prestatieafspraken vooraf veroorzaakten. Problemen ziet men vooral in de vormgeving en in de uitwerking van het stelsel van prestatieafspraken. Hierover later meer. Tussen stakeholders bestaan wel verschillen in voorkeuren voor sturingsmodellen.

Patronen in preferenties

Actoren op het niveau van de landelijke overheid lijken een voorkeur te hebben voor hiërarchische sturing of sturing op hoofdlijnen, maar dan wel met veel hoofdlijnen. Die voorkeur was altijd sterker in de justitiële wereld dan in de wereld van het binnenlands bestuur, maar er is de afgelopen jaren een forse inhaalslag gemaakt.

Het Openbaar Ministerie is de laatste jaren meer geïnteresseerd geraakt in het cijfermatige en het productiedeel, mede door de strakke sturing vanuit het Parket-Generaal op jaarplannen en planning en control. Beleidsmatige sturing van de politie vindt plaats op risicojeugd, veelplegers en geweld. Uit het Parket-Generaal komen zowel beleidsprioriteiten als richtlijnen voor het werk. Deze moeten de parketten volgen, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten. Over het algemeen is er sprake van strakke navolging van de uitgezette lijn van de Procureurs-Generaal. Maar de vertaling van richtlijnen en opdrachten moet plaatsvinden in de dagelijkse praktijk. Het Openbaar Ministerie heeft landelijke doelstellingen die binnen regionale kaders gerealiseerd moeten worden. Binnen de parketten wordt wel gestreefd naar een zekere regionale en lokale verfijning van deze doelstellingen.

Ondanks de ruimte voor couleur locale is het Openbaar Ministerie toch een landelijk opererende actor die neigt naar top-downsturing van de politie, in een bedrijfsmatige benadering van de politie.

Voor bestuurders op regionaal niveau geldt wellicht een andere rationaliteit. Zij hebben doorgaans moeite met bedrijfsmatige benaderingen van de politie (vgl. Van Sluis, 2002). Anderzijds was er de noodzaak mee te gaan in een beweging waarin de sturing op regionaal niveau op een aantal hoofdlijnen moest worden versterkt. Korpsbeheerders besturen korpsen als selectieve politie, die wel bedrijfsmatig en resultaatgericht moet werken. Daarnaast hebben zij in hun rol van burgemeester meer affiniteit tot het idee van verbindende politie. Tussen korpsbeheerders en andere burgemeesters bestaan in dit opzicht wel verschillen (vgl. Huberts e.a., 2004). Burgemeesters – het geldt ook voor raadsleden – neigen doorgaans tot meer bottom-upsturing van de politie, waarin de politie wordt gezien als een partner in het lokale veiligheidsbeleid.

Korpschefs in dit onderzoek lijken allen een voorkeur te hebben voor een bedrijfsmatige benadering van de politie en hebben een bijna blind vertrouwen in ICT. Zij zijn voorstander van een nadrukkelijke top-down wijze van sturen in het korps, gericht op het halen van concrete targets. Intern heeft top-downsturing aan betekenis gewonnen. De korpsleiding zit boven op de 'operatiën'. Er is weer een relatie tussen het korpsbeleid en het politiewerk op straat die op meer berust dan louter toeval.

Intern wordt gedacht en gewerkt vanuit het concept van informatiegestuurde politie, het meest expliciet in Rotterdam-Rijnmond met Compstat-achtige methodieken. De sturing op volumes heeft het idee van bedrijfsmatige politie als achtergrond. Inbreng van buitenaf vindt plaats in de vorm van informatie die binnenkomt via het idee van informatiegestuurde Politie. Deze benadering is sterk gekleurd door het gedachtegoed van het New Public Management.

In de diversiteit aan samenwerkingspartners leeft een gemeenschappelijke eis van consistentie van de politie: afspraken maken, duidelijkheid geven over (on-)mogelijkheden en het nakomen van gemaakte afspraken zijn belangrijk. Zij willen een betrouwbare politie. Hulpverleners hebben soms moeite met de koers en de opvatting van de politie over hun prestaties in de hulpverleningsketen.

5.4 Sturingsmodellen in de regio's

Welke sturingsmodellen worden in de regio's in dit onderzoek gehanteerd, hebben zich hierover botsingen voorgedaan in de regio, in hoeverre is sprake van continuïteit, bijstelling of een breuk met eerdere sturingspraktijken?

Feitelijk gaan ontwikkelingen in sturing grotendeels dezelfde richting uit. Er doen zich bredere (wellicht paradigmatische) veranderingen voor in sturing en de inzet van sturingsinstrumenten waarbij de politie meer en meer top-down bedrijfsmatig en op hoofdlijnen wordt bestuurd. Prestatiesturing maakt hiervan deel uit. Er treedt convergentie op.

Bedrijfsmatige sturing en sturing op hoofdlijnen zijn bijna gelijktijdige ontwikkelingen en gelijkwaardig in dominantie; ze zijn niet goed los van elkaar te zien. De sturing op hoofdlijnen gaat over de inhoud, bedrijfsmatigheid – de vorm, zo kun je zeggen – met concrete targets, een belangrijke rol voor ICT, waarbij de inhoud wordt bepaald door een nieuw, vooral repressief soort denken in combinatie met een oriëntatie op kerntaken. Tegelijkertijd neemt het idee van een verbindende politie een andere vorm aan – verdwijnt een beetje naar de achtergrond, maar is zeker niet weg – gelet op de eis dat politiewerk wordt ingebed in breder lokaal veiligheidsbeleid en in veiligheidsprogramma's, en dat nadrukkelijk ketensamenwerking wordt gezocht. Er is nog steeds veel ruimte voor externe integratie van de politie. Deze moet ingebed worden in lokaal veiligheidsbeleid, soms programmatisch gestuurd. De politie moet daarbij samenwerken met anderen, vanuit een beperkte taakopvatting. Hierin zijn elementen van selectieve sturing aanwijsbaar.

Het lijkt geen toeval dat in de korpsen in dit onderzoek de korpschefs nog niet zo lang werkzaam zijn in deze functie. Nieuwe vormen van sturing worden gerealiseerd onder leiding van korpschefs die zich *managerial* opstellen. Veel politiemangers zijn aanhangers van het New Public Management, zij het dat oudere leidinggevendenden zich meer aangetrokken tot het gedachtegoed van Politie in Verandering, dus tot de politie als verbindende politie (vgl. Boin e.a., 2004). Dat geldt waarschijnlijk ook voor veel politiemensen in de gebiedsgebonden politiezorg.

In de praktijk bestaan meer hybride sturingsvormen, waarin sturing een min of meer inconsequente mix is van allerlei elementen en waarin sturing van politie steeds meer vervlochten raakt met allerlei andere typen van toezicht en handhaving in het kader van de versterkte gemeentelijke

regie in het lokale veiligheidsbeleid (vgl. ook Terpstra, 2001). In dit opzicht bestaat in sturingsvormen ook continuïteit.

Continuïteit, bijstelling of breuk?

In de ene regio verlopen deze veranderingen gelijkmatig, in de andere meer abrupt. Dat hing onder meer af van de uitgangssituatie en de dynamiek in de regio. In alle regio's was al een soort verandering in sturing in gang gezet – zij het dat deze verschilde per regio – voordat prestatieconvenanten werden afgesloten.

Recent traden nieuwe korpschefs aan in alle korpsen in ons onderzoek, maar op verschillende momenten. De korpschef is in enkele regio's vaak het gezicht van deze nieuwe ontwikkeling. Anderzijds kan het ook zo zijn dat signalen uit Den Haag al luid en duidelijk doorklonken. Dan treedt anticipatie op.

In een aantal korpsen waren de prestatieafspraken een opportunity voor veranderingen. Ze komen goed uit, vinden hun plek, omdat er veel ontwikkelingen tegelijkertijd zijn. Dat lijkt te gelden voor alle regio's. Veel regio's waren al bezig met enigerlei vorm van prestatiesturing, voordat het Rijk contracten ging sluiten. Misschien is prestatiesturing toch wat minder opgelegd dan we geneigd zijn aan te nemen. In Rotterdam sloten de prestatieafspraken nauw aan op de veiligheidsafspraken met het college van B en W rond het veiligheidsprogramma. Ze zijn naadloos ingepast. Rotterdam komt uit een diepe put en was dus meer ontvankelijk voor nieuwe impulsen.

De veranderingen in sturing werden in al onze regio's gerealiseerd met nieuwe korpschefs. Korpschefs gebruikten de prestatieafspraken bij de implementatie van hun eigen sturingsopvattingen.

5.5 Effecten en risico's van prestatieafspraken

De aanleiding voor dit onderzoek was onder meer de verwachting dat er mogelijk spanning kon optreden tussen aan de ene kant politiewerk en beleid in de praktijk, ingebed in nogal complexe relaties met het maatschappelijke en het politiek-bestuurlijke veld rondom de politie, en aan de andere kant een streven naar sturing van politiewerk van bovenaf, aan de hand van kengetallen en prestatie-indicatoren. In hoeverre zouden effecten van prestatiesturing die we kenden uit de literatuur daadwerkelijk optreden, zowel de positieve als de negatieve effecten?

Uit onze analyse bleek eerder dat prestatiesturing bij stakeholders een geaccepteerd sturingsinstrument is geworden. Nu gaan we in op de vraag welke effecten en risico's worden waargenomen en hoe deze zich verhouden tot de verwachtingen. Doen zich ook effecten voor die niet waren verwacht? Hoe kunnen we eventuele discrepanties interpreteren?

5.5.1 Werk en organisatie van de politie

Motivatie en beroepstrots?

In tegenstelling tot verwachtingen vooraf zijn er nogal wat positieve interne effecten waargenomen: prestatieafspraken creëren een nieuw soort elan en een terugkeer van beroepstrots in plaats van aantasting van de verwachte professionele habitus. Prestatiesturing enthousiasmeert dienders en beïnvloedt hun professionele houding. Ze staat niet haaks op de werkbeleving, al is dat wellicht anders bij wijk-, buurt- en schoolagenten. Prestatiesturing werkt als stimulans en katalysator in de samenwerking; de gesprekken gaan weer over werk. Een afname van de intrinsieke motivatie wordt niet waargenomen.

Meer presteren?

Naar onze indruk zijn de interne effecten meer zichtbaar en voelbaar dan de externe. In de interne sturing van de korpsen zijn significante veranderingen opgetreden. De sturing heeft intern aan kracht gewonnen. De sturing op de afspraken in het prestatieconvenant is dominant geworden in de korpsen. Er is doorvertaling naar de werkvloer in individuele prestatieafspraken.

Er is sprake van een kanteling in de richting van prestatie- en resultaatgericht werken. De invoering van prestatiecontracten en resultaatsturing heeft op enigerlei wijze bijgedragen aan verbetering van het politiewerk. Er is een positieve trend in de omvang van de output van de politie en de resultaten in de gewenste richting. Het prestatievermogen wordt beter benut, zo is het beeld.

Innovatie?

Prestatiesturing zou geen prikkel geven voor innovatie, zo was de verwachting vooraf. Inderdaad wordt vaak waargenomen dat de politie zich concentreert op aantallen (herhaling) en zich niet meer richt op de kwaliteits

tatieve facetten van het werk (gezin, geweld, hulpverlening) en op kwaliteitsverbetering en innovatie. Anderzijds hebben zich in management en sturing alsmede ICT aanzienlijke veranderingen voltrokken (Compstat, informatiegestuurde politie). Dat zijn ook vormen van innovatie.

Ook kan prestatiesturing leiden tot creatieve oplossingen in het werk die geboren worden uit 'luiheid'. Een project voor buurtbemiddeling in Hoogvliet kreeg een innovatieprijs. Dit project was ontstaan omdat buurtagenten te veel tijd kwijt waren met buurtbemiddeling. Er zijn ook voorbeelden van *smart fusion*, waarin dienders creatieve oplossingen zoeken om landelijke targets te combineren met wijkgericht werken. Rotterdam kent 'actie de blauwe verrassing'. Blauw gaat dan de straat op (trekt een pak aan) in het kader van een thema. Dat wordt ook gebruikt om eens een flink aantal parkeerboetes te schrijven. Andere voorbeelden zijn het koppelen van vreemdelingencontroles aan wijkplannen om illegale kamerverhuur te bestrijden in Dordrecht en afspraken tussen de politie en GAMMA in Den Haag over de aanpak van winkeldiefstallen. Er zijn ongetwijfeld nog veel meer voorbeelden.

(De)bureaucratisering?

Prestatiesturing zou helpen de bureaucratie tegen te gaan. Dat was inderdaad een van de achtergronden van het stelsel van prestatieafspraken. Het was de opvolger van een stelsel van beleidsplanning, dat (te) ingewikkeld was en niet goed werkte.

Anderzijds kan prestatiesturing leiden tot het ontstaan van een uitgebreide *performance industry*, zo leert de bestuurskundige theorie. Dit is een thema in een ander onderzoek. Enkele van onze stakeholders signaleren wel verschijnselen als 'rapportagedrift'. De interne en externe verantwoordingsdruk is toegenomen, maar die was al aanzienlijk.

Vele stakeholders hebben moeite met, of hebben het zicht verloren op de ontwikkelingen bij de politie. De politie wisselt snel van hobby: gebiedsgebonden politiezorg, kwaliteit, veelplegers, prestatie-indicatoren en kerntaken. Omdat ze onder druk staan, zetten ze steeds nieuwe dingen in beweging, zonder een fatsoenlijke doorontwikkeling. Over elkaar heen dartelende ontwikkelingen. Voor stakeholders is dit moeilijk te duiden en te begrijpen.

Slijtage?

De werking van prestatie-indicatoren zou, naarmate de tijd vordert, onderhevig zijn aan slijtage, zodanig dat ze geen onderscheid meer kunnen maken tussen goede en slechte performers.

Dit effect lijkt nu al te zijn opgetreden. Het stelsel verkeert in een eerste fase. Prestatieafspraken hebben – bewust – een laag ambitieniveau. Ze zijn niet spannend. Elk korps haalt zijn afspraken op zijn sloffen, omdat de normen weinig ambitieus zijn geformuleerd. Het instrument werkt dus (nog) niet echt, omdat geen onderscheid wordt aangebracht.

Eerder ligt een ontwikkeling in omgekeerde richting voor de hand. Een initiële verhoging van politieprestaties zal relatief makkelijk zijn. Steeds maar verder verhogen van prestaties – de lat die steeds hoger gelegd wordt – zal op den duur onevenredig grote extra inspanningen gaan vergen. Juist dan is het risico van verschuiving in aandacht en van andere perverse effecten groter, tot extreem groot. Naarmate de afspraken scherper worden, zullen mogelijke perverse effecten zich duidelijker manifesteren. Pas als het echt gaat spannen, worden immers pijnlijke keuzes zichtbaar. Het uitblijven van perverse effecten op korte termijn wil nog niet zeggen dat dergelijke effecten ook op langere termijn zullen uitblijven. Vrijwel alle respondenten wijzen op dreigende gevaren op termijn. Vooral het extreem verhogen van prestatiedoelen en het mogelijk uiteen gaan lopen van doelen van de minister(s) en doelen van regio's en gemeenten worden als risico genoemd.

'Gaming the numbers'?

Hoewel korpsen worden blootgesteld aan verleidingen met prestatiecontracten en er tal van mogelijkheden zijn tot manipulatie en ongewenst gedrag, wil dat nog niet zeggen dat ze ook daadwerkelijk voorkomen. Wij kennen slechts één concreet voorbeeld: 'wildplassen' opschrijven als een milieudelict, dus zaken labelen als een ander delict, waarop afrekening plaatsvindt. Dit is echter eerder een onderwerp voor de andere onderzoeken in dit drieluik. Het kan natuurlijk vaker voorkomen. De ruimte die gelaten wordt op velerlei punten wordt niet ingevuld met ongewenste gedragseffecten, maar juist met creatieve. Dit zijn ook *coping strategies*, maar geen ongewenste. Het risico van het manipuleren en het oppoetsen van cijfers wordt beperkt door gebruik van informatiebronnen buiten de politie, zo was de gedachte. Met de prestatieafspraken kwam ook een eind aan de slepende discussie over welke systemen en welke indicatoren gebruikt

moesten worden. De tellingen van het Openbaar Ministerie in KOMPAS zijn leidend en niet die in GIDS, het systeem van de politie. Positief is dat er landelijk controle is en uniformiteit in cijfers, dat er landelijk gestuurd wordt en dat er vergelijkingen zijn tussen korpsen. De politie had haar informatiehuishouding slecht op orde. Toch spelen er 'toerekeningskwesties'.

De politie spreekt echter van 'inputgekleurde registratie', maar ze heeft er geen invloed op. Het werkt naar de mening van sommigen onderregistratie van politieproducten in de hand. De politie klaagt dat het Openbaar Ministerie in KOMPAS niet de politieoutput registreert, maar de input in relatie tot haar eigen output. Zij selecteert als het ware bij de poort van KOMPAS, door lastige zaken en verdachten die waarschijnlijk geen veroordeling zullen krijgen naar het oordeel van de parketsecretaris geen vervolg te geven.

Sepots van het Openbaar Ministerie worden geregistreerd als waren het geen zaken die door de politie zijn aangeleverd. Sepots van het Openbaar Ministerie worden nu toegerekend aan de politie, terwijl zij op het conto van het Openbaar Ministerie behoren te worden geschreven. Het is een inputgekleurde registratie, die leidt tot onderregistratie van politieoutput. Zaken waar de politie soms veel werk in stopt, worden niet geregistreerd. Dat geldt ook voor zaken die wel in KOMPAS worden geregistreerd, maar die vervolgens door het Openbaar Ministerie worden geseponeerd. Het leidt tot onderregistratie van politieproducten. Het afhandelen van verkeersbekeuringen wordt in het systeem Tobias geregistreerd en komt niet terug in KOMPAS. Ook dit zou leiden tot onderregistratie.

Een vergelijkbaar probleem speelt bij de aanpak van jeugdige veelplegers. Voor jongeren zijn de (landelijk geldende) Kalsbeek-normen van kracht over doorlooptijden. Het aanleveren van zaken aan het Openbaar Ministerie wordt door het Openbaar Ministerie geregistreerd. Soms blijven zaken echter liggen bij de parketsecretaris, als er veel andere zaken zijn, zodat hij niet het stempel zet met de datum waarop ze zijn binnengekomen, terwijl de politie haar werk wel tijdig heeft gedaan.

Een andere onafhankelijke informatiebron is de Politie-monitor Bevolking voor het meten van tevredenheid en veiligheidsgevoelens. Ook deze is niet onkwetsbaar voor manipulatie. Een goed geplande en zichtbare politieactie in de wijk, gericht op zeer ergernisgevend problemen, die ook nog eens veel media-aandacht krijgt, heeft effect op de resultaten van het bevolkingsonderzoek. Veiligheids- en tevredenheidsgevoelens van burgers zijn (voor een deel) te beïnvloeden door een adequaat 'management van verwachtingen'.

Aantallen verdachten, gevaar voor kwaliteit?

De gerichtheid op aantallen verdachten is een gevaar voor kwaliteit vanwege dunne bewijsvoering, zo stelt het CPB. Dit probleem doet zich inderdaad voor. Veel processen-verbaal zijn niet fit for use. Dit heeft overigens meerdere oorzaken, zoals gebrek aan ervaring op de werkvloer en bij het management door de leeftijdsamenstelling. Soms ontbreekt voldoende sturing op bulkzaken, ondanks de parketsecretaris. In de praktijk worden hierover tussen Openbaar Ministerie en politie aanvullende afspraken gemaakt, die deze effecten matigen. Hierover later meer.

Doorlooptijden jeugdigen en kwaliteit

De gerichtheid op doorlooptijden en aantallen bij jeugd en jeugdige veelplegers zou ten koste gaan van de kwaliteit van de aanpak omdat bijvoorbeeld preventie wordt verwaarloosd.

Dit effect doet zich inderdaad voor. Enkele hulpverleners wijzen op 'doorschieten van de politie', maar dit is slechts een deel van de werkelijkheid. In de praktijk hebben zich rond de aanpak van jeugd en jeugdige veelplegers netwerken gevormd waarin diverse partijen samenwerken, zowel preventief als repressief. Een voorbeeld is Rotterdam (Doodkorte, 2004). Er is een vrijwel volledig dekkend netwerk op het gebied van jeugdzorg ontstaan, zowel bestuurlijk als justitieel en zowel op strategisch, operationeel als op casusniveau. De structuur is zodanig dat samenwerking op een goede en duidelijke wijze kan plaatsvinden. In het Justitieel Casus Overleg vindt overleg plaats over jeugdigen die met justitie te maken hebben. In de Deelgemeentelijke Overleggen Sluitende Aanpak worden jongeren besproken waar zorgen over zijn. Tussen beide overleggen vindt informatie-uitwisseling uit. Op strategisch niveau bestaat het Arrondismentaal Justitieel Beraad, met alle partners uit de justitieketen voor zowel jeugd als volwassenen. Daaronder functioneert voor de jeugd nog een Arrondismentaal Platform Jeugd, voor meer operationele afspraken. Met het project 'Pak je Kans' wordt geprobeerd vroegtijdig afglijden van jongeren in het criminele circuit te voorkomen. Hulpverleners zitten op het politiebureau. In alle deelgemeenten zijn nu voorpostmedewerkers gekomen om vroegtijdig te kunnen ingrijpen. Het streven is deze Rotterdamse structuur landelijk in te voeren. In Den Haag bestaan vergelijkbare samenwerkingsstructuren.

Ongewenste verschuivingen in het werk op straat?

Op voorhand was de verwachting dat in het werk op straat een aantal perverse effecten zou optreden. Gewezen werd onder meer op boetes schrijven in plaats van informele conflictbeslechting, het minimaal vereiste aantal boetes wordt ook het maximum (geen prikkels), 'the accountable before the important', geen aandacht voor preventie, verwaarlozing van niet-meetbare activiteiten, versterking van reactief politiewerk, ongeloofwaardige handhaving door najagen van gemakkelijke boetes ('verfluting').

Strategisch gedrag doet zich inderdaad voor, volgens stakeholders. Het politieoptreden is inderdaad repressiever geworden. Er wordt niet meer gewaarschuwd, maar direct geverbaliseerd. Dat wordt nogal eens gezien als disproportioneel en niet passend in de lokale context. Vooral in kleine gemeenten wordt dit gezien als een breuk, zeker ook in combinatie met het gegeven dat men de agenten niet meer kent. Het zijn anonieme ambtenaren die meteen het bonnenboekje trekken, zo is ongeveer het beeld. De bejegening van alloctonen en van dak- en thuislozen op straat is harder geworden volgens een aantal stakeholders. Strategisch gedrag? Ja, van moeilijk naar makkelijk, 'stekkie schrijven', 'gemakkelijke streepjes', 'boefjes' in plaats van boeven.

Er is ook zorg over een mogelijke overaccentuering van alleen maar het meetbare in plaats van maatwerk.

Verkeerde handhaving?

Een overconcentratie op simpele en makkelijk meetbare delicten – in termen van celequivalentiedagen – is vooralsnog niet aangetoond. Verfluting van zaken doet zich voor, maar in beperkte mate (zie ook 'Plankzaken en prestatieafspraken').

Er is wel veel kritiek op de uitwassen, zoals de onzinnige bekeuringen van Koos Spee. Uit ander onderzoek blijkt dat in het algemeen een intensiever verbaliseringsbeleid uitsluitend leidt tot meer processen-verbaal in het verkeer (Stol, 2004). Daarbuiten zijn er weinig mogelijkheden. Zaken als straatschenderij, het nuttigen van alcohol in het openbaar, wildplassen, hinderlijk volgen, godslastering, bedelarij en naaktrecreatie doen zich veel minder voor. Verkeersverbalen zijn de gemakkelijkste. Buiten het verkeer zijn er geen voorbeelden van succesvolle sturing in de richting van intensiever verbaliseren. Dit type verschuivingen in de inhoud van het werk heeft negatieve gevolgen voor het draagvlak voor de politie in de samenle-

ving. De sturing op verkeer leidt tot 'verkeerde handhaving' met een reële kans op grote imagoschade van de politie bij stakeholders.

Burgers dubbel gestraft door onvoldoende politieprestaties?

Burgers zouden in dit prestatiestelsel dubbel gestraft worden voor een slechte performance van hun politie. Vooralsnog is dit een hypothetisch probleem. Immers, alle korpsen halen hun prestatiebonus, met 'twee vingers in de neus'.

Het stelsel verkeert in een eerste fase. Moeilijke en pijnlijke keuzes worden uitgesteld door een laag ambitieniveau van prestatieafspraken. Het instrument werkt niet echt, omdat geen onderscheid wordt gemaakt. Dat wil niet zeggen dat dit zich niet in de toekomst zal voordoen, als het stelsel wordt aangescherpt.

Output of outcomes?

Effecten van politieprestaties op veiligheid zijn moeilijk te meten, zo lazzen wij voorafgaand aan dit onderzoek. De prestaties van de politie moeten worden beoordeeld op hun maatschappelijke effectiviteit. Dat is een breed levend gevoel bij onze stakeholders. Zij vinden bijna allen dat de uiteindelijke beoordeling van politieprestaties ligt in de bijdrage aan de veiligheid en hoe de burgers veiligheid ervaren, en niet in het aantal processen-verbaal. Dat zijn goede graadmeters voor performance. Maar men realiseert zich dat maatschappelijke effecten veel moeilijker zijn te vatten in kengtallen.

Een pervers effect is te veel tevredenheid over het realiseren van afspraken. De relatie tussen het halen van prestaties in prestatiecontracten enerzijds en de maatschappelijke veiligheidssituatie anderzijds, blijft uitermate onduidelijk voor velen. Of het dus ook betekent dat de outcomes (maatschappelijke veiligheid) positief zijn en dat er een positief verband is tussen deze outputverbetering en meer veiligheid, valt voorlopig niet te bewijzen. Dit is een pervers effect, output in plaats van outcomes. Het ontbreken van een goede beleidstheorie blijft een punt van zorg: wat is de relatie met de achterliggende veiligheid? Dit kan leiden tot negatieve effecten als afspraken worden gehaald en het toch onveilig wordt.

Samenwerking

Wij veronderstelden een noodzaak van een zekere *goodness of fit* tussen prestatiesturing van bovenaf en samenwerkingsrelaties die korpsen hebben met

andere partijen in (veelal) lokale en regionale netwerken. De gedachte was dat er een breuk zou kunnen ontstaan, met negatieve gevolgen voor het draagvlak van de politie. Zijn er mogelijkheden voor het toesnijden van politiebeleid op lokale en regionale problematiek en worden deze ook benut? En in hoeverre treedt verzelfstandiging van de politie op?

Verandering en continuïteit in sturing van korpsen

In sturingsmodellen in de praktijk van politieregio's zijn veranderingen opgetreden, concludeerden we eerder. Prestatiesturing maakt deel uit van deze veranderingen.

Naast verandering is er ook veel continuïteit. Continuïteit bestaat omdat het politiebeleid meer omvat dan de afspraken met de minister. Feitelijk wordt het regionale en lokale politiebeleid breder geformuleerd dan alleen met prestatieafspraken. Binnen bestaande beleidskaders wordt gestreefd naar inpassing van de prestatieafspraken, in samenspraak met de relevante omgeving (contextuele benadering). Er zijn tal van pogingen landelijke eisen te verbinden met lokale en regionale wensen en verwachtingen, in verfijning van afspraken, als een soort finetuning die nodig is voor draagvlak voor politiewerk.

Ook worden eigen, aanvullende convenanten gesloten over veiligheidsbeleid (Flevoland, Zuid-Holland-Zuid) als tegenwicht voor eenzijdige aandacht voor repressie of ingepast in een bestaand gemeentelijke meerjarenprogramma (Rotterdam). Daarnaast is er veel overlap tussen wat de ministers willen en wat de korpsen willen op basis van de problematiek in de regio's. De wensen liggen niet ver uiteen. Haagse doelstellingen worden doorgaans als realistisch gekenschetst. Regio's doen daarnaast heel andere dingen. Met de dingen die al gebeurden, gaat men er gewoon door.

5.6 Gepercipieerde effecten en risico's in samenwerking

5.6.1 Samenwerking Openbaar Ministerie

Aantallen verdachten, kwaliteit en afstemming in de keten?

Het Openbaar Ministerie vindt dat met prestatieafspraken in de hand zijn sturingsmogelijkheden zijn versterkt, in combinatie met meer en krachtiger interne sturing in het korps. Het Openbaar Ministerie voelt zich wat meer verwant met prestatiesturing dan het bestuur.

Het Openbaar Ministerie kan zich redelijk tot goed vinden in vormen van prestatiesturing. Het past ook bij de steeds strakkere manier van sturen binnen het Openbaar Ministerie. Maar het Openbaar Ministerie heeft nu al een geweldig volumeprobleem. Er valt veel uit zijn handen omdat men het niet aankan. Capaciteitsproblemen doen zich verderop in alle onderdelen van de strafrechtsketen voor, zowel bij het aanbrengen van zaken bij de rechter als bij de ten uitvoerlegging van straffen. De kwaliteit van de processen-verbaal die naar het Openbaar Ministerie worden gestuurd, laat soms te wensen over. Scoringsdrift, gevoed door de noodzaak gemaakte afspraken over aantallen te halen, kan een rol spelen. Er worden meer zaken aangedragen, maar de kwaliteit is vaak niet voldoende. De doorstroming in de strafrechtsketen is veel beter geworden. De doorlooptijden zijn korter geworden. Anderzijds staan hierdoor verwijzingen naar bureau Halt onder druk. Prestatieafspraken leiden tot volumeproblemen bij het Openbare Ministerie en tot toeschrijvingsproblemen. Verderop in de keten ontstaan afstemmingsproblemen, bij het Openbare Ministerie, de reclassering, de jeugdzorg en de rechtbank. Er ontstaat ook een tekort aan cellen. In de praktijk worden 'werkendeweg' oplossingen gezocht.

Casescreening kan een oplossing zijn. Prestatieafspraken worden ver-
sijnd, er vindt bijvoorbeeld een weging plaats naar de zwaarte, ernst en re-
levantie, of er worden volumeafspraken gemaakt met een onderscheid
naar het soort zaken. In Rotterdam wordt ook de zittingscapaciteit van de
rechtbank betrokken bij de volumeafspraken.

5.6.2 Politiek-bestuurlijk

Leiden prestatieafspraken tot een betere en transparantere verantwoording met kwantitatieve informatie en tot een beter gesprek over het werk?

Sturing van de politie is een arena met een beperkt aantal invloedrijke actoren. Zowel regionaal college en gemeenteraden als externe stakeholders spelen hoogstens een bescheiden rol. Voorzover er wat gestuurd wordt, is het in ieder geval niet door de gemeenteraden. De meeste macht ligt vrijwel altijd bij de regionale driehoek of leden daarvan.

Een stevige lokale politieke verankering van politiebeleid is voor alle korpsen een belangrijk uitgangspunt. In de organisatie van korpsen en in de inrichting van de beleidscyclus wordt hier ook rekening mee gehouden. Het streven is landelijk afgesproken prestaties af te stemmen met lo-

kale behoeften en wensen. Dit impliceert dat afspraken inhoudelijk bottom-up worden ingevuld, in samenspraak met raadscommissies, als lokale prioriteiten. Maar dit komt niet goed van de grond door planningsproblemen in de beleidscyclus ('vergadercircuit') en tijdsdruk.

Andere, meer dominante partijen, zoals de leden van de driehoek, zijn uiteindelijk meer gericht op regionale cijfers. In de rol van gemeenteraden en in de kwaliteit van de lokale, politieke controle doen zich dus complicaties voor.

Gemeenteraden hebben naar hun eigen zeggen weinig invloed op de politie. Maar die gemeenteraden worden ook niet in staat gesteld om te sturen. Sommige burgemeesters leggen zelfs het beleidsplan niet meer aan hun raad voor. Achteraf wordt wel verantwoording afgelegd. Zelfs als de burgemeester wel wil, krijgt hij het alleen maar doorgeschoven van de korpsbeheerder en deze krijgt het doorgeschoven van het Rijk. Het is een en al pakketpost.

Anderzijds laten gemeenteraadsleden het ook liggen. Veel gemeenteraadsleden lijken af te haken. Daar worden enkele redenen voor gegeven. Het zijn vaak de burgemeesters die de boer afhouden. Zij willen niet te veel bemoeienis van de raad met het politiebeleid. Tegelijkertijd worden ze ook niet in staat gesteld. Sommige raadsleden wijten dit aan de dualisering; ze hoeven alleen maar te controleren, want kaderstelling is een verantwoordelijkheid van de burgemeester. De verhouding is formeler geworden volgens hen. Dit is anders op andere beleidsterreinen.

Wat hier exact speelt is onduidelijk. Weten ze de weg niet, is het de dualisering, is het technisch te ingewikkeld, zijn het burgemeesters die niet stimuleren? Er zijn meerdere verklaringen mogelijk. Wel bestaat de indruk dat veel burgemeesters (maar niet alle) terughoudend zijn in het betrekken van de raadscommissie bij de politie en het politiebeleid. Burgemeesters beschouwen raadscommissies vaak niet als een serieuze gesprekspartner, althans inzake de politie. Dat geldt ook voor andere stakeholders.

Burgemeesters zien doorgaans een aantal beperkingen in het functioneren van raadsleden. De aandacht is niet beleidsmatig, maar vooral gericht op spoedeisende incidenten en evenementen. Als er al prioriteiten worden gesteld, is het vanuit de eigen leefomgeving van raadsleden. Dit nogal negatieve beeld wordt breed gedeeld. De raad blijft achter in kennis, kunde en inzicht, afhankelijk van gemeentegrootte. Dat geeft de politie alle speelruimte om zelf haar prioriteiten en de regie over haar werk in te vullen. Er is geen echte lokale regie met een kritische raad als stimulans.

Deze problemen zijn van oudere datum dan de prestatieafspraken. Die hebben echter weinig bijgedragen aan de oplossing ervan. In ieder geval is er geen breuk in dit opzicht. Raadsleden vinden de prestatieafspraken niet bijdragen aan hun invloed op de politie. Deze ervaren zij sowieso als zeer gering. De prestatieafspraken versterken eerder de regionale oriëntatie van de politie. Prestatieafspraken versterken de macht van de centrumgemeente, volgens raadsleden in kleine gemeenten. De prestatieafspraken gaan over de hoofden van gemeenten heen.

Onder raadsleden zijn gematigde voorstanders en sceptici van prestatieafspraken te vinden. Sommigen vinden het goed passen bij de transformatie die de politie op dit moment doormaakt. Anderen zien het als een modeverschijnsel. Weer anderen zijn voorstanders, maar pleiten voor intelligentere kengetallen, omdat ze eenzijdigheid en negatieve bijwerkingen in de hand werken. Raadsleden vinden allen dat de uiteindelijke beoordeling van politieprestaties ligt in de bijdrage aan de veiligheid en hoe de burgers veiligheid ervaren, niet in het aantal processen-verbaal. Het veiligheidsgevoel is een goede graadniet voor performance, maar men realiseert zich dat maatschappelijke effecten veel moeilijker zijn te vatten in kengetallen.

De politie getroost zich veel moeite gemeenteraden te betrekken bij politiebeleid en politiewerk, ook met goede informatie. Maar met weinig succes. Raadsleden vinden dat hun informatiepositie achteruit is gegaan. Er worden alleen nog maar, en dan nog slechts een enkele keer, cijfers verstrekt. Deze vorm van verantwoording werkt niet. Dat geldt eigenlijk ook wel voor burgemeesters van niet-centrumgemeenten. Cijfers zijn wellicht beter geschikt voor verantwoording naar boven, maar niet voor lokale politiek-bestuurlijke consumptie. De stroomlijning van informatie door prestatiebesturing werkt verschraving van de informatie in de hand.

Anderzijds staat veiligheid vaak hoog in het gemeentelijke vaandel. Het is een vreemde tegenstelling: gemeenteraadsleden roepen dat veiligheid heel belangrijk is, maar ze bemoeien zich niet met een van de belangrijkste actoren.

Prestatieafspraken zingen het politiewerk los uit de lokale context als het niet is ingebed in lokaal veiligheidsbeleid, is een klacht die wij vaker vernamen. Deze inbedding is groter naarmate het beleid meer gearticuleerd is, de gemeente haar regierol speelt en daadwerkelijk stuurt. Maar de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid blijft vaak een lastige. Deze wordt alleen in een aantal grote gemeenten gerealiseerd. Met name Tilburg en Rotterdam kunnen in dit verband worden ge-

noemd. In Rotterdam, bijvoorbeeld, zijn de prestatieafspraken gevoegd in het meerjarenplan over veiligheid. Wel heeft de politie als belangrijk uitgangspunt in haar beleid dat politiewerk ingebed moet zijn in een breder lokaal veiligheidsprogramma.

5.6.3 Maatschappelijk

Verzelfstandiging van de politie of meer afstemming?

Er treedt geen verzelfstandiging op van de politie als gevolg van prestatie-sturing. In dit opzicht is er ook continuïteit. De politie is nog steeds stevig verankerd in allerlei beleidssectoren en onderdelen van de samenleving. De politie participeert – en in een aantal gevallen nog intensiever dan voorheen – in tal van samenwerkingsverbanden en netwerken in een breed scala aan beleidssectoren. In deze samenwerkingsverbanden is sprake van zowel continuïteit als verandering. Verandering heeft doorgaans te maken met de heroriëntatie van korpsen op kerntaken en (minder direct) met de gevolgen van prestatiesturing.

Anderzijds hebben bestaande vormen van samenwerking hun eigen geschiedenis en dynamiek. Soms werken ook andere invloeden door, bijvoorbeeld in de aanpak van geweld achter de voordeur, waar landelijke sturing plaatsvindt. Prestatieafspraken in de Rotterdamse haven bijvoorbeeld zijn eerder een uitvloeisel van al langer bestaande samenwerking in het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding. Ze raken aan de justitiële kerntaken van de politie, die niet ter discussie staan, zij het dat de politie ook aan preventie (voorlichting) doet.

De prestatieafspraken van de politie hebben een nadrukkelijke doorwerking in een aantal samenwerkingsrelaties en samenwerkingsketens van de korpsen. Dat geldt bijvoorbeeld de aanpak van jeugd en jeugdige veelplegers die meer ketengewijs is georganiseerd. Dat is een ontwikkeling die samenhangt met prestatiesturing. Sturen op aantallen, doorlooptijden en andere kwantitatieve indicatoren is op een aantal terreinen gemeengoed geworden. Het besef van onderlinge afhankelijkheid is groter geworden. Als prestatieafspraken al niet worden beschouwd als een breuk, dan toch minstens als een significante bijstelling van beleid. Prestatieafspraken zijn een belangrijke incentive geweest voor samenwerking.

De samenwerking op het gebied van jeugd en veelplegers is geïntensiveerd en de rol van de politie is nog steeds heel nadrukkelijk. De jeugd is

belangrijk voor de politie. Prestatieafspraken in de ketensamenwerking rondom jeugd en veelplegers leiden tot meer uniformiteit in aanpak en minder willekeur. Alle partners in de keten vinden de aantallen en doorlooptijden belangrijk. Tegelijkertijd is verfijning nodig. Het gaat ook om de kwaliteit van de aanpak. Dit vraagt meer aandacht. Landelijke afspraken doorkruisen regionale.

Breuk?

In de hulpverleningsketen en de aanpak van jeugdige veelplegers zijn de effecten van de nieuwe vorm van sturing veel duidelijker en veel meer een breuk met bestaande samenwerkingsvormen. Dat wordt ook veroorzaakt door het feit, dat dit een onderdeel van de politietaak raakt (hulpverlening en preventie) dat wel ter discussie staat. Er treden meerdere verschuivingen tegelijk op. Meer repressie en meer aandacht voor openbare orde en veiligheid gaan ten koste van (de traditionele) preventie. Deze wordt minder, maar ook anders, met capaciteitswinst, het *smart* inzetten van de politie gericht op het in beweging krijgen van anderen, het beter gebruikmaken van de mogelijkheden van andere partijen en een betere ketensamenwerking, gericht op kerntaken van politie, afstoting of andere vormen van samenwerking met ketenpartners. Een voorbeeld is het project 'Pak je Kans', voor jongeren die risicogedrag vertonen. Dit is een succes, omdat er nauwelijks recidive is. Jonge kinderen die niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, worden door de politie met hun ouders op het bureau ontboden. Er is een soort schrik-effect. Hier is ook een hulpverlener die ouders hulp biedt voor hooguit een periode van vier keer negen uur. Dit is een vorm van ketensamenwerking waarbij de politie zich blijft richten op haar eigen kerntaken en hulpverleners ondersteunt en faciliteert.

Prestatiesturing en kerntaken

In de hulpverlening heeft men direct last van de kerntakendiscussie. De politie trekt zich langzaam terug op kerntaken. Er vallen soms gaten in samenwerkingsverbanden. Gemeenten en maatschappelijke organisaties kunnen het gat niet opvullen. Het risico bestaat – vooralsnog meer door kerntakenbeleid dan door prestatiesturing – dat bepaalde taken en activiteiten buiten de boot gaan vallen, vooral de meer ingewikkelde hulpverleningstaken. De aanpak van geweld binnenshuis, met name de hercontracten met daders, staat onder druk als gevolg van prestatiesturing, maar ook door bezuinigingen in de hulpverlening.

Prestatieafspraken in combinatie met efficiëntieoperaties en kerntaken-discussies leiden tot botsingen met gemeenten, die jarenlang hebben geprofiteerd van een brede taakopvatting van de politie.

De samenwerking met het bedrijfsleven is geïntensiveerd rond beveiliging van bedrijventerreinen, het keurmerk veilig ondernemen en de bestrijding van winkelcriminaliteit, mede door de werking van de platforms regionale criminaliteitsbestrijding. Winkeliers en ondernemers hebben doorgaans geen lovend oordeel over de politie. Wel is er steun voor zekerheid en resultaatgerichtheid in de aanpak van de politie. In de samenwerking met het bedrijfsleven spelen de platforms een belangrijke rol. Deze was al van de grond gekomen. De politie is een betrouwbare partner. Mede als resultaat van deze samenwerking – en minder van prestatieafspraken – is er meer aandacht voor winkelcriminaliteit en beveiliging van bedrijventerreinen.

In tal van samenwerkingsverbanden beïnvloedt de kerntakendiscussie de aard van de samenwerking met derden. Kerntakendiscussies raken aan milieu, hulpverlening, verkeer, preventie; waar liggen grenzen, hoever moet men gaan? Het is zoeken naar evenwicht tussen landelijke prioriteiten, prestatiesturing en lokaal maatwerk. Dit bepaalt ook voor een groot deel in hoeverre perverse effecten optreden.

Op het gebied van verkeer en milieu zet de aandacht voor repressie de bestaande netwerken onder druk. Deze gaan uit van preventie, met een signalerende en adviserende rol van de politie. Ze staan onder druk. Tegelijkertijd zijn collega-handhavers blij met de toegenomen aandacht voor handhaving op hun terrein bij de politie. Op deze wijze krijgen zij vaste aanspreekpunten en is aandacht voor hun ontwerp verzekerd. Handhaving werkt. Deze vorm van prestatiesturing heeft ook steun.

In dit geheel van verschuivingen en veranderingen hebben prestatiesturing en het werken met prestatieafspraken hun plaats gevonden.

5.7 Matigende factoren

Vooraf hebben we op basis van literatuurstudie verwachtingen geformuleerd. Het algemene, negatieve of sceptische beeld vooraf wordt niet bevestigd. De vele (door de wetenschap) voorspelde negatieve effecten van prestatiesturing worden niet alle bevestigd door de bevindingen van dit praktijkonderzoek, of zijn vooralsnog niet of nauwelijks merkbaar en

meetbaar. Niet alle mogelijke ongewenste effecten doen zich daadwerkelijk voor en ook niet in hun volle omvang. Bijna niemand is tegen het principe van prestatiesturing. Het is een begrip met een hoge applauswaarde. De beoordeling van de werking van het huidige stelsel van prestatieafspraken door stakeholders is iets kritischer, vooral door effecten die zij zien optreden. Zij zien positieve en negatieve effecten. Maar, in vergelijking met de verwachtingen vooraf, kan gesproken worden van een 'milde' beoordeling. Er zijn enkele verklaringen mogelijk.

De externe stakeholders lijken in het algemeen geen grote (nadelige) gevolgen te ondervinden van de prestatiesturing. Of zij merken niets van de gevolgen, omdat ze niets weten van prestatiesturing. Externe partners hebben beperkt zicht op de effecten van prestatiesturing. Korpsbeheerder en hoofdofficier hebben een beter zicht dan gewone burgenmeesters en raadsleden. Naarmate je verder komt in de ringen, nemen het inzicht en de kennis af. Vele stakeholders hebben moeite met, of hebben weinig zicht op, de ontwikkelingen bij de politie. De politie wisselt snel van hobby: gebiedsgebonden politiezorg, kwaliteit, veelplegers, prestatie-indicatoren en kerntaken. Omdat ze onder druk staat, zet ze steeds nieuwe dingen in beweging, zonder een fatsoenlijke doorontwikkeling af te maken. Het zijn over elkaar heen dartelende ontwikkelingen. Voor stakeholders is dit moeilijk te duiden en te begrijpen.

Er is sprake van stapeling van beleid. Dat maakt een beoordeling moeilijk. Prestatiesturing maakt deel uit van een breder veranderingsproces binnen de politie. Analytisch is het moeilijk een onderscheid te maken in effecten die het gevolg zijn van prestatieafspraken, doelmatigheidsoperaties, de Spee-norm, kerntakendiscussies, de gevolgen van 11 september 2001 en de terrorismedreiging. Daarbij komen nog eens allerlei eigen lokale en regionale initiatieven. Het precieze effect van prestatieafspraken is moeilijk te isoleren van andere veranderingen.

De betekenis van de prestatieafspraken voor sturing moet niet worden overdreven. Het gaat maar om een bepaald percentage van het totale politiewerk. Bovendien wordt doorgaans op meer gestuurd, sturing is breder. De symbolische dimensie lijkt belangrijker. Feitelijk gaat het om prestaties op deelgebieden.

Negatieve effecten worden gematigd door lokale en regionale verfijning van landelijke prestatieafspraken in de justitiële, bestuurlijke en maatschappelijke samenwerkingsketen. Negatieve effecten en ritualisering kunnen worden voorkomen als de politie erin slaagt afspraken met de minis-

ter te vervlechten in de bestaande samenwerking met partners in (veelal) lokale en regionale netwerken. Dat veronderstelt wel een nadrukkelijke ketenoriëntatie van de politie en een hechte inbedding in lokaal veiligheidsbeleid, maar ook politiek-bestuurlijk, alsmede organisatievormen die dit ondersteunen (gebiedsgebonden organisatiestructuur).

Als prestatiesturing rigide wordt ingevuld in een korps kan dat leiden tot lokale onthechting van de politie. Dit is een risico, hoewel vaak wordt beweerd dat lokale afstemming plaatsvindt. Maar iets op papier zetten en ernaar handelen zijn verschillende zaken.

Een dempend effect gaat uit van organisatievormen. Als korpsen gebiedsgebonden blijven werken, met veel nadruk op de lokale verankering in beleid, wordt een belangrijk tegenwicht geboden tegen al te nadrukkelijke regionale sturing. Daar gaat een dempende werking van uit. Prestaties worden meer geplaatst en geleverd in de lokale context.

Een mitigerend effect gaat ook uit van een meer nadrukkelijke sturing op waarden binnen de politieorganisatie. Er is minder kans op perverse effecten als er aandacht is voor zingeving, waarden en normen, als werken gestuurd wordt door professionele ethiek, oog voor kwaliteit en integriteit, en politiek-bestuurlijk bewustzijn. Hier ligt een belangrijke taak voor het politiemanagement.

Er is veel *continuïteit in sturing en samenwerking*, ook vastgelegd in aanvullingen op het prestatieconvenant. Dit draagt ertoe bij dat landelijke en lokale prioriteiten geen grote discrepanties vertonen. Er ontstaat zo overlap tussen wat de ministers willen en wat de korpsen willen op basis van de problematiek in de regio's. Deze wensen liggen niet ver uiteen. Haagse doelstellingen worden doorgaans als realistisch gekenschetst. Dit bepaalt ook voor een groot deel in hoeverre perverse effecten optreden. Als landelijke sturing als reëel wordt ervaren, is de kans daarop aanzienlijk kleiner.

Effecten nu en later

Misschien is het ook nog wat vroeg voor een onderbouwde beoordeling. Een temporeel onderscheid is relevant: effecten nu en later. Het gaat ook om de vraag: hoe ontwikkelt het zich op langere termijn?

Als landelijke en lokale doelen meer uiteen gaan lopen, worden perverse effecten zichtbaarder. Als het stelsel wordt aangescherpt, worden pijnlijke keuzes zichtbaarder. Dit soort effecten wordt nu nog gemitigeerd door de weinig ambitieuze prestatieafspraken. Immers, prestatieafspraken zijn

niet spannend. Elk korps haalt zijn afspraken op zijn sloffen, omdat de normen weinig ambitieus zijn geformuleerd. Dat mitigeert voorlopig de externe effecten. Hier ligt een pervers effect in besloten voor de toekomst. Vrijwel alle respondenten wijzen op dreigende gevaren op termijn. Vooral het extreem verhogen van prestatiedoelen en het mogelijk uiteen gaan lopen van doelen van de minister(s) en doelen van regio's en gemeenten worden als risico genoemd.

Een ander risico is de 'wet van de verminderende meeropbrengsten'. Een initiële verhoging van politieprestaties zal relatief makkelijk zijn. Het steeds maar verder verhogen van prestaties – de lat die steeds hoger gelegd wordt – zal op den duur onevenredig grote extra inspanningen gaan vergen. Juist dan is het risico van verschuiving in aandacht en van andere perverse effecten extreem groot.

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

Hierna geven wij kort de belangrijkste conclusies van dit onderzoek weer.

Feitelijk gaan ontwikkelingen in sturing in de politieregio's in ons onderzoek grotendeels dezelfde richting uit. Er doen zich bredere – wellicht paradigmatische – veranderingen in sturing en de inzet van sturingsinstrumenten voor, waarbij de politie meer en meer top-down bedrijfsmatig en op hoofdlijnen wordt bestuurd. Prestatiesturing maakt hier deel van uit. In de ene regio verloopt deze verandering gelijkmatig, in de andere meer abrupt. Dat hing onder meer af van de Ausgangssituatie en de dynamiek in de regio. In alle regio's was al een soort verandering in sturing in gang gezet – zij het dat deze verschilde per regio – voordat prestatieconvenanten werden afgesloten.

In een aantal korpsen waren de prestatieafspraken een *opportunity* voor veranderingen. De veranderingen in sturing werden in al onze regio's gerealiseerd met nieuwe korpschefs. Anderzijds was er sprake van anticipatie op Haagse ontwikkelingen.

Prestatiesturing is bij stakeholders een geaccepteerd sturingsinstrument geworden. De beoordeling van de werking van het huidige stelsel van prestatieafspraken door stakeholders is iets kritischer, vooral door de positieve en negatieve effecten die zij zien optreden, maar er kan, in vergelijking met de verwachtingen vooraf, gesproken worden van een 'milde' beoordeling. Vooral intern bij de politie zien stakeholders positieve veranderingen. Interne effecten lijken signifikanter te zijn dan externe effecten.

De maatschappelijke stakeholders lijken in het algemeen geen grote (nadelige) gevolgen te ondervinden van de prestatiesturing. Of zij merken niets van de gevolgen, omdat ze niets weten van prestatiesturing. Externe partners hebben beperkt zicht op de effecten van prestatiesturing, afhankelijk van hun functie binnen het netwerk. De vele (door de wetenschap) voorspelde negatieve effecten van prestatiesturing worden niet alle bevestigd

door de bevindingen van dit praktijkonderzoek, of zijn vooralsnog niet of nauwelijks merkbaar en meetbaar. Niet alle mogelijke ongewenste effecten doen zich daadwerkelijk voor, en ook niet in hun volle omvang. Er zijn enkele verklaringen mogelijk. De belangrijkste lijkt te zijn dat het stelsel nog niet is volgroëid. Een andere verklaring is dat mogelijke negatieve effecten worden gematigd door lokale en regionale verfijning van landelijke prestatieafspraken in de justitiële, bestuurlijke en maatschappelijke samenwerkingsketen.

Er treedt geen verzelfstandiging op van de politie als gevolg van prestatie-sturing. De politie participeert – en in een aantal gevallen nog intensiever dan voorheen – in tal van samenwerkingsverbanden en netwerken in een breed scala aan beleidssectoren. In deze samenwerkingsverbanden is sprake van zowel continuïteit als verandering. Verandering heeft doorgaans te maken met de heroriëntatie van korpsen op kerntaken en (minder direct) met de gevolgen van prestatiesturing.

De prestatieafspraken van de politie hebben een nadrukkelijke doorwerking in een aantal samenwerkingsrelaties en samenwerkingsketens van de korpsen. Dat geldt bijvoorbeeld de aanpak van jeugd en jeugdige veelplegers, die meer ketengewijs is georganiseerd. Dat is een ontwikkeling die samenhangt met prestatiesturing.

Het Openbaar Ministerie heeft meer affiniteit met prestatiesturing dan het bestuur. De doorlooptijden in de strafrechtketen zijn korter geworden. Risico's zijn vooral capaciteits- en volumeproblemen en de kwaliteit van processen-verbaal.

In de relaties van de politie met de lokale politiek en het lokale bestuur is in veel opzichten sprake van continuïteit. Een stevige lokale politieke verankering van het politiebeleid is voor alle korpsen een belangrijk uitgangspunt. Maar in de rol van gemeenteraden en in de kwaliteit van de lokale, politieke controle doen zich complicaties voor. De politie getroost zich veel moeite gemeenteraden te betrekken bij politiebeleid en politiewerk, ook met goede informatie. Maar met weinig succes. De prestatieafspraken versterken de regionale oriëntatie van de politie. Raadsleden vinden dat hun informatiepositie achteruit is gegaan.

Prestatieafspraken 'zingen het politiewerk los' uit de lokale context als het niet is ingebed in lokaal veiligheidsbeleid. Deze inbedding is groter naarmate het beleid meer gearticuleerd is, de gemeente haar regierol speelt en daadwerkelijk stuurt. Maar de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid blijft vaak een lastige. Deze wordt alleen in een aantal grote gemeenten gerealiseerd.

6.2 Aanbevelingen

De korte termijn

Het is nog te vroeg voor een definitief oordeel over de exacte werking en de effecten van het stelsel van prestatieafspraken. Daarvoor is het stelsel nog te weinig uitgekristalliseerd. Eén ronde prestatieafspraken is hiervoor te weinig. Eén ding staat vast, zo is de opvatting van veel stakeholders: prestatiesturing verdwijnt niet meer.

Een reden om ook van onze kant te pleiten voor enige continuïteit met betrekking tot prestatiesturing is dat de politie niet te snel van mode moet veranderen. Dat is een fout die te veel is gemaakt in het verleden. Een zekere koersvastheid en enige tijd vasthouden aan gekozen sturingsmodellen is nodig. Implementatie en doorwerking hebben tijd nodig. De geloofwaardigheid valt weg als prestatiesturing wordt behandeld als de zoveelste modegril waar de politie zo nodig in mee moet.

Een andere reden om niet drastisch in te grijpen in het nu ingezette instrumentarium is dat juist nu de vruchten worden geplukt. Immers, de geregistreerde prestaties nemen toe, na een terugloop vanwege onder meer de gevolgen van eerdere reorganisaties. Al te drastische ingrepen – en dat geldt qualitate qua ook voor verregaande ingrepen in het politiebestedel – leiden tot energieverlies en achteruitgang in externe performance. Daarbij zijn de meeste stakeholders in dit onderzoek geporteerd voor een decentraal gerichte politieorganisatie. Zij zullen zich kunnen vinden in de meeste adviezen van de commissie-Leemhuis tot aanpassingen binnen het huidige bestel.

Ons advies luidt derhalve: doorgaan met prestatiesturing, maar dan wel slimmer. Dat betekent doorontwikkelen, maar met borging van hetgeen tot nu toe is bereikt en met (zo veel mogelijk) vermijden van perverse effecten, met name het verlies aan steun en legitimiteit.

Slimme instrumenten voor prestatiesturing zijn vooral brede en evenwichtige instrumenten, die:

- proportioneel zijn. Waar prestatiesturing maar een beperkt deel van de politietaak betreft, is het niet nodig en zelfs ongewenst een ingewikkeld en verfijnd instrumentarium in te zetten. Ook dient de administratieve lastendruk van de politie niet verder te worden verhoogd;
- niet alleen op kwantitatief, maar ook op kwalitatief materiaal zijn gebaseerd;
- de breedte van de politietaak conform art. 2 Politiewet respecteren;
- een duidelijk herkenbare doel-middelrelatie kennen, die ook frequent herbevestigd moet worden om verzelfstandiging van het instrument te voorkomen;
- hoge eisen stellen, maar niet een te hoog ambitieniveau hebben en gedifferentieerd zijn naar regio, gemeente en wijk of buurt; al te sterk opvoeren van de prestatiedruk zal de kans op perverse effecten disproportioneel doen toenemen;
- kortcyclisch zijn: monitoring en bijstelling na twee tot vier jaar; enerzijds voldoende tijd om iets te realiseren, anderzijds te weinig tijd om tot verstarring te leiden;
- de lokale en regionale verankering van de politie versterken;
- bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van het politiewerk.

De vraag is of voor een 'tweede generatie prestatieafspraken' volstaan kan worden met *patching up* van de eerste generatie prestatieafspraken. Hierna schetsen wij op enkele hoofdpunten de contouren van de tweede generatie prestatieafspraken. Dit gaat dus verder dan alleen slimmere instrumenten.

Naar een tweede generatie prestatieafspraken

Met de huidige prestatieafspraken wordt vooral ingespeeld op maatschappelijke onrust en de angst voor criminaliteit en onveiligheid, het latente crisisgevoel en de onzekerheid, door de politie af te rekenen op 'harde cijfers', op resultaten voor de korte termijn en zonder veel impulsen te bieden voor het verbeteren van de kwaliteit van oplossingen.

Richting, ruimte, rekenschap, resultaat en responsiviteit

Een tweede generatie prestatieafspraken heeft wat ons betreft andere vertrekpunten dan de eerste. Wij sluiten ons graag aan bij de ideeën van de WRR over sturing van professionele overheidsorganisaties (Wolfson,

2005), met name het idee van de vijf R's (richting, ruimte, rekenschap, resultaat en responsiviteit). Dus wel richting geven, maar ook ruimte laten en rekenschap vragen. Dat pleit voor globale beleidskaders, mandaten aan professionals die hen de nodige ruimte geven samen met maatschappelijke organisaties oplossingen te bedenken, uitvoering en terugkoppeling, zodat best practices zich kunnen ontwikkelen – leren dus.

Nuanceren van geïnstitutionaliseerd wantrouwen

Dit veronderstelt het nuanceren van het geïnstitutionaliseerd wantrouwen, dat nu overheerst. Dus vertrouwen, mandaat en achteraf rekenschap en verantwoording afleggen. Vertaald naar de politie kan gedacht worden aan maatwerk als eis aan regio's, die het mogelijk maakt te zoeken naar verbanden met en goede vertalingen van globale uitgangspunten, die ook ruimte biedt aan lokale bestuurders en politici en aan de motivatie van politiemensen, zowel naar boven, opzij, buiten als beneden. Het startpunt ligt bij de regionale en lokale problemen.

Creatieve oplossingen en de ontwikkeling van 'best practices'

Quick wins blijven hoe dan ook belangrijk. Er is veel te verdienen met de aanpak van veelplegers en dergelijke. De politie moet blijven presteren. Daarvoor zijn de problemen nijpend genoeg. Maar alleen hit and run kan niet genoeg zijn. Ook oplossingen op langere termijn zijn nodig door innovatie, vooral in de aanpak van knellende en ingewikkelde veiligheids- en leefbaarheidsproblemen die om creatieve oplossingen vragen. Het gaat niet alleen om meer of beter van hetzelfde, maar om kwalitatief betere oplossingen en het organiseren en versterken van het zoeken naar nieuwe wegen en oplossingen.

Facilitaire sturing

In dit 'gekanterde stelsel van prestatiesturing' wordt vooral gebruikgemaakt van facilitaire sturing, in tegenstelling tot in het huidige stelsel. Dit is belangrijk, omdat zo condities worden gecreëerd voor kwaliteitsverbetering en het ontstaan van better practices. In tegenstelling tot het advies van In 't Veld indertijd (Berenschot, 2001) zijn in de huidige prestatieafspraken geen afspraken gemaakt over kwaliteitsverbetering. Het landelijk kader gaat wel uit van prestatievergelijking en financiering op basis van prestatievergelijking, maar maakt weinig woorden vuil aan prestatieverbetering en hoe een en ander gerealiseerd zou kunnen worden.

Incentives voor innovatie

Een volgende ronde prestatieafspraken zou meer incentives moeten bevatten voor innovatie. Prestatieafspraken moeten gekoppeld worden aan eisen ten aanzien van kwaliteitsverbetering en innovatie en aan de ontwikkeling, verspreiding en borging van *good practices* op basis van *learn and compare and contrast*. De directe relatie tussen prestatieafspraken en financiering zoals die nu bestaat, zou ontbonden moeten worden vanwege het optreden van perverse effecten.

Meer evaluaties en reviews

In deze benadering dient een intensiever gebruik te worden gemaakt (voor een beeld in de diepte) van evaluaties en reviews door stakeholders, burgers en van *peer reviews* tussen korpsen op basis van *compare and contrast*. 'Police performance measurement should look to those whose lives and work are affected by police' (geciteerd door Kruissink, 1995). Dit werkt een kwalitatief betere evaluatie van prestaties in de hand en kan een stimulant zijn voor creatieve competitie tussen korpsen op basis van vergelijking. In dit opzicht bestaan overeenkomsten met het kwaliteitsstelsel politie. Het landelijk stelsel van integrale kwaliteitszorg is op zich een belangrijke *countervailing power* tegen bureaucratisering van sturing, planning en verantwoording, omdat het gericht is op systematische kwaliteitsverbetering op basis van intercollegiale toetsing.

'Better practices'

De systematiek voor de realisatie van *better practices* is een geleide en beheerste ontwikkeling en niet een bijeffect van prestatiemeting dat vanzelfsprekend optreedt. Dat soort leerprocessen moet worden georganiseerd. Er is landelijke regie nodig voor het ontwikkelen van succesvol gebleken strategieën voor ingewikkelder wordende veiligheids- en leefbaarheidsproblemen (*best practices*). Deze moeten vervolgens verspreid en geborgd worden. De opbrengsten van prestatiesturing zullen hierdoor verbeteren.

Versterking van horizontale relaties en verantwoording

Sterke horizontale relaties en een hechte lokale en regionale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke verankering van de politie zijn belangrijke voorwaarden voor het functioneren van een dergelijk stelsel van prestatiesturing. Winst is te boeken met nog meer (maar dan selectievere en gerichtere) verbindingen met andere maatschappelijke organisaties en over-

heidsorganisaties en een adequate lokale politiek-bestuurlijke inbedding. Impulsen en signalen uit intensieve ketensamenwerking en uit de omgeving zijn nodig als correctie en aanvulling op eenzijdige sturing van bovenaf. Dat de politie zich in samenwerking oriënteert op kerntaken is niet erg, mits geen gaten vallen waar burgers de dupe van worden. Ook andere partijen moeten hierin uiteraard hun verantwoordelijkheid nemen. Wel zou de politie moeten zorgen voor een goede overdracht.

Tegenwicht voor al te nadrukkelijke sturing van bovenaf kan ook gevonden worden in het gebruik van horizontale vormen van verantwoording, zowel intern als extern, zoals visitaties en klantenpanels. Intervisie als vorm van intercollegiale toetsing en afstemming is belangrijk in deze benadering, evenals externe maatschappelijke verantwoording in samenwerkingsplatforms.

Vasthouden aan het idee van 'verbindende politie'

Een belangrijk uitgangspunt voor de toekomst van prestatiesturing is dat in visievorming wordt vastgehouden aan het idee van 'verbindende politie' (of het *community model*; zie Van der Vijver, 2004) en niet eenzijdig wordt vertrouwd op bedrijfsmatig geïnspireerde sturingsconcepten en top-downsturing op hoofdlijnen (bedrijfsmatige politie en selectieve politie). Tussen de verschillende sturingsmodellen bestaat zeker spanning, maar er dient recht te worden gedaan aan de politie als onderdeel van het openbaar bestuur en aan de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context waarbinnen de politie opereert. De politie is nog steeds geen bedrijf, de concerngedachte van Leemhuis ten spijt. Politiewerk vormt een integraal onderdeel van een lokaal en regionaal veiligheidsbeleid (Cachet, 1990; Cachet en Ringeling, 2004; Leemhuis e.a., 2005). Het gaat naast effectiviteit en efficiëntie ook om legitimiteit, steun en maatschappelijke en politiek-bestuurlijke inbedding. Het idee van verbindende politie stelt als het ware grenzen aan een mogelijke verzelfstandiging van de politie.

Versterking van lokale sturing en verantwoording, minder cijfers, meer informeren en betrekken

Behalve een versterking van nationale sturing, waarmee met prestatieafspraken een belangrijke stap wordt gezet, is ook versterking van lokale sturing en verantwoording noodzakelijk. De verantwoording aan lokale fora, zoals gemeenteraden, schiet tekort, onder meer door verschralling van de informatievoorziening. Meer dialoog is noodzakelijk, in combinatie met

meer interactieve vormen van informatieoverdracht, meer kwalitatief gericht op illustratie met behulp van casussen die meer begrip geven van de wereld achter de cijfers en raadsleden meer handvatten voor sturing bieden. De politie(leiding) moet lokaal voldoende geïntegreerd zijn in de gemeenschap om problemen te kunnen meevoelen.

Meer interactieve en directe vormen van communicatie, *face to face*, in werkconferenties of themabijeenkomsten zijn voor versterking van de dialoog en de onderlinge afstemming nuttig en kunnen een teveel aan informatie helpen voorkomen. Op deze wijze krijgen cijfers meer betekenis en dragen zij meer bij tot gezamenlijke beeldvorming. Contextloze kwantitatieve gegevens bieden geen handvatten voor sturing. Juist voor politici en bestuurders zijn de aandacht voor details en voor meer kwalitatieve, contextgevoelige informatie van belang (Van Sluis, 2002).

Deel 2: Regioverkenningen

Flevoland

7.1 Flevoland in het kort

Regio

Eind 2003 telde Flevoland ruim 356.000 (geregistreerde) inwoners. Het grondgebied omvat 1.412 km². Het gebied heeft een overwegend landelijk karakter met twee grote tot middelgrote gemeenten, Almere en Lelystad. Almere is de grootste gemeente in Flevoland, maar Lelystad levert de korpsbeheerder, als provinciehoofdstad. Almere heeft ruim 161.000 inwoners. In Almere woont bijna de helft (48 procent) van alle Flevolandse, in Lelystad, de tweede grote gemeente, woont een op de vijf inwoners van Flevoland. Eenderde van de bevolking woont verspreid over de andere vier gemeenten: Dronten, Urk, Noordoostpolder en Zeewolde.

Het aantal inwoners in de provincie groeit en blijft de komende jaren groeien. In het omgevingsplan gaat de provincie ervan uit dat de bevolking tot 2015 toeneemt tot ruim 400.000. De sterkste groei zal in Almere en Zeewolde plaatsvinden.

De provincie Flevoland heeft een sterk recreatieve functie met een groot aantal bungalowparken, campings, stranden, evenementen (zoals Lowlands) en een pretpark met landelijke en Europese bekendheid: Six-Flags Holland. In de zomermaanden verdubbelt het aantal inwoners, bezoekers en verkeersbewegingen.

Veiligheidsbeeld van Flevoland

Vanwege de oververtegenwoordiging van jongeren in de bevolking, is jongerenoverlast een serieus probleem. Dit probleem doet zich in alle gemeenten van de provincie voor. Ook verkeersproblemen en recreatieoverlast zijn bekende problemen. Daarnaast scoort de regio hoog op het gebied van geweld. Hierbij moet gedacht worden aan delicten als mishandelingen, maar ook aan zedendelicten. Flevoland heeft een risicofactor van 8,6 tegen een landelijk gemiddelde van 5,4. Geweldsproblemen doen zich vooral voor in Almere.

In 2003 is de criminaliteit gestabiliseerd. Het ophelderingspercentage steeg van 22,5 naar 25,3 procent. Toch kwam politie Flevoland niet in aanmerking voor prestatiefinanciering. De gegevenshuishouding was niet op or-

de. Ook waren de resultaten van het bevolkingsonderzoek, de Politie-monitor Bevolking, gelijk gebleven, een relatieve achteruitgang in prestaties.

Politie Flevoland

Flevoland behoort bij het arrondissement Noord-Oost Nederland. Qua formatie is Flevoland het kleinste korps van Nederland. Het aantal bve's bedroeg in 2004 866, de feitelijke sterkte 1040. De feitelijke sterkte per inwoner is 1 op 340,17.

De regiopolitie Flevoland is verdeeld in twee districten en een divisie recherche. Vroeger waren er drie districten: Almere, Lelystad en Emmeloord. Het korps heeft nog twee districten over: Zuid (Almere en Zeewolde) en Noord (de overige gemeenten). Binnen de districten zijn er basiseenheden. District Zuid heeft er vijf, waarvan vier in Almere (Almere Stad-Oost, Almere Stad-West, Almere-Buiten en Almere-Haven) en een in Zeewolde. District Noord heeft vier basiseenheden, waarvan twee in Lelystad (Lelystad 1 en Lelystad 2), één in Dronten en één in Noordoostpolder/Urk. Urk en Noordoostpolder liggen 'boven het water'.

Alle basiseenheden werken vanuit het concept gebiedsgebonden politiezorg. De basiseenheden zijn verantwoordelijk voor al het politiewerk in hun geografisch gebied. Zij worden daarbij ondersteund door verschillende specialismen.

In het korps staan generale taakstelling en wijkteams hoog in het vaandel. Er zijn geen specialisten nodig, want veel recherchezaken zijn standaardzaken. Een belangrijk uitgangspunt is dat 'elke diender een speurneus is'. Qua opsporing is het korps erg effectief.

De divisie recherche heeft zowel zelfstandige als ondersteunende taken voor de basiseenheden. De zware en georganiseerde criminaliteit binnen Flevoland wordt behandeld door de regionale researchedienst (onderdeel van de divisie recherche), de middencriminaliteit en de lichtere vormen van criminaliteit door de basiseenheden, ondersteund door de divisie recherche en de districtsrecherche.

Er is een korpsbreed bedrijfsbureau en er zijn er twee op districtsniveau. Het korps heeft verder weinig overhead en is erg operationeel gericht.

Strategisch beleid politie

De missie van politie Flevoland luidde: 'een herkenbare en aantoonbare bijdrage leveren aan de veiligheid, de leefbaarheid en de integriteit van de

Polymer Technology vol. 32A 119

heid en door directe hulpverlening pendant.' Kernpunten uit deze visie zijn: generale taakstelling en gebiedsgebonden, daadkracht, kernwaarden, gezaghebbend, oriëntatie op de omgeving. Partners zijn belangrijk en het korps richt zich op de hoofdprocessen: service, opsporing, noodhulp en handhaven. Het motto is: opsporing met resultaat, handhaven met gezag, noodhulp met daadkracht en service met een glimlach.

Jaarplan 2005

In 2005 is voor het eerst een jaarplan gemaakt. In hoofdstuk 3 van dit jaarplan, getiteld 'Hogere klanttevredenheid en meer kwaliteit', staan de effecten in de samenleving vermeld die politie Flevoland wil realiseren:

- de geregistreerde criminaliteit stabiliseert;
- het gevoel van veiligheid wordt groter;
- de bevolking is meer tevreden en krijgt meer vertrouwen in de politie;
- het enthousiasme en harde werken van politiemensen blijft;
- het korps wordt nog professioneler in zijn handelen.

Daarnaast moet het korps resultaten halen die zijn afgesproken tussen de korpsbeheerder en de ministers van BZK en van Justitie. De eisen uit het prestatieconvenant zijn daarin verwerkt.

Er is een doorberekening gemaakt van de eisen uit het convenant naar de districten. Deze worden in jaarplannen van de districten opgenomen. Met nadruk wordt in het jaarplan vermeld dat politiewerk uit meer bestaat dan het halen van prestatieafspraken.

Tegen de achtergrond van de landelijke prioriteiten richt het korps zich in 2005 op de opsporing. Aan het Openbaar Ministerie worden ruim 5500 verdachten aangeleverd. Deze vallen binnen de afgesproken prioriteiten van geweldsmisdrijven, jeugdcriminaliteit, overlast criminaliteit, milieu en verkeer. Daarnaast wordt de aanpak van veelplegers geïntensiveerd. Ook heeft het korps concrete targets geformuleerd op het gebied van noodhulp, handhaving en toezicht, en intake en service.

Bovendien verwacht het korps initiatieven van partners en klanten. De bevolking wordt gevraagd vertrouwen te hebben in het korps, het Openbaar Ministerie moet zorgen voor een goede opvolging van zaken in de keten en de gemeenten wordt gevraagd hun regierol op het gebied van integrale veiligheid op te pakken. Aan de reclassering wordt informatie over terugkeer van veroordeelden in de samenleving gevraagd. Aan Bureau

Jeugdzorg wordt gevraagd jeugdklanten zo spoedig mogelijk door te verwijzen en wachtlijsten zo klein mogelijk te houden.

Interne sturing; recente ontwikkelingen

Er is een omslag geweest in de beleidscyclus. Begin 2005 werd eerst een criminaliteitsbeeld gemaakt. Het lokale bestuur werd gevraagd te reageren en eigen problemen te signaleren. Deze informatie werd vervolgens omgewerkt in lokale jaarplannen en geaggregeerd tot een regionaal jaarplan. Daarvoor was er alleen nog een meerjarenplan, met weinig concrete doelstellingen, die tal van ontsnappingsmogelijkheden bieden. Er zijn vier-, acht- en twaalfmaandelijksse rapportages over veiligheid. Deze worden besproken in de driehoeken en in het regionaal college. De achtmaandsrapportage gaat ook naar BZK.

Binnen de korpsleiding wordt gewerkt met een sturings-A4'tje. Maandelijks is er een vergadering van het korpsmanagementteam en een bijeenkomst waarin beheersonderwerpen worden gemonitord.

Voor de interne sturing maakt het korps gebruik van een dashboard. Dit is een kortcyclisch sturingsinstrument, voor de periode van een maand of van een week. Hierin wordt de voortgang gemeten ten aanzien van indicatoren uit het convenant. Ook wordt een vergelijking gemaakt met de norm. Van dit dashboard wordt in het korps veel gebruikgemaakt, meer dan van de viermaandelijksse rapportages. Het dashboard is een intern instrument, in tegenstelling tot de andere rapportages die ook in de driehoeksoverleggen worden besproken. Wel wordt een uittreksel besproken in het bilateraal overleg tussen politiechefs en burgemeester (district of basiseenheid, zoals in Zeewolde, Urk en Emmeloord).

Sturing vindt plaats in managementgesprekken, tussen de korpschef en districtchefs afzonderlijk, met een frequentie van één keer per vier maanden.

Het dashboard is een belangrijk item. Districtschefs laten zich bijstaan door chefs basiseenheden. Zij krijgen voorafgaand aan het gesprek de cijfers van de dienst Politie Ondersteuning, die de gesprekken voorbereidt. In vooroverleg tussen de districtchef en een medewerker van de dienst Politie Ondersteuning worden de onderwerpen in het managementgesprek vastgesteld. Aan het gesprek nemen de korpschef en zijn plaatsvervanger, de korpscontroller en een beleidsmedewerker (voor de notulen) deel. Onderwerpen zijn ook de internationale rechtshulpverzoeken en het stuwmeerverlof in de districten.

7.2 Beelden van de politie

Wie je ook spreekt in Flevoland, het beeld van de politie Flevoland is doorgaans positief. De politie doet het goed. Het korps heeft de typisch Flevolandse pioniersmentaliteit. Het is een jong korps met veel nieuwe mensen. Het korps is ook trots op zijn prestaties, er is *'esprit de corps'*. De mentaliteit is 'top', volgens sommigen. Het is een enthousiast korps, dat dolgraag zaken wil doen en wil leren. De oude pioniersgeest leeft voort in het korps. De provincie moet op de kaart worden gezet. Het is ook een klein korps, met beperkte financiële middelen en met weinig overhead, dat heel operationeel is gericht. Hulpverleners die wij spraken gaven het korps een 8 als rapportcijfer.

Flevoland is een groei provincie. Overheidsvoorzieningen blijven hierbij achter. Het korps wordt door sommigen als te klein beschouwd om goed te functioneren, net als veel andere instanties in de polder. Financiën worden vanuit het publieke domein verleend, maar blijven vaak achter omdat er een groei is van het aantal inwoners. Het werk neemt toe, want de bevolking neemt toe en de ingewikkeldheid van problemen en de samenstelling van de bevolking eveneens, en de overheid loopt altijd een aantal jaren achter op de ontwikkelingen wat betreft de financiering. Het onderwijs heeft daar last van, maar ook de omroep en de politie. Deze diensten worden opgezadeld met taken waar eigenlijk geen geld voor is.

Problemen met de politie bij onze stakeholders hebben vooral te maken met gevolgen van de formatiekrapte. Veiligheid, veilig wonen en werken zijn issues in de regio. Verkeer speelt een grote rol. Maar gevoelens van onveiligheid doen dat ook. Daar wordt volgens sommigen onvoldoende op ingespeeld. Mensen in de regio klagen over de te krappe bezetting. De politie moet een groot gebied bedienen met relatief weinig mensen. Het openhouden van politiebureaus is een punt van discussie. In de landelijke gebieden bestaat een verwachtingspatroon jegens de politie waar deze niet aan voldoet of kan voldoen. Er is behoefte aan meer zichtbare politie volgens sommigen. Aanwezigheid en bereikbaarheid zijn belangrijk. Als de politie 's avonds naar de buitengewesten moet komen, moet ze uit Lelystad komen. Er zou eigenlijk in elke gemeente altijd een politiebureau open moeten zijn, al was het maar bemand met een administratieve kracht. Flevoland is een divers verzorgingsgebied met uiteenlopende verwachtingen jegens de politie. In steden als Almere, met beginnende grootstedelijke problemen, bestaan heel andere verwachtingen.

Het korps wordt breed geprezen voor zijn openheid en toegankelijkheid. De korpschef krijgt hier veel krediet voor. Hij wordt gezien als een 'communicator'; hij is zichtbaar, staat vaak op 'de zeepkist', is positief, straalt enthousiasme uit en zoekt graag de publiciteit. Volgens een geïnterviewde stelt de korpschef dat Flevoland onderdeel is van de Nederlandse politie. Verbeteringen die elders zijn ontwikkeld en standaard zijn geworden, worden in het korps geïmplementeerd. Zo wordt aansluiting gevonden met andere politieregio's. Zijn voorganger benadrukte juist het eigene en typische van Flevoland. De huidige korpschef is bovendien 'justitie minded' en gericht op intensieve samenwerking in de justitiële keten. Hij is ook resultaatgericht, wil graag scoren en operationele resultaten boeken. Daarbij is hij duidelijk in wat wel en niet kan. Een raadslid zegt:

'Hij staat voor meer openheid, en communiceert het beleid van de politie. Hij is heel veel in de pers, legt de nadruk op successen van het korps. Hij komt goed over in de pers en kan het korps verkopen. Hij appelleert aan de positieve kant en geeft ook duidelijk aan wat niet kan. In Flevoland is dat belangrijk, vanwege de omvangrijke buitengebieden, waar in het weekend niet wordt gecontroleerd.'

Ook bij het bedrijfsleven bestaat hiervoor waardering.

'Hij heeft het politiekorps Flevoland zeer assertief opgesteld in de richting van het bedrijfsleven. Dat vind ik ook sterk. Hij is bij verschillende bedrijfskringen langs geweest. Niet zo van: ik kom even vertellen wat jullie moeten doen, maar dit ben ik en dat ga ik doen en ik stel het op prijs om daar een goed contact over te hebben.'

In bestuurlijke kringen vinden enkelen dat de korpschef in zijn externe profilering soms voorbij gaat aan de formele positie van en zijn relatie met burgemeesters in het regionaal college.

In Flevoland wordt de korpschef ook door alle stakeholders gezien als hét gezicht van de prestatieafspraken. De korpschef wordt hierin ook als succesvol gezien. Ook zijn eigen benoeming is gebaseerd op prestatieafspraken, als eerste in Nederland, op basis van een contract voor vijf jaar. In zijn contract staan prestatieafspraken over financiering, contacten met BZK, de veiligheidsbevordering als zodanig, stijging van het aantal aangiften en van het oplossingspercentage, en daling van het ziekteverzuim. Een

aantal (niet alle) van deze afspraken zou later terugkomen in het prestatieconvenant tussen Flevoland met BZK. Flevoland was eerder met het convenant met de korpschef dan BZK met zijn prestatieafspraken. De korpschef is aanspreekbaar op de prestaties van het korps. Anderzijds wordt hij soms gezien als een soort missionaris die het geloof in prestatiesturing soms bewust overdrijft.

'De korpschef roept dat inderdaad. Het werkt als een *self-fulfilling prophecy*. Deels is dit geloof. Als ik dit geloof niet uitdraag, gaat iedereen doen wat hij denkt dat goed is. Je moet het bijna wel geloven. Daarom kun je het ook maar beter zeggen af en toe. Maar binnenskamers zou de korpschef moeten erkennen dat het toch iets ingewikkelder is dan hij publiekelijk doet voorkomen.'

7.3 Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing

7.3.1 *Officieren van justitie*

Binnen het parket werden de regionale prestatieafspraken verwelkomd. De acceptatie van de politie is groter, omdat de prestatieafspraken landelijk zijn opgelegd. Zonder het Landelijk Kader had het parket de andere partijen en in de regio niet over de streep getrokken.

Volgens een respondent bij het parket zoekt het Openbaar Ministerie aansluiting bij de problemen in de regio en is het niet uitsluitend gericht op 'de aantallen'. Verdachten en staandehoudingen moeten passen in het criminaliteitsbeeld. Het gaat er niet om iedereen maar aan te houden.

'Het is verkeerde sturing als je alleen maar oplegt: "je moet dat aantal halen", zonder een inhoudelijke keuze waarop je dat aantal haalt. Daar moet je op aangesproken worden.'

Anderzijds bestaat veel consensus over de hoofdlijnen van het beleid in de regio. De grote beleidslijnen van het Openbaar Ministerie, zoals jeugd en huiselijk geweld, hebben maatschappelijk en politiek draagvlak, ook bij het lokaal bestuur. Daarin vinden de partijen elkaar snel, volgens het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie is bovendien blij met de toegenomen aandacht voor opsporing.

Het Openbaar Ministerie in Flevoland is voorstander van prestatiesturing, maar 'met verstand'. Het hypeachtige karakter van prestatiesturing wordt onderkend, maar voor de politie had het iets onvermijdelijks. Er was een toetssysteem nodig, gelet op het aantal zaken dat bij de politie binnenkomt.

Prestatiesturing is noodzakelijk. Als je geen prestaties meet, kun je niet managen en kun je het politieke proces niet voeden. Aandacht voor prestaties en prestatiemeting zal niet van de ene op de andere dag verdwenen zijn. Bovendien zullen prestatieafspraken, bij verstandig gebruik, een bijdrage leveren aan betere resultaten, gelooft de hoofdofficier.

7.3.2 Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder is kritisch over de prestatieafspraken, maar genuanceerd over meer centrale sturing. Op het gebied van ICT, personeel en techniek, kortom die zaken die meer *managerial* zijn, is meer centrale, landelijke sturing op zijn plaats.

In geval van beleid en bestuur is hij een andere mening toegedaan. Hij vindt het wel goed dat korpsen onderling op dezelfde manier worden vergeleken en op dezelfde manier worden afgerekend op hun prestaties. Of prestatiefinanciering op deze wijze moet functioneren, daar heeft hij twijfels over. Bovendien kunnen landelijk afgesproken doelstellingen goed worden gerealiseerd. Daarom hoeft die versterkte centrale aansturing niet voor hem.

Hij voorziet dat de minister de politiek-bestuurlijke baas wordt van de politie, misschien met daaronder een bestuursraad ter ondersteuning van de minister. De korpschef valt dan rechtstreeks onder dat centrale gezag. De lokale burgemeesters moeten zich dan wenden tot de korpschef voor politiecapaciteit.

'Veel politiewerk is sterk lokaal gebonden. De bestaande relaties worden zo 180 graden omgedraaid. Het vraagstuk van beheer en bevoegd gezag komt daarmee in een heel ander daglicht te staan. De verantwoordelijkheden van burgemeester en gemeenteraden op het gebied van beleid en criminaliteit komen op de tocht te staan. Zij komen op te grote afstand te staan en de korpschefs krijgen te veel macht. Dat is geen goede zaak. Lokale bestuurders staan veel dichterbij de problematiek van dag tot dag. Als burgemeester heb ik nu nog de macht om partijen

aan tafel te krijgen en afspraken te maken. De minister is immers ver weg. Als dat verloren en centraal gestuurd wordt via cijfertjes, zijn we slecht bezig. De normale bestuurlijke lijnen en verhoudingen moeten blijven bestaan. Er moet niet uitsluitend vanuit de cijfers bestuurd worden. Dat lijkt me een goede waarschuwing voor al die jonge korpschefs.'

Burgemeesters van kleine gemeenten zullen slecht bediend worden. De korpsbeheerder voorziet dan ook een forse gemeentelijke herindeling. De korpsbeheerder beschouwt prestatiesturing niet als een breuk met bestaande praktijken. In Flevoland werd aangesloten bij het landelijk kader. Er was eerder sprake van een verbijzondering en voortzetting van al eerder ingezet beleid. Onder korpsbeheerders bestaat volgens hem als een gemeenschappelijk gevoel dat de wijze van prestatiefinanciering door BZK de korpsbeheerders te veel fixeert op cijferlijsten en het invullen van staten. Anderzijds is het unaniem aanvaard door de korpsbeheerders. Maar het is vooralsnog een dood instrument, omdat geen onderscheid gemaakt wordt tussen korpsen. Ondanks deze relativering vinden alle korpsbeheerders volgens hem dat prestatiebeoordeling en *benchmarking* met andere korpsen goede ontwikkelingen zijn. Tegelijk hechten de korpsbeheerders meer belang aan het kwaliteitsstelsel, via visitatie elkaar opzoeken en elkaar beoordelen. Dit lijkt nu wat naar de achtergrond te zijn gedrongen.

Andere burgemeesters hebben andere denkbelden over centrale sturing. Eén burgemeester was van mening dat ministers er niet aan ontkomen zich te verantwoorden voor de besteding van gelden van de politie. Je moet iets kunnen zeggen over het rendement. De cijfers doen per slot van rekening niets anders dan stijgen. Het is bovendien zinvol meer zicht op sturing te hebben en resultaten inzichtelijk te maken.

De burgemeester van Almere vindt dat qua beheer één korps kan worden opgezet. Het gezag moet goed geregeld zijn als het beheer centraal is. De macht van de korpsbeheerder is nu relatief beperkt. Hij zit in een onmogelijke situatie. Hij is ook burgemeester. Beheerszaken lopen erg slecht op die manier. Iedereen is ontevreden. Het blijft moeilijk om de capaciteit binnen een regio tot ieders tevredenheid te verdelen. Het beheer zou bij de korpschef moeten liggen en niet bij de korpsbeheerder, waarbij de korpschef onder verantwoordelijkheid van BZK valt.

Het Rijk stuurt te vaak op incidenten. Het ergert de burgemeester dat

plannen interesseren mensen en ook raadsleden niet. Het gaat meestal om zaken op het gebied van de kleine openbare orde. Het is volgens hem goed om meer zicht op sturing te hebben en resultaten inzichtelijk te maken.

7.3.3 Gemeenteraadsleden

Raadsleden die wij hebben geïnterviewd, maakten allen een deel uit van raadscommissies die gingen over openbare orde, veiligheid en de politie. De naamgeving verschilde nog wel eens. Een raadslid:

'Ik vind het een prestatie als je een oplossing weet te vinden voor problemen waar bewoners al heel lang over zeuren, allerlei zaken die het daglicht niet kunnen velen. Dat is vaak ingewikkeld, het betreft drugs en prostitutie. We gaan niet alleen bekeuren, maar problemen echt oplossen in twee of drie maanden.'

De politie wordt zich meer bewust van haar taken jegens de burgers, vinden anderen.

'Politiemensen worden bewust wat hun taken zijn. De politie is verkokerd. Nu moeten ze dienstbaar zijn aan de gemeenschap. Dat wordt duidelijker zichtbaar.'

Anderen zien voordelen van bedrijfsmatig werken bij de politie.

'De politie is er wel dynamischer door geworden, een frisse wind. Er wordt bedrijfsmatiger gedacht. Dat is positief. Vroeger moest een agent zijn dag doorkomen. Als prestatiecontracten de effectiviteit verhogen, is dat een goede zaak. Te veel gebeurt het echter nog dat er allerlei administratieve rompslomp zit aan zaken, ook door bureaucratisering, dat een groot deel van de politiecapaciteit wegloopt. Daar moet wat aan gedaan. Dat red je niet met prestatiecontracten, maar ook met betere automatisering.'

Soms waren raadsleden van mening dat ze onvoldoende handvatten hadden om de politie te sturen en bij te sturen in hun prestaties. Dat heeft te

dat daar een convenant aan te pas kwam. Dat is niet nodig. De politie komt zijn afspraken na.

De korpschef heeft zich geprofileerd op prestaties. Dit soort zakelijkheid spreekt het bedrijfsleven zeer aan. Er straalt leiderschap van uit:

'Als je zegt we gaan dit gewoon doen, je niet verliezen in probleem-analyses, maar kijken naar de oplossingen. Ga je doelstellingen halen. Dat straalt wel een dynamiek uit. En dat spreekt het bedrijfsleven zeer aan.'

Afgezien van de korpschef, merkt men doorgaans weinig van de prestatie-afspraken. Anderzijds ondervindt men er dus ook geen last van. De samenwerking binnen het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding wordt als positief ervaren.

Lokaal veiligheidsbeleid

Ambtenaren die belast zijn met de ontwikkeling van lokaal veiligheidsbeleid ervaren de invloed van de prestatiesturing bij de politie, naast versterkte sturing door het Rijk. Een enkele stakeholder vindt het huidige sturingsmodel bij de politie archaïsch.

'In het bedrijfsleven was dit modern in de jaren vijftig en zestig. De politie ijlt na. Je zou moeten leren van multinationals, lokale marketing gebeurt niet vanuit het hoofdbureau. Dus informatisering en systematisering zijn uniform, synchronisatie van databases, hardware idem, communicatie is essentieel. Productie is belangrijk in de zin van targets halen. Het moet zo veel veiliger worden, ofwel, niet zo of zo veel verbalen halen, nee, het slachtofferschap moet verminderen. In de politie-monitor wordt dit gemeten. Dat is een goede indicator. Met het INK-model kun je vervolgens de kwaliteit bewaken. Targets moeten lokaal worden vastgesteld. Ook geen landelijke items, het gaat om lokale problemen. Daar gaat de gemeente als regisseur over. Bovendien betaalt de gemeente ervoor.'

Er zou meer rekening gehouden moeten worden met lokale wensen. Dat gebeurt te weinig, omdat gemeenten zelf onvoldoende helder maken wat ze willen. Hij doelt niet zozeer op beleid, maar de operationele keuzes en analyses. Gemeenten ontberen hier de kennis en de informatie voor. Het

overleg gaat via de burgemeester en de politieleiding, dus eerst in de ene omhoog en in de andere weer naar beneden. Dat leidt tot verlies.

'Bovendien wordt invloed op regiosturing, zeker door een kleine gemeente, steeds moeilijker.'

Ook omdat de regiopolitie via de formele lijnen langs het regionaal college met een gemeente in gesprek is. Daar worden keuzes gemaakt die voor uitvoering gevolgen hebben. Vanuit een betere informatiepositie kan de gemeente de politie beter aangeven waar de gemeente prioriteiten wil leggen.

7.4 *Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing*

7.4.1 *Werk en organisatie van de politie*

Zichtbaarmaking van goed politiewerk

Volgens een burgemeester maken de prestatie-indicatoren zichtbaar hoe goed de politie haar werk eigenlijk doet. Ze zorgt daarbij voor het richten van het werk op afgesproken speerpunten. Een positief effect is volgens de korpsbeheerder dat het bewustzijn is gegroeid dat de politie wordt afgerekend. Resultaten zijn nu ook meer inzichtelijk en kunnen in de tijd en met andere korpsen worden vergeleken.

Prestatieafspraken werken normbevestigend

Het schrijven van bonnen is niet per se verkeerd. Als regels zijn gesteld, moeten zij worden gehandhaafd, ook met boetes. Prestatieafspraken zijn slechts een instrument dat in samenhang met andere moet worden gebruikt. Maar met prestatieafspraken wordt niet alles gedekt. Veel kwaliteitsaspecten worden niet meegenomen. Ook moet je uitsluitend gebruikmaken van betrouwbare, niet-discutabele indicatoren. Bovendien moet de aandacht niet alleen gericht zijn op zaken die gemakkelijk te meten zijn en voor het grijpen liggen. Validiteit en representativiteit zijn wellicht nog belangrijker. Op zich is dat geen kritiek op de convenanten. Met deze beperking in het achterhoofd is het een bruikbaar instrument. De prestatieconvenanten zijn slechts sturingsinstrumenten en dekken niet alles. De hoofdofficier:

'Rechtmatigheid is belangrijk, hoe gaan ze om met de opsporingsbevoegdheden? Op het gebied van zware criminaliteit, welke zaken pakken ze op, hoe lang zijn ze ermee bezig, is er een goed beeld van de criminaliteit in de regio? Het is ook de strafvorderlijke toets; gebruiken ze hun bevoegdheden goed? Effectiviteit is ook belangrijk. Dat is een moeilijke. We meten de producten, maar wat is nu het effect van al die processen-verbaal. Outcomes zijn moeilijk meetbaar, maar je moet wel een valide redenering hebben waarom de dingen die je doet en de wijze waarop bijdragen aan meer veiligheid. Dat zijn de moeilijke dingen in dit verhaal. Maar ze zijn wel belangrijk.'

Sturen op cijfers alleen is niet voldoende. Ook de korpsbeheerder van Flevoland is voor prestatiesturing, maar vindt de prestatieafspraken te cijfermatig. Ze geven onvoldoende inzicht in wat er werkelijk aan de hand is. Cijfers zijn eerder een hulpmiddel dan de laatste waarheid.

'Cijfers geven maar een beperkt deel van de werkelijkheid weer. Van belang is dat je elkaar aanspreekt op verantwoordelijkheden. Deze moeten dan wel duidelijk gedefinieerd zijn. Ook doorzettingsmacht moet gedefinieerd zijn; wat willen we met elkaar te bereiken? Cijfers zijn daarvoor slechts een hulpmiddel. Daarnaast moet je effecten in de samenleving zien, zoals op het gebied van geweld en jongeren, die helpen om het probleem beter te kunnen duiden.'

De prestatieafspraken zijn geen belemmering voor het werk. Ze helpen ook een beetje. Bepaalde prestaties moeten ook worden nagestreefd. Het is nu echter wel geconcentreerd op makkelijk meetbare zaken.

Preventie en proactie krijgen minder aandacht

Volgens een burgemeester leiden prestatieafspraken tot een ongewenste verschuiving in het politiewerk.

'Wat de politie nu doet is de prestatieafspraken gebruiken om met meetbare resultaten te kunnen motiveren waarom er minder tijd over is voor preventieve en proactieve taken en daar heb ik moeite mee.'

Hulpverlenende taken kunnen niet meer. Juist op de preventieve en proactieve taken van de politie wordt weinig gescoord in termen van meetba-

re prestaties. Dat moeten gemeenten dus maar gaan doen, als regisseur van het lokale veiligheidsbeleid. Daar hebben ze echter niet altijd de middelen en het geschikte personeel voor. Zo ontstaat een gat.

Alleen registratie-effecten, geen effecten op veiligheid

Eén burgemeester ziet vooral registratie-effecten, geen daadwerkelijke effecten op de veiligheid.

'Wij registreren nu anders en onze prestaties zijn verbeterd. Dat hebben korpschefs onderling ook zo afgesproken. Maar de burger merkt er niets van. Het is een zaak van slim boekhouden en de prestaties schieten omhoog. Dat is een pervers effect. Nu hebben we wel meer geld gekregen. Maar ik word er verdrietig van, omdat ik vind dat de burgers er de dupe van worden.'

Lokale aanpak van veelplegers komt in het gedrang

De landelijke aanpak van veelplegers houdt geen rekening met lokaal beleid. Politie en justitie gaan te gemakkelijk voorbij aan de mogelijkheden van de lokale overheid. Het landelijke beleid wordt als een knellend format beschouwd, zonder dat het echte oplossingen biedt.

'Stekkies schrijven'

Een knelpunt dat er uitspringt, is de verkeershandhaving. Het gaat hier om prestatieafspraken die gemaakt zijn met de landelijke verkeersschout, waarvoor het korps geld krijgt. De politie staat voor een dilemma. Het willen halen van de prestatieafpraak werkt het 'schrijven van stekkies' in de hand, verkeersboetes op plaatsen die iedereen kent, waar mensen in de four gaan zonder dat de veiligheid in het geding is. Schrijven om targets te halen. Maar dit leidt tot imagoschade. Bij voorkeur zoekt de politie de oplossing in verkeerscontroles bij hotspots, scholen, enzovoort. Hier worden echter geen grote aantallen mee gescoord. Dit kan leiden tot onvrede bij de burgers, en daarmee tot afnemende tevredenheid. Dit is een indicator die wel wordt gemeten in het convenant. Deze spanning tussen regionaal en lokaal wordt tot nu toe niet bevredigend opgelost.

Ook onder bestuurders leidt de verkeershandhaving tot veel klachten.

'Processen-verbaal voor verkeersveiligheid kun je gemakkelijk halen met technische middelen, dreven waar 70 km gereden mag worden,

dat is makkelijk scoren. Kijkend naar aanrijdingen met letsel, is hier de veiligheid niet mee gediend. De gemeente wil meer aandacht voor de 30 km-zones in de wijken.'

Burgemeesters vinden dat de verkeershandhaving onttrokken wordt aan het lokale bestuur en het lokale veiligheidsbeleid, dat zich allerlei ongewenste effecten voordoet. De politie volgt te veel haar eigen prioriteiten om te kunnen voldoen aan de prestatieafspraken met de landelijke verkeersschout. Een voorbeeld zijn snelheidscontroles op de A6, terwijl de verkeersveiligheid op de binnenwegen door velen als een groter verkeersprobleem wordt gezien. Een burgemeester:

'Op de binnenwegen wordt veel te hard gereden en veel te vaak. Dat is echt gevaarlijk. Als je vaak wordt gepakt omdat je vijf kilometer te hard rijdt terwijl er in de eigen leefomgeving veel en veel te hard wordt gereden, dan vind ik toch dat de prioriteit verkeerd ligt. De mondige burger gaat vragen stellen. Als prestaties niet worden gehaald, gaat de politie snel op de A6 staan 's avonds. Kortom, het gaat niet meer om het spel maar om de knikkers bij prestatiemeting.'

De politie heeft getracht hier op in te spelen door burgemeesters de ruimte te geven om tien tot vijftien procent van de capaciteit aan te wenden voor hun eigen prioriteiten. Andere bestuurders vinden overigens dat als regels zijn gesteld, ze ook moeten worden gehandhaafd. Afgesproken beleid ten aanzien van snelheidsovertredingen moet ook worden gehandhaafd, dus er moeten boetes worden uitgeschreven. Anders ontstaan andere ongewenste effecten als normvervaging. Daarover zou volgens hen een afzonderlijke discussie moeten worden gevoerd. Bovendien worden voor deze landelijke verkeershandhavingsdoelen speciaal mensen aangesteld bij de politie, die elders kunnen worden ingezet als de doelen zijn gehaald. Het Openbaar Ministerie constateert het probleem. De hoofdofficier stelt dat elke vorm van prestatiesturing verloedering met zich meebrengt.

'Als scoren leidend wordt, treedt verloedering op. Een bekend voorbeeld zijn bonnen voor verkeersovertredingen op de verkeerde plekken. Maar verloedering treedt altijd op. Maar het moet binnen grenzen blijven. Het wordt een echt probleem als de geloofwaardigheid in het geding komt. Maar op het moment dat je aangeeft waar je op meet,

treedt verloedering op. Dat is inherent. Maar in Flevoland is de geloofwaardigheid niet op deze wijze in het geding.'

Output, geen effecten op veiligheid

Een andere veelgenoemde vorm van perversering is wat wij gemakshalve aanduiden met middelenemancipatie. Dit is een vorm van doelverschuiving. Daar waar effecten op de maatschappelijke veiligheid het primaire doel zijn van prestatiesturing – en dat zijn ze in de beleving van veel van onze gesprekspartners – gaat het om outputmetingen. De relatie tussen de nagestreefde output en de outcomes – veiligheidsgevoelens van mensen inbegrepen – is in veel gevallen niet duidelijk. Dat is meer bij gebrek aan beter. Het uiteindelijke ijkpunt voor praktisch alle bestuurders en raadsleden is het effect van prestatiesturing op de lokale veiligheid.

'Het gaat om de maatschappelijke effectiviteit en die moet je op een bepaalde wijze in kengetallen zien uit te drukken. Uiteindelijk gaat het om de vraag hoe de burger de veiligheid ervaart, niet om het aantal processen-verbaal. Dat zijn de prestatienormen waarop de politie zou moeten worden afgerekend.'

Voor politici en bestuurders zijn de effecten op veiligheid essentieel. Dat is moeilijk te vatten in kengetallen. Dit is een belangrijke zorg. Een burgemeester:

'Meten is weten. Dat geldt nog steeds. Als je met getallen een beeld kunt schetsen dat de vermindering van allerlei problemen is opgetreden, vind ik het nuttig. Maar als het alleen statistieken betreft die luttel procenten verandering aangeven, zonder zichtbare materiële effecten in de samenleving, dan schieten ze hun doel voorbij.'

Een andere burgemeester vroeg zich af of het echt veiliger werd door het uitschrijven van bonnen. Hij dacht van niet en daar zijn prestatiecontracten ook niet het geschikte instrument voor. Het veiligheidsgevoel moet toeneemen bij mensen. Het gaat immers niet alleen om het meten van de output, dat is wel erg makkelijk. Outputmeting is volgens hem vaak een substituuat voor het meten van resultaten. De Politiemonitor Bevolking helpt wel een heel klein beetje, maar vergt zorgvuldige analyse en interpretatie, vanwege de macht van de kleine getallen, die forse veranderingen suggereren op pa-

pier, maar die in werkelijk nauwelijks waarneembaar zijn. Het prestatiecontract zou meer moeten zijn dan bonnen schrijven. Een raadslid:

'Als volksvertegenwoordiger hoor ik veel meer dan vroeger 'o jee het bonnenboekje moet vol. Ik ga staan waar ik veel kan schrijven'. Maar dat heeft niets met veiligheid te maken. Politiezorg wordt betaald met gemeenschapsgeld, ze moet actief met veiligheid bezig zijn en of het geldelijk resultaten oplevert zou minder interessant moeten zijn. Het lijkt er nu op dat als de politiekas leeg is, ze maar weer eens langs de weg gaan staan.'

Beter registreren in plaats van beter presteren

Een burgemeester is van mening dat vooral meer en beter wordt geregistreerd, in plaats van gepresteerd.

'Wij registreren nu anders en onze prestaties zijn verbeterd. Dat hebben korpschefs onderling ook zo afgesproken. Maar de burger merkt er niets van. Het is een zaak van slim boekhouden en de prestaties schieten omhoog. Dat is een pervers effect. Nu hebben we wel meer geld gekregen. Maar ik word er verdrietig van, omdat ik vind dat de burgers er de dupe van worden.'

Burgers dubbel gestraft

Prestatieafspraken werken ongelijkheid in de hand, volgens een raadslid. Burgers worden dubbel gestraft.

'Het wrange van prestatieafspraken is dat als je ze haalt, je een bonus krijgt. Terwijl als je ze niet haalt, het niet wil zeggen dat het werk niet goed is gedaan. De problemen kunnen in een bepaalde regio groter zijn, waardoor juist meer geld nodig is.'

Hulpverlening wordt geminimaliseerd

De politie is te gemakkelijk meegegaan in het minimaliseren van de hulpverleningstaak van de politie, volgens een burgemeester.

'Ik vind het absurd dat je door een circulaire van twee ministers de wettelijke taken zou wegpoetsen. In de wet staat toch ook opgenomen dat de politie hulp dient te verlenen. Alleen de wetgever kan de wet

veranderen en niet twee ministers met een briefje. De politie gaat hier te gemakkelijk in mee. Het lijkt een beetje op een vierde macht, die kickt op prestatiemeting.'

Overreageren in plaats van reageren

In de gebiedsgebonden politiezorg worden sneller processen-verbaal opgesteld, waar vroeger met een vermanend woord of een waarschuwing werd volstaan. Kortom, interventies worden niet gepleegd met het oog op de context, maar met een schuin oog naar de prestatieafspraken. Het optreden past niet altijd bij het probleem. Een mooi voorbeeld geeft een raadslid in een kleine gemeente.

'Als volksvertegenwoordiger hoor ik andere dingen. Mensen luisteren naar politiebakkies. En als de politie een melding krijgt van vuurtjes stoken, is het: meteen er op af, niet waarschuwen, meteen schrijven. Dat soort opmerkingen gaat als een lopend vuurtje. Van zie je wel, ze moeten weer schrijven.'

Anderen, waaronder de hoofdofficier, betwisten de pervertering. Het is niet goed als onnodige verbalen worden uitgeschreven, maar:

'Je kunt prima gebiedsgebonden werken en toch processen-verbaal opmaken voor de dingen die je ziet. Vroeger werd meer gewaarschuwd. Nu wordt sneller een verbaal uitgeschreven. Dat past in het huidige strafrechtelijke klimaat. Is dat een verloedering van de contracten? Ik vind het prima dat mensen zo op hun gedrag worden aangesproken, met een verbaal.'

Minimum wordt maximum

Er bestaat een breed gedeeld besef dat prestatieafspraken maar een beperkt deel van het politiewerk dekken. Ze zijn beperkt toepasbaar en eerder geschikt als indicator voor een minimumprestatie dan een maximale prestatie, vooral voor bulkzaken die zich relatief gemakkelijk laten meten. Daarbij zijn ze niet bijzonder ambitieus. De lat is niet hoog gelegd. Dat blijkt alleen al uit het feit dat alle korpsen hun prestatiebonus hebben gehaald. Er bestaat het gevaar van tevreden achterover leunen als de afgesproken targets worden gehaald. Een burgemeester:

'Het grote bezwaar is dat je elkaar op cijfers beoordeelt en ogenschijnlijk tevreden bent als je weer enkele honderdduizenden euro's krijgt. Dan heb je het goed gedaan.'

Verminderde meeropbrengst

Prestatiecontracten hebben de neiging statistisch te zijn. Want hoe langer je ermee bezig bent, hoe makkelijker iedereen de prestaties haalt. Van prestatie-stimuli gaat op de langere termijn geen prikkelende werking meer uit. Ze slijten als het ware. Met het verstrijken van de tijd wordt het steeds gemakkelijker de targets te halen. In Flevoland is een bijkomende factor dat er een sterke autonome groei is, die maakt dat de stijgende aantallen in de convenanten gemakkelijk worden gehaald, zonder een prestatieverbetering.

'Overall worden contracten gehaald. Wat is dan het niveau van de afspraken. Dat deugt niet. Dit is niet de manier om de prestaties op te krikken. Bovendien scoort men op dingen die veel scoren. De norm ligt te laag blijkbaar. Het is eerder een opstapje naar...'

Van prestatieafspraken moet een prikkelende werking blijven uitgaan. De hoofdofficier voorziet dat de prestatieafspraken op enige termijn het werk van de politie negatief zullen beïnvloeden, vanwege de inherente dynamiek van dit soort sturingsinstrumenten.

'Er moet steeds meer en nadrukkelijker verantwoording worden afgelegd. Ik verwacht dat we hier langzaam in gaan bureaucratiseren tot de wal het schip keert en iedereen genoeg heeft van al die lijstjes en er geroepen wordt dat het wel wat minder kan. Ik verwacht dat nog een tijdje de afspraken nog gedetailleerder worden, we gaan nog even door, en misschien verbreding naar de gemeenten die nu achterblijven. Dan zal blijken dat het werk eronder lijdt. Dan realiseert de politiek zich ook dat ze er niet steeds bovenop moet zitten. Dan ben ik benieuwd naar de andere vorm die het zal krijgen.'

7.4.2 Samenwerking Openbaar Ministerie

Problemen met verwerken van aantallen zaken

Het Openbaar Ministerie kan de toename van processen-verbaal die is opgetreden niet goed verwerken, volgens de politie. Dat wordt vervolgens afgewenteld op de politie. De politie klaagt dat het Openbaar Ministerie in KOMPAS niet de politieoutput registreert, maar de input in relatie tot haar eigen output. Zij selecteert als het ware bij de poort van KOMPAS, door lastige zaken en verdachten die naar het oordeel van de parketsecretaris niet tot een veroordeling zullen leiden, geen vervolg te geven. Het is een inputgekleurde registratie, die leidt tot onderregistratie van politieoutput. Zaken waar de politie soms veel werk in stopt, worden niet geregistreerd. Dat geldt ook voor zaken die wel in KOMPAS worden geregistreerd, maar die vervolgens door het Openbaar Ministerie worden geseponeerd. Het leidt tot onderregistratie van politieproducten. Het afhandelen van verkeersbekeuringen wordt in het systeem Tobias geregistreerd en komt niet terug in KOMPAS. Ook dit leidt tot onderregistratie.

Prestatieafspraken hebben doelstellingen die onderling strijdig zijn

De prestatieafspraken stellen het Openbaar Ministerie en de politie voor enkele dilemma's in hun samenwerking, zoals de meest gewenste strategie in het oplossen van zaken. Gelet op de prestatie-eisen vindt de korpsleiding dat als daders zijn gevonden, er moet worden doorgevraagd over andere zaken. Dat heeft ook te maken met de behoefte de burgertevredenheid te vergroten. De korpsleiding wil dat zo veel als mogelijk de afloop van zaken wordt teruggekoppeld op burgers. Dat leidt tot grotere tevredenheid van burgers, ook een indicator in de prestatieafspraken. Ook dit pleit voor niet stoppen als een dader een paar zaken heeft bekend.

Processen-verbaal moeten over zo veel mogelijk te achterhalen zaken gaan. Zo gaat het oplossingspercentage omhoog. Het Openbaar Ministerie heeft hier twijfels over, omdat het leidt tot nog meer capaciteitsproblemen, zonder dat het bijdraagt aan zijn werk.

Prestatieafspraken kunnen leiden tot kwaliteitsverlies in processen-verbaal

Binnen het Openbaar Ministerie bestaat een andere visie op de toestroom van processen-verbaal en de wijze waarop het zelf omgaat met de verwerking. De politie draagt veel zaken aan. Het korps hanteert geen formeel casescreeningsmodel. Alle zaken worden opgepakt. Het korps is daarbij

heel operationeel georganiseerd; er wordt ook veel capaciteit ingezet voor opsporing, met weinig overhead. Dat kan problemen met kwaliteit in de hand werken. Daarbij is het politiekorps Flevoland een jong korps, met veel jonge en dus nog onervaren politiemensen. Er zijn dus risico's voor de kwaliteit, zeker op recherchegebied. Het korps is heel trots op zijn prestaties, maar scoren op een grote output en een hoge kwaliteit gaan moeilijk samen. Het Openbaar Ministerie ziet problemen voor de waarborging van de kwaliteit van processen-verbaal.

'De korpschef heeft mooie verhalen over aantallen, maar ik moet te veel terugsturen en te veel tijd steken in het corrigeren van zaken, processen-verbaal. Wij zien regelmatig, in eenvoudige zaken, de bulkzaken, kleine diefstallen, alcoholzaken, waar dingen in ontbreken, dat er een aanvullend proces-verbaal moet komen. Basiszaken zijn soms niet goed; het proces-verbaal van aanhouding deugt niet bijvoorbeeld. Regelmatig schrijft de politie in antwoord op mijn vragen: ik kan geen aanvullend proces-verbaal leveren, want we moeten nog meer zaken doen, daar hebben we geen tijd voor.'

Er vindt geen sturing plaats op de instroom van bulkzaken

Via de parketsecretaris checkt het Openbaar Ministerie de zaken die via de politie binnenkomen. Deze fungeert als een soort filter. Dat heeft alles te maken met de prestatieafspraken die het Openbaar Ministerie zelf heeft. Maar er vindt geen sturing vooraf plaats, althans niet op bulkzaken, niet door het Openbaar Ministerie, maar ook te weinig binnen de politie.

'De sturing vooraf op de selectie van zaken is niet goed geregeld. Het Openbaar Ministerie stuurt niet op bulkzaken. Er is geen sprake dat we vooraf sturen, zo van, die zaken willen we niet. Dat gebeurt veel te weinig. We signaleren het achteraf. Het komt ook wel eens voor dat we zeggen: "Schrijven ze daarvoor?" Op de werkvloer zie ik daar geen sturing op zitten. Als je het goed doet, moet je al eerder aangeven: dat type zaken willen wij niet. Dat gebeurt niet. De vraag is of dit binnen de politie wel gebeurt. Waar wij duidelijk op sturen zijn de middelgrote en grote zaken, vanuit onze deskundigheid en vakinhoudelijkheid, niet op de bulkmassa.'

Hoewel binnen het Openbaar Ministerie verondersteld wordt dat het prestatieconvenant intern druk legt op politiemensen om zaken snel af te doen zodat er meer zaken kunnen worden gedaan, zijn er dus meerdere oorzaken voor het gesignaleerde kwaliteitsverlies. Een oplossing is standaardisatie in processen-verbaal. Daar is echter een discussie voor nodig met rechters. Kwaliteit is voor de hoofdofficier vooral 'fitness for use'. Een gestandaardiseerd proces-verbaal zou voor een rechter voldoende handvatten moeten kunnen bieden om tot een uitspraak te komen.

Overigens is de kwaliteit van politiewerk en van processen-verbaal een onderwerp dat ook de aandacht heeft van de korpsleiding. Het onderwerp staat regelmatig op de agenda van het overleg tussen het Openbaar Ministerie en de politie.

Prestatieafspraken werken strategisch gedrag bij het OM in de hand

Het halen van prestatieafspraken is ook voor de hoofdofficier van strategisch belang, omdat hij erop wordt afgerekend. Hij doet het goed als afspraken worden gehaald. Daar schuilt een risico in volgens hem.

'Ook wij gaan mee in die blikvernauwing die ons vanuit de politiek wordt opgedrongen. Ook ik wil mij veiligstellen. Dat is strategisch gedrag. Als ik ze haal, krijg ik geen problemen. Pas dan kijk ik of er ruimte is om dingen te doen die een stuk lastiger zijn. Een deel van mijn werk is ook om de omgeving koest te houden en te zorgen dat we geen last krijgen van de politiek. Dat is balanceren. Daar zit een verloedderend effect van de convenanten.'

Prestatieafspraken moeten in samenhang met andere instrumenten worden gebruikt

Volgens het Openbaar Ministerie ontstaat pervertering van prestatie-indicatoren en van de prestatieafspraken als zij gebruikt worden waarvoor zij niet geschikt zijn. Bovendien moeten zij naast en in samenhang met andere sturingsinstrumenten worden toegepast. Het zou over kwaliteit en effecten moeten gaan, niet alleen over aantallen. Ook zijn minder maar betere indicatoren nodig: smart fusion, minder bureaucratie, meer een benadering als leerproces, in een combinatie van harde en zachte meetpunten.

'Benchmarking is belangrijk. Voor het professionele proces zul je afspraken moeten maken over opleiding en certificering. Kennis is belangrijk, niet alleen aantallen. Intervisie is een belangrijk instrument.

Ook daar kun je in meten. Er wordt nog veel te weinig gedaan om kwaliteitsaspecten mee te nemen in sturing en indicatoren.'

7.4.3 Politiek-bestuurlijk

Prestatieafspraken zijn een stap naar nog meer ongewenste landelijke sturing
Volgens een burgemeester die wij spraken zijn prestatieafspraken de voorbode van nog strakkere, landelijke sturing. Politiewerk is juist lokaal gebonden, zeker als het samen met andere partijen wordt gedaan. Het lokale bestuur staat dicht bij de problematiek. In dat netwerk is de burgemeester een bindende factor.

'Nu heb ik als burgemeester nog de macht om partijen aan tafel te krijgen en afspraken te maken. De minister is ver weg. Hij maakt afspraken met landelijke koepels van jeugdzorg en RIAGG, enzovoort, en die moeten in hun eigen regio's hun eigen diensten weer zover krijgen dat ze het zo doen. Dat lukt veel minder goed.'

De verantwoordelijkheden van burgemeester en gemeenteraden op het gebied van beleid en criminaliteit komen op de tocht te staan. Zij komen op te grote afstand te staan en de korpschefs krijgen te veel macht.

'De huidige prestatieafspraken gaan voorbij aan de contextgebondenheid van veel problemen. Tegenwoordig wordt op bepaalde beleidsterreinen intensief samengewerkt tussen partijen. Daarbij worden concrete afspraken gemaakt en wordt door de partijen toegezien op het nakomen van deze afspraken. Dat veronderstelt eerst een gezamenlijk beeld van de problematiek en de aanpak ervan. De vrijblijvendheid is verdwenen de laatste jaren. Dat is een belangrijk winstpunt. Cijfers kunnen daar een belangrijke rol in spelen. Nu ontstaat het risico van cijferfetisjisme.'

Raadsleden ervaren weinig invloed op de vaststelling van het politiebeleid
De raadsleden die wij hebben gesproken, erkennen dat hun beleidsmatige belangstelling voor de politie niet erg groot is, in ieder geval veel minder groot dan die voor lokaal veiligheidsbeleid. Zij zeggen, in vergelijking met het lokale veiligheidsbeleid, minder bevoegdheden te hebben ten aanzien van de politie. De politie valt niet onder hen, maar onder de burgemeester.

De raad moet niet de baas over de politie willen spelen. Controleren is belangrijker. Een raadslid:

'Ik vind dat de raad vooral een controlerende taak heeft; als zich incidenten voordoen, weten wat zich heeft afgespeeld, ook omdat wij signalen van burgers krijgen. Hier spreken wij de burgemeester op aan. Essentieel is dat de politiezorg lokaal goed functioneert en lokaal wordt aangestuurd.'

De raad heeft niet echt invloed op de prioriteiten in het politiebeleidsplan, alleen op punten en komma's. Bijstelling van beleid vindt volgens een aantal raadsleden hooguit op details en onderdelen plaats.

'We kunnen het niet omgooien, maar wel op details bijstellen. We krijgen het niet ter goed- of afkeuring, maar ter kennisname. Voorbeeld: enige tijd terug stond in het beleidsplan dat extra aandacht nodig was voor landbouwschuren vanwege drugsgebruik. Ik ben zelf boerin en ik maakte mij politiek kwaad, want dit was onbewezen. Dat moest eruit, totdat het uit controle zou blijken. Dit onderwerp is uit het beleidsplan verdwenen.'

Een ander raadslid:

'Verkeersveiligheid en handhaving op hotspots kun je als raadslid beïnvloeden. Wij constateerden dat er toezicht was op plekken die wij niet het meest gevaarlijk vonden, bijvoorbeeld waar te hard werd gereden, waar burgers veel klachten hadden. Het duurde een tijdje, maar uiteindelijk gingen ze daar controleren.'

Van moties of amendementen of andere formele instrumenten maakt de raad zelden gebruik inzake de politie. Op het gebied van de lokale veiligheid, zoals coffeeshops, gebeurt dat wel eens.

Burgemeesters betrekken raadsleden onvoldoende bij het politiebeleid

De burgemeesters schermen de politie af van veel bemoeienis van de kant van de raad, zo vinden bijna alle raadsleden die wij spraken. Daarmee is volgens raadsleden overigens niet geïmpliceerd dat ze het slecht doen. Enkele uitspraken van raadsleden:

'Dat heeft iets van "laat mij mijn gang maar gaan". Zij geeft wel uitleg als je er nadrukkelijk om vraagt. Als je niks doet gaat het ook goed.'

'Ik hoef niet overal verstand van te hebben. Ik ben al blij dat de burgemeester daarvoor verantwoordelijk is. Ik wil mij ook niet overal met de inhoud bemoeien. Dat is mijn taak ook niet. Mij gaat het om de vraag, is het veilig en, zo niet, welke maatregelen moeten we nemen?'

'In het betrekken en informeren van de raadscommissie over politiebeleid is hij niet echt toeschietelijk. Er ontstaat al snel de indruk dat je op zijn terrein komt en daar moet je van afblijven.'

Sinds het dualisme voelen raadsleden zich minder geïnformeerd over de politie. Vroeger was dit anders, volgens een ervaren raadslid:

'Als raad heb je niets meer te zeggen over de politie, in tegenstelling tot toen er nog gemeentepolitie was. De burgemeester was korpsbeheerder. Toen ging de raad over de centen, dus had je er meer over te vertellen. Het was ons politiekorps. Nu is de korpsbeheerder de baas en naar mijn indruk hebben de burgemeesters van omliggende gemeenten weinig in te brengen. Het gaat om Lelystad en Almere, de rest is de rest.'

Een enkel raadslid wijt het aan dualisme dat de informatieverschaffing over de politie verminderd is. De verhouding met de burgemeester is formeler geworden, daar waar zij in het monistische stelsel vaker informeel werden geïnformeerd toen de burgemeester ook voorzitter was van de raadscommissie. Een enkel raadslid vond de afstand tussen raad en politie juist een goede zaak.

'Dat concrete aansturen, ik vind het krankzinnig. Er gaat veel tijd zitten in registreren en alleen gemakkelijke zaken worden opgepakt, die dingen die lekker meetbaar zijn, los van de vraag of het zinvol is, zoals bij bekeuringen. Ik word misselijk van dat streven naar transparantie en prestatiesturing. Het zijn professionals die weten wat ze moeten doen.'

Jeugd en jeugdige veelplegers

Op werkvloerniveau was en is er onveranderd een goede samenwerking tussen jeugdhulpverleners en schoolagenten.

Bureau Jeugdzorg is een belangrijke actor in de aanpak van de jeugdproblematiek. Dit bureau heeft een vrijwillige en een gedwongen tak. De eerste is conform de nieuwe wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 anders gaan werken. Jeugdzorg wordt de enige toegang tot professionele jeugdzorg. Jeugdzorg stelt vast welke hulp nodig is en ziet erop toe dat cliënten – het kind en ouders – die zorg ook krijgen.

De andere tak bestaat uit jeugdbeschermingstaken, gezinsvoogdij en de jeugdreclassering. Bij de jeugdbescherming is men zeer te spreken over de samenwerking met de politie op werkniveau. De contacten zijn intensief en goed. Een jeugdreclasseringswerkster zegt:

'Wij hebben een goed contact met de politie. De jeugdagenten zijn verdeeld per wijk. We hebben van iedereen de 06-nummers. De contacten zijn goed. Ze zijn altijd bereid te komen, bijvoorbeeld om een cliënt te laten schrikken, zo van we hebben je in beeld, om een gesprek te voeren. Ik zou niet weten wat ze niet doen. Als we ze nodig hebben, zijn ze er gewoon.'

Van een veranderende opstelling van de politie merkt zij niets. Zij weet van de nieuwe korpschef, maar merkt niets van een andere opstelling van de politie, juist vanwege de korte lijnen met jeugdagenten, denkt zij. Zij heeft haar eigen mannetjes. Zij weten elkaar goed te vinden op de specifieke punten.

Recent is het Arrondissementsplatform Jeugd opgericht. Daarin is de gehele justitiële keten op het gebied van jeugd vertegenwoordigd. Op de startbijeenkomst werd gesproken over taken. De communis opinio was dat geïsoleerd denken in termen van de justitiële keten moest worden voorkomen. Het voorveld is heel belangrijk, net als overigens het natraject.

Scholen en schoolagenten zijn belangrijk voor de signalering. Vroegtijdige signalering van problemen voorkomt later veel ellende. Schoolagenten zitten veel op scholen en houden eens in de week spreekuur. In de jeugdzorg is men tevreden over de schoolagenten. Men merkt ook niets van een veranderende opstelling van de politie in deze. Gelukkig. De nieuwe directeur van Bureau Jeugdzorg stelt:

'In het voortraject van jongeren moet je als politie veel investeren. Als de politie zich hieruit terugtrekt, gaan wij dat merken. Steeds meer accent leggen op alleen repressie is niet goed. De politie, vooral de

jeugd- en wijkagenten, moeten in netwerken blijven signaleren en signalen blijven geven aan instanties die er vervolgens mee verder gaan. Als er door een streven naar meer blauw op straat geen ruimte voor is, gaan dingen mis. De politie kan veel zien, zeker als ze wijkgericht werken. Maar de signalen moeten blijven komen.'

Door prestatieafspraken komen een lokale aanpak en de inbreng van de gemeente in het gedrang. In Almere is gekozen voor een eigen aanpak van jeugdcriminaliteit en geweldscriminaliteit, met veel aandacht voor preventie, ook in de inrichting van de fysieke ruimte (hangjongeren, geweld op straat). Er is veel ingezet op groepen jongeren, omdat deze als bedreigend worden ervaren door burgers. Met twee aangrijpingspunten (hangjongeren, geweld op straat) worden ook veelplegers aangepakt.

Binnen de gemeente Almere bestaat de indruk dat politie en justitie zich sterk maken voor de uitvoering van de landelijke aanpak van veelplegers – ook belangrijk in het kader van prestatiesturing – zonder de mogelijkheden van de gemeenten voldoende te benutten en op hun waarde te schatten.

De oekaze over veelplegers vanuit het departement loopt dwars door de gemeentelijke aanpak heen. Politie en justitie hadden zelf buiten de gemeente om overleg met de gevangenis gestart over de ketenaanpak van veelplegers. Het bleek dat zij geen informatie kregen als veelplegers weer werden vrijgelaten. Ze wilden huisvesting regelen in de gemeente voor deze jongeren als ze uit de gevangenis kwamen. De crisishuisvesting loopt echter al over door veel gevallen van huiselijk geweld. Er was geen mogelijkheid, dus de gemeente werkte niet mee. Zij stelde dat zij geen budget had, omdat zij hier niet tijdig over was geïnformeerd. Het paste niet meer in de gemeentelijke begrotingscyclus. Dat leidde tot fricties.

Prestatieafspraken leiden tot justitiëring van de aanpak van veelplegers

Volgens een gemeenteambtenaar leidt de toegenomen landelijke sturing op veelplegers tot justitiëring van de aanpak. Ten onrechte. Bij jeugdcriminaliteit gaat het immers vooral om jeugdzorg, maatschappelijk werk, reclassering, welzijnswerk, GGD, scholen en verslavingszorg.

'Justitie neemt het gehele veiligheidsbeleid over. Nederland wordt echter niet veiliger, met tachug opvangplaatsen voor jongeren in justitiële jeugdinrichtingen, terwijl er een wachtlijst is van achthonderd, in combinatie met bezuinigingen op de jeugdzorg en het terugtrekken

van de politie op kerntaken. Er ontstaat een vacuüm, de gemeente heeft de regierol maar niet de middelen om het gat te vullen; regisseren zonder acteurs, of met de helft van de bezetting. Hoe kan dit in godsnaam? Het jeugdbeleid wordt afgebroken.'

Er vallen gaten in de hulpverlening aan jeugdige veelplegers

Er valt een gat. Bureau Jeugdzorg doet alleen nog maar kerntaken: indiceren en doorverwijzen. De uitvoering vindt plaats door anderen. Instituten waarnaar wordt doorverwezen hebben erg lange wachtlijsten. Voogdij-instellingen hebben bijvoorbeeld een wachtlijst van drie maanden voor de intake. Bureau Jeugdzorg heeft ook de regie over het behandeltraject van veelplegers. Zeventig procent van de jeugd in inrichtingen heeft stoornissen. Daar valt meer winst te halen dan in justitiële zin, volgens deze ambtenaar.

Bedrijfsleven

In de samenwerking met de politie is bij het bedrijfsleven veel waardering voor de prestatiegerichtheid en de op samenwerking gerichte houding van de politie. Hierin bestaat continuïteit, zonder merkbaar effect van de prestatieafspraken.

Walibi Flevo is een van de grote toeristische attracties in Flevoland. Door de verkeersstromen en concentratie van mensen verdubbelt de gemeente Dronten op bepaalde dagen in omvang. Er zijn intensieve contacten met de politie. Er worden jaarlijks afspraken gemaakt. Er zijn duidelijke werkafspraken met de politie, zonder convenant. De politie houdt zich hier goed aan. Op operationeel niveau is er een goede samenwerking en worden gezamenlijk afspraken gemaakt. De directeur heeft geen zicht op de werking van prestatieafspraken bij de politie, maar hij waardeert de prestatiegerichtheid van de politie en de coöperatieve houding.

'Wat ik zie is een heel gerichte organisatie. Ik merk in de contacten dat deze politieorganisatie marktgericht is. Ik merk dat de politie goed kijkt naar het bedrijfsleven, met name om te leren van de succesfactoren. Onze relatie is heel duidelijk. Ik kan niet aangeven of dat komt door prestatiecontracten. In de relatie met de politie kan ik niet zien of de politie een andere wijze van optreden heeft. In die zin merk ik als klant, als professionele klant weinig van prestatieafspraken. Wij hebben ook nooit behoefte gehad om een convenant te sluiten. De aansluiting met de politie was er al en wordt aangepast aan de eisen van de tijd.'

Hij weet van de prestatieafspraken via de korpschef. Het spreekt hem aan.

'Het is de verdienste van de korpschef dat hij de boel heeft opgefrist. Ik ben er en sta ten dienste van iedereen. Kom maar op. Dat heeft de politie als partner neergezet. Anderzijds is het met gemeenten al niet anders.'

De directeur zit in het bestuur van de Kamer van Koophandel en ook in andere samenwerkingsverbanden. Ook daar heeft hij geen andere ervaringen en hoort hij geen andere signalen over de politie.

In Flevoland zijn de lijnen kort. Dat vergemakkelijkt de samenwerking. De provincie is nog heel jong. De pioniersgeest zit er nog in. Communicatie is informeel en direct. Een gemeenschappelijk doel van de verschillende partijen is de provincie op de kaart te zetten. Bij iedereen is een coöperatieve houding aanwezig, ook bij de politie.

Bedrijfsleven en politie werken nauw samen in het regionale platform criminaliteitsbestrijding. Hierin zitten politie, Openbaar Ministerie, gemeenten, KvK en MKB Nederland. In het platform zijn deze instanties op hoog niveau vertegenwoordigd. De politie door de korpschef en de gemeenten door de burgemeester van Lelystad. De KvK is het aanspreekpunt van het bedrijfsleven, ook voor criminaliteit. In dit platform worden afspraken gemaakt om de criminaliteit te bestrijden. Voor bedrijfsbeveiliging wordt gebruikgemaakt van twee grotere organisatieverbanden Stichting Bedrijfsbeveiliging Almere (SBBA) en Stichting Bedrijfsbeveiliging Flevoland (SBBF). Die stichtingen bestaan al geruime tijd. Deze organisatieverbanden hebben succes. Een groot probleem in deze organisatieverbanden is *fraternis*-gedrag. Er heerst vaak een verkeerde cultuur in deze bedrijven.

Tussen bedrijfsleven en politie bestond eerst een kloof in onderling begrip. De laatste tijd ontstaat meer begrip, mede door samenwerking in het platform. Het besef is gegroeid dat partijen elkaar nodig hebben; ze moeten samenwerken, bijvoorbeeld in zo'n stichting. Via de SBBA maakt de politie concrete afspraken met bedrijven. De politie geeft ook een veiligheidskeurmerk, en er is een keurmerk Veilig Ondernemen. Er zijn specifiek afspraken over de zogenoemde burenhulp. Ook worden er afspraken gemaakt over het ophalen van winkeldieven. Daar is een protocol voor. Het bedrijfsleven is hier tevreden over.

De voorzitter van de Kamer van Koophandel ziet veel continuïteit in het functioneren van de politie rond de samenwerking met het bedrijfsleven. Hij ziet geen effect van prestatieafspraken, in positieve noch in negatieve zin. Zichtbaar was wel de nieuwe korpschef. De voorzitter:

'We hebben het nieuwe hoofd van politie. Is met het prestatiecontract binnengekomen en hij heeft ook het politiekorps Flevoland zeer assertief opgesteld richting de bevolking. U mag van ons bepaalde zaken verwachten en die gaan we ook doen. Maar ook richting het bedrijfsleven. Dat vind ik ook sterk. Hij is bij verschillende bedrijfskringen langs geweest. Niet zo van: ik kom even vertellen wat jullie moeten doen, maar dit ben ik en dat ga ik doen en ik stel het op prijs om daar een goed contact over te hebben.'

De korpschef heeft duidelijk ingestoken op prestaties. Zakelijkheid. Dat spreekt het bedrijfsleven zeer aan.

7.4.4

Lokaal veiligheidsbeleid

Prestatieafspraken zijn meer sturend voor het politiewerk dan de prioriteiten van het lokale veiligheidsbeleid

Lokaal integraal veiligheidsbeleid heeft in de regio, vooral in Almere, een grote vlucht genomen. In de gemeente Almere bestaat de indruk dat het prestatiecontract intern bij de politie erg sturend is. Er is te weinig mankracht. Uit een benchmark die de gemeente heeft laten maken blijkt dat de zichtbaarheid van de politie in Almere onder het landelijk gemiddelde ligt, maar het oplossingspercentage ligt hoog. Daar scoor je goed mee, maar de inwoners zien geen politie op straat. Almere betaalt veertien surveillanten uit eigen bron, voor extra toezicht in met name het centrum. Er zijn ook afspraken met winkeliers dat de politie binnen tien minuten ter plekke is, als zij zelf ook het nodige doen aan beveiliging. Dit alles in het kader van het keurmerk Veilig Ondernemen. Voor parkeertoezicht zijn er acht surveillanten, en zes extra voor de tienminutengarantie. Die worden gehuurd bij de politie, de politie stuurt hen aan. Desondanks is de zichtbaarheid van de politie gering. De politie stelt haar eigen prioriteiten.

'Dus om de prestaties uit het convenant te halen, worden zij ingezet om binnen zaken te draaien, maar de zichtbaarheid buiten is minimaal. Ik merk aan alle kanten dat het prestatiecontract erg sterk stuurt binnen de politieorganisatie. Een grote zaak is een streepje voor het prestatiecontract, terwijl veel kleine zaken meer streepjes opleveren. Het is moeilijk de gemeentelijke sturing daar op aan te laten sluiten. Zij bepalen de agenda, terwijl wij de regiefunctie moeten hebben van het Rijk. Dat is het losgezongen zijn van de politie van de rest van de overheid, dat er begrotingstrajecten zijn om dingen voor elkaar te krijgen. De politie heeft weinig gevoel voor politieke verhoudingen, voor bestuurlijke processen.'

De politie heeft moeite haar regierol los te laten

De politie heeft ook moeite haar regierol in het lokaal veiligheidsbeleid uit handen te geven, zo is de indruk. De politie heeft het voortouw gehad tot nu toe. Waar de gemeente niets doet, springt de politie in het gat. Het kost echter nu moeite die rol los te laten en dit aan de gemeente te laten.

'Ik had na de moord op Van Gogh een medewerker contact op laten nemen met een Marokkaanse wijkagent om de sfeer te peilen. Met hen heeft hij dagelijks contact. 's Middags belt de districtschef hem met de vraag waar hij zich mee bemoeide, dat moest via hem, boven over. De politie had immers de coördinatie volgens hem. Ik kreeg een veeg uit de pan. Het zit er nog zo in dat de politie wil sturen, dat dit botst, als de gemeente zijn rol gaat invullen. De politie is een van de spelers in dit veld, maar zij trekt soms een erg grote broek aan. Er zijn meer belanghebbenden.'

Politie trekt zich terug uit sociale netwerken vanwege een oriëntatie op kerntaken, met gevaren voor de informatiepositie

Tegelijkertijd trekt de politie zich terug uit het sociale veld, is de indruk, onder invloed van de kerntakendiscussie. Agenten vertelden dat zij moesten kiezen. Bij burenruzies moesten zij aangeven dat betrokkene er zelf ook wat aan mag doen. Van hun baas mochten ze er niet te veel tijd aan spenderen.

Het grootste gevaar van prestatiesturing, in combinatie met een beweging terug naar kerntaken, is dat de informatiepositie in de wijken wordt afgebroken, zeker als de wijkagent als vooruitgeschoven post verdwijnt. Je

raakt je wortels in de samenleving kwijt. Politiemensen moeten gevoel hebben voor eigenaardigheden van wijken om daar goed op te kunnen inspelen. Informatieconnecties met de lokale situaties zijn cruciaal.

Prestatieafspraken zijn leidend voor de politie, omdat de gemeente zijn regierol onvoldoende invult

Ook een andere stakeholder vindt dat de politie autonoom opereert in welke zaken zij aanpakt en welke afspraken zij maakt. De gemeentelijke regie schiet tekort. Het lokaal bestuur moet meer de gezagsrol en de regie terugpakken in het veiligheidsbeleid en bindende afspraken maken met een korps over inzet op bepaalde thema's. Anders bestaat een groot gevaar voor gebrek aan maatwerk, omdat geen rekening wordt gehouden met de lokale context. De gemeente stuurt onvoldoende. Dat geldt voor alle gemeenten in Flevoland.

'Je kunt je afvragen of de politie dan nog de goede dingen doet. Ze doet dingen overigens wel goed.'

Ook in een andere gemeente merkt men dat de politie langzaam maar zeker terugtreedt in Flevoland. Dat is een zorg voor de gemeente. In het gebiedsgebonden politiewerk wordt een aantal dingen niet meer gedaan. Regionaal werkende organisaties als het Openbaar Ministerie en de reclasering voeren ook kerntakendiscussies en doen een aantal dingen niet meer en roepen vervolgens dat ze tot de taak van het lokale bestuur horen. Dat is een risico. Daar heeft de gemeente last van, hoewel erkend wordt dat hier ook taken liggen van het lokaal bestuur. Maar de kennis van de politie is nodig, ook voor ontwikkeling. Het korps geeft al enkele jaren dit signaal, maar het laatste half jaar frequenter en stelliger en ze willen concrete afspraken, gedwongen door de prestatiecontracten.

'Dus je moet in kerntakendiscussies niet te snel terug op de stelling en roepen dat de verantwoordelijkheid bij een ander ligt. Anders dan komen we met zijn allen in een vacuüm terecht.'

Gemeenten hebben te lang een afwachtende houding ingenomen. Zij krijgen er taken bij zonder middelen en mogelijkheden. Zij roepen om kaders. Voor gemeenten is dit lastig. Het korps zou moeten beseffen dat het gevaarlijk is zich te snel terug te trekken, want gemeenten zijn nog niet zover.

Haaglanden

8.1 Haaglanden in het kort

Regio

Het verzorgingsgebied van politie Haaglanden heeft meer dan een miljoen inwoners. Er zijn negen gemeenten: Den Haag, Wassenaar, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Delft, Zoetermeer, Pijnacker-Nootdorp, Westland en Midden-Delfland. In omvang is Haaglanden het derde korps van Nederland, na Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond.

Den Haag is een regeringsstad. Dat brengt voor de politie enkele bijzondere taken met zich mee, zoals de begeleiding van demonstraties en grote evenementen, de begeleiding van openbare optredens van het Koninklijk Huis (Prinsjesdag) en de begeleiding bij diplomatieke gebeurtenissen, zoals het aanbieden van geloofsbriefven.

Veiligheid

In 2004 bleek dat het korps al op veel terreinen de afspraken met de minister voor 2006 had gehaald. Zo daalde de criminaliteit in de regio Haaglanden met 9 procent. Vooral het aantal diefstallen nam af, met 15 procent. De aangiftebereidheid van burgers is daarbij nog eens toegenomen: van 31,7 procent in 2003 naar 36,9 procent in 2004. Verder steeg het aantal bekeuringen voor asociaal gedrag en overlast: van 70.000 in 2002 naar 100.000 in 2003. Tegelijkertijd daalden de onveiligheidsgevoelens van burgers. Uit de Politiemonitor Bevolking blijkt dat 32 procent van de inwoners van Haaglanden zich in 2003 wel eens onveilig voelde, tegen 44 procent in 2002. Bijna 7 procent voelt zich echter nog vaak onveilig, maar dit is een procent minder dan het jaar daarvoor.

Organisatie politie Haaglanden

Politie Haaglanden heeft een tweelagenstructuur: een directie met acht directeuren en daaronder bureaus. De korpschef vormt met de plaatsvervangend korpschef en zes directeuren de korpsdirectie. Er zijn drie gebiedsgebonden directeuren, Haaglanden I en II in Den Haag en Haaglanden III voor de buitengemeenten. Verder zijn de portefeuilles verdeeld naar hoofdprocessen.

Er zijn dus lijn- en procesverantwoordelijken in de directie samengebracht, in een soort matrix. De hiërarchische lijnen tussen bureauchef en directeur zijn in tact gelaten. De bureauchef is lokaal verantwoordelijk, de directeur op regionaal niveau en voor het proces.

Strategisch beleid

Politie Haaglanden heeft enkele jaren terug een korpsvisie geformuleerd: 'Het korps op weg naar de 21e eeuw', nog onder korpschef Wiarda. De drie hoofdlijnen van beleid binnen deze missie waren: sturing op resultaat, sturing op zelfstandige professionele medewerkers en conditionering op de multi-etnische samenleving. Er is een meerjarenbeleidskader 2003-2006, dat richtinggevend is voor het beleid. De gedachte achter het meerjarenbeleidskader was dat er een zekere organisatorische stabiliteit was opgetreden. Voorheen stonden de inhoud van en de visie op het werk centraal. Er was weinig aandacht voor accountability en transparantie van het korps.

In 2004 is een nieuwe missie geformuleerd. Het korps wil preventief, alert en professioneel optreden bij (dreigende) strafbare feiten, ordeverstoringen, overlast en noodsituaties. Veiligheid in Haaglanden betekent voor het korps: 'HART' voor de burger en 'HARD' tegen criminaliteit. Politie Haaglanden werkt Handhavend, Anticiperend, Resultaatgericht, Dienstbaar en Transparant.

Kenmerkend voor het korps Haaglanden is het waarborgen van de ongehinderde voortgang van alle processen met betrekking tot de democratische besluitvorming op nationaal en internationaal niveau. Dit hangt samen met de aanwezigheid van het regeringscentrum in Den Haag en belangrijke (inter-)nationale organisaties die er hun vestiging hebben. Daarmee staan de prestaties en de resultaten van het korps direct in de etalage van de internationale politiek.

In het meerjarenbeleidskader zijn de prestatiedoelstellingen van het korps voor de komende jaren vastgelegd. De hoofdlijn in deze doelstellingen wordt gekenmerkt door één leidende gedachte, namelijk het verhogen van het prestatievermogen van de politie. Qua ambitie en onderwerpen is dit meerjarenkader breder dan alleen de convenantafspraken. Politie Haaglanden richt zich met name op de aanpak van veelplegers, hotspots, versterking van de handhaving in de wijken en het tegengaan van jeugdcriminaliteit. De doelstellingen van het korps zijn zo veel mogelijk gekwantifi-

ceerd. De centrale sturing op prestaties en resultaten wordt binnen de beleids- en beheerscyclus versterkt.

Recente ontwikkelingen interne sturing

Sturing op resultaat heeft een hoge prioriteit gekregen in de vorm van sturing op doelstellingen, monitoring en *benchmarking*. Met de komst van een nieuwe korpschef (Bouman) is planning en control steviger aangezet dan voorheen. Dit heeft ook te maken met het prestatieconvenant en met zijn wens om te sturen op kernprestaties van het korps.

Het meerjarenbeleidskader wordt jaarlijks in september geactualiseerd op basis van de viermaandelijke regionale en lokale sturingsrapportages (*stumps*) van het lopende jaar. Op deze wijze wordt het meerjarenkader van het korps mede bepaald door de ontwikkelingen en ervaringen op bureau-niveau. Hiermee volgt het korps de landelijke beleidscyclus, waarin zowel het meerjarenbeleidsplan als de jaarlijkse regionale beleidsplannen zijn vervallen.

Voor wijkbureaus is er een planning-en-controlcyclus die bestaat uit *planraps* en *sturaps*, per vier maanden (was per twee maanden). Daarnaast zijn er maandelijkse bureaurapportages over kernprestaties. Sinds mei of april van 2004 is er ook een maandcyclus. Dit is een initiatief van de korpschef. Hij wilde een kortcyclische sturing op de convenantafspraken. De planraps worden besproken in de lokale driehoek; hier wordt ook aan de hand van *sturaps* verantwoording afgelegd.

Korpsbrede planraps en *sturaps* worden besproken in de regionale driehoek en het regionaal college. Er zijn echter verschillen in kleur van de drie rapportages. De eerste gaat over de eerste vier maanden en verschijnt in mei. Dan zijn bijstellingen van beleid nog zinvol. De tweede (over acht maanden) dient vooral voor bijstelling in het volgende jaar en de derde (over twaalf maanden) gaat vooral over de vraag of de doelstellingen zijn gerealiseerd en bevat de kern van het jaarverslag. Het echte jaarverslag is overigens uitgebreider en bevat niet alleen cijfers, in tegenstelling tot deze raps.

De *sturaps* bevatten een breed scala aan onderwerpen. Er zit ook een oplegnotitie bij met verklaringen voor waargenomen ontwikkelingen. In *sturaps* wordt alleen gerapporteerd over beïnvloedbare zaken. Over andere zaken wordt wel gerapporteerd, om ze zichtbaar te maken, maar het is geen stuurinformatie. Er is een output- en outcome-*sturap* (of twee delen). *Sturaps* gaan over output, in samenhang met criminaliteitsontwikkelingen en

met hetgeen beleidsmatig relevant is. Het korps wil niet afgerekend worden op outcomes, maar wil duidelijk maken welk aandeel zij levert.

Bureauprestaties worden ook vergelijkenderwijs weergegeven in benchmarks. Alle wijkbureaus zijn verdeeld in drie groepen: groot, middelgroot en klein. Per cluster worden prestaties weergegeven en vergeleken. Deze overzichten in de vorm van staafdiagrammen worden aan alle directeurs en bureauchefs toegezonden. Op het maandelijks overleg van bureauchefs wordt hierover gesproken. Een volgende stap in de ontwikkeling van planning en control is het maken van een rangorde van bureaus.

Informatiegestuurde politie

Informatiegestuurde politie (IGP) heeft ingang gevonden in het korps. Haaglanden is een van de pilotkorpsen waarin IGP wordt uitgetoetst. IGP is een sturingsmodel waarbij een probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en onveiligheid ('doen we de juiste dingen?') wordt gecombineerd met een procesgerichte werkwijze ('doen we de juiste dingen goed?') om op die manier betere resultaten te bereiken. Haaglanden gebruikt een aantal sturingsinstrumenten om IGP handen en voeten te geven (Versteegh, 2005).

Ten behoeve van de strategische sturing worden jaarlijks de criminaliteit en onveiligheid in de breedte in beeld gebracht. Op lokaal niveau (level 1) worden per bureau en per gemeente in wijkveiligheidsscans de commune vormen van criminaliteit in de eigen wijken en buurten beschreven.

Daarnaast worden ook een criminaliteitskaart van Haaglanden en een criminaliteitskaart van Den Haag gerealiseerd. De planraps, sturingsraps en veiligheidsanalyses (criminaliteitskaarten en wijkveiligheidsscans) worden afgestemd met de gemeenten en beschikbaar gesteld aan het regionaal college, het lokale driehoeksoverleg en de gemeenteraden. De analyses worden vertaald in lokale veiligheidsprogramma's. Ook de afgesproken inspanningen van de (lokale) politie krijgen in deze veiligheidsprogramma's een plaats.

Het politiebeleid wordt afgestemd op het integrale veiligheidsbeleid en op de wijkveiligheidsplannen van de verschillende gemeenten. De werkplannen van de politie en veiligheidsplannen van de gemeenten worden voorgelegd aan de gemeenteraden.

Door prestatiesturing te koppelen aan informatiesturing – en dus aan de veiligheidsvraag op lokaal niveau – kunnen volgens Versteegh perverse

effecten worden voorkomen. Zo werkt prestatiesturing in de richting van de meest urgente veiligheidsproblemen – zowel bij misdrijven als overtredingen – waardoor naar verwachting juist de tevredenheid over en het gezag van de politie zal verbeteren (Versteegh, 2005).

8.2 Beelden van de politie

Wat is het beeld van het korps in de omgeving? Er bestaan bij stakeholders uiteenlopende beelden van de politie, zowel van de politie in het algemeen als van het korps Haaglanden.

Hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier vindt dat Haaglanden zich ontwikkeld heeft van een korps dat gericht is op de openbare orde naar een korps dat gericht is op rechtshandhaving. Deze ontwikkeling maakt deel uit van een bredere ontwikkeling, waarin de meer 'softe' taken worden afgestoten naar de hulpverlening in de gemeenten. Het heeft niet alleen te maken met de prestatieconvenanten. Ook vindt de hoofdofficier dat de interne sturing krachtiger is geworden. Haaglanden was weliswaar een hiërarchisch ingericht korps, maar er was een grote mate van vrijheid om zaken naar eigen inzicht te behandelen. Hij vindt de huidige korpschef sterk gericht op resultaten en op het maken en nakomen van afspraken. Hij vindt niet dat het korps Haaglanden alleen op repressie is gericht.

'Dit korps heeft als slogan "hart voor de maatschappij en hard tegen criminaliteit". Dat vind ik heel goed. De politie is niet alleen tegen ons, maar ook voor ons en met ons.'

Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder vindt dat de beweging in de richting van meer prestatiegericht werken en een strakkere sturing in Haaglanden al in gang was gezet voordat de prestatieafspraken werden gemaakt. Toen de vorige korpschef aantrad, werd een ingrijpende reorganisatie doorgevoerd, uit efficiëncyoverwegingen. Het korps werd gedecentraliseerd. Dit leidde echter tot prestatieverlies, zo bleek uit de cijfers. De korpsbeheerder was voorstander van een strakkere regionale sturing, evenals de nieuwe korpschef. De prestatieafspraken hielpen hem daarbij.

Ook andere bestuurders constateren dat de interne sturing in het korps aan betekenis heeft gewonnen. Er is instemming met de ontwikkeling in de richting van meer resultaatgericht werken. Voorheen leek politiewerk soms te veel op maatschappelijk werk.

Burgemeesters van kleine gemeenten vinden het korps wel erg gericht op Den Haag. Binnen de regio bestaan schaalverschillen die negatief uitpakken voor kleine gemeenten, ook op andere gebieden dan de politie.

Eén burgemeester is van mening dat de bestuurbaarheid en de transparantie van het korps zijn toegenomen. Deze ontwikkeling was al in gang gezet onder de vorige korpschef, met het weghalen van een managementlaag. Het korps stelt zich ook kwetsbaarder op.

Een andere burgemeester is van mening dat de politie te veel en eenzijdig gericht is op repressie en het bestrijden van de criminaliteit. Preventie krijgt minder aandacht. Dat heeft alles te maken met de opstelling van de beide politieministers. Er heerst ook een andere tijdgeest. Daar moet de politie in mee.

Raadsleden

Raadsleden in andere gemeenten dan Den Haag zijn bijna allen van mening dat het lokale veiligheidsbeleid negatief wordt beïnvloed door het weglekken van politiecapaciteit naar de gemeente Den Haag. Een raadslid in Delft:

'Wij zijn gebonden aan een stuk regionale prioriteitenstelling. Delft speelt een rol, maar het accent ligt op Den Haag. Den Haag bepaalt de prioriteiten. Ik heb het gevoel dat we soms achter in de rij staan. Den Haag heeft een grote vinger in de pap en slurpt veel politiecapaciteit op.'

Een ander algemeen beeld uit de gesprekken met raadsleden is het gebrek aan invloed op de politie dat zij ervaren. Een raadslid uit Westland:

'Mijn ervaring is ook dat je heel weinig kunt sturen. Je kunt als commissie hooguit roepen wat jij vindt en wat jij wilt. Ik vind dat de invloed van de burgemeester heel miniem is. De grote gemeenten hebben het voor het zeggen. Dat is al jaren. Het feit dat je gewoon nauwelijks iets in te brengen hebt. En ik blijf zeggen: datgene wat in de grote steden gebeurt, of dat nu Den Haag is of Rotterdam, gaat voor.'

In een andere gemeente bestaat veel waardering voor het wijkgerichte politiewerk, dat met zich brengt dat er veel politie op straat is, hoewel het niet altijd goed opgeleide politiemensen zijn, zoals stadswachten. Ook het werk van de wijkagenten krijgt veel waardering. Een aantal raadsleden is van mening dat de politie te veel bezig is geweest met reorganisaties en administratieve procedures en daardoor te veel intern gericht is geweest.

Allochtone jongeren

Een organisatie van allochtone jongeren heeft zeer positieve ervaringen met de bureauchef in de wijk en in het algemeen met het hogere kader bij de politie. Er wordt op meerdere punten samengewerkt, bijvoorbeeld om aankomende agenten kennis te laten maken met een andere cultuur. Ze gaan de wijk in om de wijk te leren kennen en bezoeken de moskee. Ook worden er discussieavonden georganiseerd om kennis te nemen van wat er leeft onder Marokkaanse jongeren. Marokkaanse jongeren die het 'goed doen' in de samenleving zijn met agenten op survivalweekend geweest. Op straat zijn de ervaringen anders. De politie heeft bij allochtone jongeren een negatief imago.

Ondernemers

Het bedrijfsleven in Haaglanden is in het algemeen positief gestemd over het korps. De voorzitter van de Kamer van Koophandel spreekt met warmte over de samenwerking in het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding en bij de ontwikkeling van het keurmerk Veilig Ondernemen op bedrijventerreinen en winkelcentra. Vroeger waren er gescheiden werelden. Maar dat is veranderd.

'De houding van de politie vind ik positief. Ik heb natuurlijk vooral zicht op de toplaag, maar ook in de binnenstad vind ik de betrokkenheid en opstelling positief. Ondernemers vinden dat ook. Ze zijn er altijd. Altijd actief. Aanwezig op alle bijeenkomsten. Iets van dat oude onbegrip is aan het verdwijnen. Zeker op plaatsen waar de politie meedoet met samenwerkingsverbanden hoor ik nooit een onvertogen woord over de politie.'

Hij vindt Haaglanden een enthousiast korps, dat resultaten boekt. Maar het succes wordt onvoldoende gecommuniceerd.

'De politie is alleen erg bang voor het publiceren van gegevens. Panisch bijna. Openbaarheid, nee. In het bedrijfsleven zijn we daar verrast over. Men is daar erg terughoudend in. We vinden echt dat de politie successen onvoldoende communiceert.'

In de Haagse binnenstad hebben ondernemers in 2001 het initiatief genomen voor een systematische aanpak van winkeldieven. De binnenstad heeft nu het keurmerk Veilig Ondernemen. Een volgende stap is de Grote Marktstraat de veiligste winkelstraat van Nederland te maken. Ondernemers zijn tevreden over de politie. Afspraken worden nagekomen, ondanks alle andere zaken die de politie op haar bordje krijgt. Ze zijn ook blij met de opstelling van de politie in Den Haag. In andere grote steden was het veel moeilijker om in het tijdperk vóór Fortuyn de belangstelling van de politie te wekken voor veiligheid in winkelcentra.

Jeugdhulpverleners

Ook jeugdhulpverleners zijn doorgaans goed te spreken over de samenwerking met het korps. Volgens de Raad voor de Kinderbescherming komt het korps zijn verplichtingen na. Het is soms lastig werken met al die bureaus, maar het korps stelt zich coöperatief en initiërend op in de aanpak van veelplegers. De samenwerking is goed.

Eenzelfde beeld bestaat bij Bureau Jeugdzorg. De samenwerking met de politie wordt als goed beoordeeld, veel beter dan een aantal jaren terug. De politie wordt als open en constructief ervaren. Haaglanden is een zeer actieve partner en een gedreven organisatie, die jeugdigen hulp wil bieden vanuit een maatschappelijke betrokkenheid. Met wijkbureaus wordt samengewerkt om te voorkomen dat risicojongeren straks door de politie moeten worden opgepakt. Deze samenwerking verloopt goed, ondanks verschillen per bureau.

Een zorgcoördinator op een 'zwarte' middelbare school werkt nauw samen met een schoolagent. Hij behandelt op school zaken als diefstal, pesten en vechten, hij treedt corrigerend op en probeert escalaties te voorkomen. Hij maakt ook processen-verbaal op. De samenwerking wordt ervaren als buitengewoon zinvol. De school- en wijkagenten doen waardevol werk, maar:

'Ik praat alleen met politiemensen uit de praktijk. In tien jaar is er welgeteld één leidinggevende geweest. Dat is te weinig. Men dient uit het

bureau te komen en de praktijk te zien. De politie is dubbel. Enerzijds vindt men preventie minder belangrijk worden, anderzijds krijgt de school een belangrijke functie in het voorkomen van allerlei ongewenst gedrag.'

Hulpverleners geweld binnenshuis

Op het gebied van de aanpak van geweld binnenshuis heeft politie Haaglanden in de regio een belangrijke voortrekkersrol gespeeld. Er is een regiobreed project opgezet waarin de politie een belangrijke rol kreeg, ook in de aanpak en doorverwijzing van daders. Alle leden van het korps hebben een cursus gevolgd in de afgesproken methodiek. De politie was al met dit onderwerp bezig voordat er geld beschikbaar was, zoals nu het geval is. Stichting De Waag biedt hulp aan daders.

'De relatie tussen De Waag en de politie is vanaf het begin eigenlijk heel goed geweest. Ik ben redelijk positief over politie Haaglanden. Het korps is doordrongen van de noodzaak van een goede aanpak van huiselijk geweld. Het heeft wortel geschoten. Ze willen stappen extra zetten, balen als we iemand niet af kunnen nemen. Wij hebben iets te bieden wat de politie graag wil hebben. De politieman zit toch in z'n maag met huiselijkgeweldzaken waar hij mensen moet achterlaten. Het is niet altijd zwaar genoeg om iemand in verzekering te stellen. Wij bieden hierin de mogelijkheid voor de dader.'

Minder enthousiasme bestaat over de rol van het korps in het zogenoemde kindspooroverleg. Van alle zaken van huiselijk geweld waar kinderen bij betrokken zijn, wordt in beginsel door de jeugd- en zedenpolitie een standaardmelding gemaakt bij het Advies- en Meldpunt voor Kindermishandeling (AMK). Er worden niet veel zaken aangemeld, terwijl de problematiek groot is volgens hulpverleners. Zij wijten dat aan het feit dat de jeugd- en zedenpolitie in Haaglanden verdeeld is over de bureaus. Op de wijkbureaus werken tweeëntwintig jeugdrechercheurs. Deze zijn dus gedecentraliseerd.

Voetbal: ADO Den Haag

Politie Haaglanden speelt een belangrijke rol in de aanpak van voetbalvandalisme bij de thuiswedstrijden van ADO. Het management van ADO spreekt van een goede relatie met de politie, zeker in vergelijking met andere BVO's en andere korpsen.

'Ik heb een goed contact met de twee voetbalcoördinatoren, die staan ook echt voor de club. Ze hebben een hoop over voor de club en steken er veel uren in. De band is gewoon goed. Natuurlijk is er altijd een stuk eigenbelang en dat botst wel eens, maar we komen er met een goede dialoog altijd wel uit.'

Binnenhof en Vredespaleis

Typisch voor het korps Haaglanden is dat de stad Den Haag een regeringsstad is, met aanwezigheid van allerlei departementen en de Eerste en Tweede Kamer. Bovendien is Den Haag de vestigingsplaats voor internationale organen, zoals het Vredespaleis.

Het korps heeft een belangrijke rol in de beveiliging van en rond het Binnenhof. Het Binnenhof heeft meerdere gebruikers, zoals de Tweede Kamer, de Eerste Kamer, de Raad van State, het ministerie van Algemene Zaken en het Mauritshuis. Het Binnenhof is een gebied met een hoge terreurdreiging. Er bestaat een coördinatiecommissie voor afstemming op veiligheidsgebied. Volgens de hoogste beveiligingsambtenaar van het departement van Algemene Zaken kunnen rondom evenementen, zoals demonstraties, goede en concrete afspraken gemaakt worden met de politie. Afspraken die altijd worden nagekomen.

Het Vredespaleis heeft met de politie Haaglanden een praktische samenwerking, waar geen convenanten aan te pas komen. Het is een belang van hoge waarde. De verantwoordelijkheid van het Vredespaleis strekt zich uit tot de poort, daarbuiten is de politie verantwoordelijk. De contacten met de politie zijn goed, volgens de directeur. Hij kan dag en nacht bellen. De lijnen zijn kort.

Ambtenaren lokale veiligheid

Binnen de gemeente Den Haag wordt de politie als een belangrijke en betrouwbare partner op het gebied van veiligheid gezien. De houding van het korps is constructief en afspraken worden nagekomen. De politie staat op het standpunt dat het bestuur de regie heeft. Het kan altijd beter, maar de cijfers zijn goed, hoewel ze niet alles zeggen, volgens de gemeente. De politie had een voorsprong op de gemeente in het werken met cijfers. Uiteindelijk vindt de afrekening plaats op veiligheidsgevoelens van burgers. Daarom is de gemeente ook erg terughoudend in het naar buiten brengen van cijfers.

Coördinator stedelijke bereikbaarheid

Gemeenten zijn onder meer betrokken bij het toetsen van aanvragen voor vergunning voor activiteiten die binnen het verkeer tot tijdelijke veranderingen leiden. Hiervoor wordt overleg gevoerd met hulpdiensten, zoals politie, brandweer en ambulancediensten, en met openbaarvervoerbedrijven en wegbeheerders. De politie adviseert op het gebied van openbare orde en veiligheid bij wegoptbrekingen en voor bouwwerken die beslag leggen op de openbare ruimte en evenementen. Dit is een wettelijke verplichting. Voorts geeft de politie toestemming voor tijdelijke maatregelen waarbij er ontheffingen moeten worden gegeven van bepaalde verkeersverboden, takelvergunningen bijvoorbeeld. De coördinator stedelijke bereikbaarheid van de gemeente Den Haag:

'Het politiekorps beoordeel ik als goed. Het gaat allemaal goed. Een prettige en collegiale sfeer. Het korps is open en constructief, zeker in het meedenken over knelpunten en in het aandragen van oplossingen. Er zijn geen concrete knelpunten in de samenwerking. Wij krijgen voldoende medewerking en dat is altijd zo geweest.'

Milieuambtenaren

De gemeente Delft doet milieucontroles bij bedrijven in de gemeente. Met de politie wordt gezamenlijk opgetreden bij ernstige of herhaaldelijk geconstateerde overtredingen van milieuregels. Ambtenaren zijn positief over de wil tot samenwerking bij de politie, maar vinden tevens dat de politie door allerlei partijen een andere richting wordt opgestuurd. Veel en verschillende veiligheidsproblemen vragen steeds weer de aandacht van de politie. Dat maakt de politie weliswaar tot een dynamische organisatie, maar het is soms moeilijk afspraken te maken op milieugebied. Tussen politiemensen bestaan bovendien grote individuele verschillen qua belangstelling en kennis. Milieutoezicht is kennisintensief en ingewikkelder dan veel andere terreinen waar de politie mee te maken heeft.

Ook de provincie Zuid-Holland doet aan milieuhandhaving. Er zijn opsporingsambtenaren voor de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De politie Haaglanden is bezig met de oprichting van een milieuhandhavingdienst, tot tevredenheid van de provincie. Men verwacht dat het korps beter bereikbaar en aanspreekbaar zal zijn. De prestaties van de politie op milieugebied bleven achter. Toezichthouders konden niet altijd aangifte doen. Ook werden niet alle zaken die de provincie aangaf bij de

'De politie is niet altijd aanspreekbaar; ik kon mijn zaken niet kwijt. Ik schat dat maar 40 procent naar het Openbaar Ministerie gaat vanuit de politie, terwijl wij kant-en-klare zaken aanleveren. Daarnaast is de politie een zwartwitorganisatie. Maar bij milieuhandhaving past meer grijs. Andere belangen spelen mee, je hebt met vele partijen en overlegvormen te maken, hoe ga je met bedrijven om, daar past de politie niet zo goed bij.'

8.3 Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing

8.3.1 Leidinggevenden korps

De korpschef is cijfermatig ingesteld, zegt hij zelf, en intern georiënteerd. Regelmatig laat hij zijn gezicht zien op de bureaus, ook bij nacht en ontij. Hij accepteert dat Haaglanden landelijk minder zichtbaar is, maar hij wil eerst resultaten laten zien en de convenantafspraken halen.

Het stelsel van prestatieafspraken heeft hij gebruikt als een kans om zijn opvattingen over sturing door te zetten in het korps. Hij is van mening dat veel politiewerk meetbaar is als productie. Het korps was dat niet gewend. Zijn opstelling creëerde een soort schokeffect. Door een concentratie van politie-inzet kan de politie heel veel voor elkaar krijgen en veel resultaten boeken. Het behalen van afgesproken resultaten door gericht werken creëert veel energie en motivatie in de organisatie. Er ontstaat ook meer transparantie in wie goed en wie slecht presteert. De capaciteit van het korps moet daarbij zo veel mogelijk worden ingezet op problemen in de regio. De onzichtbare criminaliteit moet volgens hem 'op onderhoud staan'. De integriteit van het systeem mag niet worden aangetast, maar niet meer dan dat. Het korps heeft succes. Maar het gaat de korpschef niet alleen om 'de streepjes':

'Inmiddels kan niemand meer om het resultaat heen. Ik heb gezegd: jongens, als we het alleen voor de streepjes doen, dat is onzin. Het moet gaan om de dingen die er wel toe doen. Maar niemand kan er omheen dat de criminaliteit enorm gedaald is en dat we waanzinnige resultaten hebben.'

Haaglanden moet het beste korps van Nederland worden, zo vindt de korpschef. De korpschef vindt ook dat het publieke beeld van een repressiever optredende politie klopt. Hij is het daarmee eens. Burgers waarderen deze verandering volgens hem.

'Ik kreeg een klacht van een pizzabezorger met scooter die z'n scooter een half uur te lang op Kerstavond had geparkeerd en hij had een bon ontvangen. Hij stuurt een brief met als strekking: "Is dit een robot?" Ik heb als antwoord geschreven: "Ik heb zo ontzettend veel respect voor de diender die zelfs op kerstavond dit handhaaft." Ik vind het fantastisch, ik ben apetrots. Ik geloof in repressie. Burgers vinden het geweldig.'

De plaatsvervangend korpschef vindt dat bureauchefs hun prestatieverplichtingen zoveel als mogelijk moeten realiseren binnen een contextuele benadering, dus binnen het kader van het vastgestelde bureaubeleid. Hij ziet een grote mate van continuïteit. Politie Haaglanden stuurt al veel langer op prestaties. Het zichtbaar en meetbaar maken van resultaten gebeurt ook op andere gebieden. Nieuw zijn de getalsmatig onderbouwde afspraken.

Een ander lid van de korpsleiding vindt dat de maatschappelijke trend repressie als taak accentueert. Er dient echter ook aandacht voor preventie te zijn. Anderzijds heeft de politie het over zichzelf afgeroepen dat er meer nadruk komt op repressie. De Nederlandse politie was tot nu toe te veel gericht op kennen en gekend worden, preventie en proactie. Een bureauchef:

'Misschien was het vroeger te vrijblijvend. Sommige dienders schreven twee processen-verbaal per jaar. Dat was ook niet de bedoeling.'

Op aandrang van justitie en het maatschappelijk sentiment wordt nu getracht het evenwicht met repressie te herstellen. Maar het evenwicht moet nog gevonden worden. Het is ook een taak van het politiemangement het evenwicht te bewaren. Daarbij kan het convenant een nuttige rol spelen, als men niet doorslaat.

8.3.2 Officiëren van justitie

Hoe wordt binnen het parket Den Haag gedacht over prestatiesturing en in hoeverre past het in de sturingsfilosofie? Vroeger werden bulkzaken door de politie min of meer 'over de schutting' gegoooid.

'Wij pakten wat we over de schutting geworpen kregen jaar na jaar na jaar. De instroom die we kregen was onafhankelijk van wat het Openbaar Ministerie in feite vroeg. Wij waren in de keten een volgende instantie.'

De hoofdofficier vindt dat de prestatieafspraken een stimulans geweest zijn om tot verbetering van de zakelijke relaties te komen. Vroeger werden ook afspraken gemaakt over prioriteiten, maar er werd niet de hand gehouden aan wat er van terecht kwam. Met de prestatieafspraken kan dat wel. Ze hebben de sturingsmogelijkheden van het Openbaar Ministerie versterkt. Intern hebben ze de sturing door de korpsleiding versterkt, omdat er meer controle is op de uitvoering. Politiemensen maken geen keuze meer vanuit hobbyïsme, maar op basis van afspraken over prioriteiten die tussen het bevoegd gezag en het korps zijn gemaakt. Hij maakt zich echter wel zorgen over centralisme in sturing, die wordt ingegeven door incidentpolitiek in de Tweede Kamer. Elk incident moet leiden tot structurele wijzigingen. De centrale overheid lijkt het vertrouwen in de regionale politiekorpsen te hebben verloren.

Een andere officier van justitie vindt de prestatieafspraken een soort trendbreuk, maar niet zozeer wat betreft de inhoud. De prestatieafspraken zijn nodig in verband met de ketenaanpak van bijvoorbeeld veelplegers. Het Openbaar Ministerie stuurt de politie ook op aantallen. Partijen in de keten hebben elkaar nodig. Maar prestatiesturing is een middel, geen doel in zichzelf, met beperkingen, omdat niet alles gevat kan worden in afspraken. Prestatieafspraken passen ook in de tijdgeest, net als de toegenomen aandacht voor repressie.

'De politie schreef vroeger nauwelijks processen-verbaal. Hoe kan het nu dat iemand maar twee processen-verbaal per jaar schrijft. Wij sturen intern wel dat we niet meer makkelijke processen-verbaal, zoals rijden onder invloed, willen.'

8.3.3 *Korpsbeheerder en burgemeesters*

De korpsbeheerder is absoluut geen tegenstander van prestatiesuring bij de overheid. Hij vindt echter prestatieafspraken een sturingsinstrument te midden van andere instrumenten. Prestatieafspraken zijn niet meer dan een hulpmiddel, waar geen harde conclusies aan kunnen worden verbonden.

'Wij zijn te veel geneigd alles in een cijfer te willen uitdrukken en daar vervolgens een harde conclusie aan te verbinden. Dat kan niet. Over de exacte betekenis moet een gesprek gevoerd worden. Er blijft altijd interpretatie nodig.'

Voor sturing zijn voor hem niet alleen de prestatieafspraken van belang. Minstens zo belangrijk zijn de lokale integrale veiligheidsplannen, met gemeentelijke prioriteiten, zoals de aanpak van *hot spots*. Andere belangrijke aandachtspunten zijn voor hem doorstromers (mogelijke toekomstige veelplegers) en veelplegers. Hij werkt met 'afvinklijstjes', lijsten van veelplegers en probleempannen die met naam en toenaam bekend zijn en die afgevinkt worden. Het gaat om concrete resultaten. De korpsbeheerder is als burgemeester van Den Haag tevens portefeuillehouder veiligheid in het college van B en W en voorzitter van het bestuurlijk overleg veiligheid. Hij heeft een belangrijke regierol.

Een andere burgemeester is van mening dat de politie de prestatieafspraken over zichzelf heeft afgeroepen. Intern was er te weinig aansturing. Agenten trokken in het verleden te weinig het boekje. Er werd ook te weinig gericht verwerkt. Hij is voorstander van prestatieafspraken, maar ziet ook beperkingen. Hij vindt de nieuwe korpschef de grote aanjager van het prestatiegericht werken. Hierin verschilt hij van zijn voorganger. Hij heeft geen bezwaar tegen zijn benadering, wel als het bij de politie alleen nog maar zou gaan over prestaties.

'Ik moet eerlijk zeggen: het is ook wel kicken.'

Een andere burgemeester is van oordeel dat de transparantie en daarmee de bestuurbaarheid van het korps voor het bestuur is toegenomen. De korpsleiding is ook meer open geworden. Deze ontwikkeling was al in gang gezet onder de vorige korpschef, met het verwijderen van een managementlaag op districtsniveau. Hij is voorstander van prestatieafspraken.

zolang ze verstandig worden gebruikt en niet worden verabsoluteerd. Ze vergen veel uitleg en communicatie. Deze burgemeester vindt prestatieafspraken een breuk met het verleden. Het is een politieke interventie geweest. Er is een tendens om veel zaken centraal te regelen.

Prestatiecontracten dwingen de politie effectief te zijn in haar bedrijfsvoering. Dit past in de tijdgeest, maar heeft ook te maken met de ontwikkeling van de politie naar een soort algemene vraagbaak, waar ieder zijn problemen neerlegt.

8.3.4 Raadsleden

Wij hebben gesproken met raadsleden in Den Haag, Delft en Westland, een fusiegemeente. Wat is hun opvatting over sturing en controle van de politie en de plaats van prestatiesturing?

In Den Haag is het eigen, lokale veiligheidsplan voor raadsleden leidend. Hier staan concrete afspraken en targets in genoemd. Voor raadsleden biedt dit plan een kader en een handvat voor de beoordeling van de inspanningen van gemeente en politie. Het biedt tevens een basis voor het stellen van prioriteiten ten aanzien van politieactiviteiten.

In de gemeente Westland benadrukken raadsleden de relatieve machteloosheid van de raad inzake politie en politiebeleid. Een raadslid:

'Als ik heel eerlijk ben, vraag ik me echt af waarom wij nog als commissie met de politie om de tafel zitten. Je kan bijna niets sturen. En als je dan iets vraagt, krijg je het zo moeilijk uitgelegd dat je denkt: laat maar gaan.'

Daar komt nog eens het gevoel bij dat Den Haag als centrumgemeente een onevenredig groot deel van de politiecapaciteit opslurpt. Tegelijkertijd wordt onderkend dat de schaal van de problemen in Den Haag onvergelijkbaar veel groter is. De invloed van kleine gemeenten in de regio op deze verdeling wordt als minimaal beschouwd.

'Ik kan niet beoordelen of raadsleden van de centrumgemeente meer invloed hebben dan wij. Wat ik wel weet is dat wat de centrumgemeente wil, veel meer prioriteit heeft dan wat wij willen.'

Ook in Delft vinden raadsleden dat Den Haag veel politie opslurpt. Delft is weliswaar niet onbelangrijk in de verdeling van de capaciteit, maar het accent ligt op Den Haag. Den Haag bepaalt de prioriteiten. Het gevoel bestaat soms achter in de rij te staan bij de verdeling van capaciteit.

8.3.5 Maatschappelijke stakeholders

Allochtone jongeren

Het imago van de politie op straat is niet goed bij allochtone jongeren, volgens een islamoloog. De politie deelt nu veel gemakkelijker bonnen uit dan in het verleden. Er wordt niet meer gewaarschuwd.

'Het beeld van: "De politie is je beste vriend", dat is niet meer zo. Je krijgt achter elkaar bonnen. Het is niet zo dat je de politie belt als je een probleem hebt, totaal niet. Alleen voor 112-meldingen.'

Hij geeft het voorbeeld van een jongen van 14 jaar die zijn middelvinger opsteekt naar een agent. Tien jaar geleden deed men er niets tegen. Nu werd hij gearresteerd en afgevoerd van zijn verjaardagsfeestje.

Ondernemers

Volgens de woordvoerder van Kamer van Koophandel wil de huidige korpschef graag scoren op resultaten. Daar kan hij zich in vinden. Onder de vorige korpschef was het overigens ook het geval. Nog meer aandacht voor efficiency zou geen kwaad kunnen.

'Ik neem wel eens waar dat tijdens bijeenkomsten van het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding nogal wat mensen van de politie aanwezig zijn. Tijdens een RPC zit de halve zaal soms vol met politie en niet de minste. Doe dat efficiënt.'

In de Haagse binnenstad is door een gezamenlijke aanpak van ondernemers, politie en gemeente de onveiligheid in het winkelgebied aangepakt. Samenwerking is essentieel. Ook de politie heeft hier haar bijdrage aan geleverd.

Essentieel zijn een goede en structurele aanpak en voldoende geld, dat vervolgens bij de politie gereserveerd wordt voor dit project. Dan komen

mankracht en capaciteit vrij bij de politie. Anders moet je er steeds om vragen. In vergelijking met andere gemeenten is er in Den Haag overigens weinig reden tot klagen, volgens een ondernemer.

Jeugdhulpverleners

Het parket Haaglanden heeft een apart jeugdteam, dat alle zaken van minderjarigen behandelt in de regio's Haaglanden en Hollands-Midden. Het Openbaar Ministerie krijgt richtlijnen en een meerjarenplanning van de PG's. Hierin zijn ook de zogenoemde Kalsbeek-normen vervat over doorlooptijden.² Een belangrijke opdracht is de inhoudelijke aanpak van jeugdige veelplegers binnen een ketenaanpak. Hierin zijn doorlooptijden belangrijk, zowel voor de politie als voor de Raad voor de Kinderbescherming en de rechtbank. Over doorlooptijden zijn stringente prestatieafspraken gemaakt met de politie.

Er bestaan veel overlegvormen op het gebied van jeugd. In Haaglanden zijn voor minderjarige veelplegers convenanten gesloten. De criteria wijken een beetje af van de landelijke. In het contract is vastgelegd wie wat doet. Ook worden aantallen afgesproken, zoals toptienlijsten. Dat zijn harde aantallen.

In wijken wordt onder meer samengewerkt tussen de politie, scholen, jongerenwerk, algemeen maatschappelijk werk en Bureau Jeugdzorg om te voorkomen dat bepaalde risicojongeren (doorstromers) zich ontwikkelen tot veelpleger. Er zijn convenanten over doorstromers met onder meer inspanningsverplichtingen voor de politie.

Op een ander niveau is er het justitieel casusoverleg. Dit is per acht politiebureaus georganiseerd. De Raad voor de Kinderbescherming heeft afspraken over het aantal jongeren dat zij in een traject helpen. Deze jongeren worden besproken in het justitieel casusoverleg. Hierin participeren wijkagenten die een signalerende rol hebben. De afspraak in de keten is dat een concreet aantal jongeren binnen een bepaalde tijd wordt geholpen. Daar stelt men een toptien van jongeren vast met een proces-verbaal en deze probeert men aan te pakken. Op weer een hoger niveau staat het strategisch overleg jeugd, hier zitten de directeurs van de verschillende orga-

2 De Kalsbeek-norm gaat uit van dertig dagen tussen het eerste verhoor en het aanleveren van het proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie. Voor volwassenen gaat men uit van het afsluiten van het proces-verbaal.

nisaties bij elkaar: de Raad voor de Kinderbescherming, het Openbaar Ministerie, de gemeente, de politie en Bureau Jeugdzorg. Daarboven zit de stuurgroep. Dit overleg richt zich op de grote lijnen. De regie is in handen van de burgemeester van Den Haag.

Volgens de officier van justitie voor jeugdzaken staan jeugd en jeugdige veelplegers prominent op de agenda van het korps. Dat geldt ook voor doorlooptijden. Het korps is voorstander van prestatiesturing, mits dat wordt gebruikt als middel en niet gezien wordt als een doel op zich. Het werkt in de praktijk, maar het heeft zijn beperkingen. Verdere verfijning is nodig. Prestatieafspraken ziet zij wel als een trendbreuk, althans in vorm. De inhoud is weinig veranderd. Voor preventie zijn nog geen normen ontwikkeld.

Volgens de Raad voor de Kinderbescherming zijn doorlooptijden in de justitiële jeugdketen belangrijker geworden. De samenhang in de keren, en daarmee de onderlinge onafhankelijkheid, is veel en veel groter geworden. Binnen de keten is er zeker sprake van meer sturing op doorlooptijden. Dat geldt ook voor de politie. Zij wordt hier ook op afgerekend. De politie conformeert zich aan de gemaakte afspraken. Binnen de jeugdhulpverlening ervaart men geen andere opstelling van de politie in dit opzicht.

Bureau Jeugdzorg vindt prestatiesturing een goed instrument voor de ketensamenwerking op het gebied van jongeren. Het maken van afspraken over aantallen is zinvol. Elke partij levert zijn deel. In het strategisch overleg moeten partijen zich verantwoorden aan de hand van harde cijfers. Daar vindt afrekening plaats. De politie houdt zich aan de gemaakte prestatieafspraken.

Hulpverleners geweld binnenshuis

Politie Haaglanden heeft bijna alle korpsleden opgeleid om op een systematische en geprotocolleerde wijze om te gaan met geweld binnenshuis. Twee hercontacten binnen vier maanden na het politiecontact om te controleren of het geweld daadwerkelijk is gestopt, zijn onderdeel van de werkwijze. Dit is het criterium waar succes aan wordt afgemeten. Het is een kwalitatieve indicator. Ten aanzien van de aanpak van geweld binnenshuis vindt dus prestatiesturing plaats, maar het gaat volgens de voormalige projectleider niet om zo veel mogelijk processen-verbaal, zoals in de huidige prestatieafspraken is opgenomen. Het criterium voor succes is het beëindigen van het geweld.

Externe hulpverleners hebben een grote stroom zaken geweld binnens-

ADO Den Haag

De politie wil liever niet meer in het stadion aanwezig zijn, zoals ook bij vergelijkbare voetbalclubs in de eredivisie het geval is. Dat heeft te maken met zowel efficiency als taakopvatting. Vanwege de risico's voor de openbare orde is het onontkoombaar dat de politie ook aanwezig is in het stadion, zij het meer op de achtergrond, volgens de veiligheidsmanager van ADO.

De hoogste beveiligingsambtenaar van het departement van Algemene Zaken (BVA) noemt zichzelf een gematigd voorstander van prestatiesturing bij de politie. Hij onderschrijft de noodzaak van efficiënter werken. De politie kan niet alles doen en hoeft ook niet alles te doen. In een stad als Den Haag kan de politie ook niet alles zomaar aanpakken, vanwege de gevolgen van het niet-nakomen van afspraken.

Ook het Vredespaleis heeft prestatieafspraken met de politie van praktische aard, zonder convenant. De politie heeft de verplichting op zich genomen het Vredespaleis te beschermen wanneer dit nodig is. Hier is een publiek belang mee gemoeid zijn, in tegenstelling tot voetbalwedstrijden van ADO. De woordevoerder van het Vredespaleis heeft zich dan ook wel eens ver-

baasd over de hoeveelheid politiemensen die bij voetbalwedstrijden wordt ingezet. Er zijn met de politie concrete afspraken gemaakt over de beveiliging van het Vredespaleis. Zijn verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de poort, met behulp van particuliere beveiliging. Daarbuiten begint die van de politie.

Ambtenaren lokale veiligheid

De politie was eerder dan de gemeente Den Haag bezig met het creëren van inzicht in de lokale veiligheid en de veiligheidsbeleving met cijfers. Ook werden cijfers eerder gebruikt voor sturing. De politie had hier dus al ervaring mee opgedaan. In het lokale veiligheidsbeleid moest men een soort achterstand wegwerken. Dit knelde, te meer omdat de gemeente een *regierol heeft op dit gebied. Dat vindt ook de politie. De speerpunten van het lokale veiligheidsbeleid worden verwerkt in de werkplannen van de wijkbureaus. De kunst is volgens de gemeente om verbanden te leggen tussen hun eigen prioriteiten en de prioriteiten van het korps Haaglanden.*

'De laatste tijd slagen we er steeds beter in om de hotspot-aanpak terug te zien in prioriteiten van de politie.'

Prestatieafspraken en prestatie-indicatoren helpen de gemeente daarbij, volgens onze gesprekspartners.

Coördinator stedelijke bereikbaarheid

Op het gebied van verkeer heeft de gemeente Den Haag werkafspraken gemaakt met de politie. De belangrijkste is die over advisering op het terrein van de openbare orde en veiligheid bij wegoptbrekingen en evenementen. Het gaat om mondelinge afspraken, geen convenanten. Die afspraken werken goed en hoeven niet op schrift te worden gesteld, volgens de gemeente. Afspraak is afspraak. De politie wordt op haar verantwoordelijkheid aangesproken. Maar afspraken worden goed nagekomen door de politie. De coördinator stedelijke bereikbaarheid van de gemeente Den Haag is niet tegen prestatiesturing. Hij vindt het wel van belang dat er gemeenschappelijk geformuleerde doelen zijn. Dan kunnen de vragen van verschillende opdrachtgevers om capaciteit in een bepaalde periode op elkaar worden afgestemd. Dat bepaalt de omvang van zijn werk. De inzet van de politie is hiervan een afgeleide.

'Je kunt niet als eis of als doel stellen: we hebben de politie in 2005 voor zoveel zaken nodig en voor zoveel soorten advies.'

Milieuhandhavers

Bij de politie is niet iedereen blij met de prestatiesturing op milieugebied. Volgens de politie is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in een geïntegreerde aanpak van de handhaving van milieuwetgeving, met het accent op een bestuurlijke benadering. Nu krijgt de politie van bovenaf een strafrechtelijke benadering opgelegd, met de inrichting van regionale handhavingsteams. Deze krijgen repressieve taken. Het korps moet deze vertalen naar de milieumedewerkers.

'Nu moeten politiemensen hierin anders werken en zich anders opstellen. Dat heeft gevolgen voor hun relaties. Dit leidt tot chagrijn. Juist die mensen die hebben geleerd om aan de voorkant van problemen te werken, in netwerken, moeten nu een andere houding aannemen en taken afstoten. Dat gaat uiterst moeizaam. Het kost veel weerstand om onze bijdrage op dat terrein geleverd te krijgen. En daar houdt het convenant geen rekening mee.'

Volgens het Openbaar Ministerie hebben justitie en politie dit over zichzelf afgeroepen, omdat onvoldoende werk is gemaakt van de milieutaak. Het Vakteam Milieu van de gemeente Delft is voorstander van prestatiesturing bij de politie. Nu is sprake van veel invloeden die sturing uitoefenen op de politie. Prestatiesturing maakt duidelijk welke inspanningen aan welke prioriteiten gewijd zijn. Op deze wijze zouden ook tijd en capaciteit voor milieu duidelijker zijn afgebakend. Onze gesprekspartner verwacht veel van het regionale milieuteam dat per 1 januari 2005 is opgericht. Bij de politie gaat veiligheid vaak voor het milieu. Hij is voorstander van prestatiesturing, maar niet alleen op de kwantitatieve output van een organisatie, ook op doelen als het kennisniveau van medewerkers, samenwerking en de strategische ontwikkeling van een organisatie. Kortom, meer genuanceerde doelen, verspreid over meer gebieden dan alleen output.

Het cluster Opsporingen van de afdeling Handhaving van de provincie Zuid-Holland denkt dat met de komst van handhavingsteams het korps beter bereikbaar zal zijn. Er is dan een aanspreekpunt voor afspraken over afhandeling. Eén keer per kwartaal zullen werkafspraken worden gemaakt. De politie Haaglanden heeft eerder bij de reorganisatie een groot milieu-

team opgezet. Een paar jaar terug is dit team opgeheven, men was veel te hard van stapel gelopen in plaats van het team vanuit de ervaringen in de praktijk uit te bouwen. Maar er is geleerd van fouten uit het verleden. Dat deze teams zullen worden afgerekend op prestaties, vindt men een goede zaak.

'Ik vind dat de politie nu na zo veel jaren, vanaf 1993 al bezig, wel moet presteren. De politie heeft zich vaak verscholen achter reorganisaties. Dat hebben ze lang als excuus kunnen gebruiken. Naar mijn idee zijn ze te lang niet afgerekend op wat ze presteerden; wij als provincie hadden niet veel aan de politie.'

8.4 Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing

8.4.1 Organisatie en werk van de politie

Veel van onze gesprekspartners signaleren verschuivingen in de politieorganisatie en in het politiewerk. Hun beoordeling en waardering laat op een aantal punten overeenkomsten zien, maar ook verschillen.

Krachtiger interne sturing, meer competitie

Door prestatiesturing is volgens de korpschef de kracht van de interne sturing toegenomen. Vroeger bestond er intern veel vrijheid, maar ook vrijblijvendheid. Hij benadrukt het belang van een inhaalslag. Het werken met convenanten leidt er wel toe dat alleen wat in het convenant staat aandacht krijgt. Van belang is goede incentives te ontwikkelen om mensen te blijven stimuleren beter te presteren, zoals met de beloning van €500 voor elke extra verdachte en met de rangorde van bureaus. Dit gaf bureaus mogelijkheden om bijvoorbeeld tekorten op het verwerkbudget of het opleidingsbudget aan te vullen door meer verdachten aan te houden. Zo werd voorkomen dat bureauchefs gaan sturen met de hand op de handrem. Dienders zijn daar gevoelig voor, volgens de korpschef. Ze gaan zich ernaar richten. Het zichtbaar maken van prestaties maakt betere prestaties mogelijk. Het gedrag van leidinggevenden die zich door de korpschef gestuurd weten met cijfers, werpt zijn schaduw vooruit. Er gaat een voorbeeldwerking vanuit. Een andere leidinggevende vindt dat de prestatieafspraken binnen het korps juist het macho-element versterken.

Volgens een stafmedewerker is er aarzeling in de organisatie over prestatie-sturing. Het korps wordt steeds transparanter. Wie minder presteert, wordt er niet blij van. De politiecultuur is er een van elkaar vasthouden. Het maken van rangordes speelt bureauchefs uit elkaar. Bovendien zijn rangordes voor discussie vatbaar. De doelstellingen per bureau zijn immers gebaseerd op veronderstellingen.

Concentratie op kerntaken, afstoten van oneigenlijke taken

De politie kan veel kracht mobiliseren als zij geconcentreerd en gericht te werk gaat. Daarbij ontstaat tevens een concentratie op kerntaken en neemt het bewustzijn van oneigenlijke taken toe, soms tot ongenoegen van de omgeving. Een voorbeeld: taken die de politie doet, maar die eigenlijk door de gemeente moeten worden gedaan, zoals sociale-verzekeringsfraude en het beheer van gevonden voorwerpen. Nu betaalt de gemeente daarvoor. Ook zijn er kritische geluiden over allerlei adviestaken van de politie op het gebied van verkeersmaatregelen. De nadrukkelijker oriëntatie op kerntaken maakt ook zichtbaar hoeveel rek er zit in de overhead en in de ondersteunende bureaus in het korps.

'Een bureauchef diende een plan in voor 146,6 fte. Zo fantastisch dat ze dat tot één cijfer achter de komma nauwkeurig uit kunnen rekenen. Dus ik zei, als je nu zoveel mensen hebt, kun je dan alles doen wat je wilt? Toen ging hij in de fout, want hij zei ja. Ik zei: dan heb je er te veel. Want anderen kunnen dat helemaal niet. Volgens mij heb je het met 125 man gehad.'

De korpsbeheerder is van mening dat de prestatieafspraken behulpzaam zijn geweest om het korps te richten op kerntaken. De politie heeft soms de neiging veel te investeren in preventie. Op zich is dat een goede zaak, maar soms leidt dat tot oneigenlijke politietaken, die beter door andere organisaties kunnen worden gedaan. Het werk van buurtregisseurs vindt de korpsbeheerder bijvoorbeeld meer op het terrein liggen van een gemeentelijke ambtenaar. Wijkagenten op school zijn zinvol, als duidelijk is dat hun hoofdtak zich op straat afspeelt. Het werk op school moet daarvoor functioneel zijn. Het korps heeft veel initiatieven genomen om samen met andere partijen een adequate aanpak van huiselijk geweld te ontwikkelen. Maar op een gegeven ogenblik moeten deze partijen hun eigen verantwoordelijkheid nemen.

'Het is wel goed, als er niets is georganiseerd en niemand het oppakt, dat de politie het doet. Dat moet je niet tegenhouden. Maar je moet alert blijven dat er een moment komt voor repressieve taken, de core business, en dat anderen dat overnemen. Je hebt dan al wel bereikt dat er een beter samenwerkingspatroon ontstaat, is mijn ervaring. Je kent elkaar.'

Meer en beter presteren

Volgens de korpschef leiden prestatiesturing en prestatieafspraken tot verbetering van het prestatievermogen, of het beter benutten van het bestaande vermogen. Het aantal staandehoudingen is verdubbeld, het ziekteverzuim is afgenomen. In 2004 zijn al veel prestaties gehaald. In het algemeen zijn de waardering en de betekenis van presteren enorm toegenomen in het korps door prestatiesturing volgens de korpschef.

Anderen in het korps signaleren dat het korps weliswaar voldoende boeven vangt, maar dat slechts 20 procent behoort tot categorieën van de prioriteitsdelicten. Dit was ook het geval voor de prestatiecontracten. Van een verschuiving zou dus geen sprake zijn. Een politieofficier:

'Gaan we voor de gemakkelijke "turfjes". Jeugd, geweld, veelplegers zijn de topics, niet dronken achter het stuur. Dit is ook een misdrijf, net als winkeldiefstal. Die gaan sneller. Als je moeite hebt je aantal verdachten te halen, hou je maar een alcoholcontrole. Rijden onder invloed is ook een misdrijf. Daar kun je je tekort mee compenseren. Er zijn signalen, het is niet bon ton, dat dit soort acties gestimuleerd wordt.'

Prestatiesturing enthousiasmeert dienders

De hoofdofficier constateert dat het korps met het grootste gemak veel meer staandehoudingen wist te realiseren dan in het convenant was afgesproken, inmiddels al 145.000, terwijl de afspraak was 120.000. Er zat blijkbaar veel rek in. 'Dynamisch wachten' (in de surveillanceauto wachten tot er een oproep komt) en hobbyisme komen blijkbaar minder voor. Die tijd wordt nu nuttiger besteed. Prestatiesturing enthousiasmeert dienders en beïnvloedt hun professionele houding. De hoofdofficier:

'Het korps kwam van 80.000 staandehoudingen op de eis van het convenant van 120.000. Inmiddels zijn het er 145.000. Dus ze vinden het ook

prima om het te doen. Waarom? Omdat ze kennelijk de smaak te pakken hebben. Omdat ze zien dat het werkt. Omdat ze al die scooterkloutzakken met hun bonnenboekje helemaal blauw schrijven. Zodat ze daar weggaan. Ieder bureau heeft een top tien gekregen. Die agenten zien die hangen op het bureau en zijn daar dol op. Want op het moment dat ze er één hebben, dan betekent dat gewoon minder delicten. Ze zien dat wij ons ontzettend druk maken als Openbaar Ministerie voor die veelplegers. We pakken ze op en sluiten ze op. Ze zien dus dat het effect heeft.'

Verschuivingen in het politiewerk; repressie en verharding

De korpschef is van oordeel dat de nadruk op de repressie is toegenomen, maar hij vindt dit geen slechte ontwikkeling. Er is echter een grens aan de mogelijkheden van handhaving. Je mag niet doorslaan. Het korps mag niet los komen te staan van de bevolking.

Volgens de plaatsvervangend korpschef is het repressieve karakter juist een nadeel van de prestatieafspraken. Burgers passen daardoor hun gedrag niet van binnenuit aan. Men wil alleen niet betrap worden. Het dwingt de politie tot een permanente handavingsinspanning, die veel investering vergt. Preventief werk leidt vaak tot gedragsbeïnvloeding door overtuiging en is uiteindelijk effectiever.

Ook de hoofdofficier ziet wel de gevaren van een politieorganisatie die uitsluitend repressief werkt.

'Als je van de politie alleen maar een repressieve instantie maakt, dan is ze ook niet meer representatief voor de samenleving. Je moet oppassen dat je niet loskomt van de samenleving.'

Een burgemeester van een middelgrote gemeente vindt de prestatiecontracten niet zaligmakend. Prestatiecontracten gaan niet over preventieve taken. En mensen, ook dienders, handelen naar wat wordt gemeten. Om het vertrouwen van de burger terug te winnen, moet repressiever worden opgetreden. Feitelijk is een genuanceerde aanpak gewenst, met meer evenwicht tussen preventie en repressie. Het heeft ook met de tijdgeest te maken. Preventieve effecten zijn moeilijk te meten, maar wel te beredeneren. Bovendien leiden zij tot een grotere maatschappelijke winst.

Volgens een andere burgemeester duwen de prestatieafspraken de politie in de richting van meer repressieve activiteiten, min of meer los van de gemeentelijke veiligheidsaanpak.

'De politie gaat schuiven met wat ik zo essentieel vind, namelijk partner zijn in veiligheid. Waar ik bang voor ben is dat met die prestatiecontracten de politie veel te veel in de repressieve sfeer terechtkomt. Dat vind ik gevaarlijk. Dan moet de politie steeds meer dat soort zaken doen. Bonnetjes schrijven! En om daarnaast te zorgen dat alles op een redelijke manier bij Justitie terechtkomt, dat kost ook nog een heleboel tijd. Dus op het moment dat je zegt: "Ik wil dat de politie zijn gezicht in de wijk laat zien", dan kan dat niet, omdat ze bezig zijn met die opdracht.'

Een Haags raadslid heeft zorgen, maar geen concrete aanwijzingen, dat mede door de publiciteit alleen meetbare politietaken als aanhoudingen aandacht krijgen, ten koste van preventie, die veel minder goed meetbaar is. Dit risico is groter naarmate meer naar de letter van de prestatieafspraken wordt gewerkt. Hij vermoedt dat in de politiepraktijk de sturende werking van de prestatiecontracten niet erg groot is.

'De politie heeft een bepaalde manier van opereren en zal wel een beetje gevormd worden door die prestatieafspraken, maar ook niet zo geweldig veel dat daar nu enorm grootse veranderingen het gevolg van zijn.'

Een zorgcoördinator op een zwarte middelbare school constateert dat de school- en wijkagenten het intern moeilijk hebben gehoor te vinden voor hun werk. Extern, op school, is de waardering groot, maar intern staat het preventieve werk dat zij doen onder druk. Het kost hen moeite van leidinggevenden ruimte en vertrouwen te krijgen voor het opbouwen van duurzame samenwerking.

'Ze vinden het vreselijk dat niet erkend wordt dat hun werk van belang is, ook al is het preventief, dat ze vastzitten aan het aantal bonnen dat ze in een jaar moeten uitschrijven. Dat werkt overigens niet door in hun werk op school. Ze gaan niet meer bonnen schrijven. We drijven er eerder de spot mee, zo van: hé, je kunt weer een bonnetje schrijven. Ze zeggen wel eens, door jou komen we niet aan onze tax. Zij zullen echter niet sneller een proces-verbaal opmaken om aan hun aantal te komen. Daarvoor is het geloof in het nut van preventie te groot.'

'Wij bekeuren nog steeds geen burgers die schuin oversteken, wel bromfietzers die te hard rijden en straatroven plegen. We bekeuren ook te hard rijden over kruispunten. Kortom, het is nog steeds zinvol politiewerk. Ook het merendeel van de verdachten wordt aangehouden op hot spots, in het kader van jeugd, geweld en veelplegers, onze prioriteiten. Hier en daar hebben we ons natuurlijk ook gericht op gemakkelijke zaken. Winkeldieven in het centrum zijn de meest gemakkelijke verdachten. Men gaat eenvoudige zaken eerder oplossen. Maar het is allemaal nog in te passen. Na 2006 zal de lat hoger worden gelegd. Dan gaan wij ook meer bonnen schrijven en komt er een moment dat burgers voor schuin oversteken worden bekeurd.'

Aanpak van zware, 'onzichtbare' criminaliteit onder druk

Een ander mogelijk gevaar is dat de aanpak van de zwaardere misdrijven onder druk komt te staan. Deze misdrijven kosten tijd, maar de burger merkt er weinig van. Raadsleden worden er niet op aangesproken. De nationale recherche vult in dit opzicht een gat.

'Je ziet dat met de oprichting van een nationale recherche gericht op zware delicten, met niet zoveel verdachten, centralisatie is ontstaan als reactie op doelstellingen om meer verdachten binnen te halen. Het is goed dat dit buiten het korps gebeurt.'

Politie doet de verkeerde zaken

Een ondernemer in de binnenstad is ambivalent over de prestatieafspraken. Het is goed dingen meetbaar te maken, dat gebeurde voorheen te weinig bij de politie, maar hij is het niet eens met de manier waarop het nu gaat. Er worden geen goede prioriteiten gesteld.

'Ik krijg bij het stoplicht een bekeuring van €40, terwijl 12 kilometer verderop een winkel wordt leeggeroofd. Dan denk ik, jongens, jullie schieten door. Dit kan de bedoeling niet zijn. 's Ochtends vroeg zie ik vijf of zes agenten scholieren aanhouden, omdat hun achterlicht het niet doet. Dit kan niet kloppen. Als je toch prestaties wilt halen, ga dan in de Grote Marktstraat staan, hou iedere lumme aan en geef ze een vette prent. Er wordt te veel gescoord op gemakkelijke zaken, die weinig bijdragen aan veiligheid. Laat je gezicht zien in de binnenstad en grijp in op speerpunten.'

Toch is hij niet ontevreden over de politie. In vergelijking met andere gemeenten valt er in Den Haag weinig te klagen.

Criminaliteit op bedrijventerreinen en winkeldiefstallen krijgen meer prioriteit
Ondernemers signaleren wel een verandering in het optreden van de politie. Criminaliteit op bedrijventerreinen en winkeldiefstallen hebben meer aandacht gekregen, meer dan pakweg vier jaar geleden. Niet duidelijk is of dit komt door de prestatieafspraken. In het kader van het keurmerk Veilig Ondernemen worden met de politie prestatieafspraken gemaakt. Bij een melding komt de politie altijd binnen tien minuten.

'Een vaste contactpersoon bij de politie voor ondernemers. Men kent elkaar. Politie komt ook zelf bij bedrijven langs. Dat soort dingen hoort in zo'n keurmerk thuis. En het werkt!'

Najagen van boetes

Volgens een veiligheidsdeskundige is een vorm van sturen op boetes opgetreden.

'Je moet zoveel boetes uitschrijven dit jaar, dat is een verkeerde manier van sturing. Controle op voertuigen is in principe ook voor de veiligheid. Afspraken maken van controles en aantal snelheidscontroles kan eventueel ook nog. Maar hoeveel geld die boetes op moeten brengen is geen taak van de politie, maar een belastingmaatregel. De politie is niet opgericht om geld te genereren, maar om de veiligheid te dienen.'

Een burgemeester is van mening dat de trend tot sneller verbaliseren in zijn gemeente is doorgetrokken van de politie naar de gemeentelijke handhavers binnen het kader van het lokaal veiligheidsbeleid. Ook veel raadsleden signaleren bijeffecten van de prestatieafspraken. Ze worden gebruikt om gaten in de begroting te dekken. Ze zijn te selectief. Een voorbeeld:

'Ze hebben kinderen beboet zonder verlichting. Op zich hebben ze daar nog gelijk in ook. Bij school. Maar vervolgens vragen ze ook nog om een ID-kaart en die hebben ze niet bij zich, dus krijgen ze twee boetes. Nou, dat zijn van die geintjes waarvan ik denk: sorry jongens maar dit is gewoon treiteren. Ga dan je mensen ergens anders op inzet'

ten. Dit zijn gewoon van die plekken die ze af en toe onder handen nemen en waar ze verschrikkelijk veel geld ophalen.'

Fraudegevoelig

Het stelsel is kwetsbaar voor manipulatie en fraude, volgens sommigen. De bijdrage van de politie aan de veiligheidsbeleving is minimaal. De veiligheidsbeleving is echter wel gevoelig voor incidenten en voor de actualiteit.

'Als je weet hoe labiel zo'n instrument is, dan kun je het ook in je voordeel gaan manipuleren. Je zet een paar stevige veiligheidsberichten en acties op de planken. Zodra je van het ministerie bericht krijgt dat ze dan en dan in jouw gebied gaan monitoren. Onmiddellijk die sterke acties van de plank halen en aan het management van verwachtingen en imagobeelden gaan doen.'

Stimuleren van creatieve oplossingen

Prestatieprikkels werken creatieve oplossingen in de hand. Een grootwinkelbedrijf in het Laakkwartier heeft duidelijke afspraken gemaakt met de politie over winkeldiefstallen. Dat levert het bureau veel extra geld op met relatief weinig moeite. Bij diefstallen met bedragen van meer dan €25 komt de politie binnen een halfuur. Dat is nieuw. Volgens onze gesprekspartners moest je hier vijf jaar geleden erg lang wachten voordat de politie reageerde op een melding, zelfs als het ging om een geweldszaak. Er zijn geen afspraken gemaakt over het aantal aanhoudingen. In de buurt signaleert men meer blauw op straat. Er wordt ook harder opgetreden. De politie volstaat niet langer met pappen en nathouden.

'We hebben een heel goede band opgebouwd met de politie. Dan doen ze ook iets meer voor je. Kijk, andere zaken zoals de Praxis zitten er niet bovenop. De politie krijgt veel meer aangiftes van de Gamma hier in de wijk. Nee, men steelt daar niet minder.'

Informatiegestuurde politie kan botsen met prestatiesturing

Tussen het idee van informatiegestuurde politie en prestatiesturing kan spanning optreden. Bureau targets zijn van bovenaf opgelegd. Kenmerken van en eisen uit de omgeving kunnen echter uiteenlopen. Politieke en bestuurlijke wensen en verlangens lopen hier nog eens doorheen, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanpak van hot spots. Het korps zoekt nog naar een

goede aansluiting van operationele en strategische sturing, volgens een beleidsadviseur.

Prestatieafspraken weerspiegelen geen reële prestaties

Prestatieafspraken krijgen nu te veel gewicht, volgens de korpsbeheerder. De departementen richten zich te veel op cijfers, zonder veel belangstelling voor de achterliggende vraag of het nu daadwerkelijk veiliger is geworden. Daar zitten risico's aan vast. Het realiseren van prestatieafspraken zegt niet zo veel over daadwerkelijke politieprestaties. Dat hangt af van meerdere omstandigheden. Deze moeten eerst geïnterpreteerd worden. Tevens zeggen politieprestaties nog niets over de feitelijke veiligheidssituatie.

'Prestatieafspraken krijgen nu een te absolute betekenis. Het worden zelfgecreëerde werkelijkheden, waar wijzelf tevreden mee zijn maar de burgers niet. Het lijkt op statistische manipulatie. Er kunnen geen harde conclusies aan verbonden worden.'

Daarom is hij terughoudend in de publiciteit met de cijfers over de veiligheid in Den Haag. Cijfers alleen zeggen hem niet zo veel. Hij hecht meer aan het belang van de boodschap dat onveiligheid met succes kan worden bestreden.

'Je moet oppassen dat je niet nu scoort, maar over een maand niet meer. Dan heb je een groot probleem om een negatief beeld te corrigeren. Het gevoel van veiligheid is belangrijk, het gevoel dat er een omslag wordt gemaakt en dat we het probleem de baas zijn.'

8.4.2 Samenwerking Openbaar Ministerie

De relatie van het korps met de justitiële ketenpartners wordt zakelijker. De korpschef vindt dat de politie een product aflevert, niet meer en niet minder. De politie is meer gaan presteren, maar verderop in de keten ontstaan problemen: bij het Openbaar Ministerie, de reclassering, jeugdzorg en de rechtbank. Er ontstaat ook een tekort aan cellen. De oplossing moet komen van politiek en bestuur.

'Het parket kan het niet meer aan. Ze beginnen te stapelen en de hoofdofficier zegt dat ik moet ophouden. Ik zeg: ik hou helemaal niet op. In kubieke meters gooi ik ze voor je deur. Het is jouw probleem, niet het mijne. Dit is het punt. Wat doen we nu? In die zes schakels halen ze er één uit en die moet zoveel meer gaan presteren. De politie is meer gaan presteren. Nu ontstaan elders problemen. Ik vind alles prima, maar ga niet zeggen dat ik minder moet doen. Waar het toe leidt, is volstrekte verstopping in de keten.'

Prestatieafspraken te grofmazig voor sturing door het Openbaar Ministerie

De hoofdofficier vindt de prestatieafspraken in deze vorm een grofmazig sturingsinstrument, waar hij weinig affiniteit mee heeft. Binnen het Openbaar Ministerie bestaat het gevoel dat in de prestatieafspraken niet alle relevante aspecten, zoals het meer pro-actieve, kunnen worden meegenomen. In de eerste prestatieafspraken ontbreekt ook voldoende samenhang. Zij zouden geleidelijk aan moeten worden verfijnd. Eerst moeten mensen ermee leren omgaan. Op een bepaald moment moet de omslag worden gemaakt van kwantiteit naar kwaliteit. Daarom heeft de hoofdofficier de afspraken met de korpschef verfijnd, om te voorkomen dat alleen 'gemakkelijke streepjes' worden binnengehaald.

'Verschillende misdrijfzaken hebben verschillende prioriteiten gekregen. Het aantal verkeerszaken (met name van belang voor de staandehoudingen) is gemaximeerd. Het Openbaar Ministerie kon de toename niet meer goed verwerken. Het aantal geweldszaken en jeugdmisdrijven daarentegen zal stijgen. Zo krijgen de zwaarste prioriteiten relatief meer aandacht. Ook over doorlooptijden, milieu en zware criminaliteit zijn afspraken gemaakt in termen van aantallen en onderzoeken. Het gaat daarbij niet om "afrekenen". Het motto is: "halen we het niet, dan praten we erover". Het is niet zo dat er een keiharde afrekening is, maar dit is waar we voor gaan. Is het er niet dan praten we na afloop waarom het er niet is en moeten we voor het jaar daarop andere afspraken maken.'

Toerekeningskwesties tussen Openbaar Ministerie en politie

Het aanleveren van zaken door de politie aan het Openbaar Ministerie wordt door het Openbaar Ministerie geregistreerd. Soms ontstaan hier problemen over. Sepots van het Openbaar Ministerie worden nu toegerekend aan de politie, terwijl zij op het conto van het Openbaar Ministerie

behoren te worden geschreven. Een vergelijkbaar probleem speelt bij de aanpak van jeugdige veelplegers. Voor jongeren zijn de (landelijk geldende) Kalsbeek-normen van kracht. De politie:

'Soms blijven zaken liggen bij de parketsecretaris als er veel andere zaken zijn, zodat hij niet het stempel zet met de datum waarop het is binnengekomen, terwijl de politie haar werk goed heeft gedaan. Soms blijven zaken een week liggen, terwijl dat niet onze schuld is.'

8.4.3 Politiek-bestuurlijk

Centralisatie ten koste van lokale democratische inbedding

De korpsbeheerder is een tegenstander van het wetsvoorstel voor aanpassing van de politiewet. Hij vindt dat beheer en gezag zo decentraal mogelijk moeten blijven.

'De minister moet gewoon zijn aanwijzingsbevoegdheden gebruiken. Hij kan alles bereiken wat hij wil. Het is meer een kwestie van durf. Dat los je niet op met nieuwe bevoegdheden als je de huidige bevoegdheden ook al niet gebruikt.'

Een strakkere landelijke sturing is wel passend voor HRM-beleid voor hogere functies, financiën (gezamenlijke inkoop) en informatie- en communicatietechnologie. De minister loopt volgens hem ten onrechte weg voor zijn verantwoordelijkheid voor zijn informatiepositie. Een ander belangrijk argument voor het huidige decentrale bestel is dat democratische verantwoording op lokaal niveau plaatsvindt.

'Ik behoor op het matje te worden geroepen als er wat gebeurt in de stad, of het goed gaat of niet. Dat is niet altijd leuk, maar ik vind het noodzakelijk. Het houdt je scherp, maar het houdt ook de politie scherp. Zij heeft het geweldsmonopolie. De dreiging van democratische controle alleen al maakt dat de mogelijkheid van misbruik op voorhand wordt beperkt. Bij provinciaal of landelijk gestuurde politie kun je deze democratische controle vergeten. Dan ben je dus zeer afhankelijk van de media of de Tweede Kamer die vragen stelt. Burgemeesters voelen zich dan niet meer verantwoordelijk voor het zoeken naar oplossingen.'

Prestatieafspraken verdragen zich nu nog met adequate aanpak van lokale problemen... Ook een andere burgemeester is huiverig voor weer een besteldiscussie. Het duurt te lang voordat de rust weerkeert. Gemeenten en politie zijn geleidelijk naar elkaar toe gegroeid. Hij heeft een gemengd gevoel over de prestatieafspraken. Hij is blij dat ze er zijn. De onderwerpen sluiten aan bij problemen die ook lokaal leven en de eisen zijn niet overdreven. Anderzijds is het een bot instrument; het leidt tot veel herhaling totdat de targets zijn gehaald. De vraag is wat je dan hebt gerealiseerd. De huidige prestatieafspraken mogen niet verabsoluteerd worden. Ze zijn niet fijn genoeg om op te sturen. Binnen de regionale en landelijke kaders zijn nu nog voldoende mogelijkheden om eigen lokaal beleid te voeren. Dat zou veranderen bij nationale politie. Prestatieconvenanten kunnen dan niet meer afgestemd worden op lokale omstandigheden. Er ontstaat een kloof tussen wat departementen willen – meer centraal, zoals de AIVD en de nationale recherche – en lokale behoeften. Dit zal onder een volgend kabinet alleen maar leiden tot 'meer armpje drukken'.

...maar straks niet meer

Volgens weer een andere burgemeester bestaat een grote kloof tussen de beleving op departementen en lokale feiten. Er gaat veel geld naar landelijke organisaties, zoals AIVD en nationale recherche, terwijl de politie lokaal op haar tandvlees loopt.

Prestatieafspraken hebben mede als achtergrond de wens van de ministers de Tweede Kamer tevreden te houden. De Tweede Kamer stuurt op incidenten. Dit werkt in de hand dat de ruimte voor oplossingen op de langere termijn binnen een integrale aanpak steeds kleiner wordt. Er ontstaat een gebrek aan balans, met verdere bureaucratisering en nog meer overhead als mogelijk gevolg. Veel criminaliteit en overlast op straat dienen lokaal te worden aangepakt.

Gebrekkige informatie en sturingsmogelijkheden voor bestuurders

Bestuurders vinden soms de informatie die zij krijgen te veel toegesneden op verantwoording op regionaal niveau jegens de minister en te weinig op lokale sturing. Het ontbreekt aan verfijning. Burgemeesters krijgen geen dagrapporten, in het kader van de privacy. De informatievoorziening aan burgemeesters blijft achter.

'Ik merk dat er een discrepantie bestaat tussen wat je op regionaal niveau met elkaar afsprekt en wat je lokaal aan informatie nodig hebt om lokale partijen ook inzicht te geven in waar de politie mee bezig is.'

Als burgemeester heeft hij weinig invloed op de sturing van het korps. Gemeenten hebben het nakijken. Er wordt niet meer geredeneerd vanuit de problemen, maar vanuit een logica die past bij het aansturen van grote organisaties.

'Het is de politie van Den Haag en nog wat erbij. Dat ligt overigens aan meer zaken dan alleen de politie.'

Anderzijds bieden de prestatieafspraken een handvat voor sturing aan de hand van de getallen. Die ontbraken vroeger. Nu spreken partijen elkaar aan op de gemaakte afspraken. De landelijke prioriteiten komen overeen met de regionale en de lokale, volgens deze burgemeester. De lokale zijn wel specifieker gemaakt. De prestatieafspraken worden redelijk gemakkelijk gehaald. Vanuit het Rijk is een realistisch beleid gevoerd: niet te ambitieus beginnen en geleidelijk uitbouwen.

Weinig sturingsmogelijkheden voor raadsleden

Politie Haaglanden doet naar eigen zeggen veel moeite gemeenteraden en raadscommissies adequaat van informatie te voorzien. Bij vergaderingen van de Haagse raadscommissie zijn altijd één of meer directeuren van het korps aanwezig, de korpschef is er slechts een enkele keer. De burgemeester is altijd aanwezig, want hij wordt als portefeuillehouder uitgenodigd. In Den Haag is geprobeerd de informatiestroom naar de raadscommissie Veiligheid en Bestuur te stroomlijnen, door op drie momenten in een jaar informatie aan te bieden, zowel van politie als van gemeente. Raadsleden kregen te veel stukken zonder de exacte achtergrond te kennen.

Haagse raadsleden zijn op de hoogte van de prestatieafspraken bij de politie, maar het gevoel bestaat dat de raad het nakijken heeft. Anderzijds bieden zij beoordelingscriteria over een langere periode. Daar heeft het aan ontbroken. Er is nu een afgesproken standaard. Toch hebben raadsleden doorgaans het gevoel dat zij weinig mogelijkheden hebben voor sturing en controle van de politie. Een raadslid:

'Het is natuurlijk sowieso met politie heel ingewikkeld. Want de aansturing van politie, zo veel verantwoordelijkheden spelen daar een rol, dat de politie er volgens mij zelf dol van wordt.'

Op het politiebeleidsplan heeft men weinig invloed, zo is het gevoelen. Een raadslid:

'Het politiebeleidsplan krijg je niet in allerlei voorversies. Je krijgt gewoon een definitieve versie. De invloed daarop is heel klein. Dat komt ook omdat ik denk dat de beïnvloedingsruimte van de raad daarop ook vrij beperkt is. Er zijn gewoon andere actoren met landelijke en regionale bevoegdheden die veel meer aan de knoppen draaien dan wij.'

Politie staat wel open voor signalen uit de raad

Raadsleden in Den Haag vinden de politie een ingewikkelde organisatie. In de aansturing spelen uiteenlopende verantwoordelijkheden een rol. De rol van raadsleden daarin is beperkt. Toch staat de politie open voor signalen uit de raad. Een raadslid:

'Ik denk dat enige bescheidenheid past, maar je kunt wel zeggen: laten we nou daar en daar eens op focussen. Dus wij hebben tamelijk scherp vanuit de raad gezegd: concentreer je nu eens op de echt enge plekken in de stad. Concentreer je op de veelplegers. Nou, dat gebeurt wel.'

Ook raadsleden in Delft – het wordt eentonig – vinden de invloed van de raad op politie en politiebeleid gering, en veel geringer dan de invloed die zij hebben op het lokale veiligheidsbeleid. Dat is stevig ontwikkeld, met concrete prioriteiten. Hier wordt ook op gestuurd door de raad. Tegelijkertijd vindt men dat de lokale politiechef goed aanspreekbaar is en openstaat voor signalen van raadsleden.

Veel cijfers zonder inzicht; slechte informatiepositie

Raadsleden in Delft kennen de prestatieafspraken. Er wordt verschillend over gedacht. De een is voorstander en vindt dat bepaalde politieactiviteiten in prestatieafspraken kunnen worden gevat. Een ander raadslid vindt de zeggingskracht van cijfers gering. Hij is van mening dat de politieprestaties tegenwoordig ten onrechte worden verengd tot cijfers. Hij mist het verhaal erachter, wat leidt tot problemen in de interpretatie van de cijfers.

Bovendien gaat het alleen om cijfers van de geprioriteerde delicten. Wel kun je met de politie het gesprek aangaan. Er bestaat een open houding. In communicatief opzicht is de politie in positieve zin veranderd.

Raadsleden vinden dat ze in andere beleidsvelden vaak beter inzicht hebben, omdat meer en beter wordt gerapporteerd. De politie zou vaak tussentijds verslag uit moeten brengen, schriftelijk en mondeling.

Raadsleden in het Westland vinden dat met de prestatieafspraken hun informatiepositie verslechterd is. Er is geen informatie meer per kern. Westland is een fusiegemeente. Er is geen vergelijking mogelijk met vroeger. Dat vindt men vervelend. Maar de informatie is ook compacter geworden. Vroeger een dik pak papier, maar nu:

'Wat we op papier krijgen is het aantal bekeuringen dat ze willen gaan uitschrijven en het percentage inbraken dat ze willen gaan oplossen. Dat soort gegevens. Ook aantallen. Dat maakt het als politiek gewoon heel moeilijk om te sturen, want als je niet weet wat er gebeurd of gedaan is, krijg je er geen greep op. Maar ik vind het wel heel irritant.'

Een ander raadslid klaagt over een overkill aan informatie.

'Er is geen commissie waar je zo'n diarree aan schriftelijke informatie krijgt. Eerlijk gezegd heb ik daar problemen mee. Ik vind dat helemaal niks. Alsof ik al die stukken moet gaan lezen. Dus ik vind dat de burgemeester veel te veel informatie geeft en daar ook risicomijdend gedrag in vertoont. Dat heeft niks te maken met mensen erbij betrekken. Het zou wel eens het tegendeel tot gevolg kunnen hebben.'

Andere raadsleden vinden de uitgebreide informatievoorziening juist plezierig.

'Ik vind dat ik goed geïnformeerd ben over datgene wat ik moet weten. Ik wil weten wat de trends zijn voor sommige delicten. Dat hebben ze uitgedrukt in cijfers van de politie.'

Ook bestaat bij een enkel raadslid het gevoel dat sinds de invoering van het dualisme de raadscommissie minder geïnformeerd wordt. Zij krijgt geen stukken meer uit de driehoek. Daarvoor was dat wel het geval.

Te veel Haagse invloed

Westlandse raadsleden vinden dat de prestatieafspraken lokaal gemaakt moeten worden, binnen de lokale context. Dat geeft de gemeenteraad de mogelijkheid kaders te stellen en prioriteiten voor de politie te formuleren. Een raadslid stelde dat de raad bij het maken van de prestatieafspraken het nakijken had. Dat is nu een gegeven. De raad heeft wel zijn eigen prioriteiten aangegeven.

8.4.4

Bedrijfsleven

Prestatieafspraken versterken en stimuleren samenwerking

Het behalen van gezamenlijk afgesproken targets en het zichtbaar worden van concrete resultaten in de binnenstad geeft veel voldoening en is een stimulans voor alle partijen ermee door te gaan. Dat pleit voor doorgaan met prestatiegerichte sturing bij de politie, volgens de voorzitter van een ondernemersvereniging.

'Door dingen samen te doen en door de gemeenschappelijke wil er iets aan te doen, is het een succes geworden. Essentieel is al die losse eilandjes die veel te veel langs elkaar heen werken. In samenwerking met al die verschillende partijen kom je tot een goede aanpak.'

8.4.5

Jeugdhulpverlening

Gaten in de ketenaanpak

Een directeur bij de politie was van mening dat bij veel hulpverlenende instellingen de kraan dicht gaat. Ook daar hebben vele discussies plaats over kerntaken, net als bij de politie over artikel 2 van de Politiewet 1993. Dat heeft gevolgen voor hun taken. Er vallen gaten.

'Het paard wordt nu achter de wagen gespannen. We zijn druk bezig mensen langer vast te houden aan de voorkant – werkgelegenheid en opleiding – en aan de achterkant – het resocialisatietraject – zijn we aan het bezuinigen. De groep kanslozen wordt zo alleen maar groter. Langer straffen voor veelplegers is onvermijdelijk, maar het gaat ook om tieners die nog andere keuzemogelijkheden hebben. Op dat terrein

gaan de subsidiekranen dicht. Mijn vijver met vissen wordt vol gekweekt.'

Kortere doorlooptijden

Er treedt gestaag vooruitgang op in de doorlooptijden van jeugdzaken bij de politie, volgens het parket. Deze prestatieafspraken werken dus.

'Ik zie bijvoorbeeld de doorlooptijden gestaag vooruitgaan. Ze komen nu op 71 procent en ze zijn van in de 50 procent gekomen, dus ik zie dat daarop gestuurd wordt. En ze vallen ons daar ook mee lastig in die zin dat ze zeggen dat onze doorlooptijden verschillen van de cijfers die zij hebben. Dat vind ik goed, want ik denk dat wij ook best veel fouten maken. Doordat zij er zelf op sturen houd ons dat ook scherp. Ik denk dus dat Haaglanden qua doorlooptijden een flinke slag gemaakt heeft.'

Het aantal processen-verbaal voor jeugdmisdrijven heeft nog niet het maximum bereikt, volgens de jeugdofficier van justitie.

'Ik denk dat er nog wel zo veel markt is dat het ook verantwoord is om meer processen-verbaal te vragen. We hebben het hier over misdrijven processen-verbaal jeugd. Dat is er of niet. De aangiftebereidheid zou je ook nog kunnen stimuleren.'

Geen verschuiving van moeilijk naar makkelijk

De officier ziet geen verschuiving van moeilijke naar makkelijke jeugdzaken. Hier zijn nadere afspraken over gemaakt tussen politie en Openbaar Ministerie. Wel is de politie bewust bezig met het tellen van prestaties.

'Je kunt veel met cijfers doen. Je kunt voor één geval één proces-verbaal schrijven, maar ook vijf. De politie gaat heel erg na hoe streepjes geteld worden. Op zich zie ik soms wel enige inventiviteit, maar bij jeugd gebeurt dat niet.'

Halt-doorverwijzingen onder druk

De officier van justitie is alert op verwijzingen naar bureau Halt. De Halt-financiering is per geval. Adequaat doorverwijzen door de politie staat onder druk. Halt-verwijzingen kosten tijd en leveren prestaties en cijfers op

192
Cijfers en statistieken

in strafrechtelijke zin. De politie wordt er niet op afgerekend in het prestatieconvenant.

Uniforme landelijke afspraken doorkruisen streven naar regionaal maatwerk

De aanpak die in Haaglanden is ontwikkeld voor de aanpak van de jeugdige veelplegers, heeft last van de strikte landelijke sturing op dit onderwerp. Haaglanden was verplicht een justitieel casusoverleg (JCO) in te richten waarin alle gevallen werden besproken. In Haaglanden is het JCO echter gekoppeld aan de systematische aanpak van veelplegers. In plaats van afrekening op prestaties en resultaten wordt landelijk gestuurd op de vorm, bijvoorbeeld door een landelijk overdrachtsformulier verplicht te stellen.³

'Ik vind het heel lastig dat zulke zaken worden opgelegd, zeker als je ziet wat men ermee wil beogen. Het parket Den Haag staat wat betreft doorlooptijden tweede van Nederland. Op het moment dat je dit soort dingen gaat doorvoeren, ga ik kelderen. Ik moet mijn bedrijfsvoering aanpassen. Dit kan niet de bedoeling zijn.'

Afspraken over kwantiteit, nog geen kwaliteit

De Raad voor de Kinderbescherming vindt dat in de ketenaanpak van veelplegers harde prestatieafspraken zijn gemaakt met de politie. In principe is dit positief, maar prestatiesturing heeft ook met kwaliteit te maken. Nu gaat het nog te veel over termijnen en aantallen.

'Is datgene wat wij jongeren geven wel passend? Is er nu minder crimineel gedrag? Ik stuur graag met prestatie-indicatoren, maar wel met de wetenschap dat zaken veranderen in de samenleving. We zijn wel doorgeschoten. Volgens mij hebben we het weinig over de inhoud en veel over de cijfers. En daar heb ik last van. Sturing wordt heilig, maar men moet vooral de kwaliteit bewaken.'

³ Dit landelijk overdrachtsformulier (LOB) heeft vier functies: een verkort proces-verbaal, doorverwijzing naar Helt, verwijzing naar de Raad voor de Kinderbescherming en vrije informatie.

Doorschieten van prestatieafspraken

Volgens Bureau Jeugdzorg werken prestatieafspraken goed in de onderlinge samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van doorstromers en veelplegers. Maar:

'Prestatieafspraken kunnen doorschieten. Soms zie ik op mijn eigen terrein uitwassen. Elke jongere (veelplegers) die in een toptien is opgenomen wordt door een agent "gevolgd". Dit wordt eerst bij een jongere gemeld, en zo kregen we dit verhaal te horen. Toen de jongere een papertje op straat gooide, werd hij opgepakt, dat vind ik dus niet goed. Dan sla je te ver door. De burgemeester en de korpschef vinden het belangrijk om convenanten af te sluiten en prestatieafspraken te maken. De politie probeert daarom haar prestaties te halen. Het risico dat je dan loopt is dat ze daar tamelijk ongenueanceerd in worden, want de burgemeester loopt in hun nek te hijgen. Dat is de ervaring die ik hoor.'

Meer uniforme aanpak, minder individuele invulling

Een van de positieve effecten van de prestatieafspraken over ketensamenwerking op het gebied van doorstromers is dat minder wordt gehandeld volgens een persoonlijke voorkeur. De afspraak is dat 60 procent van de jongeren die worden opgepakt en die op de lijst van doorstromers staan, wordt voorgeleid aan de officier van justitie. De politie houdt zich hier aan. Individuele dienders worden op hun gedrag aangesproken. Het gevolg is een meer uniforme aanpak en een betere doorstroom.

Opzet van crisishulpverlening voor jongeren

Het terugtrekken van de politie op kerntaken heeft geleid tot de instelling van een crisisdienst voor jongeren. Nu is ook 's nachts jongerenhulp aanwezig. Vroeger moest de politie een jongere de hele nacht bezighouden, totdat de jeugdhulpverlening 's ochtends beschikbaar was. Dat kostte veel mankracht. Nu kan de politie 's nachts de crisisdienst bellen. De politie wordt meer ontzien en de hulpverlening neemt meer taken op zich.

8.4.6 Geweld binnenshuis

Kwalitatieve aanpak staat onder druk door prestatieafspraken

De methodiek die in het korps is ontwikkeld voor het omgaan met geweld

binnenshuis staat onder druk door de prestatieafspraken. Wijkbureaus moeten minimaal 60 procent van de zaken geweld binnenshuis conform de methodiek behandelen. Dat is inclusief de twee hercontacten om te controleren of het geweld daadwerkelijk is gestopt, binnen vier maanden na het politiecontact. Maar als er geen aangifte is of geen aanhouding en verdachte, tellen zaken niet mee voor het prestatieconvenant. Niet van alle gevallen wordt een proces-verbaal opgemaakt, hoewel het percentage in de loop van de jaren is opgelopen. Meestal worden daders doorverwezen op vrijwillige basis, al dan niet op basis van het proces-verbaal.

In 2003 zijn 295 daders door de politie op vrijwillige basis doorverwezen naar De Waag. Volgens hulpverleners is dat een goede zaak, want zo kan hulp in een vroeg stadium beginnen. Met geweld binnenshuis is veel meer werk gemoeid dan met een winkeldiefstal. Het is vergelijkbaar met processen-verbaal inzake zedendelicten. Het kost veel tijd en levert maar één streepje op. Anderzijds zijn het altijd zaken met een bekende dader. Dat leidt weer tot meer zaken.

De hercontacten van de politie met de daders zijn de laatste stap in het traject. Zij zijn kwetsbaar als gevolg van de prestatieafspraken. Zowel hulpverleners als de politie Haaglanden vinden dit een politietaak.⁴ Een hulpverlener:

'Hercontacten beschouw ik niet als hulpverlening, maar als typisch politiewerk. Je gaat checken. En wat intimideert chronische vrouwenmisdelantaars: de sterke arm, om grenzen te stellen, niet de hulpverleners. Het gaat hier om handhaving van de wet.'

Aangiften van huiselijk geweld worden door de politie en het Openbaar Ministerie volgens een bepaald protocol behandeld. Dat staat in het convenant dat in 2001 en, met nog meer partijen, in 2003 werd afgesloten. Het Openbaar Ministerie heeft de regie gekregen over dit juridische traject. Daarnaast vindt, zoals gezegd, doorverwijzing van daders plaats op vrijwillige basis.

⁴ Binnen de politie bestaat verschil van inzicht over de hercontacten met daders door de politie. Dit heeft te maken met de kerntaakdiscussie. De landelijke projectleider geweld binnenshuis, de korpschef van Zuid-Holland-Zuid, vindt dit een taak voor hulpverleners.

Ook vallen gaten door bezuinigingen bij de hulpverlening

Zaken met een 'sticker' komen via het Openbaar Ministerie en de reclassering bij stichting De Waag, die hulp verleent aan daders van huiselijk geweld. Die moeten, volgens het protocol, binnen een week reageren. Voorheen deed deze stichting drie pogingen om in contact te komen met daders die niet kwamen opdagen, de *no shows*. Deze worden echter niet meer betaald door de AWBZ. Nu worden daders nog maar één keer gemaand. Dit leidt tot uitval in de hulp aan daders. Volgens het protocol moet de politie de daders die niet komen opdagen bij de hulpverlening hierop aanspreken. Dit zijn de hercontacten. Dit is echter niet goed van de grond gekomen. Alleen als een dader therapie volgt in het kader van een schorsende voorwaarde, kan de politie hem oppakken. Het juridische traject, via het Openbaar Ministerie en de reclassering, naar stichting De Waag loopt niet goed. Er komen via dit traject nauwelijks zaken binnen, in tegenstelling tot het vrijwillige traject.

Hulp aan daders bestaat ook onder druk van bezuinigingen en veranderingen in de zorgverzekering. Vroeger werden de reiskosten voor vijftig behandelingen vergoed, nu nog maar voor dertig. Nog schadelijker is dat in de nabije toekomst doorverwijzingen van de politie niet meer worden vergoed door de verzekering. Hiervoor is een verwijzing van de huisarts noodzakelijk. Een hulpverlener:

'Als er een professional is die niet doorverwijst, is het de huisarts. Van alle meldingen in de regio komt hooguit vier procent van huisartsen. Het is een zorg die repressiever moet worden, maar ook goedkoper. We willen dat ook graag, maar in feite worden er meer hobbels neergegooid. Een groot potentieel raken we kwijt.'

Waardering voor voortrekkersrol en begrip voor het terugtrekken op kerntaken

Er is overigens veel begrip en waardering voor de voortrekkersrol van de politie, maar ook voor de beweging terug naar kerntaken. De voortrekkersrol van de politie wordt terecht beschouwd als een tijdelijke, om de urgentie van de problematiek duidelijk te maken. Toen de politie zich terugtrok als projectleider van het regiobrede project, viel een belangrijke motor weg. Op lokaal en uitvoerend niveau loopt de samenwerking met de politie prima. Bovendien heeft het onderwerp nog politieke en maatschappelijke steun, maar dat kan veranderen.

Gaten in de ketenaanpak

De politie heeft veel moeite gedaan voor een fatsoenlijke overdracht van taken. Maar:

'De politie heeft op tijd aangekondigd te zullen stoppen met haar voortrekkersrol en het projectleiderschap. De politie heeft aangegeven wat zij als haar taak ziet: dat politieagenten serieus met dit probleem omgaan. Maar gemeenten en hulpverleners hebben hun eigen verantwoordelijkheid. De politietaak is een afgebakende. De vraag was toen wie wat overneemt. De respons was gering. De hulpverleners hebben in deze regio de zaken niet goed voor elkaar. Dat moet ik wel bekennen. Dat ligt niet aan de politie, maar aan de manier waarop hulpverleners met elkaar communiceren, georganiseerd zijn en gefinancierd worden.'

8.4.7

Voetbal

Prestatieafspraken meten geen prestaties bij openbare-ordehandhaving

De korpsleiding is van mening dat het beeld van het korps, althans het politiek-bestuurlijke beeld, vooral bepaald wordt door de wijze waarop het korps zich kwijt van de openbare-ordehandhaving bij voetbal en grote evenementen. Elke ruit die verloren gaat na een voetbalwedstrijd van ADO levert fors imagoverlies op voor de stad Den Haag.

Haaglanden is het beste korps van Nederland inzake openbare-ordehandhaving, volgens een ander. De aanpak in Den Haag werkt, volgens het korps.

'Laatst zegt een ADO-supporter dat-ie het niet meer leuk vindt in Den Haag. Als je maar iets doet, ben je de klos. Toen dacht ik: als bij die ééncelligen dit besef kan doordringen – er kan ook niet meer in, en dat is mooi – dan hebben we bereikt wat we willen bereiken. Dat moeten we vooral doen.'

De inzet van politie bij thuiswedstrijden van ADO Den Haag telt niet mee voor het prestatieconvenant. Het huidige stelsel van prestatieafspraken doet geen recht aan de taken van het korps inzake de openbare-ordehandhaving. Dat is een kerntaak bij uitstek van dit korps. Hier zijn echter geen indicatoren voor. Maar burgers hebben er wel last van, volgens een directeur

bij de politie. Zij moeten langer wachten op politiezorg of krijgen die helemaal niet. Alleen de noodhulp draait nog. Verder is er niets in de stad.

'Onze inzet is erop gericht om het niet uit hand te laten lopen. Als er niets gebeurt, heb ik gescoord. Maar in het convenant vind ik daar niets van terug. Bij ADO-Ajax vierde ik mijn feestje. Er was niets gebeurd. Dat was ook onze inzet. Het kostte alleen te veel politie-inzet. Een jaar eerder had ik 27 aanhoudingen, dus 27 streepjes. Maar daar hield ik een kater aan over. Voor het convenant heb ik boetes nodig. Het mooiste is als supporters hun auto verkeerd parkeren. Dan heb ik mijn boetes. Ook supporters oppakken scoort.'

Prestatiesturing leidt tot minder politie-inzet bij voetbalwedstrijden

Bij ADO ziet men verschuivingen in de houding van de politie. Omdat er nog weinig problemen zijn, ziet men bij de politie de behoefte ontstaan minder mensen in te zetten. Maar er spelen mogelijk ook andere factoren een rol. De veiligheidscoördinator:

'De politie heeft het wel eens over de druk die er op hen staat. Ze wordt afgerekend op de uren die ze moet verantwoorden. Zeker ook met de inzet van het aantal politie-uren. De teugels worden wel wat strakker aangetrokken. Ik weet alleen niet of dit te maken heeft met de prestatiesturing of dat men gewoon een efficiëncyslag moet maken, of dat het komt omdat er een nieuwe korpschef is. Dat speelt ook allemaal mee.'

8.4.8

Den Haag regeringsstad en vestigingsplaats internationale organen

Prestatieafspraken worden altijd nagekomen

Een hoge veiligheidsambtenaar rond het Binnenhof heeft zelf ook prestatieafspraken met de politie in het kader van de beveiliging van het Binnenhof en bij grote evenementen. Er zijn overigens geen convenanten afgesloten, maar het zijn wel bindende afspraken waar hij de politie op aanspreekt als ze niet worden nagekomen. Dat gebeurt eigenlijk nooit. De politie weet heel goed hoe gevoelig het Binnenhof is. Deze prestatieafspraken zijn gebaseerd op goede persoonlijke contacten en worden lokaal gemaakt.

Hij heeft de indruk dat het korps iets terughoudender is geworden in de inzet vanwege capaciteitsbeperkingen en financiële middelen. Ook prestatieafspraken spelen daar een rol in. Er zijn discussies geweest over de taken van beveiligingsambtenaren en politiemensen die samen de toegangspoorten tot het Binnenhof controleren. Wie doet wat? Dit is niet onbelangrijk in verband met mogelijke terreurdreigingen. De controle van voertuigen ziet de politie niet als haar taak, omdat het geen gemeentegrond is.

'Bij de voertuigencontrole vindt men wel eens iets wat er niet in mag zitten, dan moet men een proces-verbaal opstellen. Daar zit de politie niet op te wachten. Dit heeft te maken met de afspraken die de politie heeft gemaakt (prestaties). De capaciteit moet niet tot verkeerde controles leiden. Of dat goed is, daar kunnen we over discussiëren. Er zit iets illegaals in, dus daar moet men eigenlijk iets mee.'

Weinig dialoog over veranderingen in taken bij de politie
De politie geeft in dit geval echter weinig uitleg.

'Het heeft wellicht een bedrijfsmatige achtergrond, er wordt geen be-toog opgehouden. Ze zeggen alleen dat hun verantwoordelijk ophoudt en dat wij het dan op moeten pakken. De directie van de politie als gesprekspartner vond ik in dit individuele geval erg lastig.'

Politie komt prestatieafspraken nauwgezet na

Voor de directeur van het Vredespaleis is het essentieel dat de politie aanspreekbaar en ter plekke is als het nodig is. De crux van prestatiesturing is dat aangegane verplichtingen over de bescherming van het Vredespaleis ook worden nagekomen. Meestal belt hij de politie bij samenscholingen of bij een mogelijke terreurdreiging.

'Wij hebben een absoluut belang dat als de rechters van het Hof ergens een probleem mee hebben, dit serieus wordt genomen.'

In dit opzicht heeft hij geen enkel klagen over het korps. Zijn ervaringen zijn ronduit positief. Hij ziet hierin ook geen veranderingen optreden de laatste tijd. Het korps is communicatief en stelt zich open op. Wel zou de politie, gelet op het belang van het Vredespaleis, zich meer inhoudelijk

Prestatieafspraken helpen bij lokaal veiligheidsbeleid

De politie staat op het punt dat het bestuur de regierol vervult. Dit uitgangspunt wordt verwerkt in werkplannen. De houding van het politiekorps is constructief en afspraken worden goed nagekomen.

Een negatief bijeffect is volgens de gemeente Den Haag de preoccupatie met monitoring, zonder een duidelijk beeld van de samenhang in al die cijfers. De gemeente heeft ook te maken met verantwoording over het Grote Siedenbeleid. Bij elkaar zorgt dat voor een grote papierwinkel. De stuurrapportages van de politie geven op zich een heel duidelijk inzicht. Zij zijn nadrukkelijk geënt op de convenantafspraken. Toch zijn in het lokaal veiligheidsbeleid cijfers van relatieve betekenis. Uiteindelijk voelt men zich afgerekend op de veiligheidsgevoelens van burgers. Dat is de uiteindelijke toetssteen. Dit is als het ware de tegenhanger van de streepjes. Deze vragen worden ook gesteld in vergaderingen van de raadscommissie. Zij articuleren klachten van bewoners.

Er bestaat enige scepsis over de prestatieafspraken. Een ambtenaar:

'Je kan wel mooie cijfers hebben, maar je stad kan verkommeren. Prestatieafspraken kunnen leiden tot kortetermijndenken. Het gaat niet om de cijfers. De verfijning van de afspraken naar de burger toe, daar weet eigenlijk niemand raad mee. Die vertalingsslag. In

Den Haag slaan we ons ook duidelijk niet op de borst over gehaalde prestaties.'

Prestatieafspraken leiden tot overdracht van taken aan gemeenten

Prestatieafspraken, in combinatie met efficiencyoperaties en kerntakendiscussies, leiden tot botsingen met gemeenten. Zij hebben jarenlang baat gehad bij een brede taakopvatting van de politie. Nu moeten zij zaken zelf regelen en bekostigen, omdat een aantal vormen van dienstverlening aan de gemeenten niet meer wordt gedaan en taken worden overgeheveld. Hierbij kan gedacht worden aan het beheer van gevonden voorwerpen, beveiliging van het Binnenhof en ambassades, het zetten van hekken bij grote evenementen, en dergelijke.

Bestuurders worden zo met de consequenties van kerntaken en prestatieafspraken geconfronteerd. Gemeenten merken dit, volgens een ambtenaar lokale veiligheid. De politie schuift bepaalde taken naar de gemeente. Over de overdracht worden overigens goede afspraken gemaakt.

Politie beperkt haar rol in de preventie

Ook merkt men in de gemeente dat de politie de handen aftrekt van preventie. De politie beperkt haar rol tot doorverwijzing, bijvoorbeeld rondom buurtbemiddeling. De gemeente vindt dit geen slechte zaak. Een leidinggevende bij de politie is van mening dat als gevolg van terugtrekking van de politie uit de integrale aanpak van onveiligheid er in kleinere gemeenten dan niets meer op dit gebied gebeurt. De politie is weliswaar geen regisseur, maar wel een belangrijke speler.

8.4.10 Verkeer

Signalerende en adviserende rol van de politie onder druk

Volgens een lid van de korpsdirectie hebben de prestatieafspraken op het gebied van verkeer en milieu een negatieve werking. De aandacht voor repressie zet de bestaande netwerken onder druk. Deze gaan uit van preventie. De politie heeft hierin een belangrijke signalerende en adviserende rol. De korpschef is hier overigens kritisch over, gelet op de prestatieafspraken en de kerntakendiscussies.

De gemeente Den Haag weet van discussies binnen het korps over het terugdringen van de verkeersadviestaken van de politie. Dat heeft echter

nog geen concrete vertaling gekregen. Over dit beleid maakt men zich enige zorgen. De wijze van communiceren over deze kwestie wordt als merkwaardig ervaren.

'Ik hoor iemand vanuit het apparaat roepen we zijn dit en dit van plan. Dat hoor ik dus informeel. Ik kan me voorstellen als dat inderdaad een actueel punt is dat de korpsleiding dat kenbaar maakt aan haar partners door wat meer formeel een kader te vinden om daar eens over te praten en te kijken wat er zou gebeuren als we dat gaan doen. Het is nu op mij een beetje overgekomen als: dat gaan we doen, niet in die zin van: wat is de betekenis hiervan, wat zouden de gevolgen kunnen zijn, ontstaan er dan knelpunten? Ik heb daar weinig van gemerkt. Het was meer andersom. Wij maken ons dus zorgen over de gevolgen voor het beleid.'

Prestatieafspraken vormen afbreukrisico voor bereikbaarheid

De korpschef maakt zich zorgen dat de politie niet meer zou deelnemen aan discussies en besluitvorming over verkeerszaken. Dat zou een afbreukrisico impliceren, bijvoorbeeld als de bereikbaarheid van de stad onder invloed van deze terugtrekking minder goed gegarandeerd zou zijn en als hulpdiensten de stad minder makkelijk zouden kunnen bereiken. Hij constateert een merkwaardige tegenstelling tussen de houding van de brandweer en ambulancediensten en die van de politie.

'Die organisaties zien juist meer aanleiding om samen te werken op dit terrein. We zitten sinds kort met de ambulancedienst om de tafel omdat die de bereikbaarheid van de stad belangrijk vindt en dus aan besluiten wil deelnemen. Ik zie tegenovergestelde bewegingen. De politie is geneigd vanuit het management om te zeggen: voor ons is het minder belangrijk, terwijl de andere diensten het juist belangrijker gaan vinden.'

8.4.11 Milieu

Prestatieafspraken kunnen leiden tot betere aansturing van de politie

Het vakteam milieu van de gemeente Delft verwacht van prestatieafspraken een tegenwicht tegen de waan van de dag. Juist de wijkteams laten zich

vaak daardoor leiden. Met de politie was bijvoorbeeld afgesproken om volgens een protocol te handelen bij geluidsoverlast door horeca en pas na een tweede klacht een geluidsmeting te organiseren.

'We zien toch een aantal keren in het afgelopen jaar dat de agenten uit zichzelf eerst langsgaan voordat ik de deskundige oproep. Dan staan ze daar en dan denken ze: ik vind het wel meevallen en de geluidsdeskundige wordt niet opgeroepen. Terwijl je het gewoon niet zo gemakkelijk kunt beoordelen of voorschriften wel of niet nageleefd worden. Dat hebben we nu juist afgesproken in een protocol waarin de werkwijze beschreven is. Dat heeft de politie ook; het is ook wel besproken met meldkamer en commandant. Maar na drie of vier weken hangt er een ander A4'tje, terwijl wij dit toch hadden afgesproken.'

Prestatieafspraken werken echter ook ontsnappingsroutes in de hand

Prestatieafspraken bij de politie over een bepaald aantal milieuprocessen-verbaal geven wel een impuls om daadwerkelijk te presteren, maar ze werken ook het zoeken naar ontsnappingsroutes in de hand.

'Een bekend voorbeeld is het wildplassen tegen de kerk ook als milieu proces-verbaal opmaken omdat ze daar nu toevallig punten voor nodig hebben. Dat voorbeeld heb ik in een landelijke werkgroep letterlijk gehoord.'

Regionale teams moeten worden afgerekend op prestaties

Het cluster opsporing van de provincie Zuid-Holland is van mening dat met de komst van regionale handhavingsteams de politie beter zal presteren. Veel zaken bleven hangen bij de politie.

'Vorig jaar hadden we een project, dertien bodemsaneringszaken die we na overleg met het Openbaar Ministerie hadden weggezet bij de politie. Als cluster hebben we er één gedraaid, om het simpel te maken, dan weet je hoe het moet. Dan doet men ervaring op, alle documenten die in een dossier moeten, hebben we aangemaakt en uiteindelijk waren er weinig zaken ingediend bij het Openbaar Ministerie.'

Dat deze teams zullen worden afgerekend op prestaties, is een goede zaak.

'Ik vind dat de politie nu na zo veel jaren, vanaf 1993 al, wel moet presteren. De politie heeft zich vaak verscholen achter reorganisaties. Dat hebben ze lang als excuus kunnen gebruiken. Naar mijn idee zijn ze te lang niet afgerekend op wat ze presteerden. Wij als provincie hadden niet veel aan de politie.'

Prestatieafspraken kunnen oog- en oorfunctie onder druk zetten

Door de prestatieafspraken krijgt de repressieve taak meer aandacht dan de preventieve taak van de politie op milieugebied. De politie moet niet alleen in termen van aantallen denken; de oog- en oorfunctie blijft belangrijk. Hier kunnen namelijk ook grote en ketengerelateerde zaken uit voortkomen, waar meerdere partijen bij worden betrokken.

Rotterdam-Rijnmond

9.1 Rotterdam-Rijnmond in het kort

Regio

De regio Rotterdam-Rijnmond telde eind 2003 ruim 1,2 miljoen inwoners. Er is een grote diversiteit aan sociale en culturele achtergronden in het gebied. Het verzorgingsgebied is uitgestrekt, met zowel stedelijke als industriële, agrarische en recreatieve onderdelen. Rotterdam is verreweg de grootste stad met ruim 600.000 inwoners. Typend is verder de aanwezigheid van een wereldhaven en grote industrieën in de Europoort, de Botlek en op de Maasvlakte, de mainport van Nederland en het achterland.

Veiligheidsbeeld

Uit verschillende rapportages en metingen blijkt dat de regio de afgelopen jaren veiliger is geworden. Zo zijn er meer verdachten aangehouden en is de pakkans gestegen. De kans om slachtoffer te worden van criminaliteit is daarbij gedaald.

Niet alleen de cijfers geven een positief beeld. In het algemeen constateren wij dat ook het gevoel van de burgers zegt dat het veiliger is. Het korps heeft met de heldere resultaatafspraken over te behalen doelen actief bijgedragen aan een aanzienlijke verbetering van de veiligheid (Korpsjaarplan 2006).

Onveiligheidsgevoelens variëren overigens aanzienlijk binnen de regio. De veiligheidsindex, waarmee in de gemeente Rotterdam jaarlijks de ontwikkeling in de sociale veiligheid en de voortgang in de veiligheidsaanpak worden gemonitord, laat een positiever beeld zien. Rotterdammers hebben sinds de start van de metingen in 1998 steeds negatiever geoordeeld over de eigen leefomgeving. In 2003 heeft zich echter een trendbreuk voorgedaan. In 2004 gaf driekwart van de Rotterdammers (75 procent) aan tevreden te zijn met de eigen buurt, terwijl dit in 2002 nog 68 procent was. De veiligheid in de wijken is gestegen.

Uit gegevens van de Politiemonitor Bevolking 2005 (het gaat hier om een meting over het jaar 2004) blijkt dat Rotterdam-Rijnmond onder het landelijk gemiddelde scoort ten aanzien van beschikbaarheid van de politie, tevredenheid van burgers over contacten met de politie, ernstige over-

last en verloedering van de fysieke woonomgeving en onveiligheidsgevoelens. De tevredenheid over het laatste politiecontact blijkt in 2004 te zijn gestegen tot 60,6 procent tegenover 59,1 procent in 2003. De streefwaarde voor 2006 is 69,8 procent. Wat betreft de publiekstevredenheid is Rotterdam-Rijnmond een van de vier regio's waar sprake is van groei.

Politie Rotterdam-Rijnmond

Rotterdam-Rijnmond is een van de grootste politieregio's van het land. De regiopolitie Rotterdam-Rijnmond heeft een formatiesterkte van bijna 5200 fte's. Het korps is geografisch georganiseerd in acht districten en de zeehavenpolitie. Elk district is belast met de totale politietaak in een bepaald verzorgingsgebied, met uitzondering van de zware georganiseerde criminaliteit en het politietoezicht op de autosnelwegen. Naast de districten zijn er de regionale researchedienst (RRD), executieve ondersteuning (EXO) en de regionale informatieorganisatie (RIO). De RRD houdt zich bezig met de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit, de midden-criminaliteit en de ondersteuning van korpsbreed researchewerk. De units CT en EXO verrichten ondersteunende en zelfstandige operationele taken en werkzaamheden die uit het oogpunt van efficiency en effectiviteit centraal zijn georganiseerd. Verder zijn er de concernstafdiensten (organisatie & personeel, controlling, het facilitair bedrijf en de dienst informatievoorziening & automatisering en telecommunicatie) en de concernondersteuning (beleids- en bestuurszaken). De korpsleiding bestaat uit de korpschef, de plaatsvervangend korpschef, de directeur politie en de directeur bedrijfsvoering. Binnen de korpsleiding is de korpschef eindverantwoordelijk (bron: korpsbeschrijving Rotterdam-Rijnmond 2003, met actualisatie).

Strategisch beleid

De resultaatafspraken in het regioconvenant sluiten in Rotterdam naadloos aan bij het in 2002 door politie, justitie en bestuur in de regio Rotterdam-Rijnmond overeengekomen, en door het regionaal college vastgestelde, meerjarenprogramma 2003-2006. In het kader van de meerjarenafspraken zijn nog andere afspraken gemaakt die zijn opgenomen in het regionaal convenant. Er is dus één document. Inspanningen in de periode 2003-2006 moeten leiden tot een (forse) verbetering.

Ook de gemeente Rotterdam heeft een meerjarencollegeprogramma. Het huidige gemeentebestuur heeft zich als hoofddoel gesteld dat Rotterdam in 2006 geen onveilige wijken en plekken meer heeft. Hiervoor is al

in 2001 het vijfjarenactieprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam vastgesteld. De meerjarige prioriteitsafspraken tussen Politie en Openbaar Ministerie zijn toegevoegd aan het meerjarenprogramma van het college. Het meerjarenprogramma gaat nadrukkelijk uit van een ketengerichte benadering. Dit vergt een intensieve samenwerking met partners in de justitiële keten, maar ook in de zorgketen. De ketengerichte benadering komt sterk naar voren in de persoongerichte en gebiedsgebonden aanpak die, waar mogelijk, regiobreed in de praktijk wordt gebracht. De persoongerichte aanpak (PGA) spitst zich toe op het van de straat halen van de meest criminele en/of overlastgevende personen uit de regio.

Met behulp van korpsjaarplannen wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen van het meerjarenprogramma en de resultaatafspraken met de ministers. De kern van het jaarplan bestaat uit de operationele activiteiten. In 2004 stelde het korps zich ten doel de beschikbare ruimte binnen de justitiële keten volledig te benutten. Er werden specifieke doelstellingen uitgewerkt op onderwerpen, waar vervolgens verdere ketenafspraken over werden gemaakt. Voor 2004 was daarnaast het streven gericht op het versterken van de verbinding tussen de mensen die gezamenlijk het korps vormen en op het versterken van de relatie naar de burgers (onze 'klienten') en externe partners. In 2004 werden de koers en de missie opnieuw bepaald. De missie van het korps luidt:

'Over vijf jaar nog steeds een toonaangevend korps zijn, dat is de kernachtige samenvatting van de in 2004 aangescherpte koers en missie van het korps Rotterdam-Rijnmond. Vernieuwen, verbeteren en resultaten boeken zijn de werkwoorden die daar bij horen. Onorthodox, creatief, gericht op de keten, de grenzen opzoeken en daar kritisch en zorgvuldig mee omgaan en oog hebben voor effecten zijn de begrippen die de werkwijze van het korps typeren.'

Korpsjaarplan politie Rotterdam-Rijnmond 2005

In het jaarplan 2005 zijn vertrouwen en tevredenheid leidend, intern en extern. Het uitgangspunt is dat kwaliteit pas kwaliteit is als de burger dat zo ervaart. Het korps wil over vijf jaar nog steeds een toonaangevend korps zijn. In 2005 zal hierin geïnvesteerd worden.

In het vijfjarenactieprogramma 2006-2010 dat het Regionaal College heeft vastgesteld zijn regiobrede afspraken gemaakt over voortzetting van in gang gezette aanpakken, prioriteiten daarbinnen en over ratio's. Met het

Om ook in 2010 een professioneel, daadkrachtig en onorthodox korps te zijn, wordt onder de naam KOMPAS 2010 geïnvesteerd in de ontwikkeling van medewerkers en leidinggevendenden. Leidend principe is dat iedereen 'van buiten naar binnen' redeneert. Dat wat er op straat gebeurt, beïnvloedt de manier van werken. Niet andersom. Alleen zo kan de burger tevreden zijn over zijn korps. En alleen zo is de organisatie in staat om ook in de toekomst in te spelen op de eisen die de samenleving stelt (Korpsjaarplan politie Rotterdam-Rijnmond 2006).

Het korps heeft sinds 2003 het accent verlegd van sturing op het beheer van de organisatie naar sturing op de operationele prestaties. Resultaten staan centraal.

208 **Chlorine as oxidizing agent**

Voor het goed functioneren van het idee van informatiegestuurde politie zijn in het korps onder meer het overleg korpsleiding (OKL), het informeel OKL en het overleg in het operationeel korpsmanagementteam (OKMT) in het leven geroepen. Het OKL wordt gevoerd tussen de korpschef, de plaatsvervangend korpschef, de directeur bedrijfsvoering, de directeur politie, het hoofd van de afdeling beleids- en bestuurszaken (BBZ), het hoofd van de afdeling communicatie en een adjunct-secretaris. In het (informeel) OKL worden operationele trends en opvallende zaken uit de districten besproken.

Het operationeel KMT is het geformaliseerde afstemmings- en sturingsoverleg tussen de korpsleiding en de districtschefs, gericht op de 'operatiën'. In het OKMT ligt de focus dus op de werkelijke uitvoering van de politietaak. Het is een overleg op strategisch (korpsleiding) en tactisch (districtsleiding) niveau. Elke maand worden drie cluster KMT's gehouden van onderling vergelijkbare districten. De ene week zijn bijvoorbeeld de (stads)districten West, Centrum en Feijenoord-Ridderster aan de beurt, de volgende week zijn het de meer landelijke districten Waterweg en Schiedam, die nu samen een district zijn, district de Eilanden en de Zeehaven-politie.

Het operationeel KMT vindt plaats onder voorzitterschap van een lid van de korpsleiding (meestal de directeur politie en/of de plaatsvervangend korpschef), en wordt verder bijgewoond door de districtschefs van de districten die in dat betreffende operationeel KMT aan de orde komen en andere mogelijke belangstellenden. Verder is er altijd een vertegenwoordiger van de Regionale informatieorganisatie (RIO) voor de informatieve ondersteuning en van BBZ voor de administratieve ondersteuning aanwezig.

De leidende gespreksonderwerpen in het operationeel KMT zijn onder andere de behaalde operationele resultaten van de afgelopen periode ten opzichte van de targets, ook in vergelijking met diezelfde resultaten in dezelfde maand in het vorige jaar, gesignaleerde mogelijke knelpunten en opvallende feiten, sfeerbeelden uit de districten, uitwisseling van elkaars *best practices* en *lessons learned*. Hierover geeft elk district een presentatie.

Typerend voor de werkwijze van het korps is het intensieve gebruik van PolStat (Politie Statistieken), een programma waarmee je de cijfers en ontwikkelingen rond criminaliteit (bijvoorbeeld woninginbraken, geweld en auto-inbraken) kunt inzien. Deze statistieken zijn nuttig voor de operationele sturing in het KMT, het DMT en ook op de werkvloer.

9.2 Beelden van de politie

9.2.1 Openbaar Ministerie en rechterlijke macht

Volgens de hoofdofficier ontstond in 2002 een *sense of urgency* bij het bestuur, het Openbaar Ministerie en politie over het niveau van veiligheid. De productie van het korps liet volgens hem in 2000-2001 een dieptepunt zien door tekorten, ziekteverzuim en een interne reorganisatie. Op een conferentie op 1 april werd de conclusie getrokken dat het veiligheidsniveau onacceptabel was geworden en dat een begin moest worden gemaakt met een programmatische benadering van veiligheid. Resultaatsturing zou daarin een belangrijke plaats krijgen. Deze beweging werd nog versterkt door de *verkiezingen en de opkomst van Leefbaar Rotterdam*.

In de zomer van 2002 werd een veiligheidsprogramma ontworpen voor het college van B en W, waarin de doelstellingen van politie en Openbaar Ministerie waren opgenomen. Dat was bijzonder. Resultaten werden 'SMART' geformuleerd. De regio was al klaar voor het tekenen van het convenant met de minister, volgens de hoofdofficier.

In Rotterdam neemt de president van de rechtbank enkele malen per jaar deel aan het overleg van de regionale beheersdriehoek. Dit is in Nederland een redelijk unieke constructie. De president vindt niet dat zijn onafhankelijkheid in het geding is. Het gaat immers niet om individuele strafzaken en strafmaten, maar over volume, over aantallen en een bepaalde aanpak:

'Het heeft altijd te maken met mensen. Je kunt elke structuur bedenken, maar als mensen elkaar niet liggen, komt er niets van. Je moet elkaar kennen. Het leuke van de driehoek is dat iedereen weet van elkaar welke rol hij speelt. Ze weten dat zij niet tegen mij kunnen aanduwen van je moet volgend jaar dit en dat. Dat kan niet, dat weet iedereen. Maar als het redelijk is, zeg ik, ik zal alles doen om het zover te krijgen.'

De aanleiding voor zijn deelname aan de driehoek was de beleidsafpraak om de aanpak van jeugdcriminaliteit te intensiveren. Het volume aan zaken nam daardoor toe. De sector jeugdstrafrecht stond het water al aan de lippen, maar er was geen tijd de formatie aan te passen.

Ook de president signaleert een omslag. De overheid had het laten lo-

pen. Dat gold dus ook voor de politie. De openbare ruimte moest worden teruggewonnen. Dat kost meer inspanning. Hij begrijpt dat meer repressie nodig is, maar:

'Ik ben van de school dat het strafrecht een uiterst middel is. Als ik nu – en daarom bestaat tussen politiek en rechterlijke macht soms een bepaalde wrijving – de nadruk zie die de politiek legt op het handhavingstelsel, het strafrecht, alles wordt afgedekt met een gebods- of verbodsbepaling, dat vind ik overspannen verwachtingen van het strafrecht. Daarbij vind ik dat het sanctieapparaat en het sanctiekader niet "up to date" zijn. We kunnen nog steeds geen ander sanctieapparaat bedenken dan kerkers. Iedereen weet dat het contraproductief is en een recidive oplevert van zeventig procent.'

Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder is van mening dat de centrale sturing in het korps is versterkt. Voordien was het korps meer een verzameling van eilanden. In Rotterdam bestond een gunstig klimaat voor prestatieafspraken. Het paste in de zakelijke Rotterdamse aanpak, met zijn gerichtheid op concrete resultaten behalen en verantwoording afleggen. Het valt goed bij alle partijen, ook bij de politie. Bovendien stond veiligheid hoog op de lokale en regionale agenda. Er was een algemeen gevoel dat de politieprestaties omhoog zouden moeten en zouden kunnen. Daarbij zou de politie meer aandacht moeten besteden aan haar repressieve taken. Er diende meer gehandhaafd te worden. De politie deed te veel aan preventie, zonder dat er sprake was van zichtbaar rendement. Dat is allemaal in positieve zin veranderd, volgens de korpsbeheerder. Volgens hem is in Rotterdam-Rijnmond een begin gemaakt met de prestatieafspraken voordat het kabinet de plannen ontwikkelde.

Een burgemeester van een middelgrote gemeente vindt dat in Rotterdam een grote stap gemaakt is. De stad was een aantal jaren terug onveilig. De politie was ook niet meer de baas op straat en had geen informatiepositie in de wijken. Ook straalde zij geen gezag uit op straat. Sommige buurten waren totaal uit hun verband gerukt. De politie Rotterdam was een chaotisch opererende organisatie, met weinig sturing van bovenaf. Door toedoen van de burgemeester en de nieuwe korpschef is een omslag gerealiseerd. Ze hebben gebruikgemaakt van het momentum. De burgemeester:

'Zij hebben hun kans gegrepen en zijn er echt tegenin gegaan. Dat was ook nodig in Rotterdam. Ik denk dat de organisatie is omgeturnd. Ze zijn nu meer trots dat ze daar werken en dat ze nu beginnen te begrijpen hoe de organisatie werkt. Ze begrijpen nu hoe ze op output kunnen sturen en ze doen nu dingen in de juiste volgorde op de juiste manier. Ze zijn weer een beetje trots, het is mooi om daar te werken en er komen ook veel resultaten.'

Ook hij is van mening dat de regio een voorhoederol had bij de totstandkoming van de landelijke politieprestatieafspraken.

'Wij waren een van de eersten die plaatselijk afspraken hebben gemaakt en toen hebben we tegen de minister gezegd of dat misschien niet landelijk een goed idee was en dat is toen gedaan.'

Lokaal veiligheidsbeleid heeft in de gemeenten in de regio aan belang gewonnen, mede door de Rotterdamse ontwikkelingen en de raadsverkiezingen van 2002. In zijn eigen gemeente was de politie in het begin kritisch over de houding van de gemeente, maar die heeft krediet opgebouwd. De gemeente heeft haar verantwoordelijkheid genomen. Nu verloopt de samenwerking goed en is de politie een *loyale partner in het veiligheidsbeleid*.

Een andere burgemeester vindt een regionale veiligheidsagenda van groot belang. Tegelijkertijd vindt hij dat Rotterdam een hele grote invloed heeft op deze agenda. Als Rotterdam niet wordt bediend in het oplossen van haar veiligheidsvraagstukken, ondervinden ook andere gemeenten daar de effecten van en ervaren zij de gevolgen voor hun leefomgeving. Daarom is hij voorstander van een regionale agenda.

Raadsleden

Raadsleden in Rotterdam onderhouden een intensieve communicatie met de politie, volgens een raadslid nog meer dan in de vorige raadsperiode. Regelmatig zijn bij vergaderingen van de raadscommissie de leden van de driehoek aanwezig. De houding van de politie wordt ervaren als open. De bereidheid om met de raad te spreken en overleg te voeren heeft de politie altijd gehad. Dat is niet veranderd.

Een ander raadslid heeft de indruk dat de politie alerter is en scherper optreedt en sneller ter plaatse is. Volgens hem heeft de politie nu het ge-

voel dat de politiek achter haar staat. De politiek in Rotterdam heeft ook de politie veranderd. Er is meer eenheid in beleid en optreden. Vroeger waren districten eigen koninkrijkjes, met eigen prioriteiten. De indruk bestaat dat de politie meer presteert. Er worden meer mensen opgepakt en er zijn meer voorgeleidingen.

In de gemeente Albrandswaard vinden raadsleden dat bewoners de politie te weinig zien. Vroeger kenden de bewoners de politie. Agenten woonden in het dorp. Nu is er te weinig contact. De politie rijdt met een busje door de wijk. Veiligheid is belangrijk in de gemeente, maar de politie is meer gericht op de problemen in Rotterdam-Zuid, dat deels onderdeel is van het district. Het beeld van de politie is niet echt positief. Het moet echt ernstig zijn, wil de politie komen.

'Zij hebben te weinig tijd. Het nadeel van dichtbij Rotterdam-Zuid zitten is dat, als er iets gebeurt, zijn zij weg. De klachten van veel mensen is dat als zij bellen, de politie niet komt, omdat zij met ernstiger zaken bezig is. Het moet wel heel erg zijn wil de politie langskomen.'

Ook wijkagenten vindt men moeilijk aanspreekbaar. Er zijn nooit politiemensen bij vergaderingen van de raadscommissie. Alleen toen het slecht ging en er veel inbraken waren, was de politie vertegenwoordigd bij de vergaderingen van de raadscommissie.

In Vlaardingen is regelmatig politie aanwezig bij vergaderingen van de raadscommissie, hetzij de districtschef, hetzij de chef van het wijkteam. Zij lichten het beleid toe. Hun houding wordt als open en informatief beschouwd.

Een raadslid had de indruk dat de politie niet wil worden lastiggevallen door de waan van de dag. Dat kon hij zich goed voorstellen.

'Ik denk dat ze proberen er nog een beetje een soort mix van te maken. Een beetje voor hen de krenten uit de pap halen. Dat ze van goede wil zijn dat wil ik ook nog wel geloven. Ze kunnen ook niet alles tegelijk doen.'

De bereikbaarheid van de politie wordt door raadsleden verschillend beoordeeld. Sommige horen veel klachten, anderen vinden dat de bereikbaarheid verbeterd is. Het hangt af van de prioriteit. Bij spoedzaken is de politie snel ter plekke. Maar burgers willen niet nummer twee, drie of vier

zijn. Het politieoptreden is daarbij verhard. Een raadslid was van mening dat de buurtagenten te weinig zichtbaar zijn in de wijk. Dat kan beter. Een ander raadslid vond dat tussen politie en de dienst Stadswerken meer zou moeten worden samengewerkt.

9.2.2 Maatschappelijke stakeholders

Douane

Volgens de voorzitter van het managementteam van de douane verloopt de samenwerking tussen zeehavenpolitie en douane prima. Men weet elkaar goed te vinden. De politie communiceert goed over haar prioriteiten.

De douane vindt dat de politie in Rotterdam te weinig krediet krijgt van het publiek. Er bestaan irreële verwachtingen, waar de politie niet aan kan voldoen. Hij waardeert de korpschef vanwege zijn integriteit en zijn goede sturingsopvattingen. Hij kiest nadrukkelijk voor prioriteiten.

Havenmeester

De havenmeester van Rotterdam is tevens verantwoordelijk voor Schiedam en deels voor Vlaardingen. Hij is verantwoordelijk voor de hele aankleding van de havenbekkens en de rivier. Daarnaast is hij de *port security officer* in de regio Rotterdam-Rijnmond. De samenwerking met de zeehavenpolitie verloopt heel goed. De samenwerking is intensief en constructief. De autoriteiten in de haven werken doorgaans allen goed samen. Dat vindt hij een groot goed.

'De belangrijkste eis in de haven is samenwerkingsgerichtheid. Je kunt zo ontzettend veel frustreren als er geen samenwerking is in de haven. Met respect voor elkaars kerncompetenties. En dat moet je vooral in de gaten houden.'

De havenmeester zit ook in de veiligheidsstaf – die de burgemeester adviseert op het gebied van veiligheidskwesties en rampen – en in de driehoek-plus. De korpschef houdt zich naar zijn mening vooral bezig met problemen van de 'landkant'.

'Het zijn echte landdrotten natuurlijk. Die je regelmatig onder de aandacht moet brengen dat we hier in een wereldhaven zitten en dat daar

ook voldoende aandacht voor moet zijn. Het is een hele aparte problematiek en in de korpsleiding moet al die aandacht via de manager zeehavenpolitie. Daar moet het vooral vandaan komen.'

Deltalinqs

Ook met het bedrijfsleven wordt in de haven intensief samengewerkt door de zeehavenpolitie. Deltalinqs behartigt de gezamenlijke belangen van de haven- en industriële bedrijven in de Mainport Rotterdam.

Volgens de portefeuillehouder milieu en veiligheid van Deltalinqs is de samenwerking met de politie op alle punten goed. Als brancheorganisatie voor de regio heeft Deltalinqs weinig klachten over de politie. Zij heeft slechts te maken met een zeer direct aanspreekpunt, de zeehavenpolitie. Er wordt veel aandacht besteed aan samenwerking met de politie. Zij merkt dat in het korps wordt gestuurd op samenwerking met partners. Daar zit een visie achter. Soms ontbreekt echter de doorvertaling naar de werkvloer, overigens niet door onwil. Op dit niveau mist zij soms de nodige bagage.

'De korpsleiding heeft wel een duidelijke visie en beeld, maar weet dat niet altijd te vertalen naar de mannen op de werkvloer. Dat denk ik omdat ik dat zie in de praktijk, als het op de uitwerking aankomt. Maar de politieman zelf is altijd zeer van goede wil hoor, dat is het probleem niet, maar soms ontbreekt ook de echte kennis om dingen te doen.'

Brandweer

De commandant van de regionale brandweer is zeer te spreken over de samenwerking met de politie, zowel in het algemeen als rondom de geïntegreerde meldkamer. Hij vindt het korps professioneel en is van mening dat de afgelopen periode forse vooruitgang is geboekt in prestaties. Dat heeft te maken met de aandacht binnen de organisatie voor het werk 'tot op haarvaten'. Dat is de verdienste van de korpschef, die buitengewoon goed geïnformeerd is. Er is een directe lijn tussen politiewerk op straat en de strategische hoofdlijnen van het korps. Het heeft ook te maken met de aandacht van de politiek voor de politie en met de door de politiek gesteunde ketengerichte aanpak. Ook andere partijen nemen hun verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld in de interventieteams, die optreden op hotspots. Binnen de ketengerichte aanpak is de persoonsgerichte aanpak belangrijk, gericht op *very irritating people*. Na een terugval in prestaties na de

politie-reorganisatie, vindt hij de politie de laatste jaren in toenemende mate prestatiegericht werken. In de resultaten zit nog steeds progressie.

Milieu

De ervaringen van de DCMR met de samenwerking met het korps op milieugebied zijn wisselend. Er bestaat een onderscheid tussen de landdistricten en de zeehavenpolitie. De samenwerking met de laatste verloopt erg goed. Er worden goede afspraken gemaakt, men weet elkaar te vinden. Bij de zeehavenpolitie zitten de specialisten, die weten waar zij het over hebben. Bij de landdistricten is het verloop veel groter, worden andere prioriteiten gesteld en worden centraal gemaakte afspraken gemakkelijk terzijde geschoven. De problematiek verschilt ook van gebied tot gebied, waardoor het milieu soms een lage prioriteit had. DCMR heeft in het verleden last gehad van de reorganisaties bij het korps. Soms werd de milieutaak regionaal georganiseerd, soms binnen de districten. De DCMR vindt de politie een organisatie met veel gezichten.

Lokaal veiligheidsbeleid en wijkveiligheid

De directeur van het programmabureau Veilig van de gemeente Rotterdam vindt de samenwerking met de politie goed. De lijnen zijn kort. Problemen worden pragmatisch opgelost. Het korps is meer een eenheid geworden. Een aantal jaren terug was het korps meer een federatie van districten. Ook is het optreden op straat veranderd.

'Ik vind de manier waarop politiekorpsen er een paar jaar geleden uitzagen niet goed. Men had een wat lakse houding, dat vond ik echt erg, te ontspannen liep men rond. Ik vind dat we meer het gezag bij de politie hebben teruggebracht, met name in toezicht en handhaving. Dat probeert men terug te brengen.'

Stadsmariniers

Stadsmariniers zijn speciale ambtenaren die de samenwerking moeten verbeteren tussen alle instanties die zich met veiligheid bezighouden. De stadsmarinier in de wijk Feyenoord is vol lof over de samenwerking met de politie. De contacten zijn veelvuldig en intensief, met alle niveaus binnen het district, van de wijkagent tot districtschef. De politie geeft duidelijk aan wat zij wel en wat zij niet kan. Afspraken met de politie worden nagekomen. De lijnen zijn kort en men weet elkaar te vinden. Er bestaat

een grote mate van overeenstemming over de aard van de problematiek en de oplossing. Ook bestaat duidelijkheid over de rol van de verschillende partijen. Dat is belangrijk, omdat andere partijen nogal eens gemakkelijk de politie verantwoordelijk stellen, terwijl zij hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

'De politie doet waanzinnig haar best hier. Het gaat prima. Ik vind de samenwerking met de politie op alle niveaus uitstekend en vind dat de mensen gewoon ontzettend betrokken zijn bij hun dagelijks werk en dat je op geen enkele wijze proeft dat er een soort vervreemding is. Men gaat er vol in.'

Opbouwwerk

De directeur van een organisatie voor opbouwwerk vindt dat het handelen van de politie in de grote steden steeds meer politiek gestuurd wordt en onderdeel wordt van een politiek collegeprogramma. Hier ligt een relatie met Pim Fortuyn en de opkomst van Leefbaar Rotterdam. Volgens hem was het een paniecreactie.

'Ik ben voorstander van een model waarin meer afstand bestaat tussen professionals en politiek. Nog meer als de consistentie van beleid ver te zoeken is. Dan ben je overgeleverd aan de politieke waan van de dag. Dat vraagt meer van een professionele organisatie die vasthoudt aan de hoofdlijnen.'

Deelgemeente

De voorzitter van een deelgemeente met veel problemen merkt op dat veel burgers de bejegening door de politie onvriendelijk vinden. De doorsnee burger heeft het gevoel dat de politie hem niet serieus neemt. Er zijn klachten over de aanrijtijden, de wijze van opstellen van een proces-verbaal en het niet serieus nemen van klachten. Hij heeft ook het gevoel dat bij de politie nogal wat vooroordelen bestaan ten opzichte van allochtonen. Hij zag de afgelopen jaren weinig verbetering in de structurele aanpak van problemen in zijn gebied.

'De politie gaat heel erg sterk voor de grote internationale zware criminaliteit en komt nauwelijks toe aan het structureel aanpakken van de handel en criminaliteit rond de softdrugs. Wij, de bewoners en onder-

nemers, hebben juist veel meer last van die kleine rotapen en die generatie daarboven die dit subsidieert. Die in de grote auto's rondrijden en de daders die hiervan profiteren. Dit heeft een verlamrende werking in de wijk, terwijl de Turkse maffia in stilte werkt. Er wordt wel eens iemand doodgeschoten, maar dat is maar een incident. Het gaat dan om een afrekening, dat weten de burgers ook wel. Maar de Marokkaanse jongeren die je tasje stelen of een pand waar dingen gebeuren, dat is veel gevaarlijker. Daarvan zie ik dat de politie daar minder optreedt en dat die zaken ook minder naar justitie gaan.'

Hij vindt de politie een naar binnen gerichte organisatie en vraagt zich af in hoeverre het handelen van de politie daadwerkelijk is afgestemd op het Veiligheidsplan. De politie volgt een eigen beleid.

Openbaar vervoer

Om criminaliteit en overlast in het openbaar vervoer terug te dringen is een regionaal handhavingsarrangement overeengekomen tussen RET, Openbaar Ministerie, gemeente Rotterdam en de politie. Dat is volgens de RET een succes.

De afspraak is dat bij fysiek geweld of ernstige bedreiging met fysiek geweld tegen medewerkers van de RET de politie zo'n melding dezelfde prioriteit geeft als bij een collega in nood. De politie houdt zich hier stipt aan; zij is gemiddeld binnen drie minuten ter plekke. Het gevolg daarvan was dat het personeel van de RET ook weer toezicht ging houden en handhaven.

'Want ja, binnen drie minuten stonden die gasten met de handen tegen de bus aan. Dus dat geeft toch een hele andere jus aan je werkzaamheden. Binnen drie minuten ter plaatse en nog met meerdere voertuigen ook.'

De RET is enthousiast over de samenwerking met de politie. De politie is positief en professioneel. Binnen de samenwerking zijn de lijnen kort en men weet elkaar te vinden.

Voetbal

De thuiswedstrijden van Feyenoord leggen een fors beslag op de politiec capaciteit. Tussen de club, het stadion en de politie zijn afspraken gemaakt

over de inzet van de politie en over de samenwerking. Ook het Openbaar Ministerie is hierbij betrokken. Zowel Feyenoord als het stadion beschouwt de aanpak van voetbalgeweld in Rotterdam als een voorbeeld voor Nederland. In district negen bestond een voetbaleenheid met een vaste bezetting, die het aanspreekpunt was.

'De hele relatie die we hebben is gewoon goed, omdat we elkaar goed begrijpen. Als ik wel eens hoor hoe andere clubs omgaan met de politie, dat is vaak een gehakketak over en weer, vraag ik me wel af of dit spelletjes zijn. We moeten gezamenlijk zorgen voor de veiligheid in het stadion. Dat heeft er wel toe geleid, en dat mag ik best zeggen, dat we er als Nederland het beste opstaan. Want er gebeurt praktisch nooit wat, we worden als voorbeeld gesteld voor andere clubs en bestuurlijk Nederland.'

Bedrijfsleven

Volgens de voorzitter van de Kamer van Koophandel is het beeld van de politie bij zijn achterban positiever geworden. Met name in het centrum van Rotterdam wordt de politie steeds meer een gesprekspartner. Volgens hem heeft de politie meer gevoel van eigenwaarde gekregen, omdat zij zich gesteund weer door de gemeenteraad. Daarvoor werd zij eerder gezien als een noodzakelijk kwaad, waardoor zij zich niet gesteund wist.

Rond de beveiliging van bedrijventerreinen wordt nauw samengewerkt met de politie. Er zijn geen standaardprotocollen, maar wel afspraken die afgestemd zijn op de concrete situatie. Wel zorgt de beveiliging voor 'oren en ogen', zodat de politie minder vaak onnodig hoeft te reageren op een alarm. Vanaf 1998 wordt over dit soort kwesties gesproken in het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding. Eerst waren politie en bedrijfsleven gescheiden werelden, maar dat verandert.

'Ik zie daar in die zin een verandering in, dat wij het meer met elkaar aan het doen zijn. Dat is belangrijk. Men probeert steeds meer toenadering te zoeken. Zaak is met elkaar in gesprek te blijven. Als wij de korpschef vragen te komen spreken, komt hij ook. Eerst was de afstand dermate groot, in die gevallen werd ervaren, terecht of niet, dat het gevoel ontstond dat ze niet geïnteresseerd waren. Dat beeld is doorbroken, omdat wij dichterbij elkaar staan.'

Geweld binnenshuis en de opvang van vrouwen

Een hulpverlener voor mishandelde vrouwen is niet ontevreden over de samenwerking met de politie. De politie neemt aangiften serieus. Vroeger was dat minder het geval. Er is bij de politie voldoende deskundigheid voor het opnemen van een aangifte voor huiselijk geweld. Bij acute dreigende situaties voor hulpverleners kan zij wel altijd terugvallen op de wijkagent.

'Hij is echt een rots in de branding en probeert altijd een oplossing te zoeken.'

Goede ervaringen heeft zij met een alarmsysteem voor vrouwen die te maken krijgen met huiselijk geweld, AWARE. Met een druk op de knop wordt verbinding gelegd met de alarmcentrale en komt de politie.

'In dit systeem is de samenwerking met de politie werkelijk fantastisch.'

Het Centrum voor Maatschappelijke Dienstverlening (CMD) regelt opvang voor dak- en thuislozen en voor slachtoffers van geweld 'achter de voordeur'. Ook is er een hulplijn voor een opvangplek van de politie. Als de politie opvang nodig heeft (dag en nacht), kan zij bellen. Men mist de borging op de langere termijn. Het CMD vindt de politie hierin politiek gestuurd. De kanteling in de samenleving en in de politiek geldt ook voor de politie. Het centrum mist een eigen visie van de politie. Op het niveau van de werkvloer verloopt de samenwerking met de politie vaak fantastisch. Beide organisaties doen aan crisisinterventie en moeten ter plekke handelen. Dat gaat heel goed samen.

Verslavingszorg

De verslavingszorg heeft veel contacten met de politie op het niveau van vestigingsmanagers met districtscheffs van de politie. Vaak bestaan rond deze vestigingen convenanten of werkafspraken met de politie en met andere partijen. De directeur is te spreken over de samenwerking met de politie.

'Als ik zie hoe de politie reageert als wij om bijstand vragen, of als we overleg willen over een bepaalde problematiek, dan lukt dit redelijk en binnen een acceptabele termijn. Dus ik heb niet zo'n negatief beeld

over de politie. Integendeel zelfs, in bepaalde situaties hebben wij in de politie een goede bondgenoot, omdat zij vanuit hun dagelijkse praktijkervaring met toch ook de cliëntèle waar wij voor werken, vaak ver- rekte goed begrijpen wat er aan de hand is. Door de bank genomen hebben we een goede verstandhouding en lukt het ons ook om stapjes vooruit te zetten.'

Bij de politie bestaat wel eens een overdreven verwachting van wat de hulpverlening kan. Als de politie iemand aflevert bij een vestiging en die persoon staat even later weer op straat, is er teleurstelling.

'Maar zo zit de wereld nu eenmaal in elkaar, mensen zijn vrij en wij zijn geen gevangenis. Als mensen weg willen, doen wij er alles aan om dit te voorkomen. Maar de situatie kan zo zijn dat er mensen weggaan en dan kunnen wij ze niet tegenhouden. Het is juridisch niet toege- staan om mensen vast te houden tegen hun wil.'

Hij ziet de politie als een organisatie onder druk die geconfronteerd wordt met lastige problemen in de samenleving. Veel zaken worden afgeschoven naar de politie. Hij heeft respect voor de wijze waarop de politie hier mee omgaat. Volgens hem is de verdraagzaamheid in de samenleving onder druk komen te staan. Ook de politie ontkomt hier niet aan.

Jeugd en jeugdige veelplegers

Bureau Jeugdzorg werkt op meerdere onderdelen intensief samen met de politie. In 'Pak je Kans' beoordeelt zij deze als uitstekend. Met dit project wordt geprobeerd vroegtijdig afglijden van jongeren naar het criminele circuit tegen te gaan. Hulpverleners zitten op het politiebureau. In alle deelgemeenten zijn nu voorpostmedewerkers gekomen om vroegtijdig te kunnen ingrijpen. De politie houdt zich strikt aan de gemaakte afspraken.

'Ik moet je zeggen dat wij het nooit echt vervelend met de politie heb- ben gehad. Ik denk dat wij doorgaans tevreden zijn over de samenwer- king met de politie en dat zeker de afgelopen jaren dat de politie zich veel meer gelegen laat liggen aan hun omgeving, zeker in vergelijking met het verleden. Ja, ik vind dat het positiever is geworden. In Rotter- dam hebben de justitiepartners elkaar eigenlijk altijd wel goed weten te vinden. Dat is typisch Rotterdams. En zijn we ook eigenlijk altijd wel

9.3.1 Leidinggevenden korps

Bij zijn aantreden introduceerde de korpschef twee besturingsmodellen: resultaatsturing en ontwikkelingssturing. De eerste vorm van sturing is gericht op de korte termijn: vandaag doen wat van de politie wordt verwacht en datgene doen waar de politie voor is. De korpschef is een verklaard voorstander van prestatie- en resultaatsturing. Hij is er gedreven in. Maar resultaatsturing staat niet los van ontwikkeling. De tweede vorm van sturing is gericht op de langere termijn en moet een ontwikkelingsperspectief bieden. Over vijf jaar moet het korps nog steeds toonaangevend professioneel zijn.

In zijn visie moet de politie werken met volumeafspraken met het Openbaar Ministerie en de rechtbank. Prioriteiten moeten op elkaar worden afgestemd. De korpschef:

'Ik vind prestatieafspraken uitstekend. Wij bepalen niet alleen wat wij doen. Wij proberen prioritering voor de politie niet op drie verschillende plekken te laten plaatsvinden met verschillende definities. Daar heb ik hard voor moeten werken. Het is bijzonder dat deze nu deel uitmaken van het collegeprogramma van B en W. De resultaatafspraken van politie en justitie zijn hier ingevoegd. Dezelfde definities zitten in het convenant met de minister, soms zijn er kleine afwijkingen.'

Veiligheid wordt door het korps niet gezien als een exclusieve politieaan-
gelegenheid. Het is een combinatie van Schoon, Heel en Veilig. Intensieve
ketensamenwerking is noodzakelijk. De korpschef:

'Mijn stelling is: de politie kan het niet alleen. Optimaliseren in een deel van de keten alleen werkt niet. Veiligheid is een zaak van ketenontwikkeling. Het kan alleen worden opgelost door samenwerking in de publieke en semi-publieke keten. Je moet wel je werk doen, doen wat je moet doen. Als je daar voor staat, ben je ook in staat met andere partijen zaken te doen. Er zijn interventieteams, convenanten met de RET, die een aantoonbaar effect hebben, met het Erasmus medisch centrum, kortom met de hele keten. Soms zijn het inspanningsverplichtingen, soms resultaatverplichtingen, soms samenwerkingsafspraken. Het doet er niet toe. Maar essentieel is: samen aan de bak. Deze processen lopen nu drie jaar. De effecten zijn vele malen indrukwekkender dan ik had durven dromen, in termen van veiligheid.'

De korpschef is van mening dat de lokale veiligheid op een programmatieke wijze moet worden aangestuurd, zoals gebeurt in Rotterdam, met de stuurgroep Veilig, ondersteund door het programmabureau Veiligheid. Zo wordt inhoud gegeven aan de regierol van de gemeenten. De politie maakt graag deel uit van dit programma, maar vindt tevens dat ook andere partijen in de samenwerkingsketen mee moeten in de ketenaanpak en het prestatiegericht werken. De aanpak van veel problemen vergt nauwe afstemming in de keten en zorgvuldig netwerkbeheer. Dat neemt niet weg dat gemeenteraden ook ad-hoc zaken kunnen inbrengen. Dat is inherent aan de voorhoederol van de politiek.

Er is volgens de korpschef voldoende politiek-bestuurlijke invloed op het volumebeleid mogelijk. Het volumebeleid wordt in augustus en september door de driehoeken vastgesteld. De gemeenten hebben eigen prioriteiten die door de districtsleiding worden ingebracht in de interne onderhandelingen over de toedeling. Het stuurproces ligt echter bij de politie. Dat hoort bij het vak, volgens de korpschef. Daarvoor bestaat een regionale informatieorganisatie. De gemeenten hebben dus veel inspraak-tijd, maar volgens de korpschef zijn gemeenten niet echt genegen zich te oriënteren op trends en de langetermijnvraagstukken.

'Gemeenten zijn meer geïnteresseerd in incidenten en de kortetermijnvraagstukken. Politie, los dat op en we praten niet over posterioriteiten. Dat is gemakkelijk sturen.'

De korpschef heeft begrip voor het streven van de minister op de inhoud van het politiebeleid te willen meesturen, maar het gaat om de mate van detaillering. De Tweede Kamer zou over incidenten heen moeten kijken en niet met elke detailvraag een reactie van de minister moeten uitlokken. Hij is tegen een contextloze benadering. Het is een illusie te denken dat het veiligheidsniveau in alle gemeenten op gelijk niveau kan worden gebracht. Bovendien is lokaal steeds meer verfijning nodig in de vorm van persoonsgeoriënteerde informatie en informatie over specifieke dadergroepen.

'Als men in Den Haag denkt met de prestatieafspraken aan de knoppen te zitten, wens ik hen veel succes en ga ik op vakantie. Het gaat om de mate van detaillering. Het is mijn vak.'

9.3.2 Hoofddofficier en president van de rechtbank

De hoofddofficier ziet prestatiesturing als iets wat motiveert, mits je daarin de juiste keuzes maakt en in staat bent om die keuzes te koppelen aan visie en achterliggende doelstellingen. Dat biedt uiteindelijk de ruimte en de mogelijkheid om te kijken naar inhoud en kwaliteit.

Belangrijk is dat de doelstellingen van de minister globaal zijn geformuleerd, met ruimte voor lokale inkleuring. Hij vindt het van belang dat concrete targets gekoppeld worden aan de doelstellingen van een gemeentelijk college en dat daarvoor ruimte wordt gelaten.

'Je moet ervoor zorgen dat in de gelaagdheid van de inhoudsturing, van de keuze op zaken, dat je binnen de thematische benadering absoluut ruimte laat voor de wijkteams en districten bij de politie. Want de tactische keuzes moeten op wijkniveau gemaakt worden. En wij moeten ervoor waken dat wij daar niet teveel tussen gaan zitten.'

De president van de Rotterdamse rechtbank is voorstander van prestatiesturing. Ook de rechtbank heeft te maken met prestatiesturing en moet verantwoording afleggen aan de Raad voor de Rechtspraak.

'Vroeger was er geen sturing. Nooit werd iemand gevraagd, hoeveel zittingen ga je doen en hoeveel vonnissen ga je schrijven. Bij een bud-

getsysteem horen afspraken over geleverde prestaties; wat mag ik aan het einde van het jaar van jou zien.'

Naar zijn mening hebben het volumebeleid en de ketenaanpak iets onontkoombars. Je moet mee. Verderop in de keten kunnen afspraken gemaakt worden die hun invloed hebben op eerdere schakels in de keten. De president:

'Ik heb in de driehoek gezegd: de rechtbank is er om af te doen wat jullie aanleveren. Ik doe er alles aan de strafsector zo te bemensen dat ik dit kan waarmaken.'

9.3.3 Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder is een voorstander van prestatiesturing bij de politie. Het geeft bestuurders een goed sturingsinstrument. Vroeger koersten bestuurders meer op basis van de actualiteit en incidenten. Nu zijn er doelen die bereikt moeten worden. Het maakt besturen uitdagender, zeker als prestaties ook nog eens met elkaar kunnen worden vergeleken, zoals gebeurt met de Rotterdamse Veiligheidsindex. Een voorwaarde is wel dat prestatiesturing een tijdlang wordt volgehouden. Het is niet bedoeld voor de korte termijn in zijn optiek. Er is nu slechts een bescheiden begin gemaakt.

'De kern is dat de politie veel effectiever kan werken, het rendement moet veel groter. Dat kost tijd. En daar heb je goede sturing voor nodig. We zijn nog maar net begonnen. We staan nog in de kinderschoenen. Ik spreek tegen dat prestatiecontracten kortetermijnwerk zijn. Het moet passen in een meerjarenvisie die geactualiseerd wordt. Dat moet synchroon lopen. We moeten leren uit te voeren. Dit kost meerdere jaren, zie ons meerjarige veiligheidsbeleid. Dat moet je tien jaar doen om structureel iets te veranderen. Als je dit voortijdig stopt, zijn het verloren jaren.'

Wat hem betreft worden prestatieafspraken verbreed, van de justitiële keten tot de zorgketen.

'Prestatiesturing moet de komende jaren verder worden uitgebouwd. Het gaat nooit meer weg. In het veiligheidsbeleid moet dit meer integraal gebeuren, niet alleen politie en justitie en de justitiële keten, maar ook de proactieve keten. Afspraken moeten over een breder terrein gemaakt worden, dus ook met meerdere ministers.'

Een burgemeester van een middelgrote gemeente is voorstander van prestatiesturing. Een korps moet zijn mensen richten op de prioriteiten van de organisatie en zorgen dat deze worden gerealiseerd. Daarnaast vindt hij het niet vreemd dat het departement waar wil voor zijn geld. Het budget voor de politie is groot. Controle op de besteding is niet vreemd. Dat staat niet haaks op de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente.

Een andere burgemeester staat neutraal tegenover prestatiesturing. Hij heeft niet de behoefte dagelijks met deze meetlat bezig te zijn. Het is een handig instrument om na verloop van tijd een check te hebben op de behaalde resultaten. Hij is geen voorstander van een nationaal politiebestel, maar wenst ook niet voor ieder type bestuur een eigen politie. Hij is wel voor duidelijkheid in aansturing en het voorkomen van botsende competenties. Nu wordt het vaak een gevecht om macht en posities, ook tussen burgemeesters.

'Je moet het gewoon duidelijk inrichten en het liefst regionaal zo georganiseerd dat er lokale voeding is. Maar het liefst dus regionaal, omdat dit een beleidsveld is met de gemeentegrensoverschrijdende agenda's. Het heeft zeker te maken met het gegeven dat het openbaar bestuur niet goed is ingericht. Het is niet toegesneden op behoeften die voortkomen uit ontwikkelingen in de samenleving.'

Volgens een burgemeester bieden de prestatiecontracten een uitgelezen kans om een volgende politiereorganisatie te voorkomen. Als de prestatieafspraken leiden tot betere prestaties, is een landelijke politie, waar hij een tegenstander van is, niet meer opportuun.

'Wanneer je het landelijk maakt, kunnen de ministers voor elk akkefietje in de kamer komen om vragen te beantwoorden, daar moet ik niet aan denken. Echt, van die incidenten moet je niet willen dat de kamer daar elke keer vragen over stelt. Je moet je realiseren dat binnen de landelijke afspraken korpsen zelf handelen. Dat gebeurt wel eens anders

dan men zou willen, maar daar moet je niet elke keer de ministers voor laten opdraven. Dat hoort wel een beetje bij Den Haag, daarom zit ik daar ook niet.'

9.3.4 Raadsleden

De Rotterdamse raadsleden zijn in beginsel voorstander van prestatiesturing, maar zij hebben op een aantal punten kritiek op de huidige prestatieafspraken en de mogelijkheden van de gemeenteraad om de politie te sturen. Volgens vrijwel alle raadsleden in Rotterdam is het veiligheidsgevoel van burgers de belangrijkste toetssteen voor het succes of falen van de politie.

De raadsleden in Albrandswaard zijn sceptisch over de prestatieafspraken. Het past niet bij de politie, want er wordt niet meer op gevoel gestuurd. Het hoort bij de bureaucratie, volgens een ander.

De raadsleden in Vlaarding en staan positief tegenover prestatiesturing, maar zij zien zowel plus- als minpunten. Ook zij zijn meer geïnteresseerd in de effecten op het veiligheidsgevoel van burgers en in de afspraken die met de bevolking zijn gemaakt in het kader van de actieprogramma's wijkveiligheid; worden die gehaald of niet. Volgens een ander raadslid zijn prestatieafspraken vooral bedoeld om Haagse politici tevreden te stellen.

9.3.5 Maatschappelijke stakeholders

Douane

De douane staat niet negatief tegenover sturing door middel van beleidsplannen, jaarplannen en prestatiesturing. Het geeft richting aan het korps en schept duidelijkheid over prioriteiten. Bovendien communiceert de politie duidelijk welke doelen zijn gesteld en wat gepland is voor samenwerking en middelen. Dat is de winst van prestatiesturing, het schept duidelijkheid in de samenwerking.

'Past het bij de politie? Ja en nee. Ik vind het een goede manier van sturen als iedereen zich bewust is dat het een manier van sturen is, dat het geen alibi is, geen instrument om te straffen en als het geen afrekencultuur wordt. Want dan gaan mensen ter wille van de cijfertjes prestaties leveren.'

'Het is heel erg makkelijk om te zeggen: ik heb een inspectie verricht bij een bunker. Dat kun je ook op twee mijl afstand doen. Dus je wilt betrouwbare gegevens hebben. Van wat kost het nu voor tijd om het kwalitatief van goed niveau te doen. En dat moet verbeteren. Dus dat je weet wat je mensen doen. Niet om ze te controleren, maar juist om ze te beschermen. En daardoor te weten doen ze de goede dingen die de bestuurders willen. Zo komt er ook weer veel meer respect komt voor datgene dat wij voor de maatschappij doen. Zodat je ook zeker weet dat de inspanningen die je erin stopt ook voor de goede dingen gebeuren op de goede manier.'

Hij ziet de prestatieconvenanten van de politie als passend in de meer algemene ontwikkeling bij de overheid. Het is een soort correctie: meer aandacht voor efficiëntie en datgene doen wat je moet doen. Hij hoopt op een voldoende stabiele periode voor de politie voor de komende tijd.

'In deze regio is echt een goed geoliede machine. Als je dat wilt veranderen moet je daar heel voorzichtig mee omgaan. Het kost jaren om een operationeel orgaan zoals de politie om te doen buigen. En dat doe je niet in een jaar. En elke keer lopen ze weer in dezelfde valkuil. Voordat je het op de rails hebt, komt het volgende alweer. Daar maak je veel mee kapot. Je bent veel te lang met je interne organisatie bezig in plaats van naar buiten te kijken. Dat zie je bij de politie ook weer. Het beleid zou nu eens moeten zijn dat we het proberen uit te bouwen en dat we perfectioneren wat er nu is, want iedereen wordt er strontgek van.'

Deltalinqs

De portefeuillehouder milieu en veiligheid van Deltalinqs is voorstander van het sturen op prestaties. Een organisatie moet afgerekend kunnen worden op haar prestaties. Het past ook bij haar opvattingen over sturing en controle van de politie. Op deze wijze krijg je meer inzicht in waar men mee bezig is en wat de zaken zijn die men moet doen.

Brandweer

De brandweer vindt dat grote organisaties als de politie moeten worden aangestuurd aan de voorkant, met afspraken over te realiseren resultaten op hoofdlijnen. Binnen deze hoofdlijnen moet ruimte bestaan voor een eigen invulling. Aan het eind van een periode, een kwartaal of een jaar, worden de resultaten geëvalueerd en vindt afrekening plaats. Tussendoor vragen incidenten om directe sturing. Ook dat hoort bij de politie.

De commandant is een groot voorstander van prestatiesturing. De toegevoegde waarde van een organisatie zit per slot van rekening in de concrete resultaten die worden geboekt. Bovendien moet dit op een efficiënte en effectieve wijze gebeuren. Hij is zelfs voorstander van vraaggerichte prestatiesturing. Prestatiesturing hoort ook op individueel niveau plaats te vinden. Kritiekloze en ongeclausuleerde schaalvergroting van de politie leidt volgens hem nergens toe. Hij is tegen de landelijke politie. Na een terugval in prestaties na de politiereorganisatie vindt hij de politie de laatste jaren in toenemende mate prestatiegericht werken. In de resultaten zit nog steeds progressie. Een nieuwe reorganisatie is dus niet nodig. Bovendien vindt hij dat de minister ook met de prestatiecontracten landelijke prioriteiten kan waarborgen.

'Morrelen aan het politiebestedel zal dramatische gevolgen hebben voor de energie. Die zal zich naar binnen keren. Er zit veel ontwikkelingspotentieel in het proces van ontwikkeling. Daar moet je dus dingen in doorzetten.'

Het succes van de politie in Rotterdam-Rijnmond is vooral gebaseerd op de ketengerichte samenwerking met andere partners in een gebiedsgebonden aanpak.

'Wat brengt de minister dan mee om te kunnen komen tot de juiste afwegingen over de politiezorg in de wijk. Het leidt ertoe dat je de poli-

tie, voordat je het weet, lostrekt van de samenleving, van onze maatschappelijke en bestuurlijke infrastructuur in de samenleving. Daar moet je wel tien keer over nadenken voordat je een beetje globaal en kritiekloos kiest voor schaalvergroting, los van het feit dat de minister niet in staat zal zijn om de politie adequaat aan te sturen. Dan zal hij een grote staf moeten hebben die dat vanuit Den Haag gaat zitten doen.'

Prestatiesturing moet verder worden uitgebouwd, met aanpassing van de parameters waarop nu wordt gestuurd. Aan het concept moet worden vastgehouden. Concrete targets moeten jaarlijks worden bijgesteld, soms in neerwaartse richting.

Het duurt lang voordat effecten van een andere aanpak van veiligheid zichtbaar worden. Dat vergt een aantal collegeperiodes en een langtermijnaanpak, inclusief vasthouden aan een consequente registratie.

'Wij hebben in dit land de neiging om elke twee jaar iets nieuws te bedenken en dat betekent dat wij dus nooit historische gegevens opbouwen om die cirkel rond te maken. Dus stuurinformatie gooien we heel vaak weg, doordat we te vaak en te snel wisselen van onze concepten waarmee we sturen.'

Milieu

De DCMR is voorstander van prestatiegerichte sturing. De controleurs gaan ook resultaatgericht de straat op. Uitgangspunt voor de inzet van instrumenten, bestuurlijke of strafrechtelijke, is de handhavingstrategie. Daarin zijn afspraken vastgelegd over hoe in welke situaties te handelen.

'Wij proberen afspraken te maken die een bijdrage kunnen leveren aan het uiteindelijke doel, dat is prima. Dat is echter lastig, want hoe meet je dat precies? Wat is nu de bijdrage van handhaving ook voor ons, als toezichthouder bij bedrijven aan het naleven van de regels. Je kunt hooguit constateren dat we langs bedrijven zijn geweest en dat 90 procent de regels heeft overtreden. Als je dan een jaar later nog een keer gaat meten en dan overtreedt nog maar 20 procent de regels, dan kun je zeggen dat dit een verbetering is. Maar misschien had je daar helemaal de meting niet voor nodig, die controle. Dat blijft lastig.'

De DCMR werkt met een werkplan. De prestaties voor de gemeenten worden daarin vastgelegd, in termen van capaciteit.

Lokaal veiligheidsbeleid en wijkveiligheid

De directeur van het programmabureau Veilig in Rotterdam is een groot voorstander van prestatiesturing. Rotterdam was de eerste gemeente waarin lokaal veiligheidsbeleid werd uitgevoerd op basis van prestatiesturing. Deze ontwikkeling begon in 2001, met het meerjarig collegeprogramma over veiligheid. De burgemeester wilde een andere vorm van sturing op het gebied van veiligheid, meer gericht op prestaties, geen nota's meer. Na de verkiezingen voor de gemeenteraad werd voor veiligheid een extra budget vrijgemaakt. Er is in de gemeente veel aandacht voor zaken die gezamenlijk moeten worden aangepakt. Sturing en afstemming vinden plaats in de stuurgroep Veilig en in de directieraad. De sturing is intensief en steeds meer gericht op prestaties, met name op onderwerpen als handhaving, toezicht, interventieteams en de aanpak van de top-700 van verslaafden.

Stadsmarinier

De stadsmarinier vindt prestatiesturing een goede manier van sturing geven aan activiteiten. Het resultaat wordt tot doel gemaakt. Dat is de essentie van de veiligheidsaanpak in Rotterdam: van een probleemanalyse met de ketenpartners tot het stellen van prioriteiten en het nemen van maatregelen. Vervolgens een 'trekker' aanwijzen en ondersteunende en faciliterende partijen. Als de volgende veiligheidsindex uitkomt, worden de uitkomsten opnieuw bekeken. Vervolgens wordt een hernieuwde actielijst opgesteld. Per maatregel worden vervolgens de partijen georganiseerd op de oplossing. De Rotterdamse aanpak werkt volgens hem. Over de gehele lijn verbeteren de resultaten, zonder een directe oorzaak-gevolgrelatie te kunnen leggen. Het veiligheidsgevoel is moeilijk te beïnvloeden, maar daar gaat het uiteindelijk wel om. Een intensieve aanpak is alleen mogelijk als op basis van de gewenste resultaten afspraken worden gemaakt en alle kennis en ervaring wordt gemobiliseerd. Prestatiesturing in de aanpak van lokale veiligheid moet gecontinueerd worden.

Opbouwwerk

De directeur van een organisatie voor opbouwwerk is voorstander van prestatiesturing, zij het met enig voorbehoud. Er is urenverantwoording en verantwoording over de inzet met behulp van weekstaten, die aansluiten

bij de financieringssystematiek. Het moet wel bijdragen aan goede afwegingen in plaats van aan meer administratie. Geen verantwoording zonder inhoud. Het gaat om het evenwicht.

'Getalsmatige targets zijn dubieus in ons werk. Wij hebben het meer over de beoogde prestaties. Wat wij investeren zijn altijd processen met anderen. Dus zijn ze beïnvloedbaar door burgers en door politiek. Wij worden steeds meer gefinancierd door de deelgemeenten, een soort dorpsraden. De politieke prioriteiten verschillen erg. Van daaruit reageert men op ons werk. Voor ons is van belang, hoe houden wij de politiek zover mogelijk van ons vandaan. Want ze betalen wel. In dat spanningsveld werken wij. Wat bewoners willen en de politiek loopt wel eens uiteen. De overheid betaalt.'

De voorzitter van een deelgemeente met veel problemen kan zich vinden in prestatieafspraken, maar is voorzichtig. Rekenschap geven en verantwoording afleggen, resultaatgericht werken met een bepaalde regie, het hoort er allemaal bij.

'Ik ga ook met de tijd mee. Men moet SMART zijn en een focus hebben, beperken én versterken. Onder de druk van deze tijd moet alles uitgedrukt worden in cijfers en daar zijn wij nu mee bezig. Ik vind ook dat je dit moet doen, maar je moet wel oppassen, want het moet niet alleen om cijfers gaan.'

Voetbal: Feyenoord en De Kuip

Voetbalclub Feyenoord en stadion De Kuip signaleren een toegenomen kostenbewustzijn bij de politie. Er wordt kritischer gekeken naar de inzet. Daar kan men zich in vinden. Niet langer gaat er altijd een politieman mee met uitwedstrijden, alleen als er een risico bestaat.

Volgens het strategisch plan voor de voetbalinzet het komende seizoen zal de politie het stadion niet volledig verlaten, zoals in andere betaaldvoetbalorganisaties, maar de inzet wordt beperkt tot een minimum. De politie zal aanwezig zijn in het stadion ter ondersteuning van de eigen veiligheidsorganisatie, als back-up, voor optreden met 'de sterke arm'. Buiten het stadion ondersteunt de evenementorganisatie de politie op het gebied van verkeer. Het voornemen bestaat een soort wijkagent in het stadion in te brengen. De club en het stadion willen geen onherkenbare groepen in

het stadion. Bij ongeregelheden zal primair de wijkagent worden ingezet, met de politie op de achtergrond. Onze gesprekspartners weten van het bestaan van prestatieafspraken, maar kennen de inhoud niet. Zij vermoeden een relatie met efficiency en kosten.

Openbaar vervoer

De prestatiegerichte sturing en samenwerking in het openbaar vervoer hebben succes. Reizigers geven een veel hogere waardering aan de veiligheid in het openbaar vervoer. De RET is voorstander van prestatiesturing. Het idee van Compstat, dat de politie gebruikt, is ook goed toepasbaar binnen de RET, zij het niet in die mate. Het korps geeft op integere wijze invulling aan de collegedoelstellingen. De korpsleiding heeft draagvlak gecreëerd voor prestatiesturing binnen het korps, zo is de indruk. De RET heeft in feite ook prestatieafspraken met de politie. Men is op de hoogte van de convenanten met de minister. Men heeft er geen last van, omdat de samenwerking met de politie dateert van voor het prestatieconvenant.

Bedrijfsleven

De voorzitter van de Kamer van Koophandel is voorstander van prestatiesturing. In het bedrijfsleven is loon naar werken een gegeven. Niet het instrument, maar de inzet van het instrument leidt tot problemen. Het probleem is: goede mensen met een bonus te belonen. In Nederland heeft men moeite om individueel te belonen. Liever beloont men een groep. Daardoor verliest het instrument zijn werking.

'Door iedereen te belonen, denken wij de lieve vrede te bewaren. Maar uiteindelijk leidt dat niet tot meer efficiëntie. De goeden krijgen niet waar ze recht op hebben en de under-performers en de gemiddelden krijgen te veel. Iedereen binnen de groep weet het. De toppers hebben zich uitgesloofd en krijgen niets extra's. Dus waarom zou ik het nog een keer doen? Het instrument werkt nog wel in het tweede en derde jaar, maar daarna niet meer.'

Geweld binnenshuis en de opvang van vrouwen

De directeur van Vrouwenopvang is in principe geen voorstander van prestatiecontracten. Zij werkt er zelf niet mee, maar haar organisatie gaat wel naar een systeem met verantwoording over contacturen met cliënten. Het afleggen van verantwoording is onontkoombaar geworden.

Het Centrum voor Maatschappelijke Dienstverlening vindt dat prestatie-sturing tegenwoordig moet. Zelf maakt het CMD prestatiegericht en meetbare afspraken over de doorstroom van dak- en thuislozen. Vroeger hoefde alleen opvang geregeld te worden, tegenwoordig moeten de dak- en thuislozen in wooncarrières zitten. Het is minder vrijblijvend geworden, maar er dient wel een balans te worden gevonden. Het moet niet doorslaan.

De directeur van Bouman-verslavingszorg

Bouman-verslavingszorg heeft te maken met prestatiesturing. De instelling wordt afgerekend en gefinancierd op basis van haar prestaties. De directeur is voorstander van een bedrijfsmatige aanpak: 'Veel zaken kun je aan zien komen en dan kun je daarop anticiperen.' Het meten van prestaties kan als voordeel hebben dat medewerkers trots zijn op hun werk, omdat ze weten waar ze voor staan. Ook wordt duidelijkheid gecreëerd voor cliënten. Maar het dekt nooit de breedte van het werk van een organisatie. Bovendien spelen er altijd meer zaken, en die zaken zijn niet helemaal op jaarbasis van tevoren te voorzien. Ook lossen prestatie-indicatoren geen technologische problemen op. Een goede informatiehuishouding ontbreekt vaak. Anderzijds ligt aan prestatiesturing onvermogen ten grondslag om iets te meten.

'Vaak worden de prestaties gemodelleerd naar het meetvermogen en dat is in mijn ogen een foute boel. Dat betekent dat we onszelf een keurslijf op laten dringen van een bepaalde techniek om ons dan aan een prestatiedefiniëring te houden.'

Jeugd en jeugdige veelplegers

Bureau Jeugdzorg is voorstander van prestatiesturing. Het past in de sturingsopvattingen van de directeur. Overheidsorganisaties moeten zichtbaar maken wat ze presteren, omdat zij gebruikmaken van de overheidsgelden. Getallen zijn daar nuttig voor, maar ze moeten niet heilig verklaard worden. Ze bieden geen garantie voor kwaliteit. Daar zijn andere indicatoren voor nodig. Zij ziet veranderingen bij de gehele overheid op dit moment.

'Het is risicoafdekkend, het is zorgen dat jij kunt verantwoorden dat je goed en genoeg en duidelijke afspraken hebt gemaakt. Dat het niet aan jou ligt als dingen niet goed gaan. Ja, en er is dus veel beheer, controle en toetsing vanuit de overheid. Dat is nu niet altijd in de praktijk het

beste middel om tot die daadwerkelijke kwalitatieve aanpak te komen die nodig is. Wij hebben daar zelf ook veel last van.'

De prestatieafspraken van de politie maken wel inzichtelijk wat exact wordt verwacht van de politie voor het budget dat ze krijgt. Toch moeten de afspraken met de politie passen in de totale keten. Verderop in de keten moet de politieoutput worden verwerkt. Dat schijnt te gebeuren. Tegelijkertijd moet niet de verwachting worden gewekt dat het met deze afspraken allemaal goed komt.

9.4 Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing

9.4.1 Organisatie en werk van de politie

Rotterdam was de eerste

Binnen het korps leeft het gevoel dat de ontwikkelingen in Rotterdam, met name het meerjarige gemeentelijke veiligheidsprogramma, een belangrijke inspiratiebron zijn geweest voor de landelijke prestatieafspraken voor de politie, en niet andersom. De landelijke afspraken waren minder concreet dan de Rotterdamse. Het zijn containerprioriteiten die ingevuld moeten worden. Dat was een bewuste keuze, want er diende ruimte te zijn voor lokaal maatwerk, maar in Rotterdam was men al verder. Een leidinggevende:

'We waren al aan de slag. Later kwamen de prestatieafspraken, zowel gemeentelijk als landelijk. Dat heeft ons alleen maar geholpen. Het was een steun in de rug. Het politieke klimaat in Rotterdam was een belangrijke factor.'

Geen spanning tussen landelijke en lokale targets

De korpsleiding ziet prestatieafspraken niet als een blokkade voor de rest van het politiewerk. Ze liggen in het verlengde van de doelstellingen van het korps. Er is geen spanning tussen wat in Den Haag wordt bedacht en wat in Rotterdam gedaan wordt. Het eigen beleid wordt lokaal gedragen door de samenleving, het bestuur en het Openbaar Ministerie. De prestatieafspraken bieden kansen om die dingen te doen die toch gedaan moeten worden. Je kunt ook nog eens extra geld verwerven. Dat is hard nodig.

Geen prikkels

Volgens de korpsbeheerder en de hoofdofficier is er geen spanning tussen de prioriteiten van het kabinetsbeleid en de lokale prioriteiten. Jeugd, geweld en de aanpak van veelplegers zijn overal belangrijk, maar in de sturing van de kant van de minister zitten geen prikkels voor het selecteren van zaken op zwaarte en relevantie. Dat heeft het Openbaar Ministerie zelf ingebracht. In 2003 bracht de politie in Rotterdam meer zaken aan, maar deze waren minder zwaar. Hier heeft hij de korpschef op aangesproken in de driehoek. Het beeld is in 2004 gewijzigd.

Volgens het hoofd van het programmabureau Veilig zijn de prestatieafspraken met de politie in Rotterdam ingepast in de afspraken tussen politie en gemeente in het collegeprogramma. De landelijke afspraken werden sceptisch ontvangen. Er was geen discrepantie tussen de regionale en de landelijke prioriteiten, maar de landelijke zijn algemene prioriteiten, de grootste gemene delers. Het Rijk heeft een kans laten liggen.

'We moesten lachen om de sturing die men in Frankrijk heeft, maar nu proberen we het ook nationaal te maken. Nu krijg je een eenheidsworst, want men stuurt gewoon op landelijke prioriteiten. Men wil korpsen onderling vergelijken, maar waar is dit voor nodig? Korpsen hebben andere problemen; je kunt niet alle korpsen met elkaar vergelijken. Men zou dan ook lokale prioriteiten de boventoon moeten laten voeren.'

Hij vindt dat de politie nog steeds de goede dingen doet, maar de werkelijkheid wordt een beetje aangepast, zodat de zaken cijfermatig gehaald worden.

9.4.2 Positieve effecten

Verschuivingen in het werk in de gewenste richting

De korpschef vindt dat de effecten van de resultaatgerichte sturing op veiligheid veel groter zijn dan hij vooraf had durven dromen. De pakkans is toegenomen.

De hoofdofficier vindt dat prestatiesturing een goed middel was om het korps uit een dip te halen. En het heeft gewerkt. Het korps is qua performance uit de dip en zit weer op het prestatieniveau van 2000. Het vei-

ligheidsbeeld van Rotterdam is anders dan dat van vier jaren terug. Jeugd en geweld maken een veel groter deel uit van de productie. Dit zijn belangrijke verschuivingen. Dat geeft rust. De persoonsgerichte en domein-gerichte benadering wordt volgens hem steeds richter en verfijnder. Daarmee ontstaat een beter inzicht in maatschappelijke vragen rond bepaalde personen en doelgroepen en kan het aanbod van gemeentelijke diensten en politie beter worden afgestemd

Meer interne sturing

Volgens de hoofdofficier is gebleken dat wel degelijk gestuurd kan worden op de inzet van de politie. Dat blijkt onder meer uit het toegenomen aandeel van jeugd en geweld in de totale productie van de politie. Een leidinggevende binnen het korps is het daarmee eens. Vroeger werd niet gestuurd op volumes, en dus gebeurde er ook niet zoveel. Nu begrijpt iedereen waarom er processen-verbaal moeten worden opgemaakt. Dat gaat zo ver, dat bij dienders op de werkvloer een soort 'verenging' optreedt.

'In de hoofden van veel dienders sluipt toch iets van: alleen als je schrijft, wordt het gewaardeerd. Bij operationele leidinggevendenden is dat ook zo. Zij hebben iets van: aan mij wordt dat niet gevraagd, dus doe eerst maar iets anders, en als je tijd over hebt... Maar ze hebben nooit tijd over.'

Meer dan in het korps

Uit het meest recente korpstevredenheidsonderzoek blijkt volgens de hoofdofficier dat de motivatie bij mensen weer terug is en aan het stijgen is. Ook in het korps wordt dit gesignaleerd. Er is meer elan in het korps als gevolg van de prestatiegerichte sturing.

'Ze voelen zich niet meer de hulpverlener of de sociale ambtenaar. Nee, ze zijn weer politieman en ze handhaven weer. En ik zie het gewoon in de stijging van het aantal verbaalen en dat mensen zeggen van: ja, het voelt toch wel goed.'

Ook de korpsbeheerder vindt dat politiemensen weer gemotiveerd zijn om op te treden.

9.4.3 Andere effecten

Verzakelijking in het optreden; versobering van de dienstverlening

De politie verzakelijkt, zeggen velen, overigens in verschillende bewoordingen. Deze verzakelijking komt op verschillende manieren tot uiting in het werk. Er is kritisch gekeken naar allerlei vormen van dienstverlening die de politie gratis verzorgde. Een directeur van het korps:

'Bij verkeersongevallen vragen wij of mensen het zelf kunnen oplossen, is er een schadeformulier, zijn er problemen. Niet altijd springt er een andere partij in. Vinden wij dat erg? Nee. Wij gingen vroeger te ver en deden te veel zelf. Wij verwijzen mensen nu gericht via het call-center en geven gericht telefoonnummers mee. Of het daar vervolgens binnen de taak past en of men tijd heeft, weet ik niet. Dat beschouwen wij minder als ons probleem. Daar zijn wij makkelijker in geworden. Ander voorbeeld, mensen die hun sleutel kwijt zijn, er zijn particuliere aanbidders en wij deden het voor niets. Daarom blijven mensen de politie bellen, denk ik. Dat doen wij niet meer in principe.'

Harder optreden

Beter repressief werken leidt tot meer veiligheid in de samenleving. Dat is het uiteindelijke doel. Volgens de directeur politieke bedrijfsvoering treedt het korps nu harder en zakelijker op. Vroeger werd meer gewaarschuwd, nu wordt sneller geverbaliseerd. Wie niet luistert, moet maar voelen. Dat heeft effect. De politie wordt weer de baas op straat.

De politie treedt alleen nog maar repressief op

Dat heeft echter ook een keerzijde. Een directeur in het opbouwwerk ziet een omslag bij de politie. De politie trekt zich terug op kerntaken en wordt repressiever in haar optreden.

'Het Oude Noorden was altijd een stageplaats voor politieagenten in opleiding. Je zag ze lopen in de wijk, soms één-op-één, soms met zijn twee. De capaciteit was groter, maar het paste ook in de opleiding. Nu zie je iets anders, een andere opvoeding, en een meer repressieve aanpak. Nu controleren zij achterlichten en vragen mensen naar hun legitimatiebewijs als oefening. Vroeger oefenden zij met integreren in de wijk, door rond te lopen, nu staan zij op plekken waar gecontroleerd

kan worden, met vijftien man tegelijk. Dat zegt iets over de verandering bij de politie.'

De volgende omslag wordt volgens hem alweer zichtbaar. Drie jaar lang is het keihard geweest, politiek gezien. Nu wordt weer gesproken over het belang van preventie. Daar ontstaat weer ruimte voor. Als de politie uitsluitend bezig is met repressie, een van de prestatieafspraken, zullen de indexcijfers voor veiligheidsgevoel snel dalen.

Ook de brandweer zet vraagtekens bij het opvoeren van de repressieve druk.

'Processen-verbaal moeten op de maat der dingen gemaakt worden. Het gaat niet alleen om het opvoeren van de repressieve druk, met voorbijgaan aan de structurele oorzaken van onveiligheid. Dan kun je de vraag stellen of je dan echt wel prestaties meet. Dus prestaties en middel worden door elkaar gehaald. Kijk, de uiteindelijke prestatie waar het om gaat is dat het veiliger wordt of dat men zich meer aan de regels houdt. En daar kan het maken van een verbaal wel een rol in spelen.'

Een leidinggevende bij de politie spreekt over kinderziektes. Er is nog steeds ruimte om de goede dingen te doen, zolang de aantallen worden gehaald. En de eisen zijn niet extreem zwaar. Er is nog steeds veel ruimte in de regio voor preventie, zoals schooladoptie, slachtofferhulp en advisering over beveiliging. Maar er treedt verzakelijking op, vanwege de capaciteit en de prioriteit voor openbare orde en veiligheid.

Najagen van boetes en processen-verbaal

Bij de externe stakeholders overheersen negatieve beelden over het 'najagen' van boetes en processen-verbaal. Volgens een burgemeester leidt de terechte vraag naar duidelijkheid en verantwoording uit politiek en samenleving ertoe dat de politie vooral bezig is met het najagen van haar eigen prestatiecontracten. Een bekeuring is niet altijd beter dan een waarschuwing. Het gaat om het effect. Een andere maatregel zou ook tot gevolg kunnen hebben dat de burger dit gedrag in het vervolg nalaat. Die vrijheid moet de politie behouden.

Volgens een andere burgemeester is er spanning tussen de gewenste resultaten en de inzet van middelen. Output en outcome zijn niet hetzelfde.

'Wat je merkt bij de politie is dat ze driehonderd boetes voor te hard rijden hebben uitgeschreven. Dan zeg ik: dat is interessant, maar dat zegt nog niets over het effect. Het gaat natuurlijk om de outcomes. Als het niet betekent dat men minder hard gaat rijden, dan is dus blijkbaar het middel niet voldoende, maar men moet wel (want dat zijn de afspraken) bepaalde volumes halen.'

Verkillung, verstening en verkokering

Prestatiecontracten kunnen volgens de douane verkillung, verstening en verkokering tot gevolg hebben, met name als er geen draagvlak is op de werkvloer en de politieke en maatschappelijke druk groot is en als er te absoluut mee wordt omgegaan. De scherpe kantjes zouden er vanaf moeten.

'Ik hoor uit de onderste lagen, dus uit de medewerkerslagen: "Ik moet nog zoveel prenten maken." Dan krijgen we de doelen-middelen-discussie. Als het intern wordt gedragen, voorkom je negatieve effecten, omdat mensen beter in staat zijn om met zo'n sturingsmechanisme de juiste keuzes te maken. Gevaren liggen op de loer. Het ligt om de hoek en als ik dan eigen mensen hoor: "Ja, wij moeten van de baas tien procent goederen opnemen", dan zeg ik: "Dat heb je niet goed begrepen, want wij zijn verantwoordelijk voor de veiligheid van goederen." En dat we dat doen met een steekproef van tien procent is een volstrekt ander verhaal.'

Calculerend gedrag: gemakkelijke streepjes

Het grootste probleem van prestatiesturing is het ontstaan van calculerend gedrag. Dat doet zich in alle organisaties voor, ook bij de rechtbank.

'Iets eenvoudigs opblazen omdat het telt, het moeilijker maken dan het is. Bijvoorbeeld: bij de rechtbank een bepaalde manier van comparitie – het is nu uit – telde niet of minder, dus schreef men soms maar een vonnis. Of de geregelde arbeidsonbinding, arbeidstaakontbinding, toch maar een beslissing schrijven. Dat moet je allemaal niet hebben. Het gaat om de meest praktische en efficiënte wijze van afdoening voor beide partijen. Al dat soort verstoringen van een goede en heldere procedure, moet je uit het systeem weghalen. Anders richt men zich te veel op het halen van de prestatieafspraken.'

Volgens velen bestaat het gevaar van doorslaan. Dit risico wordt ook binnen het korps gesignaleerd. Volgens een leidinggevende hebben dienders toch de neiging te gaan voor de gemakkelijke streepjes als zij denken hun targets niet te halen.

'Dienders zitten daar gemakkelijker in en proberen aan het eind van de periode nog even die tien streepjes te scoren. Dat zie ik terug in klachten van burgers, die klagen dat de politie alleen schrijft om het aantal te halen. Dat gebeurt. Bij een of anderhalve bon per dag schrijven onze mensen al te veel. Je hebt er bij, die gaan toch een stekkie zoeken. Dat gedrag wordt wel uitgelokt.'

Hier ligt een opgave voor het management, dat ervoor moet zorgen dat bekeuringen een relatie hebben met de problemen in de wijk.

Niet het onderste uit de kan willen halen

Het kan soms beter zijn om als organisatie tevreden te zijn met een doelrealisatie van tachtig of negentig procent dan het onderste uit de kan te willen hebben. Dat kan leiden tot imagoschade, volgens een stakeholder.

'Als de politie een aantal bekeuringen moet schrijven wegens de verkeerswet en die halen ze niet en ze gaan een inhaalslag maken, dan ontstaat een geweldig negatief imago van de politie. Een betrouwbaar imago is heel belangrijk voor een overheidsorganisatie.'

Deze gevaren worden echter volgens hem gecompenseerd door het feit dat de aantallen die gerealiseerd moeten worden, een doorsnee zijn van de aantallen die altijd al werden gerealiseerd.

Ontbreken van koppeling met visie en veiligheid; verkeershandhaving

Volgens de hoofdofficier doen negatieve effecten van prestatiesturing zich voor als er geen koppeling is met doelstellingen en visie.

'Ik vind de koppeling op het terrein van verkeershandhaving veel ingewikkelder dan bijvoorbeeld prestatiesturing op het terrein jeugd. De relatie tussen verkeershandhaving, rood licht, gordels, snelheid, zeg maar 565.000 gevallen per jaar en het aantal doden in de regio. Dit soort prestaties, die veel meer te maken lijken te hebben met

'Op zich dragen ze bij aan veiligheid, maar handhaving van geringe snelheidsoverschrijdingen leidt tot imago-verslechtering van de politie. Wij wilden daarom een hogere norm toepassen om in te grijpen, maar we zijn teruggefloten door de procureur-generaal in de vorm van een aanwijzing. Sommige dingen zijn in de beleving van de bevolking te onbenullig om te doen, andere kun je niet doen om capacitaire redenen. De onderlinge spanning mag niet te groot zijn. Anders begrijpen mensen het niet meer.'

‘De bekeuringen moeten omhoog. Vorig jaar waren er zes bekeuringen voor door rood licht rijden. Nu is het doel honderd bekeuringen te schrijven voor dit soort overtredingen. Ik vind dit niet professioneel, ook niet naar mensen toe. Van burgers hoor ik dat de politie niets anders heeft te doen dan flutbekeuringen uit te schrijven. Mensen die even geparkeerd staan bij het boodschappen doen, krijgen een bekeuring. Met Pasen was het mooi weer, wij zijn bij de haven met de auto, met twee bandjes in het gras. Wij krijgen €45 boete. Mensen zijn alleen gezellig aan het recreëren.’

Verkeers-pv's beschadigen imago van de politie

Een ander ziet het gevaar in beschadiging van het betrouwbare imago van de politie:

'Men gaat de politie zien als van: ze moeten nog even vierhonderd pv's maken. Dat maak ik ook wel eens mee in mijn auto. Dat je te ver tegen de witte lijn aan rijdt. Dan krijg je een pv. Ze moeten zeker het quotum halen. Daar moet je voorzichtig mee zijn. Ik denk dat ieder bedrijf, dus ook de politie, met prestatie-indicatoren moet werken, maar het moeten wel de goede zijn. Ik weet niet of ze nu de goede hebben. Ik hoor alleen de negatieve prestatieopdrachten.'

Goed politiewerk is iets anders dan alleen processen-verbaal schrijven. Het gaat om de kwaliteit en effectiviteit van politiewerk, volgens de commandant van de brandweer. De uiteindelijke prestatie ligt in het realiseren van een grotere veiligheid en van veranderingen in gedrag van burgers die lijden tot minder overtredingen, dus in de maatschappelijke effecten. Het scoren op gemakkelijke zaken kan zich tegen de politie keren. Het roept het verwijt op uit de samenleving dat ernstige vormen van criminaliteit niet worden aangepakt, maar alleen de overzichtelijke verkeersovertredingen.

Tekort aan flexibiliteit

Bij Deltalinqs vraagt men zich af of er voldoende ruimte is om het roer te verzetten, als tussentijds andere zaken belangrijker worden. Moet dan tot het volgende contract gewacht worden voordat daarop gestuurd kan worden? Afspraken moeten geen doel op zich zijn.

'Dat idee hebben we ook wel met verbaliseren, dat dit gebeurt omdat men zoveel moet halen. Maar waar zijn de mogelijkheden dan in zo'n prestatiesturing om tussentijds andere prioriteiten te gaan stellen?'

Prestatie- en informatiesturing frustreren vraaggestuurd werken

Een stadsmarinier ziet mogelijke spanningen tussen prestatiesturing en de noodzaak van inspelen op de situatie van alledag. Daarom is hij een tegenstander van doorvoering van de volumeafspraken op individueel niveau. Dat werkt contraproductief, omdat de flexibiliteit wordt belemmerd.

'Het is hier niet elke dag hetzelfde. Er zit ook een dynamiek in waar je op in moet kunnen spelen, vraaggericht. Informatie is heel belangrijk als basis om activiteiten te ontplooiën, maar er zitten twee kanten aan die medaille. Want als je alleen de informatie bekijkt en vanachter je bureau iets gaat verzinnen, dat is redelijk aanbodgericht, terwijl je juist eigenlijk heel veel buiten moet zijn en proeven bij de bewoners buiten hoe ze de dagelijkse leefomgeving ervaren.'

Prestatieafspraken zijn te veel van bovenaf opgelegd, met negatieve gevolgen. De politie moet natuurlijk duidelijk gemaakt worden wat haar core-business is. Anderzijds moet de politie de ruimte hebben om te kunnen reageren vanuit de samenleving. Een directeur van een hulpverlenende instelling:

'Ik zie de politie zich soms wel achter barricades terugtrekken naar een bepaalde focus. Als dat staat opgenomen in het prestatiecontract waarbij men niet opnieuw de afweging maakt of een bepaalde situatie een andere aanpak vraagt. Men heeft natuurlijk een bepaalde target afgesproken die men moet halen. Dat kan dus wel eens wringen met situaties van dat moment. Maar ik vind dat de prestatiecontracten nu voornamelijk van boven komen en dat er weinig ruimte over blijft. En juist het eigen contact met derden is daarmee van belang. Er is juist een decentrale ruimte nodig, zodat de politie adequaat kan handelen. De ruimte die men op uitvoeringsniveau heeft, wordt onvoldoende, naar mijn idee.'

Minimum wordt maximum

Sommigen zien als risico dat de politie achterover gaat leunen als zij haar targets heeft gehaald. Een raadslid:

'Dat ze denken: het zit wel goed. Ik heb mijn bekeuringen geschreven en ik heb mijn aanhoudingen voor elkaar en verder doe ik niet meer dan in de auto rondjes rijden. Als een agent 's nachts een bekeuring uitschrijft en hij komt dan de volgende dag tegen mij vertellen dat zijn baas zo trots is dat hij zoveel bekeuringen schrijft. Dan denk ik: als dat het effect is, dan zijn we met elkaar verkeerd bezig. Zo'n wijkteam zou veel meer op de totale effecten moeten worden aangesproken.'

Prestaties kunnen niet worden toegerekend

Prestatiebeloning bij de politie is moeilijk, volgens de voorzitter van de Kamer van Koophandel. Iemand bij de politie kan hard zijn best doen, terwijl de criminaliteit stijgt. Dat valt hem niet aan te rekenen. Het is moeilijk bijzondere prestaties te meten.

'Iedereen krijgt een bonus, omdat iedereen zijn best doet. Dat heb je op school, de universiteit en ook bij de Kamer. Als dat zo is, heb je verkeerde afspraken gemaakt. Desalniettemin moet je toch definiëren waar je uiteindelijk heen wilt. Je best doen, altijd op tijd komen, en nooit te vroeg weggaan zijn geen prestaties. Dat hoort gewoon bij het werk. Daar is het echter niet voor bedoeld.'

Geen incentives

Het huidige stelsel van prestatieafspraken en prestatiefinanciering is niet spannend, volgens het hoofd van het Programmabureau Veilig. Korpsen halen het gemakkelijk. Er zit volgens hem te veel geld in het systeem. Dat maakt korpsen lui, want alle korpsen hebben de meting gehaald. Het werkt een defensieve houding in de hand. Er zijn te weinig incentives.

'Ik heb een vijfjarenprogramma. Wanneer dit voorbij is, dan moet ik weer een nieuw budget krijgen. Ik stuur nu op probleemwijken en over vijf jaar misschien wel op iets anders. Ik heb een hoge ambitie, maar ik wil mijn budget gewoon verantwoorden. Ik moet het niet makkelijk kunnen doen, want dan krijg ik mijn geld niet. Mijn incentive is: ik moet miljoenen op tafel krijgen. Als mijn prestaties er niet zijn, dan krijg ik gewoon mijn geld niet (dat is mijn incentive). Als het wel goed gaat, krijg ik mijn geld wel. Als je niet prestaties koppelt aan budget, dan is het lastig om een incentive te hebben.'

Niet op cijfers alleen

Na de aandacht voor cijfers moet nu verfijning en kwaliteitsverhoging worden nagestreefd. Het opschroeven van de eisen in termen van aantallen leidt niet tot betere prestaties. Beter is het op zoek te gaan naar verfijning in de aantallen. Het gevaar bestaat dat de outcomes de output gaan beïnvloeden, ofwel dat de productie terugloopt. De resultaten werken in de hand dat het aantal overtredingen kleiner wordt, volgens een directeur in het korps.

'Op sommige wegen rijdt niemand meer te hard. Dus de prestaties lopen daar terug. Dus het is nu de kunst om een samenhang te vinden tussen datgene wat we nu aan handhaving uitvoeren, de resultaten op dat gebied en wat er uiteindelijk mee bereikt wordt.'

Ruimte voor nieuwe taken

De hoofdofficier stelt dat de politie nu weer toekomt aan andere taken. Nu het publieke domein weer goeddeels schoon, heel en veilig is, gaat de politie bijvoorbeeld meedoen in interventieteams om achter de voordeur te kunnen kijken. De bemiddelings- en verwijsrol wordt weer belangrijk. Door beter prestaties worden nieuwe verwachtingen gewekt, ook ten aanzien van de politie. Naarmate het veiliger wordt, wordt het publiek kritischer.

'Hoe ga je om met de effecten als je eenmaal een bepaald niveau van veiligheid hebt bereikt. De vraag naar veiligheid is inderdaad absoluut oneindig.'

Na aandacht voor aantallen en kwantiteit nu consolideren en doorontwikkelen

Volgens een burgemeester moet nu worden doorgeschakeld. Het moet geconsolideerd worden. Anders is het een doodlopende straat. Het gaat ook om collegiale binding en dwarsverbanden in de politieorganisatie.

'Het moet als het ware geconsolideerd worden. Het moet doorschakelen in nieuwe targets, men kan niet altijd meer halen. Je moet niet te veel doorgaan met de cijfers, want dan gaat de wal het schip keren en dan gaat het weer verkeerd (je kunt niet meer oppakken dan je nu doet). Dus het is nu zaak dat je nu wat van die cijferreeksen afkomt en dat je meer zegt wat de prioriteiten zijn en waar men voor wil gaan en op welke manier.'

De president van de Rotterdamse rechtbank vindt dat de politie nu een omslag in kwaliteit moet realiseren. Het gaat niet alleen om aantallen. Er moeten ook afspraken worden gemaakt over kwaliteit, een kwaliteitsindicatie om calculerend gedrag bij de politie te voorkomen.

'Het calculerend gedrag moet je uit de prestatieafspraken krijgen. Het gaat om de echte prestaties. Je moet de onvoldoende kwaliteit in de ga-

ten houden. Anders blijft het bij aantallen en dat zegt weinig. Het heeft een aanjagend effect gehad, maar nu moet je de volgende stap doen, het moet ook kwalitatief goed zijn, vanuit het perspectief van de samenleving.'

9.4.4 Samenwerking Openbaar Ministerie en rechtbank

Afname werkvoorraad en toename verwerkingscapaciteit Openbaar Ministerie en zittingscapaciteit rechtbank

Volgens de hoofdofficier zijn als gevolg van de volume- en prestatieafspraken de prestaties gestegen. Voor het Openbaar Ministerie heeft prestatiesturing resultaten opgeleverd en was het motiverend voor de inzet.

Het volumebeleid in Rotterdam heeft het mogelijk gemaakt grote werkvoorraden bij het Openbaar Ministerie, in combinatie met een beperkte zittingscapaciteit bij de rechtbank, weg te werken. Het Openbaar Ministerie zelf heeft haar werkvoorraden weggewerkt en de zittingscapaciteit van de rechtbank is groter geworden. Het uitgangspunt was de capaciteit van de rechtbank. Vervolgens is teruggedeneerd in de keten: wat kan het Openbaar Ministerie en wat kan de politie? Daarbij heeft de hoofdofficier voldoende vrijheidsgraden:

'Ik kan variëren in het aantal draaimogelijkheden en het aantal transacties en taakstraffen, het aantal zaken dat ik naar de rechter breng. Binnen marges kan ik daarin variëren. Ik stuur op dit moment ongeveer 55 procent naar de rechter toe en de rest doe ik allemaal zelf af. De mogelijkheden nemen alleen maar toe. Straks krijgen we inderdaad de strafbeschikking van het Openbaar Ministerie. Transactie geldt dan als sanctie, tenzij je in beroep gaat bij de rechter.'

Instroom neemt af als gevolg van prestatiesturing

Voor de eerste jaren werd afgesproken dat de politie niet meer processen-verbaal maakte dan het Openbaar Ministerie en de rechtbank aan konden. Anders zouden te veel zaken op de plank blijven liggen. In het derde jaar bleek de instroom gelijk te zijn aan de uitstroom. Er waren dus geen achterstanden meer. Sterker nog, de instroom blijft achter, als gevolg van de prestatiecontracten.

Toename van eenvoudige zaken leidt tot planningsproblemen

Het *zero tolerance*-beleid in Rotterdam leidde tot een grotere toestroom van kleine misdrijven en overtredingen die de rechtbank voor problemen stelden. De rechtbank gaat in haar capaciteitsplanning uit van een verhouding tussen zaken voor de enkelvoudige kamer (relatief simpele zaken) en zaken voor de meervoudige kamer (moeilijke zaken) van ongeveer 88-12 procent. Er kwamen dus te veel enkelvoudige zaken. De president van de rechtbank:

'Ik doe elke maand een keer een meervoudige strafkamer op het gebied van jeugdcriminaliteit, het is de grootste sector in deze rechtbank. Begin vorig jaar hadden we opeens opgewaardeerde politierechterzaken in de meervoudige kamer. Ik zei tegen de voorzitter van die sector: "Heb jij problemen met de instroom?" Zegt hij: "Hoe weet je dat?" "Ze zitten zaken op te waarden tot het niveau van de MK", zei ik. Dan is de strafmaat zes maanden. Dat kan niet.'

9.4.5 Politiek-bestuurlijk

Prestatieafspraken leiden tot betere verdeling van politiecapaciteit

In Rotterdam-Rijnmond hebben de prestatieafspraken de regio door een moeilijke periode geholpen, volgens een burgemeester. Er moest worden bezuinigd. Het meten van veiligheid en prestatieafspraken zijn gebruikt om de meeste capaciteit in te zetten in de onveiligste wijken. Dat leidde tot een herverdeling van de politiesterke ten faveure van Rotterdam. Hier heeft hij geen moeite mee. Hij is het eens met het onderliggende uitgangspunt. Hij wil het 'Rotterdamse model' van veiligheid ook implementeren in andere gemeenten in de regio. Beleid moet niet ophouden bij de eigen gemeentegrens. De randgemeenten mogen niet vergeten worden.

Weinig invloed van burgemeesters op prestatieafspraken

De 22 burgemeesters vinden dat zij weinig invloed hebben op de sturing van het korps en op de prestatieafspraken. De prioriteiten van de burgemeester van Rotterdam, tevens korpsbeheerder, zijn vaak doorslaggevend. Ook een burgemeester van een kleine gemeente ervaart weinig invloed in regionaal verband, zij het dat het lidmaatschap van het presidium hier compensatie voor biedt.

Prestatieafspraken laten ruimte voor lokale problemen

De prestatieafspraken laten de burgemeester voldoende ruimte – en anders creëert hijzelf die ruimte – om te werken aan de lokale prioriteiten, met eerbiediging van de afspraken met de minister en de prioriteiten van het integraal college. Als hij zijn eigen afspraken niet kan halen, kan hij beargumenteerd aangeven waarom dat niet is gelukt. Hij staat met zijn voeten in de klei en weet wat er lokaal speelt. Hij moet kunnen sturen en zich daarvoor lokaal verantwoorden. In zijn gemeente bestaat integraal veiligheidsbeleid op papier. Het regisseurschap van de gemeente zit nog niet in de hoofden en harten van verschillende partners binnen de gemeente. In de praktijk ontbreken de noodzakelijke verbindingen tussen partijen. Op papier klopt het allemaal wel. Prestatieafspraken voegen hier echter niets aan toe, volgens de burgemeester.

Sturen op veiligheidsgevoel van burgers is belangrijker dan cijfers

Voor bestuurders zijn cijfers alleen niet voldoende. Dat is een vorm van overwaardering, die ertoe kan leiden dat een discrepantie ontstaat tussen de beleving van burgers van veiligheid en de enquêtecijfers over veiligheidsgevoel. De veiligheidsbeleving van burgers is voor elke bestuurder essentieel.

Burgemeesters hebben een slechte informatiepositie die van invloed is op hun sturingsmogelijkheden

Een burgemeester kenschetst zijn informatiepositie als slecht. De politie is niet scheutig met het verstrekken van informatie. Hij wil zelf tijdig inzicht hebben in resultaten, trends en mogelijke trendbreuken en niet pas achteraf door de politie worden geïnformeerd. Voor zijn positie van burgemeester is van belang dat hij in een vroegtijdig stadium kan communiceren met partners om een probleem op te lossen en mogelijke onrust te voorkomen. Informatie is ook nodig om aan de voorkant beleid te maken en de verschillende wethouders te betrekken bij het ontwikkelen van een integraal veiligheidsbeleid.

Raadsleden hebben weinig invloed op sturing van de politie

Voor raadsleden in Rotterdam zijn de betrokkenheid bij politie en de gepercipieerde invloed op de politie kleiner dan op andere beleidsterreinen en gemeentelijke organisaties. Dat ligt niet aan de houding van de politie. De raad zou ook meer invloed willen hebben op de targets van de politie. Dat heeft men nu onvoldoende. Een raadslid:

'De korpschef presenteert zijn jaarplan en daar staan zoveel voorkeuringen in. Is dat dan een doelstelling die is gehaald? Maar de discussie waar dit over gaat, die voeren we niet. Wij hebben ook discussies met burgers over de politie. Aan de contacten met burgers (zoals wij die wel hebben) kom je niet echt toe, die bespreken we niet. Dus die prestatie-evaluatie die wij willen als politiek vertaalt zich wat mij betreft niet echt in de cijfers die we nu voorgeschoteld krijgen.'

In Vlaardingen vinden raadsleden veiligheid een belangrijk issue voor de raad, met name als deel van de aanpak Schoon, Heel en Veilig. In navolging van Rotterdam wordt gewerkt met wijkveiligheidsplannen die door de bevolking zijn opgesteld en door de raad zijn vastgesteld. Het politiebeleid is voldoende lokaal ingekaderd. Toch ervaren raadsleden hun invloed op het totstandkomen van die jaarplannen als marginaal. Dat ligt overigens niet aan de burgemeester. Hij doet veel aan veiligheid, stelt zich actief en kortdaat op en maakt zich in het regionaal college sterk voor Vlaardingen. Daarbij stelt hij zich benaderbaar en open op voor raadsleden. Maar:

'In Vlaardingen hebben we heel veel last gehad van de "loop- en slooproute". Nou daar willen we eigenlijk raadsbreed wat aan doen. Er zijn initiatieven geweest voor cameratoezicht en we hebben gezegd er moeten eigenlijk meer dienders op dat moment. Pak nu toch eens een zootje van die vandalen op. Dan zie je gewoon dat er geen ruimte is. Terwijl raadsbreed men dit wil.'

Onvoldoende inzicht in het verhaal achter de cijfers

Volgens weer een ander raadslid is het enige dat telt het oordeel van de bewoners. Uit de veiligheidsindex blijkt dat burgers nu meer vertrouwen hebben. Ook is de politieformatie uitgebreid. Maar raadsleden in Rotterdam hebben moeite in de cijfers die zij gepresteerd krijgen iets terug te zien van hun politieke wensen. Ook begrijpt men niet altijd hoe de resultaten zich verhouden met de prioriteiten van de raad. Daar bestaat onvoldoende inzicht in. Het gaat om het verhaal achter de cijfers.

'In de kern gaat het natuurlijk niet alleen om de cijfers, want waar stuur je dan op. Dan heb je geen korpsleiding meer nodig. Het verhaal wat erachter zit, de inzet van politie bepalen en expliciet vertellen wat er gaande is, dat moet de korpsleiding kunnen doen.'

Prestatieafspraken bieden geen handvat voor sturing

Een ander probleem is dat resultaten op regioniveau zijn geformuleerd. Dat biedt Rotterdamse raadsleden weinig handvatten voor sturing. Zij zijn juist geïnteresseerd in cijfers op wijkniveau.

'De targets van Donner en Remkes zijn noodgedwongen algemeen, terwijl een stad eigenlijk vraagt om een nadere specificatie. Alle wijken zijn verschillend, daar moet men in de cijfers rekening mee houden. Men telt cijfers op en deelt dit door het korps. Maar waar gaat nu op het Marconiplein de prioriteit naar uit en hoe deelt men het daar in, dat is waar het voor ons om gaat.'

Indicatoren zijn bruikbaar en geven richting aan politiewerk

In Vlaardingen vinden raadsleden de prestatie-indicatoren wel bruikbaar. Zij bieden de politie de mogelijkheid burgers uit te leggen wat de politie feitelijk doet. Het richt het politiewerk ook op resultaten. Bovendien biedt het een handvat voor een objectieve verdeling van de formatie. Maar er zijn ook negatieve kanten. De aandacht voor de preventie kan afnemen door het sturen op vooral repressieve cijfers. Ook kan een wijkteam goed werk verrichten, zonder dat het tot uitdrukking komt in het aantal bekeuringen. De specifieke situatie zou moeten worden meegewogen. Daar moet ruimte voor blijven.

Raadsleden in Albrandswaard vinden dat er weinig ruimte is voor eigen prioriteiten. Het eigen gemeentelijke veiligheidsplan leeft niet echt. De raadsleden vinden dat zij onvoldoende worden betrokken bij de lokale veiligheid. Dat komt ook door de houding van de burgemeester.

'Wij hebben zelf een initiatief genomen in Portland. Daar zijn veel huurhuizen met sociaal zwakkere gezinnen. Een aantal verzielt de boel. Wij praten als raadsleden met de wijkagenten, woningbouwcoöperaties en met opbouwwerkers, naar aanleiding van een spreekuur in de wijk dat wij hebben. De burgemeester houdt dit tegen, omdat zij bang is voor onrust en zegt: ik ga dat bespreken met de politie. De burgemeester wil niet dat de gemeente in de publiciteit komt als onveilige gemeente. Zo werkt dat niet. Wij voelen ons democratisch verantwoordelijk voor het proces.'

Een van de raadsleden zou meer informatie willen hebben over zaken die spelen in de gemeente. De cijfers die hij krijgt, zijn nietszeggend. Als raadslid wordt hij door burgers aangesproken op wat er gebeurt, maar hij moet zijn informatie uit de krant halen.

9.4.6 Maatschappelijke stakeholders

Haven

Bij Deltalinqs bestaat de indruk dat prestatiesturing een significante invloed heeft op de politie. Haar producten worden duidelijker. Bovendien treedt de politie meer open op en is waar ze moet zijn. Deze ontwikkeling is overigens al langer gaande. Dat heeft een bredere achtergrond dan alleen de prestatieafspraken. In de haven en het industriegebied heeft de politie zich een duidelijke plek verworven. Zij heeft het gevoel dat prestatieafspraken bijdragen aan een veiliger haven.

'Wat ik merk is dat men consequent op bepaalde terreinen bezig is. Met name het terrein van informatie-uitwisseling met de stakeholders om zaken goed in de hand te krijgen. Ik beoordeel dat als positief.'

De havenmeester merkt in de samenwerking met de politie dat geprobeerd wordt om niet alleen in operationele samenwerking, maar ook op andere terreinen zo efficiënt mogelijk met middelen om te gaan, zoals ICT en het gezamenlijke gebruik van de reparatiewerkplaats. De reductie van overhead en de aandacht voor bedrijfsvoering zijn volgens hem geïnspireerd op de prestatieafspraken.

Hij hoopt dat de politie geen zaken gaat nalaten die de veiligheid in het gedrang kunnen brengen.

'Er moet bijvoorbeeld een schip de helling af. Dan regelen wij het verkeer. Dat zijn publiekrechtelijke taken van ons. Er zijn echter steeds meer lieden die op je inwerken die zeggen: dan ga je daar maar gewoon geld voor vragen. Dat is een filosofie, maar het gevaar ervan is dat men in de helft van de gevallen niet meer zal melden dat men iets gaat doen. En dat zou dus de veiligheid niet ten goede komen, omdat ze dingen stiekem gaan doen. De verkeerspolitie moet gewoon daar

zijn waar ze nodig is voor de veiligheid. Dan moet daar niet over geld gesproken worden. Als dat soort dingen afgedwongen gaan worden, dan zou ik daar grote vraagtekens bij hebben.'

Milieu

Bij de DCMR bestaat de indruk, zonder harde bewijzen, dat het politieoptreden is veranderd. Dat komt door het nieuwe college van B en W en door de prestatieafspraken. De politie is meer geneigd in bepaalde situaties processen-verbaal voor milieu op te maken, terwijl de DCMR dat normaal zelf deed. Alleen sturen op aantallen processen-verbaal is voor de DCMR niet voldoende.

'Een proces-verbaal opmaken is geen doel, het is alleen een middel om aan te geven dat er iets mis is.'

Ook het Openbaar Ministerie probeert afspraken te maken met de DCMR over aantallen processen-verbaal. Maar de DCMR vindt dit een afgeleide van haar kerntaken. Bovendien wordt de DCMR voor een deel gefinancierd door gemeenten. De prioriteiten van het korps liggen bij veiligheid, niet bij milieu, behalve als de twee zaken elkaar raken, dus op het gebied van zware milieucriminaliteit.

Door de grotere aandacht van de politie voor openbare ordeproblemen kan de druk op de DCMR en andere opsporingsdiensten groter worden.

Door de inrichting van milieuhandhavingsteams bij de politie, met gelden van VROM, heeft de DCMR weer goede hoop gekregen dat de politie haar milieutaken goed gaat uitvoeren. Ook bij het Openbaar Ministerie wordt met een aparte unit voor milieu binnen het functionele parket weer meer aandacht gegeven aan milieuzaken, volgens de DCMR.

Lokaal veiligheidsbeleid

Het hoofd van het programmabureau Veilig vindt de rapportagedrift een groot bezwaar van prestatiesturing. Er moet uitgebreid verantwoord worden, naar verschillende departementen, naar het college van B en W. Hiervoor bestaan verschillende informatiestromen. Er zou meer gewerkt moeten worden met kengetallen per kwartaal, die geautomatiseerd zijn. Hij moet ook rekening houden met het Haagse veiligheidsprogramma en zich cijfermatig verantwoorden.

'Ik vind het systeem zoals het er nu is niet goed. Het feit dat alle partijen er stil bij zitten zegt wel genoeg, men voelt geen druk om het programma uit te werken. Die driften heeft men bij de politie helemaal niet. Waarom werken we niet op basis van een halfjaar en op basis daarvan afspraken maken. Vanuit prognoses komen tot afspraken, in onderhandeling gaan met de minister. Je moet programma's doortrekken naar volgende jaren. We ontwikkelen beleid en gaan daar mee

door, echter we passen wel de ambities aan wanneer we het beleid hebben gehaald of uitgevoerd. Wij proberen afspraken wel bij de tijd te houden. Dit levert wel resultaten; men moet met elkaar zoeken naar antwoorden. Men moet niet alleen cijfermatig of dogmatisch denken.'

De politie probeert in de praktijk creatief om te gaan met de eisen uit het convenant en het werken aan de wijkveiligheid. Dit is een manier om te kunnen omgaan met overvraging. Het is geen belemmering. Een stadsma-rinier:

'We hebben hier de actie "de blauwe verrassing". Dan is er een bepaald thema (jeugd bijvoorbeeld) waar met name aandacht voor is. Vrijwel alle blauw gaat dan de straat op (trekt een pak aan). Dan gebruiken ze zo'n dag ook om eens een flink aantal parkeerboetes te schrijven. Dus dan is het de combinatie van, nou ja we moeten die volumes halen. Zo een dag wordt dan ook gebruikt om flink te schrijven. Dan zeg ik, daar kan ik dan wel mee leven. Want dat is ook een afspraak die men moet nakomen.'

Een directeur van het opbouwwerk vindt dat ook in de aanpak van wijk-veiligheid calculerend gedrag vorokomt, waarbij niet de professionaliteit maar het aantal leidend is.

'Wij hebben een project "Mensen maken de straat": mensen spreken straatetiquette af, een straatagenda, zoals: we groeten elkaar, we letten op de kinderen enzovoort. Ik ben hier ambivalent over, maar je doet mee. Het past in het programma van het college over waarden en nor-men. In de tijd van dit college moeten dit 650 straten zijn. Maar dat lukte niet. Toen is bedacht hoe het beter kon. Vervolgens zijn straten in-gedeeld in zeven groepen, van -2 tot +5. Naar die laatste hoeft je niet kijken. Uit een pilot bleek dat het project gestart was met straten die een lage score hadden. Daarom duurde het langer om hier succes boe-ken. Toen besloot het college dat de gemakkelijkere straten moesten worden gedaan. Die kostten minder tijd en zo konden de targets ge-haald worden. Zo werkt dat. De straten waar het om ging, kwamen niet aan de bak.'

De voorzitter van een deelgemeente krijgt van de politie managementverslagen en een jaarverslag. Deze zijn allemaal positief, maar hij heeft weinig inzicht in hoe de politie die prestaties bereikt.

'Cijfers alleen zijn niet voldoende. Dat ligt niet alleen aan de kwaliteit van de cijfers, maar het moet gewoon niet alleen gaan om cijfers. Gesprekken, meelopen met de buurtagent, praten met bewoners, praten met professionals. Het ziet er schoon uit, maar ik wil zaken terughoren, weten hoe het in de praktijk gaat.'

Het gaat niet alleen om goede prestaties, maar ook om inzicht in mogelijke nieuwe trends en veranderingen. Zijn wijkagenten gaan daarom een dagboek bijhouden.

'Uit zo'n dagboek kan men een trend ontdekken. Dat heb ik geleerd van een verloskundige, die maakte altijd wanneer ze terugkwam van een gezin aantekeningen, dan schreef ze altijd iets op over het kind en het gezin. Daarmee had ze een enorme kennis, niet alleen over de bevallingen, maar ook over zo'n gezin en kon daarmee een waardevolle gesprekspartner zijn. Dat vind ik erg belangrijk, naast het rekenschap afleggen over prestaties. Een antenne voor trends en weergeven ervan vind ik erg belangrijk.'

Voetbal

Voetbalclub Feyenoord en stadion De Kuip signaleren een toegenomen kostenbewustzijn bij de politie. Er wordt kritischer gekeken naar de inzet. Daar kan men zich in vinden. Niet langer gaat er altijd een politieman mee met uitwedstrijden, alleen als er een risico bestaat. Onze gesprekspartners weten van het bestaan van prestatieafspraken, maar kennen de inhoud niet. Zij vermoeden een relatie met efficiency en kosten. Ze zijn wel bang voor meer processen-verbaal zonder reden.

Binnen de gemeente en het korps bestaan plannen om de voetbaleenheid in district negen op te heffen. Dat zou men jammer vinden, te meer omdat de gemeente allerlei maatregelen bedenkt om veelplegers (waaronder veel voetbalhooligans) aan te pakken. De eenheid zou zich ook met dit soort nieuwe maatregelen kunnen bezighouden. Er is angst voor onderschatting van de ernst van de problematiek.

Openbaar vervoer

Bij de RET leeft niet de indruk dat de aantallen voor de politie een doel op zichzelf zijn. De politie vraagt ook geen harde aantallen van de RET.

'De politie is dermate professioneel dat ondanks het stellen van targets er ook wel eens seponering plaatsvindt. Een goed gesprek kan ook helpen in plaats van overal voor bekeuren. Ze schatten dat heel goed in. Ze pakken situaties aan op een professionele manier. Waarbij ik in ieder geval niet het gevoel heb dat het heel sterk *target driven* is. Ze hebben natuurlijk een heel breed gebied dat ze moeten handhaven. En dat doen ze vanuit hun vakprofessie en niet van: ik moet zoveel bonnetjes schrijven. Nee, ze schrijven bonnetjes omdat er daadwerkelijk een overtreding plaatsvindt op dat moment.'

Een belangrijke succesfactor is geweest dat de RET eerst haar eigen verantwoordelijkheid heeft genomen en orde op zaken heeft gesteld in eigen huis. Zij heeft de grenzen aangegeven van het eigen kunnen en vervolgens ondersteuning gezocht bij externe partners. Ook de steun van het Rotterdamse college was belangrijk. Veiligheid is de eerste prioriteit. De RET vindt voor een succesvolle aanpak in de toekomst een goede prioriteitstelling van het bestuur met duidelijke targets noodzakelijk.

'En dan vervolgens zorgen dat je met elkaar die targets gaat bereiken. Mijn succes is het succes van de politie en andersom. Het voordeel is dat als je goed met elkaar samenwerkt, heb je je resultaten al. Kijk, natuurlijk is veiligheid een hele maatschappelijke complexe materie, maar je moet het heel erg simpel maken. Dat zijn eigenlijk maar drie dingen: Zorg voor inzicht, verzin wat samenhangende maatregelen en zorg dat je samenwerkt. En dat werkt. *No focus, no results!*'

Bedrijfsleven

Een veelgehoorde klacht van ondernemers en winkeliers is dat de politie geen vervolg geeft aan aangiftes. De klacht is dat de politie niet luistert. Gevolg is dat de aangiftebereidheid afneemt. Daardoor daalt de geregistreerde criminaliteit.

'Er wordt minder gerapporteerd, omdat het vervolg ontbreekt, dan wel onvoldoende is. Als er wel vervolg is, gaat het vaak om een administra-

tief vervolg. Men heeft niet het gevoel: wij doen het met elkaar, de bestrijding van de criminaliteit. Het is vaak het gevoel, als iemand mij gebeld heeft zou het plezieriger zijn dan dat iemand een briefje schrijft en nooit meer iets van zich laten horen. Het gaat om het idee van betrokkenheid, dat er contacten gemaakt worden. Het gebrek aan contact wordt gezien als desinteresse. Overigens verbetert de situatie wel. We moeten dan vooral denken aan Rotterdam.'

De Kamer van Koophandel heeft zelf recent een onderzoek gedaan naar de aangiftebereidheid onder ondernemers en winkeliers.

Hulpverlening

Het korps heeft als onderdeel van de prestatiesturing de samenwerking met partijen in de hulpverleningsketen geïntensiveerd. Veel organisaties in de zorg werken nog aanbodgestuurd en denken en werken vanuit een reactieve cultuur, volgens de korpsleiding. Anderzijds moet de politie zich ontworstelen aan haar 'universele verantwoordelijkheidsgevoel', volgens een leidinggevende.

'In zijn algemeenheid geldt dat anderen sterk leunen op de politie. De politie heeft zich jarenlang vanuit een gevoel van universele verantwoordelijkheid voor alles wat misging in de samenleving, ingespannen. Daarmee ging men op andermans stoel zitten en zijn werk doen. Meestal omdat men het vroeg. De politie wil graag helpen. Dat straalt de organisatie ook uit; als u het niet meer weet, kom dan naar de politie. Wij hebben overal een oplossing voor. Het is een neiging van de politie. Als wij dit niet veranderen, komen wij aan ons eigenlijke werk, namelijk handhaving, niet meer toe.'

Intensieve ketensamenwerking gaat samen met een nadrukkelijker oriëntatie op de kerntaken van het korps. Het korps heeft noodgedwongen gesneden in zijn takenpakket. Preventie moet anders worden ingevuld. Daarvoor was nodig dat andere organisaties hun eigen verantwoordelijkheid namen.

'In de bejegening van de ketenpartners zijn wij strakker door de kerntakendiscussie. Wij zeggen duidelijker: tot zover gaan wij, daarna is het voor jullie. Een dagje sociale bewaring, daar deed de politie nooit

moeilijk over. Dat vinden wij niet meer goed, want als het fout gaat, er gaat iemand dood, daar zijn jullie voor, dat willen wij niet meer. Wij gaan anders om met de ketenpartners. Wij zijn er voor aanhouding en voor de wettelijke procedure voor voorgeleiding aan justitie. Naar de hulpverlening kennen wij geen wettelijke procedure. Dan doen wij waar wij voor zijn. Dat verwachten wij ook van anderen. Dat betekent ook in het weekend en 's nachts mensen bereikbaar die met politiemensen kunnen praten, die telefonisch of op locatie een goede diagnose kunnen stellen. De samenwerkingsrelatie wordt anders, en daar moet men nog aan wennen.'

Niet langer vond het korps het acceptabel dat hulpverlenende instanties hun problemen afwentelden op de politie, omdat zij als enige operationele dienst 24 uur per dag aanspreekbaar en operationeel is. Voor de politie is hulpverlening aan psychisch gestoorden een probleem waar zij veel mee te maken heeft. Hierover ontstonden discussies.

'We hebben er veel mee te maken. Waarom moet de politie deze mensen meenemen? Waarom organiseert de crisisopvang zelf geen 24-uursvoorziening, waarom moeten ze in een politiecel? Daar voeren wij discussie over. De zorgketen moet dat zelf regelen.'

Volgens een hulpverlener op het gebied van geweld tegen vrouwen zou de politie meer kunnen doen. Volgens haar zijn Utrecht en Haaglanden voorbeelden voor een goede aanpak van huiselijk geweld. De politie in Rotterdam vindt zij op dit gebied te afwachtend; zij heeft geen actieve rol. De samenwerking met de politie verloopt goed. De politie houdt zich aan gemaakte afspraken. Zij merkt weinig van een terugtrekking van de politie op kerntaken.

De politie heeft sowieso moeite met een langetermijnaanpak. De politie is de grootste crisisorganisatie van de stad, met weinig achterland bij andere organisaties en hulpinstellingen. Het schakelen van de politie met de hulpverlening verloopt moeizaam, terwijl de verbinding essentieel is voor succes. De directeur vindt de politie tegenwoordig erg sterk gericht op handhaving, voor de korte termijn. Daar wordt zij ook op afgerekend. Op zich is dit een terechte reactie op te ver doorgeschoten tolerantie, maar het gevaar bestaat dat de nuance zoekraakt.

'In een van onze opvanginstellingen zitten heel veel PGA-klanten, zo noemt de politie deze mensen. Die mensen komen bij ons over de vloer, zijn veelplegers en zorgen voor overlast, maar die mensen zitten bij ons. Dat betekent dat als je die lage drempel hebt, dan zou je kunnen schakelen. Daarmee bedoel ik dat wij die mensen eruit kunnen halen en ze meer op de rails zetten. De politie wil die veelplegers aanpakken. Daar zijn strakkere regels voor nu. Vorig jaar is men een keer een huis van ons binnengevallen om mensen op te pakken, maar dat werkt averechts. Men kan heel vaak de mensen niet vinden, krijgt de mensen niet te pakken. Men zegt niet waar de persoon is. De overgrote groep merkt dat de veilige haven geschakeld wordt, men denkt niet meer veilig te zijn en voor je het weet loopt alles op straat.'

Van de doelgroep en van de medewerkers krijgt men signalen van een verharding in het politieoptreden sinds drie of vier jaar, ook in het optreden jegens dak- en thuislozen op straat. Er wordt niet meer gedoogd en er wordt strenger gehandhaafd, vanuit een **zero tolerance**-houding.

'Strakkere en hardere sturing betekent ook dat je iets verliest in zaken van bejegening, de nuances lijken verdwenen. Het lijkt wel of het soms doorslaat en men de nuance verloren is en het overleg en de binding kwijt is.'

Daarnaast speelt volgens het CMD een rol dat er veel personele wisselingen zijn bij de politie, die ten koste gaan van de continuïteit. Het kost moeite aanspreekpunten te vinden waar afspraken gemaakt kunnen worden voor de langere termijn.

'In 1998 hadden we opvangbedden voor politie afgesproken, konden meldingen maken en hadden daar bedden voor vrij. Wij hebben iets van 260 meldingen per jaar waarvan de helft van de politie komt. De bedden hebben we vrijgemaakt voor de opvang van de politie, maar die worden niet gebruikt. De aandacht is ervan af.'

Verslavingszorg

Een gevolg van prestatiesturing bij de politie is volgens de directeur van Bouman-verslavingszorg dat de hulpverlening wordt afgebouwd. Daar slaat zij in door, volgens hem, als dat betekent dat zij niets meer doen. De poli-

tie is altijd een laatste redmiddel. Zij kan altijd andere hulporganisaties inschakelen.

'Ik heb nu een aantal kwesties meegemaakt waar de politie weigerde te komen. Een voorbeeld daarvan is een weigering om een patiënt terug te brengen die vanuit de rechterlijke macht was opgenomen. Naar mijn idee is daar de politie wel voor, als ik de wetten lees. Als de politie dan vraagt waarom iemand weer buiten is, tja, wij proberen patiënten binnen te houden, maar mensen kunnen toch weg willen.'

Prestatieafspraken worden te veel als wondermiddel gepresenteerd, terwijl het gaat om complexe problemen met veel variabelen. Daar kan de politie niets aan doen, maar het werkt gemakkelijke incidentgerichte oplossingen in de hand en voorkomt dat geïnvesteerd wordt in een structurele aanpak op de langere termijn.

Jeugd en jeugdige veelplegers

Door prestatiesturing in de oriëntatie op kerntaken is de relatie van de politie met ketenpartners in de aanpakken van jeugd veranderd, volgens de vroegere portefeuillehouder jeugd van het korps. Er treedt een verschuiving op naar repressieve taken, naar handhaving. Dit zit de proactieve benadering niet in de weg. Het heeft de politie geholpen de focus te richten op jeugdcriminaliteit.

'De kerntaken, gekoppeld aan een groot volume processen-verbaal voor jeugdigen die naar het Openbaar Ministerie worden doorgezonden, zetten ons wel op het goede spoor. Omdat wij dat volume moeten neerzetten, wordt ook van de wijkpolitie gevraagd beter op te letten. Gebeurt er dan niets op straat, zijn wij wel op het juiste moment aanwezig, hoe zit het met onze informatiepositie, weten we voldoende?'

Een gevolg van de prestatieafspraken is volgens Bureau Jeugdzorg dat een aantal speerpunten nadrukkelijker aandacht heeft gekregen. In die zin trad een verschuiving op. Dat was gunstig voor de jeugdzorg. De politie besteedt nog meer aandacht aan jeugd dan voorheen en heeft jeugdcoördinatoren aangesteld. Dit onderwerp is goed tot uitvoering gekomen. De politie gaat serieus om met bedreigingen en agressie jegens medewerkers van Bureau Jeugdzorg, meer dan vroeger, toen aan aangiften vaak geen

'Ik zie districten waar men zich uitleeft op winkeldiefstallen. Voor first offenders is dit overigens een belangrijke aanwijzing. Maar je kunt niet het gehele systeem daarop richten en minder aandacht besteden aan geweld of aan de aanzuigende werking van drugscriminaliteit op jonge kinderen, dan trek je de zaak uit balans. Je moet je gezonde verstand blijven gebruiken. Het systeem mag belast worden als sprake is van meervoudige problematiek, niet voor eenvoudige winkeldiefstallen. Dan gaat het om potentiële jeugddelinquenten. Geen afspraken maken met protocollen voor winkeldiefstallen. Dan worden alleen winkeldiefstallen voor de kinderrechter gebracht, terwijl er zoveel andere zaken misgaan. Die hebben onze aandacht nodig.'

Zuid-Holland-Zuid

10.1 Zuid-Holland-Zuid in het kort

In sociaal-geografisch opzicht kent de regio Zuid-Holland-Zuid veel diversiteit. Een deel van de regio is stedelijk gebied, een ander deel heeft meer een plattelandskarakter en ook tussenvormen bevinden zich in de regio. De totale oppervlakte van de regio bedraagt 878 vierkante kilometer, waarvan een belangrijk deel (12,85 procent) bestaat uit water. De regio kent enkele belangrijke waterwegen, zoals de rivieren de Noord, de Beneden Merwede en de Oude Maas, die in het hart van de regio samenkomen in het zogenoemde 'drierivierenpunt'. Daarnaast kenmerkt de regio zich door een groot aantal economisch belangrijke verkeersaders voor transport van goederen vanuit Rotterdam in zowel oostelijke als zuidelijke richting. Op het gebied van railverbindingen wordt de regio doorsneden door de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn.

Veiligheid

Volgens de Politiemonitor Bevolking oordeelden de burgers in 2004 aanzienlijk positiever over de beschikbaarheid van de politie dan in 2002 en 2003. De totale beleving van onveiligheid is afgenomen. Een uitzondering is het district Hoeksche Waard, met een stijging van onveiligheidsgevoelens. Een vergelijkbaar beeld vertoont slachtofferschap. In de hele regio is het percentage inwoners dat slachtoffer is geworden van criminaliteit afgenomen. In de regio Hoeksche Waard is echter een stijging zichtbaar.

Tevredenheid over het optreden van de politie bij het laatste contact is sinds 2002 alleen maar toegenomen. Contacten tussen politie en burgers zijn vrijwel op alle fronten afgenomen. Opmerkelijk is wel de stijging van het contact van burgers in de districten Hoeksche Waard en Alblasserwaard met de politie inzake bekeuringen. Opmerkelijk, gezien het relatief hoge percentage mensen dat de politie te weinig in de buurt aanwezig vindt (70 procent).

Tevredenheid over het totale functioneren van de politie is er eigenlijk alleen in het district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard. De overige districten laten een daling zien. Liet de Politiemonitor Bevolking voor 2003 nog een daling zien ten opzichte van 2002, in 2004 is het aantal inwoners dat te

maken heeft met ernstige overlast en verloedering van de fysieke woon-omgeving weer gestegen.

Het gebiedsgericht werken beoordelen de inwoners van Zuid-Holland-Zuid als positief. In alle districten zijn bewoners positiever over het optreden van de gebiedsagent ten opzichte van vorig jaar. Een negatieve tendens is wel zichtbaar als het gaat om de zichtbaarheid van de gebiedsagent, zowel in het district Dordrecht/Zwijndrechtse Waard als het district Alblas-serwaard/Vijfherenlanden.

Integraal veiligheidsbeleid

Naast het regionale convenant is op 8 december 2003 de Veiligheidsverklaring Zuid-Holland-Zuid ondertekend door de burgemeesters van alle gemeenten, de hoofdofficier en de korpschef. Dit regionale convenant is het werk van de bestuurlijke denktank 'Tegenhouden van criminaliteit' die acties ontwikkelt en begeleidt op het terrein van rondhangende jeugd, veilige straten en bedrijventerreinen. De gezamenlijke werkafspraken over aanpak en resultaten zijn in het najaar van 2003 neergelegd in een veiligheidsconvenant Zuid-Holland-Zuid. Ondertekenaars waren de gemeenten, de politie en het Openbaar Ministerie. De twintig gemeenten in Zuid-Holland-Zuid hebben ieder op hun eigen wijze uitvoering gegeven aan de Veiligheidsverklaring.

Dordrecht heeft in de Veiligheidsverklaring een aparte positie ingenomen. Dordrecht heeft een Integraal Veiligheidsplan (december 2002), waarin de met het Rijk afgesproken activiteiten voor veiligheid in het kader van het Grotestedenbeleid zijn opgenomen. Het IVP kent zes thema's: jeugd, overlast, geweld, diefstal, verkeer en fysieke veiligheid. In Dordrecht is het lokale veiligheidsbeleid in vergelijking met andere gemeenten zo ongeveer het meest ontwikkelde veiligheidsbeleid in Nederland. Het lokale veiligheidsbeleid heeft in het jaar 2002 zelfs landelijk als model gefungeerd.

Organisatie politie Zuid-Holland-Zuid

Naast de korpschef is er een plaatsvervangend korpschef voor de politieke bedrijfsvoering. Hij is verantwoordelijk voor de resultaatgebieden en de coördinatie tussen de geografische districten en de dienst rechercheondersteuning en de dienst uitvoeringsondersteuning. Het derde lid van de korpsleiding is het hoofd interne bedrijfsvoering, de korpscontroller. Hij is tevens verantwoordelijk voor personeel, financiën, ICT en facilitaire zaken. De korpsleiding draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het to-

tales politieproduct. Onder de korpsleiding ressorteren drie geografische districten en de diensten rechercheondersteuning en uitvoeringsondersteuning. Daarnaast functioneert de dienst ondersteuning concern en control ter ondersteuning van de bedrijfsvoering.

Aan het hoofd van een district staat de districtschef. Hij geeft leiding aan de chef van het informatie- en coördinatiecentrum (ICC), die tevens zijn plaatsvervanger is. Daarnaast geeft hij leiding aan de chef surveillance, de chef recherche en de chef beheersdienst. Binnen de surveillance en de recherche werden later coördinatoren geplaatst, als een tussenlaag.

De ondersteuning in de districten wordt verzorgd door de surveillance, de recherche, de beheersdienst, het ICC en de regionale recherche. De werkprocessen worden ondersteund door het ICC. Het ICC is de spin in het web binnen de districten. Het ICC is een gedecentreerde regionale dienst. Het houdt toezicht op zaken die binnenkomen, op de verdeling van het werk en op de bewaking van de voortgang en van de resultaten.

Ontwikkelingen in beleid

Het korps heeft in het verleden sterk ingezet op de gebiedsgebonden politiefunctionaris (GPF). En nog steeds vormt de GPF het skelet van het korps.

Het GPF-concept behelst de toedeling van verantwoordelijkheden aan de gebiedsgebonden politiefunctionaris die zo veel mogelijk zelfstandig taken uitvoert. De GPF is in uitvoerende zin verantwoordelijk voor de politiezorg in een gemeente of een deel van een gemeente. Daarmee werd er bewust voor gekozen het aantal leidinggevenden tot een minimum te beperken en de lijnen tot de directe chef kort te houden. Daarnaast werd de ondersteuning terughoudend ingevuld, er was sprake van ondersteuning op schaarste. Verantwoordelijkheid voor resultaten werd op ieder niveau weggezet.

Vanaf 1997 veranderde de sturing in het korps geleidelijk. Vanaf dat moment is er een nadrukkelijke sturing op het nakomen van afspraken. Daarmee ontstond realisme in de planvorming. Omdat deze sturing moest worden doorvertaald naar de individuele diender was het noodzaak om de aansturing en informatievoorziening te verbeteren. Er kwam ruimte voor informatie- en communicatiediensten in het korps. Het directe gevolg van deze ontwikkelingen was een beperking van het aantal districten tot drie. Sinds 2001 is er een nieuwe korpschef. Met zijn komst zijn planning en control steviger aangezet. Sturen op resultaten werd veel belangrijker.

In 2004 werd een nieuwe korpsvisie geformuleerd onder het motto: 'Samen alert werken aan veiligheid'. Deze geeft de richting aan voor de komende drie jaar. Kort gezegd wil het korps voortdurend alert zijn, de juiste resultaten boeken, professioneel zijn en soepel samenwerken binnen de eigen gelederen en met externe partners. Er is een punt gekozen op de horizon en in gezamenlijkheid gewerkt om dat resultaat te bereiken. Dit beleid vond zijn doorwerking in het gebiedsgebonden politiewerk.

Het korps heeft de volgende doelstellingen geformuleerd:

- 20 procent minder aangiften van criminaliteit in 2006 vergeleken met 2003;
- 10 procent hogere tevredenheid van burgers in 2006 (van 57 naar 67 procent, op basis van de Politiemonitor);
- aanpakken van overlastplekken;
- verbetering van bereikbaarheid, beschikbaarheid en aanspreekbaarheid.

Het korps Zuid-Holland-Zuid startte in 2004 een discussie over haar kerntaken. De politie moest een zwaarder accent kunnen leggen op veiligheid en niet zozeer op leefbaarheid. De focus moet meer komen te liggen op controle en aanpak van hinderlijk gedrag in de publieke leefomgeving. Gemeenten daarentegen zouden zich meer moeten gaan richten op de aanpak van graffiti en schone straten. Het korps is scherp gaan kijken naar haar activiteiten en voert kerntakendiscussies met openbaar bestuur en andere partners.

In het jaarplan 2004 is aangegeven hoe deze doelen worden gerealiseerd. De nieuwe aanpak van veelplegers verloopt via een bureau dat 24 uur per dag bereikbaar is. Daarnaast is er een convenant veelplegers gesloten met alle veiligheids- en zorgpartners in de regio.

Ontwikkelingen interne sturing

Aan de hand van het Beleidsplan Nederlandse Politie en de jaarlijkse Landelijke Politiebrief wordt het regionale meerjarenbeleidsplan opgesteld. Doorvertaling van het meerjarenbeleidsplan geschiedt op districtelijk niveau door middel van de districtelijke jaarplannen en op het niveau van de medewerker door middel van het individuele bijdrage beleidsplan (IBB). Naast de landelijk opgelegde thema's en prioriteiten hanteert het korps een aantal regionale speerpunten. In de werkgroep dashboard, waarin alle districten zijn vertegenwoordigd, worden regionale probleemitems be-

spraken. De regio Zuid-Holland-Zuid is op deze wijze in staat per district specifieke aandachtspunten te benoemen.

De regionale convenantafspraken omvatten vier thema's:

- de aanpak van (jeugdige) veelplegers en/of hardekernjongeren;
- de toename van het aantal verdachten waarvan een proces-verbaal wordt aangeboden aan het Openbaar Ministerie;
- registratie en tijdige en adequate behandeling van internationale rechtshulpverzoeken;
- intensivering toezicht vreemdelingen.

10.2 Beelden van de politie

Wat is het beeld van het korps in de omgeving? Er bestaan bij stakeholders uiteenlopende beelden van de politie, zowel van de politie in het algemeen als van het korps Zuid-Holland-Zuid.

Hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier van justitie in de regio Zuid-Holland-Zuid is van mening dat de politie een organisatie is die, binnen haar eigen traditie, zoekende is naar haar eigen rol.

'Meer in het algemeen is mijn beeld dat de politie gevolgen ondervindt van de discussie over het bestel en daar zelf ook nadrukkelijk mee bezig is. Men is aan het zoeken naar wat de juiste rol is van de politie binnen de maatschappij. Daarbij blijft de focus van gebiedsgebonden werken bestaan.'

Natuurlijk ligt de oorzaak voor discussies over veranderingen niet alleen bij de politie zelf, maar ook daarbuiten. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn bepalend.

'De aanslagen in Madrid hebben daarbij ook gevolgen gehad. Men kijkt nu ook naar bewegingen in de samenleving. Een stukje van de vrolijke Nederlandse samenleving is daardoor toch beïnvloed. Dat proberen we duidelijk te maken aan de burgers. Daar is de politie ook mee bezig. De landelijke politiediensten is men toch meer in gaan richten, evenals de

ationale recherche. Dat heeft onmiskenbaar zijn doorwerking naar de rest van de politieorganisatie. De focus is meer in beeld gekomen en daar houdt de politieorganisatie zich toch mee bezig. Niet alleen op hoog niveau, maar ook op de werkvloer. Daar worden mensen ook gevraagd om meer om zich heen te kijken.'

Vroeger was Zuid-Holland-Zuid volgens de hoofdofficier vooral een bestuurlijk georiënteerd korps, met de nadruk op gebiedsgebonden werk. Nu is een bewuste keuze gedaan om in opsporing te gaan investeren. De hoofdofficier signaleert ook een toenemende oriëntatie op het Openbaar Ministerie.

'Wij zien nu dat er een gezonde oriëntatie is op het Openbaar Ministerie en dat opsporing zeker als een van de serieuze taken wordt opgevat. Ook al voordat de prestatieafspraken er waren. Dat heeft volgens mij toch veel te maken met leidinggevend en met de sturing die zij bewust of onbewust willen uitzetten in een organisatie, en daar is de rol van een korpschef bepaald niet uit te vlakken, zeker gecombineerd met zijn plaatsvervanger. Als zij samen uitdragen dat zij opsporing belangrijk vinden, dan zie je dat uiteindelijk zo'n korps wat meer die kant op wordt gericht. Natuurlijk staat dit niet los van korpsbeheerder en hoofdofficier. Het is natuurlijk toch zo dat men een gezamenlijke focus heeft op wat men wil bereiken. Dan zie je naar mijn idee ook dat er een heel fatsoenlijke sturingsrelatie tussen Openbaar Ministerie en politie totstandkomt.'

De hoofdofficier typeert Zuid-Holland-Zuid als een overzichtelijk politiekorps met redelijk korte lijnen naar de rechtbank, reclassering, politie en advocatuur. Daardoor kunnen zaken snel worden aangepakt. Men probeert redelijk in één lijn te werken. De samenwerking politie en Openbaar Ministerie verloopt daarbij ook voortvarend. Men koestert het feit dat men dicht bij elkaar zit en dat men elkaar makkelijk kan vinden.

Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder noemt Zuid-Holland-Zuid een van de beste politiekorpsen van Nederland.

'Wij zijn een van de beste korpsen van Nederland, dat denken we echt.'

De korpsbeheerder roemt de chemie in de regio.

'De regio staat erom bekend dat er goed wordt samengewerkt. Dat is in de eerste plaats in de Drechtsteden het geval. Er zijn veel voorbeelden van samenwerking, van de regionale brandweer tot onze gemeenschappelijke milieudienst. We hebben goede relaties met elkaar.'

Een burgemeester geeft aan dat het beeld van het korps op het moment van dit onderzoek ernstig vertroebeld wordt door de nachtelijke escapades van enkele agenten. Hij hekelt deze kwestie. Desalniettemin is hij uitermate tevreden over het instituut regiopolitie.

'De kans dat je inteelt in kleine gemeentekorpsen krijgt is met vele honderden procenten verminderd. Je kunt een beter doorstromingsbeleid bevorderen.'

Kortom, een tevreden burgemeester, die ook tevreden is over het werk dat verzet wordt.

'Ik vind dat de politie er blijk van geeft op een redelijke manier om te gaan met de prioriteiten die vanuit diverse hoeken op hen afkomen.'

Ook is deze burgemeester erg blij met het skelet dat het korps opgebouwd heeft via de GPF. Hij geeft aan dat wanneer er echt iets aan de hand is, de politie aanwezig is. Het beeld van een andere burgemeester is dat het korps het goed doet. Maar ook dat er een gat is tussen het management en de uitvoering.

'Dat (gat) kan wel eens groter zijn dan men wil vermoeden. Daar kan men nog wel eens wat slagen maken. Men is met elkaar heel enthousiast aan de slag gegaan, maar in het district Gorinchem heeft men nog wel moeite. Zeker ook in de ICT-poot kan men nog slagen maken. Men kan ook sommige lijnen wel eens verkorten naar mijn idee. Men denkt soms wat makkelijk over bepaalde zaken.'

Raadsleden

Hoewel in district Alblasserwaard/Vijfherenlanden net bekend is geworden dat politieagenten nachtelijke uitstapjes maken, beoordelen de raadsleden

van de gemeente Gorinchem de politie als goed. Het beeld is dat de politie enorm z'n best doet. Eén raadslid verwoordt dit als volgt:

'Ik vind ook de wijze waarop ze werken, veel meer cijfergestuurd, enzovoort, met hele duidelijke beleidsplannen en jaarverslagen, bijzonder positief. Wat wij in de praktijk van de politie zien, komt ons goed voor.'

In de Hoeksche Waard zijn de ervaringen met de politie net even anders. De raadsleden van de grootste gemeente in het politiedistrict de Hoeksche Waard, Oud-Beijerland, ervaren het optreden van de politie als tweeslachtig. Dit heeft voornamelijk te maken met het optreden van de politie tijdens de, doorgaans rumoerige, weekendavonden in de dorpskern van Oud-Beijerland.

'De politie had daar ook een tweeslachtige houding. Het ene moment gebeurde er niets en kon men elkaar de koppen inslaan. Het volgende moment keek iemand scheef en zat er een diender in z'n nek.'

Een collega-raadslid vult aan:

'De ene keer was het zero tolerance, de andere keer kwam de politie alleen maar kijken. Dat is tweeslachtig beleid. Mensen weten niet waar ze aan toe zijn.'

Hoewel de raadscommissie duidelijk had ingezet op een repressief beleid, werd er door de politie slechts twee à drie keer hard opgetreden, daarna verslaptte het weer.

Deze raadsleden van Oud-Beijerland geven echter wel aan dat de politie niet van de ene op de andere dag te veranderen is. Ook zien ze dat er meer dan voorheen sprake is van overleg. De ervaring is dan ook dat de politie de laatste jaren beter luistert. Ook zijn de raadsleden redelijk te spreken over de huidige korps- en districtsleiding. Zoals de raadsleden van Oud-Beijerland aangeven is veiligheid een heel belangrijk onderwerp binnen hun gemeente. Zo krijgen ze af en toe berichten van niet goed functioneren van de politie binnen. De raadsleden tonen hier ook wel begrip voor. In hun ogen heeft de politie het gewoon erg druk. Daarom vinden ze ook dat de gemeente een belangrijke rol moet spelen in veiligheid. Echter, in tegenstelling tot Gorinchem en Dordrecht komt in Oud-Beijerland inte-

grale veiligheid nog niet echt van de grond. Volgens de raadsleden schijnt er wel iets van een integraal veiligheidsplan te zijn, maar of het functioneert? Het is in ieder geval niet besproken in de raadscommissie.

In Dordrecht is een jaar geleden de gebiedsgebonden politiefunctionaris vervangen door de buurtagent. Deze is meer specialistisch dan zijn voorganger, de GPF. Een raadslid geeft expliciet aan dit een positieve ontwikkeling te vinden. Wel maakt dit raadslid zich zorgen over de vacatures in verschillende wijken.

Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) Dordrecht

Dordrecht is in Nederland een van de meest vooruitstrevende steden als het gaat om lokaal veiligheidsbeleid. In 2002 heeft Dordrecht zelfs als landelijk voorbeeld gefungeerd. De ervaringen van de afdeling OOV met de politie zijn zonder meer positief te noemen. Zo heeft de politie zitting in het beleidsoverleg sociale veiligheid. Een beleidsoverleg waar de meest uiteenlopende onderwerpen worden besproken. In goede samenwerking komen allerlei onderwerpen aan de orde. Ieder heeft zijn inbreng. De samenwerking is goed. Een beleidsmedewerker van de afdeling OOV zegt hierover:

'De politie participeert goed. De lijnen zijn kort en ze zijn makkelijk te bereiken.'

Wat de afdeling OOV betreft zou er wel meer uit de politie zelf mogen komen. Nu is het vooral de gemeente die punten agendeert in het beleidsoverleg. Niettemin geeft de afdeling OOV aan dat de politie regionaal het initiatief genomen heeft om in samenwerking met de burgemeesters in de regio een veiligheidsconvenant te sluiten. Helaas, zo geeft de afdeling OOV aan, had de gemeente Dordrecht net haar lokale veiligheidsverhaal klaar toen het regionale convenant gesloten werd. Dat moest vervolgens als beleidskader gehanteerd worden. Af en toe voelt de afdeling OOV zich dan ook niet begrepen door de politie.

'De insteek van de politie ten aanzien van de veiligheidsverklaring was anders. Wij kennen hier wel de notie van wijkgericht werken, veiligheidsbeleid op die manier aanpakken. Waar het heel normaal is om het fenomeen wijkschouw te hebben. Dat wordt als een novum gezien, dus rapporteren we er niet meer over, maar het staat wel in ons beleid. Dan zie je in het bureaucratische systeem dat het oproept, twee keer per

jaar moet daar dan een rapportage over plaatsvinden, dan voelen we ons af en toe niet begrepen.'

De afdeling OOV geeft aan dat volgens het grotestedenbeleid de gemeente met name in de nazorg een rol moet spelen. Maar op het moment dat de gemeente wil aansluiten, ontbreekt bij politie en justitie het besef dat de gemeente mee moet werken. Achteraf krijgt de gemeente het verwijt niet mee te hebben gedaan. Vooraf werd dit echter gezien als een politie- en justitietraject. De reden volgens de afdeling OOV:

'Ik denk dat het voor een deel toch een imago is bij de politie. Wanneer je moet gaan delen is het lastig.'

Ambtenaren verkeer regionaal en lokaal

Een ambtenaar verkeer van de provincie Zuid-Holland geeft aan dat het de taak van de wegbeheerder is om te voorzien in de doorstroming. De politie doet de handhaving. Hierover wordt getracht met de politie contracten en overeenkomsten te sluiten. Binnen de regio Zuid-Holland-Zuid is er een handhavingsteam verkeer. Dat verkeershandhavingsteam heeft een projectplan, dat is in gezamenlijkheid met de wegbeheerders opgezet. Daarbij is de 'Spee-norm' heilig. De samenwerking is dat de provincie vraagt en de politie levert. De samenwerking met het korps noemt de provinciale ambtenaar verkeer zonder meer positief:

'Het korps neemt ook echt verplichtingen op zich in die handhavingsteams. Zij hebben een aantal uren ter beschikking. Met deze uren proberen zij het aantal overtredingen terug te brengen onder de tien procent.'

Een vergelijking tussen het politiekorps Haaglanden en Zuid-Holland-Zuid valt in het voordeel van de laatste uit, volgens de provinciale ambtenaar.

'In Zuid-Holland-Zuid worden we er echt bij betrokken. In Haaglanden doet de politie het eerst zelf en daarna komen wij erbij.'

Een lokale ambtenaar verkeer noemt de samenwerking met de politie goed. De politie is betrokken bij een aantal projecten via een taakaccenthouder verkeer. Ook worden met de politie afspraken gemaakt en acties afgestemd en besproken in regionale platforms.

Transparantie en monitoring kunnen beter, evenals de sturingsmogelijkheden van de politie. Zo vindt hij de samenwerking tussen een plaatselijke stichting veiligheid en de politie niet al te positief. Integrale samenwerking tussen gemeente, politie en de stichting komt moeizaam tot stand. Burgers zijn volgens de ambtenaar verkeer niet helemaal tevreden.

'Kijk ik naar de burger, dan denk ik dat de burger moe aan het worden is. Er gebeurt toch niets. Redelijkerwijze aanspraak maken op politie-inzet, maar de politie doet niets. De burger heeft niet echt het idee dat de politie er ook voor hen en met hen is.'

Medewerker verslavingszorg

Een medewerker verslavingszorg benadrukt herhaaldelijk de goede samenwerking met de politie. De samenwerking is heel direct. De politie participeert ook heel nadrukkelijk in overleggen die te maken hebben met de aanpak van veelplegers. Voor een groot deel heeft dit te maken met het bureau veelplegers. Het bureau veelplegers heeft als het ware een coördinerende rol in het geheel. De aanpak van veelplegers is bijzonder. Zo krijgt iedere veelpleger een adoptieagent toegewezen. Deze adoptieagent fungeert als een soort casemanager van de desbetreffende persoon. De medewerker verslavingszorg vindt wel dat de politie geen hulpverleningsinstelling is. De betrokkenheid van politieagenten wordt geroemd. In Zuid-Holland-Zuid is ook een aantal overleggen gecreëerd om overlastgevers in kaart te brengen en tot zorg te verleiden. Een initiatief waar de medewerker verslavingszorg ronduit lovend over is, al zijn de overleggen wel erg talrijk. 'Iedereen kent elkaar, er worden duidelijke afspraken gemaakt en we vinden elkaar.' Eigenlijk is er maar één minpuntje.

'De politie zorgt eerst voor zichzelf, daarna voor de boef en pas dan voor degenen die er omheen staan. Dat is bij hulpverleners wel eens in het verkeerde keelgat geschoten. De politie neemt wel degelijk op gelijk niveau deel aan een project.'

De medewerker verslavingszorg noemt ook de voortrekkersrol van de politie Zuid-Holland-Zuid inzake huiselijk geweld bijzonder positief.

Medewerker Raad voor de Kinderbescherming

Hoewel tussen de Raad voor de Kinderbescherming en de politie de nodige directe en indirecte overlegvormen bestaan, noemt een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming de politie een organisatie waar je moeilijk grip op krijgt.

'De politie is een moeilijke organisatie om grip op te krijgen. Het is een grote club met diverse taken.'

Niettemin karakteriseert hij de samenwerking met de politie als positief. Zowel in het jeugdpreventieteam als in het justitieel casusoverleg is de samenwerking met de politie goed. De Raad voor de Kinderbescherming merkt de beleidskeuzes van de politie op.

'Wanneer men kiest voor zware criminaliteit, dan pakt men de grote jongens op. Dat gaat dan wel ten koste van de jeugd.'

Op dit moment is dat echter niet aan de orde. De politie heeft volgens de medewerker van de Raad duidelijk in de gaten dat criminaliteitsbestrijding begint met een adequate aanpak van jeugdcriminaliteit. Ook voldoende inzet en heldere lijnen zijn belangrijk. Daar schort echter nog wel eens iets aan.

Wijkwerkers

Een wijkmanager in een probleemwijk in Dordrecht heeft goede ervaringen met de politie. De politie is betrokken bij de inwoners, werkt samen met burgers en maakt daarbij ook afspraken.

'Ik heb in mijn werk nog niet meegemaakt dat de politie op de rem trapt. Als je merkt dat anderen niet kunnen, dan is de politie bereid om de handen uit de mouwen te steken. De politie is een zeer betrouwbare partner, coöperatief in alles wat wij merken. We zitten ook redelijk op dezelfde lijn. Het is maar met één woord uit te drukken: lof.'

De wijkmanager en zijn collega bespeuren af en toe onrust binnen de politieorganisatie.

'Er is soms wat onrust over hoe zaken georganiseerd worden, intern bij de politie. Er is sprake van een permanente reorganisatie, men weet

niet altijd wat men wil. De nieuwe korpschef zorgt voor nieuwe ideeën, de wijken worden bijvoorbeeld anders ingedeeld, enzovoort. Dat levert wel eens onrust op, ook bij de politieorganisatie zelf.'

Milieuhandhaver

In Zuid-Holland-Zuid valt het werkgebied van de regionale milieudienst samen met het werkgebied van de politieregio Zuid-Holland-Zuid. Voor de regionale milieudienst is de politie een van de handhavingspartners. Beide zijn gehouden aan een provinciaal convenant.

Met de politie heeft de regionale milieudienst al jaren geleden afspraken gemaakt over de wijze waarop ze elkaar ondersteuning kunnen bieden. Een vaste werkafpraak is bijvoorbeeld het samen uitvoeren van een bepaalde categorie controles. Het oordeel van de medewerker regionale milieudienst over de samenwerking met de politie is positief:

'Het zijn gespecialiseerde mensen die daar werken en dat is een groot voordeel.'

Veranderingen in werkwijze en opstelling van de politie zijn zonder meer merkbaar, volgens de milieuhandhaver. Tot twee à drie jaar geleden was bij de politie het uitgangspunt dat iedere politieagent allround moest zijn. Nu werken er weer gespecialiseerde mensen. Aandacht voor milieu is nu geborgd in de organisatie, een aparte club met gemotiveerde mensen. Er zijn duidelijke afspraken wie wat moet doen. Het overallbeeld van de politie is positief. De medewerker van de regionale milieudienst noemt een 'betrokken politie die consequent met afspraken omgaat'. Er is vertrouwen over en weer. Hij vindt dat de korpschef veel productie levert.

'Hij knijpt volgens mij net zolang in de citroen tot het niet meer gaat. Hij produceert ook erg veel.'

Ondernemers

Het bedrijfsleven in Zuid-Holland-Zuid is in het algemeen positief gestemd over het korps. Een medewerker van de Kamer van Koophandel spreekt met warmte over de samenwerking met het korps Zuid-Holland-Zuid. Zeker wanneer hij een vergelijking maakt met de situatie in Rotterdam-Rijnmond.

'Ik vind dat de zaken er in Zuid-Holland-Zuid beter voorstaan dan in Rotterdam-Rijnmond. In Zuid-Holland-Zuid praat men niet alleen met elkaar, maar organiseert men ook zaken. Ook de betrokkenheid van ondernemers is in Zuid-Holland-Zuid veel groter dan in Rotterdam. In Rotterdam-Rijnmond doet maar zo'n twintig procent mee.'

In de regio Zuid-Holland-Zuid bestaat geen regionaal platform criminaliteitsbestrijding. Op lagere schaal zijn er wel tal van samenwerkingsverbanden.

Een voorzitter van een stichting bedrijfsbeveiliging noemt de opstelling van de politie goed. Hij krijgt zelfs inzage in de statistieken van de politie. De politie loopt met allerlei initiatieven mee en men probeert zaken op een andere manier aan te pakken. De politie heeft hierin wel het voordeel dat het initiatief van de andere zijde kwam. Door middel van een publiek-private samenwerkingsconstructie is de beveiliging van bedrijfsterreinen ter hand genomen. De politie participeert hierin. Het gevolg is dat er minder aangiftes voor het Openbaar Ministerie en minder meldingen bij de politie binnenkomen.

De vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vinden de snelle wisseling van politieagenten en het hoge aantal snelheidscontroles negatief.

10.3 Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing

10.3.1 Leidinggevendend korps

Onder de vorige korpschef was gebiedsgebonden politiezorg geïmplementeerd in het korps. De korpschef:

'Toen ik hier kwam was het korps vooral op visie weggezet. De structuur van het korps was goed, maar de invulling van die visie kon nog een slag in de goede richting krijgen, vooral door het positiespel in de wijk beter te spelen.'

Onder de nieuwe korpschef is de aandacht verlegd. Er is kritisch gekeken naar de werkwijze van de politie. Hoewel de korpschef de structuur van het korps goed vond, kreeg opsporing te weinig aandacht en lag weinig accent op het functioneren van de politie. Er moesten prestaties geleverd worden. De korpschef:

'De balans tussen de gebiedsgebonden en functionele vorm van het politiewerk was wel enigszins verstoord naar mijn mening. Er lag weinig accent op het functioneren van de politie. Ik heb getracht de afgelopen vier jaar om die balans te herstellen en naar mijn idee is dat ook gelukt.'

De aandachtsverschuiving was een wens van de burgemeesters in de regio die is uitgewerkt door de korpschef. Als eigen doelstelling heeft de korpschef de eis van een daling van de criminaliteit met 20 procent geformuleerd. Feitelijk heeft het korps in 2004 beter gepresteerd (daling van de criminaliteit met 24 procent).

De korpschef vindt dat het gebiedsgebonden concept te solistisch van opzet was. De samenleving heeft ook een aantal opvattingen waar de politie zich iets aan gelegen moet laten liggen. Zo kwam er de afgelopen jaren meer maatschappelijke druk op opsporing. Dat was aanleiding om het gebiedsgebonden concept anders vorm te geven.

Hij vindt dat de tijdsgeest vraagt om een meer repressieve aanpak en dat de politie het voor een deel over zichzelf heeft afgeroepen om met cijfers te moeten werken. Voor een ander deel is het de tijdgeest waarin de politie moet meebewegen. Hij wijst hierbij naar artikel 2 van de Politiewet:

'Artikel 2 is een fantastisch artikel dat men nooit moet veranderen. Dat artikel geeft ons de ruimte om te handelen in de tijdgeest. Dat moet ook blijven, soms meer preventie en soms meer repressie.'

Wel plaatst hij als kanttekening dat goed gekeken moet worden op welke wijze en waar dit ingezet wordt. De politie trekt zich min of meer terug op haar kerntaken. De korpschef geeft aan dat het korps momenteel overvraagd wordt. Niettemin schrijft hij niet alles af, al vindt hij wel dat er in principe weinig begrip is voor een overheidsorganisatie die zich terugtrekt. Zeker op terreinen waar mensen met de handen in het haar zitten. Beleid moet 'downsizen'. Hij vindt dat het helpt om mensen te disciplineren.

Gemeenten zijn naar zijn mening vaak de zwakke schakel in het veiligheidsbeleid. Enkele bestuurders delen zijn mening. Gemeenten zouden een grotere en creatievere bijdrage kunnen leveren aan het veiligheidsbeleid. De korpschef geeft zelf aan dat het korps wekelijks een casus in de raadscommissie presenteert waarin zaken als capaciteit, recente gebeurtenissen en incidenten gepresenteerd worden. De korpschef vindt dat de politie

werk moet maken van het communiceren met de politiek. De politiek heeft volgens hem de laatste stem.

'Je kunt het allemaal op je af laten komen en je erdoor laten verrassen. Echter, je kunt er ook dichterbij gaan zitten en zo invloed uitoefenen op beleid. Ik presenteer nu wekelijks een casus in de lokale politiek en laat zien wat het betekent voor de capaciteit. Ik laat zien wat we precies doen, laat zien wat er gebeurt. Foto's van daders en slachtoffers bij een overval bijvoorbeeld.'

In Zuid-Holland-Zuid was bij de partners weinig organiserend vermogen aanwezig om er in de praktijk iets van te maken. Dat begint nu wel meer te komen. De korpschef noemt als voorbeeld de beveiliging van bedrijventerreinen in de Hoeksche Waard.

'Langzamerhand gaat het beter. Ik merk dat de tijd ons helpt. Ik merk dat steeds meer bestuurders en het bedrijfsleven kleine stapjes willen maken en bereid zijn om activiteiten te ontplooiën. Men probeert te werken aan veiligheid.'

In het korps bestond de indruk dat een prestatiecontract een logische volgende stap was. Volgens de korpschef hebben de prestatieafspraken niet echt een nieuwe dimensie gebracht binnen het korps, hoewel hij er wel gebruik van heeft kunnen maken. Volgens de korpschef heeft de combinatie van interne en externe druk het korps verder gebracht. De systemen zijn weer eens bekeken. Hij vindt dat het korps een focus moet hebben.

10.3.2 Hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier vindt prestatiesturing een goed sturingsinstrument. Al is het volgens hem wel belangrijk hoe er met een dergelijk instrument wordt omgegaan. Als je prestatiesturing ziet als iets dat van buiten komt en waarbij je noodgedwongen een steentje moet bijdragen, dan is het volgens de hoofdofficier niet goed. Zie je het daarentegen als hulpmiddel om een beweging te ondersteunen dan is het, volgens de hoofdofficier, een prettig instrument om mee te werken en resultaten te behalen. Over sturing zegt de hoofdofficier:

'Voor sturing is nodig dat er een globaal raamwerk bestaat, waarbinnen afspraken gemaakt worden over wat we nu eigenlijk willen van de politie. Dit raamwerk is op basis van meerjarenafspraken en op basis van prioriteitsstelling zoals die door enerzijds BZK en anderzijds Justitie is uitgevaardigd. Daarnaast heb je, met name als het gaat om wat er per district wordt aangepakt, nadere afspraken die er nog gemaakt zijn in de verschillende driehoeken en zeg maar hun vastlegging vinden in de jaarplannen en de districtsjaarplannen.'

De hoofdofficier benadrukt dat hij zich niet vast laat pinnen op een cijfermatige manier van werken, maar dat hij het wel eens is met de beweging en daar ook een bijdrage aan wil leveren. Hij betreurt het dat prestatiebekostiging bij een aantal mensen op straat het beeld heeft doen ontstaan dat men het werk niet meer mag doen en alleen nog maar mag schrijven. Volgens de hoofdofficier hoort schrijven juist bij een normale uitoefening van je functie, iets dat hij als leidinggevende ook probeert uit te stralen. Alleen praten helpt niet, volgens de hoofdofficier. Hij benadrukt juist de combinatie: niet alleen meer praten, maar ook schrijven.

10.3.3 Korpsbeheerder en burgemeesters

Zowel korpsbeheerder als burgemeesters staan genuanceerd kritisch ten opzichte van prestatieafspraken.

De korpsbeheerder benadrukt de grote consensus binnen de regio over het politiekorps en prestatieafspraken. Hij is van mening dat de vraag naar veiligheid oneindig is. Daarom moet er, volgens hem, op een gegeven moment ook gezegd worden dat men binnen de gegeven middelen tot resultaten moet zien te komen. De korpsbeheerder maakt zich daarom ook alleen echt druk om de hoofdlijnen van de begroting.

'Dus ik maak mij druk om de vraag: hoe zetten we de politie in ten behoeve van justitie en gebiedsgebonden politiezorg.'

Volgens de korpsbeheerder denkt het Rijk te kunnen sturen door bureaucratische maatregelen te nemen. Hij pleit er juist voor om personeel te vertrouwen. Het Openbaar Ministerie gaat volgens hem sterk de kant uit van 'steeds meer centraal sturen'. Hier is hij het niet mee eens.

'Je ziet dat het Openbaar Ministerie verandert door dat soort processen. Ook daar wil men meer centraal sturen. Tot aan de suikerzakjes toe. Maar de hoofdofficier gaat over zijn eigen tent. Hij moet gezag hebben, mag hij dan ook nog besluiten of er nog een extra werkster mag komen? Je moet mensen een beetje positie geven, dat heet gevoel.'

De korpsbeheerder staat zeer sceptisch tegenover de intensieve landelijke sturing van de politie.

'Ik zeg wel eens: alles wat Den Haag aanraakt, verdort. Het gaat namelijk uit van een fictie dat wanneer je als rijk nu maar flink stuurt, dat je dan denkt dat het ook zo uitwerkt. Ik signaleer dat er in toenemende mate sturing plaatsvindt op onbenulligheden. Omdat bij sommigen het beeld heerst dat als men het centraal regelt, het dan ook beter gaat.'

Ook een andere burgemeester is tegen meer centrale sturing. Uit centrale sturing blijkt volgens hem de minachting van de minister voor de werkvloer. Hoewel hij erkent dat er centrale behoeften zijn ten aanzien van veiligheid, benadrukt hij dat er vertrouwen moet zijn in lokaal beleid.

Prestatiesturing vinden alle geïnterviewde burgemeesters niet ten principale verkeerd, al benadrukken ze de keerzijde van de medaille. De korpsbeheerder vindt het op zichzelf goed dat politiekorpsen worden uitgedaagd door middel van te halen prestaties. De gesloten convenanten liggen wat hem betreft ook in die lijn. Een burgemeester vindt evenals de korpsbeheerder dat afrekenen op prestaties past bij de tijdgeest. In zijn regio merkt hij ook dat de wil er is om zaken te verantwoorden.

10.3.4 Raadsleden

Wij hebben gesproken met raadsleden in Gorinchem, Oud-Beijerland en Dordrecht. Wat is hun opvatting over sturing en controle van de politie en de plaats van prestatiesturing? In Gorinchem staan de raadsleden kritisch ten opzichte van prestatieafspraken. Zo zegt één raadslid:

'Ik vind niet dat je een agent de opdracht kan geven om zoveel bekeuringen in een jaar te schrijven. Het gevolg is dat de agent op peanuts gaat letten.'

De raadsleden van Oud-Beijerland zijn gematigd positief over het fenomeen prestatieafspraken. Met cijfers laat je zien wat je doet en wat je bereikt, zo vinden de raadsleden.

'Over het algemeen vind ik het goed als men de nulmeting laat zien en kan aantonen waar ze het beter moeten doen. Ik denk dat je dan goed bezig bent (...). Ik vind het prima om prestaties neer te moeten zetten. Alleen de manier van cijfers halen, daar kan men wel naar kijken.'

Echter, men kijkt duidelijk naar het verhaal achter de cijfers. Zo stelt één raadslid de vraag in hoeverre de cijfers worden 'opgepompt'.

De raadsleden van Dordrecht zijn redelijk positief over prestatiesturing bij de politie.

'Ik vind het wel een verademing dat er doelen worden gesteld en dat wij kunnen discussiëren of die doelen goed haalbaar zijn of niet. Een aantal doelen wordt ook zichtbaar gehaald. Er hoeft maar iets te gebeuren en het gevoel van veiligheid verdwijnt weer in een gedeelte van de stad, maar ik denk toch dat er door de doelen een keerpunt is geweest. Men heeft naar mijn idee toch een veiliger gevoel. Bij Carglass moet men minder ruiten repareren. Dat is volgens mij ook een indicatie. We hebben gewoon minder gedonder.'

Zo mogelijk nog positiever is een ander raadslid:

'Nu worden er gemiddeld minder mensen neergestoken dan vroeger. Ook zo'n voorbeeld. Een van de handvatten is vanuit doelen werk beginnen. Zo kan men bewuster omgaan met de eigen veiligheid. Dat vind ik dan wel erg goed. Ik vind het goed om daar getallen aan te hangen. De omgeving vijf procent veiliger maken is een goed doel. Wat dat betreft vind ik wel dat we vooruitgaan. Ik denk niet dat het verkeerd is om met cijfers te werken.'

Er zijn ook kritische noten:

'Ik vraag me af of het helpt om alleen aantallen af te spreken. Ik vind het wel goed om scherp te stellen, eventueel zaken af te rekenen.'



10.3.5

Afdeling Openbare Orde en Veiligheid Dordrecht

Ambtenaren van de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) vinden prestatieafspraken niet verkeerd, maar het ligt wel aan de context waarbinnen ze gemaakt worden. Prestatieafspraken zien zij vooral als een 'tandje extra'. Het best te spreken zijn de ambtenaren over het feit dat de politieorganisatie geconfronteerd is met functies waar de aandacht op gevestigd moest worden.

Voor de ambtenaren van de afdeling OOV zijn de veiligheidsdoelstellingen heilig. Binnen het kader van gemaakte prestatieafspraken moet gewerkt worden aan die doelstellingen.

Ambtenaren verkeer

Een lokale ambtenaar verkeer vindt prestatiesturing een goede zaak. Dat geeft tenminste duidelijkheid. Hij vindt het zelfs jammer dat er zo weinig en te algemene afspraken gemaakt zijn. Hij heeft het idee dat er veel doelen gehaald worden, maar niet op basis van afspraken. De afspraken op verkeersgebied zijn bijvoorbeeld opgenomen in het convenant Duurzaam Veilig, waarin politie, IPO, Openbaar Ministerie en gemeente zich hebben verplicht zich in te zetten voor verkeersveiligheid. Deze afspraken zijn te algemeen, in de ogen van de ambtenaar verkeer.

Evenals de lokale ambtenaar vindt ook de provinciale ambtenaar verkeer prestatiesruiting op het eerste gezicht goed, al is het volgens hem binnen de politieorganisatie moeilijker dan elders. De belangrijkste vraag is waar op moet worden gestuurd. Hij noemt zaken als minder criminaliteit, minder verkeersovertredingen en minder gewonden. Volgens de provinciale ambtenaar verkeer is handhaving dan vaak het middel om deze doelen te bereiken.

Wijkmanagers

Een wijkmanager Dordrecht werkt zelf met prestatieafspraken en beoordeelt deze als positief. Wel waarschuwt hij voor een te grote fixatie op gemaakte afspraken. Het is goed om inzicht te hebben in het werk, maar fixatie is niet goed.

'Ik vind het goed dat je inzichtelijk maakt wat je doet, dat er transparantie is en weet wat er leeft.'

De wijkwerkers vinden het belangrijk dat er een relatie is tussen effecten en prestaties. Als die ontbreekt, is prestatiesturing verkeerd.

Hulpverlening

Een hulpverlener ziet de prestatieafspraken als een gegeven. Volgens hem is de enige strategie daarom er zo goed mogelijk mee proberen te werken. Ook op zijn eigen beleidsterrein krijgt hij er steeds meer mee te maken. Wanneer gevraagd wordt naar zijn oordeel blijkt hij genuanceerd kritisch. Prestatiesturing zorgt enerzijds voor duidelijke afspraken, anderzijds is het met name naar de toekomst moeilijk om duidelijke afspraken te maken.

'Aan de ene kant is het op zich niet zo slecht, want je maakt wat betere afspraken en de aantallen worden niet uit de lucht gegrepen (...) maar naar de toekomst kun je misschien niet altijd inschatten wat er gaat gebeuren, dan hobbelt je achter de feiten aan.'

De reclassering werkt met prestatiesturing in de vorm van realloceren en productverschuiving. Minder van het één betekent meer van het andere. Zo niet, dan komt de financiering niet rond. Over de uitwerking van prestatieafspraken:

'Ik ben er niet altijd blij mee. (...) Het is een tendens die je in de maatschappij ziet. Men moet sneller werken. Dat werkt gewoon zo tegenwoordig. Het prestatiegericht werken is niet zo erg, je zou er alleen een percentage omheen moeten hebben. Een beetje meer speling om er inderdaad nog iets leuks van te maken of zaken zorgvuldig te doen. Dat vind ik wel eens jammer.'

Raad voor de Kinderbescherming

Deze stakeholder is kritisch. Hij vindt het repressief beleid, lik op stuk en stoere taal. Volgens hem is het ook de tijdgeest. Ook de Raad voor de Kinderbescherming ontkomt niet aan een vorm van prestatiesturing. Zo moet hijzelf per jaar een afgesproken aantal contracten sluiten, taakstraffen leveren, vervolgonderzoeken doen, enzovoort. Hoewel de medewerker het op zich 'wel aardig' vindt, waarschuwt hij goed te kijken naar de wijze waarop je er gebruik van maakt. De norm moet goed zijn.

'Men moet niet te veel op productie letten, want dan haalt men het niet. Als de norm redelijk is, dan hoeft je niet zoveel te sturen op productie, want dan gaat het er eigenlijk veel meer om of de mensen het naar hun zin hebben. Zijn ze voldoende gefaciliteerd, hebben ze voldoende eigen verantwoordelijkheden? Men moet juist betrokken blijven bij het werk. Men moet niet achterover gaan zitten wanneer men de cijfers heeft gehaald of gestresst gaan worden.'

Regionale milieudienst Zuid-Holland-Zuid

Een medewerker van de regionale milieudienst is via de media op de hoogte van prestatiesturing bij de politie. Over te halen targets heeft hij zowel op zijn eigen terrein als daarbuiten echter nog niets gehoord. Het zou hem ook bevreemden, want de doelstelling van de politie heeft niets met processen-verbaal te maken, volgens hem. Nee, de samenleving moet centraal staan.

De milieudienst werkt zelf ook met afspraken. Zo moet de afdeling handhaving en veiligheid voor alle gemeenten 2800 integrale periodieke controles uitvoeren. Die controles voert de dienst op eigen initiatief uit. Hij is hier erg tevreden mee.

'Wanneer je prestatie-indicatoren hebt die je zelf kunt aansturen, zijn dat eerlijke indicatoren. Waar wij niet op sturen, zijn klachten en meldingen die worden gedaan tijdens kantooruren. Dat kunnen we niet plannen.'

Bedrijfsleven

Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven beoordelen de samenwerking met de politie positief. Prestatiesturing zou daar wel eens een rol in kunnen spelen, volgens een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven. Een andere verte-

genwoordiger van het bedrijfsleven is het slechts ten dele met de mening van zijn collega eens. Ook hij vindt dat een convenant houvast levert en ervoor zorgt dat men elkaar scherper en sneller aanspreekt. Negatief is echter dat niet alles op een duidelijke manier meetbaar is. Evenals vele andere gesprekspartners benadrukt hij dat prestatiesturing bij de politie niet uniek is.

'Het is een brede ontwikkeling van meer dan alleen bij de politie. Het is de tijdgeest, het moderne denken waar ik mijn twijfels bij heb.'

10.4 Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing

10.4.1 Organisatie en werk van de politie

Door prestatieafspraken wordt meer gehandhaafd

De korpschef vindt de prestatieafspraken niet onjuist. Vooral de verhoging van het aantal bekeuringen en staandhoudingen vallen bij hem in de smaak, omdat daarmee wordt aangegeven dat het collectieve handhavingsvermogen toeneemt.

Prestatieafspraken richten de aandacht op het belang van opsporing

De hoofdofficier vindt de meerwaarde van het convenant dat aan de vrijblijvendheid een einde komt. De hoofdofficier benadrukt dat het gaat om een minimaal pakket per opsporingsambtenaar.

'Als je kijkt naar hoeveel het per opsporingsambtenaar betekent, wat zij moeten schrijven. Dat is zo overzichtelijk. Kijk, daar mag het probleem niet echt inzitten. Het moet ook meer een aansporing zijn om meer de focus te hebben dat ook opsporing een van de belangrijke taken van de politie is en dat de hulpverlening niet gaat leiden tot een soort algeheel excuus om niets aan opsporing te hoeven doen.'

Prestatieafspraken hebben een positief effect op het politiewerk

De huidige werkwijze van de politie beoordelen burgemeesters en korpsbeheerders als positief. In de werkwijze van de politie is een verandering zichtbaar.

Prestatieafspraken leiden tot een groter taakbewustzijn

Raadsleden in Oud-Beijerland vinden dat prestatieafspraken ook verkeerde effecten kunnen veroorzaken. De cijfers hoeven voor de raadsleden ook niet per se positief te zijn. Juist transparantie en aanwijzen van prioriteiten zien de raadsleden als positieve effecten van meetbare prestaties. Volgens een van de raadsleden presteert het korps Zuid-Holland-Zuid niet eens zozeer beter, maar:

'Ik denk dat ze meer bewust zijn van wat ze kunnen doen. Meer taakbewust'

Een collega-raadslid denkt dat de politie wel degelijk beter presteert. Hij baseert dit vooral op ervaringen met het korps Rotterdam-Rijnmond. Hij spreekt van een effectief beleid.

De raadsleden van de gemeente Dordrecht benadrukken dat het regio-korps Zuid-Holland-Zuid de aantallen bijna niet gehaald had. Toch denkt een raadslid dat het allemaal wel mee zal vallen, omdat de politie 'goed in de middelen' zit.

'Ik denk dat de politie wel goed in de slappe was zit. Het lijkt wel alsof het daar niet op kan. Daarmee lijkt het alsof ze niet al te veel last hebben van allerlei prestatiecontracten.'

Prestatieafspraken bieden mogelijkheid tot leren

De korpsbeheerder benadrukt dat het korps Zuid-Holland-Zuid z'n best doet om zich niet blind te staren op prestaties, maar juist kijkt naar de burger en de leereffecten.

Prestatieafspraken leiden tot meer zaken, niet tot andere

Prestatieafspraken hebben volgens de hoofdofficier niet tot grote veranderingen geleid binnen het korps Zuid-Holland-Zuid, wel tot meer zaken.

'Over 2003 is het pakket gemeten en daar kwam uit dat we niet heel andere zaken aanpakken dan voor de prestatieafspraken. Dat beeld heb ik ook in z'n algemeenheid, we hebben alleen meer instroom gehad.'

Er zijn te veel prestatieafspraken

De korpschef vindt bepaalde zaken te ver gaan. Zo heeft hij nooit begre-

pen waarom er maar liefst veertien variabelen in het prestatiecontract zitten. Dit noemt hij 'digitalisme dat doorslaat'. Ook heeft hij het idee 'dat we op moeten passen waar we mee bezig zijn'. Over deze negatieve bijwerkingen zegt hij:

'Er is behoefte aan een kwantitatieve analyse over de afspraken om te zien hoe dossiers zijn samengesteld. We moeten niet doorslaan in convenanten, dan kan wantrouwen richting de politie ontstaan. Men verdenkt de politie dat we alleen de makkelijke zaken aanpakken.'

De departementen moeten de sturing beperkt houden en moeten dit systeem nu eens een aantal jaren vasthouden.

Ook de korpsbeheerder is voor een beperkt aantal afspraken dat kwantificeerbaar is. Ze moeten niet te zeer verfijnd worden, zodat een organisatie zich er te veel op gaat richten. Er is namelijk ook politiewerk dat niet direct te meten is.

Voor de korpsbeheerder had het aantal afspraken beduidend lager mogen liggen. Juist de pedagogische effecten vindt hij belangrijk. In dit opzicht is volgens de korpsbeheerder verbetering mogelijk.

Naast kwantitatieve zijn ook kwalitatieve afspraken nodig en benchmarking. De korpschef pleit voor het vasthouden van aandacht voor kwalitatieve zaken. De minister moet ook kwalitatieve indicatoren vastleggen om daarmee korpsen af te rekenen op hun kwalitatieve functioneren door gebruik te maken van benchmarking. De korpschef erkent wel dat er spanning zit tussen de wijze waarop korpsen kwalitatief met zaken om willen gaan en de kwantitatieve manier van meten van BZK en Justitie.

'Het is de fictie van de cijfers, men heeft cijfers nodig. Men denkt ook dat het de politiek overtuigt, maar dat betwijfel ik. De politiek is vooral incidenteel gestuurd.'

De kans op perverse effecten van prestatieafspraken is kleiner als er draagvlak is op de werkvloer. De hoofdofficier acht het zeer wel mogelijk dat er in de toekomst inderdaad strengere normen zullen komen en dus ook hogere risico's. Hij wijst hierbij naar het bedrijfsleven waar bonussen hoger zijn, maar de drive om prestaties te leveren ook. Niettemin zijn wij volgens de hoofdofficier nog lang niet in die fase beland.

'Wanneer men eisen gaat stellen die te ver verwijderd liggen van normale afspraken, dan gaat het niet goed. Daarom dient men ook draagvlak te creëren op werkniveau. Men moet zaken meten die wel te meten zijn.'

De hoofdofficier benadrukt dat inbedding van politieprioriteiten in lokale prioriteiten een opgave is voor het openbaar bestuur.

Niet alleen afspraken maken over nationale onderwerpen, maar schakelen tussen nationaal en lokaal

De korpschef vindt dat 'Den Haag' het lokale accent niet mag veronachtzamen. Men moet niet alleen op nationale zaken sturen, maar schakelen tussen lokaal en nationaal. De politie moet wel één concern worden.

Prestatieafspraken bevatten geen uitdaging

De korpsbeheerder vindt dat als de gemaakte afspraken gemakkelijk worden gehaald, ze niet werken, omdat er geen uitdaging is. Volgens een andere burgemeester wordt gestuurd op de verkeerde criteria. Het gaat niet om meer processen-verbaal, maar om minder.

'Ik begrijp wel dat dit nu even moet, maar we moeten wel ombuigen naar daadwerkelijke prestaties die we kunnen voelen.'

Liever prestatieafspraken maken over outcomes

Over de toekomst zijn burgemeesters en korpsbeheerder eensgezind. De politie moet minder processen-verbaal produceren en meer op de uitkomsten letten.

Het politieoptreden verhardt

De raadsleden in Dordrecht signaleren een duidelijke verandering in optreden van de politie met een aantal jaren geleden. De politie is harder geworden, zo vinden de raadsleden. Enkele raadsleden maken zich hier zorgen over.

'De politie kan niet altijd aangeven waarom ze zo hard optreedt. Een bon geven voor het niet dragen van een gordel kan wel, maar wanneer dit op een botte manier gebeurt, dan ontstaan er irritaties bij burgers. In toenemende mate krijgen we hier klachten over van de burgers. De

politie en de burgemeester zeggen dat dit niet waar is. Ik maak me zorgen om één aspect, namelijk om het stevige optreden van de politie.'

Voor een ander raadslid is het hardere optreden van de politie niet echt een probleem. De burgers vragen er ook om. Wel vindt dit raadslid het belangrijk om de juiste balans te vinden.

Politieoptreden wordt duidelijker en gericht

De wijkmanager in Krispijn zit al sinds de jaren negentig op zijn plek en heeft zich een aardig beeld kunnen vormen van het politieoptreden. Hij signaleert duidelijke veranderingen en ontwikkelingen.

'Ja, ik zie wel een verandering. Toen ik hier begon waren er twee wijkagenten. Dat waren echte wijkagenten. Geen bekeuringen uitdelen, omdat ze dan de relatie met bewoners zouden verliezen. Daar zie ik wel een duidelijke verandering in. Men wil nu wel een relatie met de bewoners hebben, maar men wil wel duidelijk optreden. Ze zijn geen zorgverleners, maar delen ook niet alleen bekeuringen uit. Ik denk dat ze nu wel duidelijkheid hebben.'

Prestatieafspraken leiden tot verkeerde zaken

Als het gaat over prestaties noemt de hoofdofficier het grote aantal verbaalen dat is geschreven voor belediging van ambtenaar in functie. De zittende magistratuur klaagt zelfs over de aantallen. Hij zoekt de oorzaak in de werkwijze van agenten. 'Er korter op zitten en strikter te werk gaan' brengt het risico met zich dat je meer beledigingen krijgt. Anderzijds kan het ook liggen aan de manier waarop mensen worden benaderd.

Najagen van boetes; burgertje pesten

Een burgemeester vindt dat prestatieafspraken op dit moment vooral het gevaar van getalstoestanden in zich draagt. Een collega van hem neemt zelfs het woord 'cijferfetisjisme' in de mond. Een handhavingsbeleid is voor deze burgemeester goed, maar aantallen processen-verbaal als doel niet.

'Ik vind het niet logisch om een aantal pv's als doel te stellen. Ik vind wel dat je mag verwachten dat er een handhavingsbeleid moet kunnen gelden. Ik zeg altijd: we zijn er om burgers te dienen. We moeten wel

correct het gedrag van burgers corrigeren, niet te snel verbaliseren. Het leidt namelijk ook tot incorrectheid, sommige burgers vinden het echt niet reëel hoe ze worden behandeld.'

Een andere burgemeester benadrukt dat er ten aanzien van de politie telkens hypes onderdrukt moeten worden. In het dagelijks bestuur van het regionaal college is afgesproken dat het geen 'burger pesten' wordt. Het blijft echter oppassen. Hij noemt als voorbeeld het twee processen-verbaal schrijven, terwijl één hetzelfde effect heeft.

'De burger die netjes meewerkt, krijgt er vaak nog een proces-verbaal voor legitimatie bovenop. Dat levert dan twee processen-verbaal op.'

Andere voorbeelden zijn het stiekem verbaliseren. Niettemin noemt deze burgemeester ook positieve voorbeelden, zoals het veel meer staandhouden van burgers inzake verkeerssituaties in plaats van flitsen. Wel waarschuwt deze burgemeester ervoor dat men op moeten passen dat bepaalde maatregelen die noodzakelijk zijn voor de algemene veiligheid worden omgezet in een neerwaartse acceptatiespiraal bij de burger. Veiligheidsbeleid werkt alleen wanneer er een hoge acceptatiegraad is.

Wanneer het onderwerp snelheidsovertredingen wordt aangeroerd, zijn de negatieve geluiden niet van de lucht. Een raadslid spreekt over een lucratieve plaats waar de politie vaak flits. Een plaats waar volgens de gemeenteraad absoluut geen sprake is van een gevaarlijke situatie.

'Dan zegt de politie dat ze alleen controleert op gevaarlijke situaties, maar welke definitie hang je aan gevaarlijke situaties? Die van de gemeente en gemeenteraad of van de politie (...) op de Kwakscheweg zijn enkele lussen in het wegdek en een kastje. Daar kunnen ze zien dat er regelmatig te hard wordt gereden. Dat is een lucratieve plek om te meten als jij je targets moet halen. Er moet zoveel miljoen binnenkomen. Dan is het aantrekkelijk om een bepaald punt te pakken waar men veel boetes uit kan schrijven, zodat ze maar twee of drie keer een controle hoeven te houden in plaats van twintig keer.'

Een ander raadslid:

'Ik vind niet dat je een agent de opdracht kan geven om zoveel bekeuringen in een jaar te schrijven. Het gevolg is dat de agent op penrus gaat letten.'

Ook de korpsbeheerder ziet als gevaar dat prestaties een doel op zich worden.

'Je moet ook ontzettend oppassen dat je niet in situaties verzeild raakt van er moeten zoveel bonnen komen. Die kunnen we makkelijk halen op eenvoudige zaken. Je moet het doel kunnen vertalen naar de werkvloer. En je moet ervoor zorgen dat het ook een zekere rust biedt in de prioritering.'

'Stekkie schrijven' in het verkeer

Sommige verkeersambtenaren maken zich zorgen over de toekomst.

'Landelijke eisen worden ook opgeschroefd, omdat elk korps de metingen heeft gehaald. Het is dus geen kunst om achter een stoplicht te gaan staan. Dat niveau wordt niet gemeten, maar wanneer men een prestatie moet halen is er een makkelijke en een moeilijke weg. Dus het gaat om het halen van verschillende dimensies.'

Volgens de provinciale ambtenaar verkeer is handhaving dan vaak het middel om deze doelen te bereiken. Wel benadrukt hij het gevaar van verkeerd omgaan met te halen prestaties.

'Als ik kijk naar mijn oud-collega's die nu een aantal verbalen moeten schrijven, dan denk ik: we keren weer terug naar het verleden, naar de tijd dat ik net bij de politie zat. Dat we acht verbalen schreven boven op het verkeersplein Ypenburg waar je in een kwartier klaar was voor de hele dag. Ik vind dat we uit moeten kijken dat we daar niet weer in terugvallen.'

Aan de andere kant is niets schrijven ook geen oplossing. De politieagent schrijft liever niet dan wel.

'De politieambtenaar is van huis uit ook geen schrijver. Er zijn er die het makkelijk doen, maar het is altijd het naaste klusje.'

Negatief is echter:

'Men vindt het soms belangrijker om tien controles te doen dan andere zaken aandacht te geven.'

De politie controleert volgens een provinciale ambtenaar niet te veel op snelheid.

'Het werkt gewoon op die manier. De burger accepteert het vaak als ze de reden begrijpen. Dat is heel belangrijk. Ik denk dat het met die verkeershandhavingsteams aardig gedaan wordt.'

10.4.2 Samenwerking Openbaar Ministerie

Prestatieafspraken voorkomen fluctuaties in instroom van zaken

Het prestatieconvenant heeft volgens de hoofdofficier geholpen om de kaders nader in te vullen en om de aantallen te concretiseren. Door de jaren heen waren er aanzienlijke fluctuaties in de instroom van de politie en werd een groot aantal zaken geseponeerd door het Openbaar Ministerie. De hoofdofficier wil de interface tussen politie en het Openbaar Ministerie verbeteren. Zo vindt meer kwaliteitscontrole plaats aan de poort, waardoor een overdrachtsmoment tot minder uitval zal leiden. Dit zijn vormen van sturing die ook in de relatie met de politie plaatsvinden.

Prestatienormen zijn niet onderbouwd

De hoofdofficier vindt de door Binnenlandse Zaken gestelde normen maar dubieus.

'Ons ziekteverzuim was lager dan de door BZK gestelde norm. Men volgt de BZK-systematiek, op basis van onze gegevens ontstaat een cijfer. Wij vonden dat een raar cijfer. Cijfers van het aantal staandehoudingen is een ander voorbeeld. Ook gebaseerd op normering BZK. Daar scoorden we allemaal keurig op, maar de vertaling van formules van BZK lijkt af en toe helemaal niet te kloppen.'

De prestatieconvenanten hebben volgens de hoofdofficier wel geleid tot meer zaken, een hogere instroom. Nu is wel zijn verwachting dat dit soort

effecten wat zullen afvlakken. Daarbij plaatst hij de kanttekening dat het ook afhankelijk is van de totale politieke voortgang.

Gevaar van fixatie

Wanneer de hoofdofficier gevraagd wordt naar zijn toekomstbeeld, zowel op de korte als op de lange termijn, dan zegt hij dat de discussie zich de komende tijd zal moeten richten op welke resultaten men wil zien.

'Waar men op afgerekend wil worden zal een continue bewegingsstrijd zijn. (...) de politiek stelt ook bijna altijd nieuwe prioriteiten wanneer er iets gebeurt. Landelijk ligt het nu even stil, men heeft een bepaalde focus en daar houdt men zich nog even mee bezig. Men moet wel zorgen dat mensen mee blijven gaan met die focus, maar men moet zich blijven realiseren dat men niet altijd kan blijven sturen op dezelfde dingen en dat men niet een te grote waaier moet hebben.'

10.4.3 Politiek-bestuurlijk

Prestatieconvenanten schieten over hun doel heen

De korpsbeheerder is van mening dat iedereen zich moet blijven afvragen of dat wat bedacht is, ook feitelijk uitvoerbaar is. Hij is van mening dat 85 procent van het politiewerk 'huis-, tuin- en keukenwerk' is. Er gebeuren weinig spectaculaire zaken. Waar altijd ruzie over is, is de resterende 15 procent. De minister zou niet over die 85 procent moeten willen gaan, zo vindt de korpsbeheerder. Zijn mening is dat met bijpraten meer wordt bereikt.

Prestatieafspraken zijn voorbode van meer landelijke sturing

De korpsbeheerder geeft aan dat men landelijk denkt te kunnen sturen door het nemen van een aantal bureaucratische maatregelen. Voor de regio Zuid-Holland-Zuid heeft het ministerie een accountmanager aangesteld. Deze accountmanager heeft twee keer per jaar gesprekken met de korpsleiding over de voortgang. De korpsbeheerder vindt dit soms iets te ver gaan. De korpsleiding is niet in dienst van de minister, maar in dienst van hem. Effecten zijn er voldoende te noemen, volgens de korpsbeheerder. Een bedigend rapport zit nog steeds heel hoog.

'Iemand van het Rijk was hier in de zomertijd een keer gekomen in het korps. Op basis van dat gesprek was de conclusie dat wij het niet best hadden gedaan. Dan breekt hier de pleuris uit, want wij zijn een van de beste korpsen van Nederland. Wij waren het eerste korps dat hiertegen in opstand kwam. Dat vonden ze absoluut niet leuk. Het korps was echt zwaar beledigd. Want het komt allemaal keurig in de krant: Zuid-Holland-Zuid heeft niet goed gepresteerd. En je ziet dan dat alle bilateralen plaatsvinden in samenwerking met BZK en dat dat toeneemt. Het zijn voorboden dat de centrale sturing moet worden versterkt.'

Informatie is onvoldoende voor politiek-bestuurlijke sturing op lokaal niveau

De politie doet naar eigen zeggen veel moeite gemeenteraden en raadscommissie adequaat van informatie te voorzien en met ze in discussie te gaan. Toch zijn er kritische geluiden.

De raadsleden van de gemeente Gorinchem zijn minder te spreken over de informatievoorziening vanuit de politie. Vergeleken met andere onderwerpen vinden de raadsleden dat ze over politieaangelegenheden slechter geïnformeerd worden. De raadsleden moeten zelf naar informatie zoeken. Wel presenteert de politie eenmaal per jaar haar beleidsplan in een raadsvergadering en worden ze eenmaal per jaar uitgenodigd bij de bespreking van het jaarplan. Desondanks voelen de raadsleden van Gorinchem zich serieus genomen door de politie.

Ook in Oud-Beijerland zijn de mamps verdwenen. Raadsleden krijgen geen kwartaalcijfers meer, alleen een jaarplan en een verslag. Daarbuiten komt de politie zo af en toe nog wel eens met cijfers, maar dat zijn vooral standaardlijstjes volgens de raadsleden. Niettemin beseffen de raadsleden dat het in Oud-Beijerland in vergelijking met grote steden erg veilig is.

Raadsleden hebben onvoldoende invloed op de politie

Ook de raadsleden van Oud-Beijerland vinden de politie meer open en makkelijker in de omgang dan vroeger, maar zij hebben de indruk dat de politie niet luistert naar de prioriteiten van de gemeente. Zoals ook in Gorinchem het geval, wordt één keer per jaar in aanwezigheid van de districtschef over het jaarplan gesproken. De raadsleden maken op zo'n moment de prioriteiten kenbaar. Tot groot ongenoegen zijn de aangegeven prioriteiten echter nergens meer terug te vinden. Een raadslid zegt hierover:

'Als ik terugkijk in het jaarverslag zie ik het nergens vermeld. Waar is het dan voor? De politie heeft zijn eigen beleidslijn uitgezet met targets en doelen. Wanneer wij echter aangeven wat ze wel en niet kunnen doen dan wordt dat niet gedaan. Hoeveel invloed hebben wij nog om de politie te sturen?'

Een Oud-Beijerlands raadslid vindt dat het administratieve proces bij de politie moet worden ingeperkt. Over de voormalige burgemeester zijn de raadsleden inzake politieonderwerpen niet te spreken. Ze werden niet geïnformeerd door de burgemeester en hij was snel geïrriteerd. Ook de voorlichting van de politie laat te wensen over.

De raadsleden van de gemeente Gorinchem ervaren vooral invloed op de gebiedsagent.

'Ik denk dat je vooral op de GPF'er directe sturing kunt uitoefenen. Dat je signalen serieus genomen worden. Invloed op de normale surveillance? Ik vraag me af in hoeverre we daar echt invloed op uitoefenen.'

Ook raadsleden in Dordrecht geven aan weinig invloed te hebben op het reilen en zeilen van de politie. Hoewel ze dit allemaal logisch en verklaarbaar vinden, vinden ze het wel lastig, omdat de raadsleden willen dat er gereageerd wordt op de lokale problematiek. Evenals in de andere gemeenten krijgt de Dordtse raadscommissie jaarplannen en verslag toegezonden. Eén keer per jaar is er overleg met het Openbaar Ministerie, de politie en de directeur Veiligheid van de gemeente. De raadsleden van de gemeente Dordrecht vinden dat men qua beleid en prioriteiten zaken bespreekbaar moet kunnen maken. Eén raadslid verwoordt dit als volgt:

'We moeten vanuit de raad ook wel iets kunnen doen. Wanneer we als leek aangeven wat de zwakke punten zijn, zoals jeugdzorg, dan kunnen we hier wel wat aan doen. Als je vindt dat beleid naar elkaar toe moet groeien, dan vind ik dat je in de positie moet zijn om dit aan te kunnen geven. Ik hoef niet van uur tot uur te bepalen waar men op moet letten. Veel klein leed is groot leed. Dat leidt namelijk tot irritaties. De politie moet hier wel aandacht voor hebben.'

De houding van de burgemeester inzake politiebeleid karakteriseren de raadsleden vooral als 'achteraf informeren op een correcte wijze'.

Cijfers alleen zijn onvoldoende voor sturing, dialoog is wenselijk

Een burgemeester vindt de cijfermatige terugkoppelingen van de politie niet echt waardevol. Hij besteedt er in ieder geval niet overmatig veel aandacht aan. Het gesprek met een GPF, dat is pas belangrijk. De GPF licht speerpunten toe waar de gemeenteraad dan weer op in kan zoomen, en dat ook doet. Terugkoppelen is duidelijk meer dan cijfers alleen, voor deze burgemeester.

10.4.4 Lokaal veiligheidsbeleid

Lokaal veiligheidsbeleid is meer dan bonnen schrijven

Ambtenaren OOV vinden dat de prestatieafspraken binnen de context van veiligheid moeten werken. Grote aantallen bonnen schrijven zegt niets over een toename van veiligheid. Subjectieve veiligheid bereik je daar niet mee.

Politie heeft moeite de regie los te laten

De afdeling OOV van de gemeente Dordrecht noemt het regionaal handhavingssconvenant als voorbeeld dat de politie nog wel eens de regie wil pakken. De afdeling merkt dat ook nadrukkelijk. Dit is onder andere een gevolg van de prestatieafspraken, zo denkt een medewerker van de afdeling OOV. Maar of altijd de juiste oplossing gekozen wordt, dat betwijfelen ze.

'Onze korpschef legt prioriteit bij het jongerenwerk en levert daarom een blik agents om jongerenproblematiek aan te pakken. Zonder te weten of dat ook de juiste oplossing is.'

'Het imago is belangrijk. Wanneer je moet gaan delen is het lastig.'

Prestatieafspraken doorkruisen niet het gemeentelijk beleid.

De afdeling OOV heeft niet echt last van landelijke prestatieafspraken. Want het gaat de afdeling toch om lokale zaken en dat gaat allemaal best goed. De medewerkers van de afdeling geven aan heel gunstige cijfers over het afgelopen jaar te hebben gescoord. Zo is het aantal aangiften gemiddeld met 17 procent gedaald, maar komt dat door de prestatieafspraken, buurtverenigingen of veelplegers of zit het toch in het preventiebeleid van deze gemeente? Prestatieafspraken doorkruisen niet het gemeentelijk beleid.

Oriëntatie op kerntaken leidt tot discussies over taakafbakening

Enige tijd geleden heeft er een discussie plaatsgevonden over de taakverdeling en accenten tussen gemeente en politie. De ambtenaren OOV noemen als voorbeeld de voorlichting op scholen in het kader van het korpsmotto 'kennen en gekend worden', een project waar de gemeente op dit moment aan meewerkt. De ambtenaren OOV tekenen aan dat voorlichting in dit kader een taak van de politie is. Het ziet er echter naar uit dat het in de toekomst zal verdwijnen, omdat de politie geen capaciteit vrij wil maken. Van de politie zou de gemeente het over moeten nemen, maar dat ziet de gemeente niet als haar taak.

De wijkwerkers signaleren tot nu toe geen gaten in samenwerkingsverbanden, maar ze geven wel aan dat discussies daaromtrent spelen. Niet direct in de zin dat er gaten zullen vallen, maar meer een prikkel voor anderen om het verder op te pakken. Wel geeft een van de wijkwerkers aan dat de politie 'alle zeilen bij moet zetten' om bij overleggen te komen. Niettemin zegt hij:

'We maken afspraken met ze en ze komen die afspraken ook na.'

Politie tracht halen van targets met wijkgericht werken te combineren

In de wijk Krispijn wordt goed en slim samengewerkt met de politie als het gaat om te halen prestaties. Een medewerker van het wijkbureau geeft hiervan een voorbeeld:

'De politie voert als prestatie vreemdelingencontrole. (...) Koppel het aan onze plannen om kamerverhuur te bestrijden, dan past het ook in onze prioriteit. (...) In deze wijken komen zaken bij elkaar. Wij komen vaak samen tot dezelfde conclusie, zoals bijvoorbeeld kamerbewoning. Dan komt de politie met prestaties. Die moeten ze toch leveren en dan willen ze het wel inzetten op de overlastgebieden.'

Het is, volgens de wijkwerkers, niet zo dat de politie in december plousseling om de hoek staat en mensen dan willekeurig een bon geeft. Ze koppelen het aan ons beleid, zo geven ze aan. Soms worden knelpunten in de wijk aangekaart door bewoners of derden. De taak van de wijkwerkers is dan om de problemen aan de politie voor te leggen. De politie maakt vervolgens een koppeling met te leveren prestaties.

10.4.5 Verkeer

Prestatieafspraken over verkeer leiden tot meer aandacht voor verkeer

Met de handhavingsteams is er meer handhaving gekomen. Hoewel de samenwerking op lokaal niveau goed is, kan de opstelling van de politie, volgens deze ambtenaar, nog wel verbeteren:

'Wat de politie zelf doet is wat ondoorzichtiger. De politie voert zelf ook de nodige acties uit. Dat wordt binnenskamers bij de politie bedacht en uitgevoerd. Daar vindt weinig terugkoppeling, rapportage en afstemming over plaats richting de regio. Hoewel ik daar geen last van ondervind, bereiken we geen win-winsituatie.'

Een provinciale ambtenaar verkeer ervaart het prestatieconvenant als een bijstelling van bestaande praktijken. Let wel: een verbetering na wat er in de periode vanaf de reorganisatie is geweest.

'Verkeer werd toen vreselijk onderbemand en had geen prioriteit. Dus wat dat betreft... gericht op handhaving. De prestatiecontracten zijn goed.'

Anderzijds signaleert hij wel dat de werkzaamheden die de politie verricht bij ongelukken minder worden, dus toch verarming.

Voor de toekomst verwacht hij weer een bijstelling van de afspraken op het beleidsterrein verkeer. Op termijn is het volgens hem juist de kunst om een lager niveau van handhaving in te zetten op wegen die onderhoud nodig hebben, waardoor ook misschien de prestatiecontracten op een ander niveau gesteld moeten worden.

'Dus het beste is dat je aangeeft dat het aantal verbalen dat je moet halen of het aantal uur ook op andere wegen ingaat zetten waar je een lagere opbrengst zal hebben, maar waar je wel hoge uitschieters en gevaarlijke punten naar beneden kunt brengen.'

Verkeershandhaving beïnvloedt het gedrag van burgers

In de omgeving van de gemeente Gorinchem is een pilot gaande met het verkeershandhavingsteam. Dit team heeft een vaste doelstelling en communiceert daar open over. Met elkaar proberen ze te sturen en een opti-

mum bereiken. Een beleidsmedewerker verkeer vindt het positief dat het VRT er is en merkt de effecten ook op.

'Objectief gezien zie ik een trendbreuk in de ongevallencijfers. Nu is dat natuurlijk moeilijk te relateren aan die acties, maar gevoelsmatig (...) ik merk dat burgers hun verkeersgedrag daarop afstemmen. Burgers weten dat er gecontroleerd wordt en dat de pakkans groot is. Dat heeft positieve invloed. (...) Mensen zien dat de politie aanwezig is en dat heeft effect.'

De lokale beleidsmedewerker geeft nadrukkelijk aan dat het belangrijk is dat de prestatie geen doel op zich wordt. Hij geeft hierbij als voorbeeld de parkeerwachters, waarbij volgens hem het doel is dat burgers netjes betalen.

'Het doel is dat burgers netjes geld in de meter gooien en als middel worden daar bonnen voor geschreven.'

Een ander punt waar de ambtenaar vaak mee wordt geconfronteerd is dat door de politie wordt geschermd met prioriteitenstelling.

'Dat er te makkelijk gezegd wordt: 'dat heeft voor ons geen prioriteit dus daar gaan we niet mee aan de gang'. Anders gezegd: verkeer en parkeren worden steeds belangrijker items onder burgers. De druk op wegen en parkeerfaciliteiten groeit en daarmee ook het misbruik. Verkeersovertredingen, vooral kleine ergernissen, geen ongevallen. Dat wekt veel ergernis bij de burger. De politie zegt echter dat ze het niet als prioriteit hebben om daar tegen op te treden.'

Een probleem is nog altijd de tweede fase van het convenant Duurzaam Veilig, aldus de beleidsmedewerker verkeer.

'In de tweede fase zit de rol van de politie met betrekking tot handhaving (...) het eeuwige strijdpunt is dat de gemeente Gorinchem en zij op sommige punten geen medewerking krijgen van de politie en het Openbaar Ministerie. De politie en het Openbaar Ministerie geven geen voorrang aan handhaving in 30-km-zones. Zo werken gemeente en handhavers elkaar dus tegen.'

10.4.6 Jeugd en jeugdige veelplegers

Meer aandacht van de politie voor jeugd en samenwerking

Een hulpverlener ziet als positief effect dat het aantal processen-verbaal dat de politie opmaakt, toeneemt. Zijn conclusie is dan ook dat de politie Zuid-Holland-Zuid een actiever beleid richting jeugd heeft. Er wordt meer geïnvesteerd, niet alleen door de politie, maar ook landelijk.

Wel vindt de hulpverlener dat jeugd weer een specialisme moet worden bij de politie. De ervaring is nu veel te verbrokkeld binnen het korps, met als gevolg dat de kwaliteit is afgenomen. Wel is de hulpverlener erg te spreken over het jeugdpreventieteam en het ketenoverleg. Soms duurt het even, men heeft tijd nodig om te leren gaan met nieuw beleid. De politie is echter wel aanspreekbaar en wil eerder samenwerken dan het Openbaar Ministerie.

Prestatieafspraken over doorlooptijden kunnen doorschieten

De Raad voor de Kinderbescherming heeft met politie en Openbaar Ministerie convenanten afgesloten over de doorlooptijden jeugd en veelplegers. Hoewel de doorlooptijd bij de politie langer is dan bij Openbaar Ministerie en Raad, is de uitwerking positief. Alles overziende is er volgens de medewerker van de Raad voldoende inzet en veel positieve wil bij de politie. Hij ziet het gevaar van scoringsdrift.

'Op zichzelf is met scoren niets aan de hand, maar men moet niet alleen op korte termijn willen scoren. Het Openbaar Ministerie scoort ontzettend in doorlooptijden. Dat is leuk, maar men scoort op doorlooptijden zonder overleg met de partners, zonder afstemming, dan heb je zaken snel afgehandeld. Soms is dat wel goed, omdat het lik op stuk is, maar je hebt je partners wel nodig. Het Openbaar Ministerie moet wel kijken wat er aan de hand is. Soms gaat het ten koste van de minderjarige, omdat men te snel wil afhandelen. Als een jongere wordt weggezet in een jeugddetentie, terwijl hij eigenlijk een beetje zwakbeगाafd is, dan is dat zielig en moet dat niet kunnen.'

Een hulpverlener weet uit ervaring dat er wisselend aandacht is voor bepaalde zaken. Dan weer voor winkeldiefstal, dan weer fietsdiefstal, vroeghulpen en dergelijke. Plotseling ziet hij soms een groot aantal politieagenten lopen. Dit roept vraagtekens bij hem op over de rol van cijfers. Het ligt

er volgens hem maar net aan waar je je op richt. Het is moeilijk om te zeggen of cijfers wel altijd eerlijk zijn.

10.4.7 Milieu

Geen effect van prestatieafspraken merkbaar

Uit vroeger jaren kent een medewerker van de regionale milieudienst een voorbeeld van een agent bij de waterpolitie, die zei dat hij een probleem had. Hij moest nog vijftig processen-verbaal maken, maar hij zag 's nachts helemaal niets. Dus kon hij zijn doelstelling niet halen. Dat is volgens de medewerker van de milieudienst een voorbeeld van hoe het niet moet. Nu merkt de medewerker van de milieudienst echter niets van een verandering bij de politie.

'Er meer bovenop zitten en sneller schrijven? Daar merk ik niets van. Het is niet zo dat ze afwijken van de werkafspraken die wij hebben gemaakt omdat ze meer pv's moeten schrijven.'

Natuurlijk kent hij de berichten over perverse effecten van prestatieaansturing, maar hij merkt er niets van in zijn werk. Op andere terreinen, zoals snelheidscontroles en belediging van een ambtenaar in functie, merkt hij wel effecten, maar hij vindt deze volkomen terecht. Het werkt. Het bevordert de verkeersveiligheid.

10.4.8 Bedrijfsleven

Weinig verandering als gevolg van prestatieafspraken

Het voordeel van het maken van afspraken is volgens een stakeholder uit het bedrijfsleven dat het de politie dwingt om de gemaakte afspraken na te komen. Wanneer het niet goed gaat, kan het bedrijfsleven de politie daarop aanspreken in de verschillende samenwerkingsverbanden. Belangrijk vindt hij dat de gemaakte afspraken ten dienste staan van de te halen resultaten. Zo moeten ze niet botsen met landelijke convenanten.

Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven hebben niet de indruk dat er een koersverandering bij de politie optreedt of een terugtrekken op kern-

taken. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven merken dat er de laatste tijd niet veel wordt ingebroken. Ze krijgen ook inzage in politierapporten waaruit dat blijkt. Niettemin geven zij aan dat dit weinig zegt. Er is meer nodig dan alleen kale cijfers.

'Wat gebeurt er nu, de cijfers zeggen dat er niet veel wordt ingebroken in bedrijventerrein, winkelcentra, woonwijken. En toch kan het ergens onrustig zijn. Maar dat haal je niet uit politiecijfers. Dat haal je echter wel uit een goed overleg. Dat weet men en die informatie moet je activeren en met elkaar delen. Waarom doen ondernemers geen aangifte? Omdat men het idee heeft dat het niets uithaalt. Wanneer er iets gebeurd en er wordt melding van gemaakt, rapporteer dat nog eens terug naar betrokkenen.'

Midden- en West-Brabant

11.1 Midden- en West-Brabant in het kort

Regio

De politieregio Midden- en West-Brabant heeft ongeveer een miljoen inwoners en omvat 26 gemeenten. Het heeft een gevarieerd en uitgestrekt werkgebied met stedelijke gebieden en landelijke gebieden.

Korps

Het korps is georganiseerd als een *matrix*, met een indeling in districten en hoofdprocessen. Onderscheiden worden Intake en Service, Opsporing, Noodhulp, Handhaving en Bedrijfsvoering. Processen hebben een proces-eigenaar die toeziet op het functioneren en de kwaliteit van de processen. De basispolitiezorg is georganiseerd in vier districten: Breda, Bergen op Zoom, Oosterhout en Tilburg. Deze districten zijn onderverdeeld in basisteams. De districten worden ondersteund door de divisies Recherche en Operationele Ondersteuning voor directe ondersteuning van het politiewerk en door de divisies Beheersondersteuning en Sturingsondersteuning voor beheer en beleid.

Strategisch beleid

Recent heeft het korps een nieuwe visie geformuleerd voor de koers tot 2010, getiteld 'Zien naar 2010'. De burger staat centraal. Gebiedsgebonden werken blijft bestaan. Op het gebied van sturing wordt een omslag zichtbaar; van 'decentraal tenzij' naar 'centraal tenzij'. Het korps gaat in de richting van meer centrale sturing en centrale regie in een streven naar meer eenduidigheid en meer samenwerking tussen de verschillende districten. Binnen de landelijke en regionale kaders is ruimte voor lokale en districtelijke speerpunten. Er zijn nog geen regionale speerpunten, maar er zijn wel speerpunten die alle districten in hun jaarplannen hebben benoemd. Deze speerpunten worden centraal gemonitord. Daarnaast hebben districten eigen speerpunten. In de toekomst zullen er wel regionale speerpunten worden benoemd, zo is de verwachting. De wijkagent en de wijk blijven belangrijk. Er blijft ruimte voor een plaatselijke invulling van de taken door de verbinding te houden met de wijk en met de leefomgeving, maar

binnen een meer eenvormige en centrale sturing. Kernbegrippen zijn: 'burgergericht', 'resultaatgericht', 'flexibel en eenduidig'.

Het korps wil zijn ambities realiseren door:

- professionele medewerkers;
- inspirerend leiderschap;
- sterke centrale regie;
- aansturing in een netwerk (geografische sturing vanuit de districten en functionele sturing vanuit de hoofdprocessen);
- ondersteunend informatiemanagement;
- dienstbaar beheer (kleding, materieel, enzovoort is niet leidend, maar moet ondersteunend zijn aan het operationele werk);
- herkenbaar imago.

Interne sturing

Het korps Midden- en West-Brabant heeft forse veranderingen doorgevoerd in de beleidscyclus in het streven de administratieve lasten en de hoeveelheid papier te reduceren. De beleidscyclus bestond tot voor kort uit jaarplannen, twee tussentijdse managementrapportages om de vier maanden en een jaarrapportage.

Het korps werkt met het IGP-concept (informatiegestuurde politie). Op teamniveau, districtsniveau en korpsniveau zijn daartoe operationele overleggen ingericht waar de stand van zaken op de speerpunten wordt besproken.

Maandelijks vindt er een (informeel) voortgangsgesprek plaats tussen districtschef en korpsleiding. Periodiek is er een P&P-overleg (processen en programma's) waarin de proceskant van de organisatie met de korpsleiding wordt besproken. Daarnaast is er tweewekelijks een korpsmanagementteamoverleg (KMT) en een operationeel korpsmanagementteamoverleg (OKMT). Tevens zijn er nog de reguliere managementgesprekken.

Op districtsniveau worden in overleg met de teams districtelijke jaarplannen gemaakt. Deze jaarplannen worden opgesteld binnen het regionaal kader, de visie van het korps en andere regionale afspraken (bijvoorbeeld de verdeling van de convenantnormen over de districten).

De tussentijdse managementrapportages zijn globale afwijklingsrapportages, waarbij aan de hand van cijfers wordt gekeken of men nog in het 'groen' zit. Met een regionaal dashboard worden de vorderingen van de districten en de teams op de speerpunten en de prestaties voor het conve-

nant bijgehouden en inzichtelijk gemaakt. Het dashboard werkt met prognoses op basis van extrapolatie. Als de doelstelling dreigt te worden gemist, kleurt het vakje van groen naar rood.

De normen van het regionale prestatieconvenant (verdachten Openbaar Ministerie en staandehoudingen) zijn sinds 2004 regionaal verdeeld over de vier districten op basis van de productieaantallen van het jaar 2003. Districtschefs tekenen met de korpschef een prestatiecontract, waarin prestaties uit het convenant worden vertaald, maar ook normen voor de bedrijfsvoering. Aan het halen van de afspraken in het prestatiecontract zit een extra financiële uitkering voor het district verbonden (prestatiebeloning). Binnen districten worden de te behalen resultaten doorberekend tot op het teamniveau. Een vertaling van de teamprestaties naar individuele prestaties op medewerkerniveau vindt bij enkele teams in de regio plaats.

11.2 Beelden van de politie

Hoofdofficier van justitie

De hoofdofficier vindt het korps in operationeel opzicht sterk. Het korps voldoet aan de eisen van het prestatieconvenant, zonder te vluchten in het aanleveren van 'kleine zaken'. Het korps brengt veel zaken aan voor de meervoudige kamer, dus met geprioriteerde delicten. Er is, in tegenstelling tot veel andere korpsen, ook nog capaciteit over voor de georganiseerde middencriminaliteit en de zware criminaliteit. Tegelijkertijd slaagt het korps erin een goede verbinding in stand te houden met de wijken en problemen in de buurt. Het korps staat voor een brede politietaak, voor zowel gebiedsgebonden werken als voor opsporing.

Een zwak punt vindt hij de informatievoorziening en de analyse van de criminaliteitsontwikkeling. Die zijn nodig om projectmatig inspelen op actuele trends en ontwikkelingen mogelijk te maken. Dat geldt eigenlijk voor de gehele Nederlandse politie.

Korpsbeheerder en burgemeesters

De korpsbeheerder is niet echt gecharmeerd van bureaucratische ingewikkelheden en formaliteiten. In de regionale driehoek overheerst pragmatisme; de deelnemers zien elkaar vaak en problemen worden open besproken en snel afgewikkeld.

Het referentiepunt voor de korpsbeheerder is de betekenis voor de veiligheid en de burger. Hij staat achter de filosofie van 'Zien naar 2010', waarin de burger centraal staat. De korpsbeheerder kan zich goed vinden in de managementstijl van de korpschef, die mensgericht en informeel is en gericht op duidelijkheid in de organisatie en snel beslissingen nemen.

Een burgemeester van een middelgrote gemeente spreekt van positief ingestelde politiemensen. Hij vraagt zich echter af of het korps niet te veel overhead heeft, te veel mensen in de ondersteuning en te weinig in de teams op straat. Wat hij mist in het korps is een adequate diagnose van trends in criminaliteit en openbare orde in zijn gemeente.

'In hoofdlijnen kennen we die uiteraard wel, want daar is de gemeente klein genoeg voor, maar in detail weer te groot om dat allemaal in de vingers te hebben. Dus dit soort analyses zijn nodig. In mijn beleving valt er nog heel veel te verbeteren om het werk op de straat te verbeteren. Dus ik heb per saldo een voldoende tot een 7 als rapportcijfer, zoals ik het ervaar.'

Raadsleden

Raadsleden hebben doorgaans een positief tot gematigd positief beeld van de politie. Het korps wordt gezien als open en constructief. De politie heeft veel zaken op haar bordje gekregen. Zij is het afvalputje van de samenleving. Zij doet noodgedwongen meer dan zij zou moeten doen en heeft weinig tijd voor hulpverlening. De administratieve druk is toegenomen. Veelgehoorde klachten zijn het gebrek aan aanwezigheid van de politie op straat, de zichtbaarheid en de bereikbaarheid, juist voor de kleine criminaliteit. Sommige raadsleden vinden dat de politie er vooral is voor repressie. Deze raadsleden zien een kleine verandering in de koers van het korps.

'We zien wel een verandering, maar het is wat dat betreft net een olie-tanker: als je wilt dat ie een klein beetje van koers wijzigt, dan moet je verschrikkelijk hard aan het roer draaien. En we zijn op dit moment twee graden de goede kant op, maar we hebben nog een flink stuk te gaan.'

Andere raadsleden zien de politietaken breder. Zij vinden de huidige koers een correctie op het te veel doorslaan in de richting van preventie en hulpverlening.

'Het wokken met de buurtagent ja, dat zijn natuurlijk allemaal leuke activiteiten, evenals voorlichting op scholen, maar dat kan ook door een ander gedaan worden. Maar dat is naar mijn idee niet de rol van de wijkagent. De wijkagent moet gewoon op de straat aanwezig zijn. Het blauw moet op straat en het moet gezag uitstralen.'

Dat de politie met de verkeerde dingen bezig was, had veel te maken met sturing van bovenaf. Met de middelen die de politie heeft, doen zij hun werk goed.

Maatschappelijke stakeholders

De marechaussee vindt het korps een geoliede machine die flexibel is en altijd klaarstaat als er een beroep op haar wordt gedaan. De samenwerking is informeel en verloopt goed. Het korps is een betrouwbare partner. Er bestaan geen convenanten, maar men weet elkaar goed te vinden.

Ook de Efteling is zeer tevreden over de samenwerking met de politie. Zij is 24 uur per dag beschikbaar en houdt zich nauwgezet aan de gemaakte afspraken. Wel vindt onze gesprekspartner dat op managementniveau te veel wisselingen plaatsvinden bij de politie, zodat de aanspreekbaarheid afneemt. Hij verbaast zich over de bemoeienis van ministers met operationele zaken.

'Als mijn bestuursvoorzitter zich gaat bemoeien met aanhoudingen, doe ik iets niet goed. Iedereen wil maar zaken veranderen, wat voor zin heeft dat nou? De echte man met de blauwe pet, de straatagent die heeft er zo veel last van. Deze mensen laten zich niet horen, omdat ze lamgeslagen zijn.'

Handhavers op het gebied van verkeer vinden dat het korps moeite heeft zijn afspraken uit het convenant met de landelijke verkeersofficier na te komen. Het verkeershandhavingsteam van de politie is nog niet op sterkte. Wel werkt het team op de afgesproken wijze, maar de ontwikkeling verloopt moeizaam. Het team heeft een imago probleem binnen het korps.

Een regionale misdaadverslaggever vindt het een complexe organisatie vanwege de structuur, de taakopdrachten, de 24-uursbeschikbaarheid en de wijze waarop wordt gewerkt. Daarbij staat de politie onder druk. Het probleem is dat de politie een product heeft dat zich moeilijk laat meten, ondanks alle monitoren, onderzoeken en audits. Emotie speelt een grote

rol. De politie is zich bewust geworden van haar imagoprobleem. Hij vindt dat de politieleiding de laatste jaren de teugels heeft aangetrokken als het gaat om het imago van de politie. Er wordt echt hard opgetreden tegen agenten die hun boekje te buiten gaan. De opstelling naar het publiek toe is kordater en krachtiger geworden. Politie mensen moeten weer netjes gekleed gaan. Er is een soort correctheid in de korpsen binnen gesloten, gekoppeld aan een toch wat strenger optreden. De politie pikt niet zoveel meer.

Een probleem, zeker voor de journalistiek, is om te controleren wat er gebeurt bij de politie. Dat komt door de verdergaande professionalisering en het optruigen van de afdeling voorlichting van de politie. Het wordt voor journalisten steeds moeilijker om buiten de afdeling voorlichting door te dringen in de politieorganisatie. Er bestaat binnen de politie een sfeer van 'liever niet praten met journalisten'. Dat is een kwalijke ontwikkeling.

Bureau Jeugdzorg heeft veel contacten met de politie, zowel op de werkvloer als op beleidsniveau. Met de zorgcoördinator is een goed contact en vindt veel informatie-uitwisseling plaats. Het beeld van de samenwerking en van de opstelling van de politie is positief. Wel ziet men verschillen in werkgebieden en in de werkwijze van teams. In Tilburg bestaat een samenwerkingsafspraken.

De Kamer van Koophandel vindt het korps een goed functionerend korps, dat een rapportcijfer van een 6,5 verdient. Redelijk dus. Het korps is niet langer een geïsoleerde organisatie die zich weinig gelegen laat liggen aan maatschappelijke doelstellingen. De korpschef beseft dat het korps onderdeel uitmaakt van de samenleving en pakt signalen op en handelt daar naar. Het korps doet mee aan het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding en heeft daar een zeer actieve rol in.

Vroeger vonden ondernemers dat de politie maar weinig aandacht besteedde aan criminaliteit op bedrijventerreinen. Dat is veranderd, mede door het RPC. Het korps staat open voor een gesprek en voor het gezamenlijk zoeken naar oplossingen. Ook bij ondernemers is het besef gegroeid dat de beveiliging ook hun probleem is. Bedrijven hebben een maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De directeur van het Tilburgse programmbureau Veilig vindt dat het korps zijn afgesproken verplichtingen in het lokale veiligheidsbeleid doorgaans goed nakomt. Zijn beeld is overall positief. Toch plaatst hij enkele kritische kanttekeningen. Burgers hebben moeite met de organisatiestruc-

tuur van de politie. In een stad zijn meerdere teams. De noodhulp is weer georganiseerd op districtsniveau. Ook vindt hij dat de beheersorganisatie sterk bepalend is in plaats van de inhoud. Er is veel overhead. Anderzijds neemt de professionaliteit van het korps toe. Soms zijn haar eigen prioriteiten meer bepalend voor de politie dan politiek-bestuurlijke. Zij creëert soms haar eigen werkelijkheid met eigen jaarplannen en met politie-inzet. De politiek-bestuurlijke gevoeligheid laat soms te wensen over, volgens de directeur.

11.3 Opvattingen van stakeholders over prestatiesturing

Korpschef

Voor de korpschef is het prestatieconvenant een belangrijk sturingsinstrument. Het wordt gebruikt om de resultaten die dit jaar gehaald moeten worden daadwerkelijk te realiseren. Dat is zijn uitgangspunt. Er worden met de districten harde afspraken gemaakt over de resultaten aan het eind van het jaar. Zijn sturing is voornamelijk informeel, maar wel heel duidelijk van: 'die afspraken zijn gemaakt, daar gaan we voor, dus die kant gaan we ook op'.

De korpschef is voorstander van meer eenvormigheid bij de Nederlandse politie, ook in systemen. Als zodanig ziet hij zichzelf als filiaalhouder. Volgens de korpschef geven prestatieafspraken weer waar de focus wordt gelegd. En als de politie zich focust, behaalt zij resultaten.

De korpschef hecht veel belang aan 'zingeving'. Cijfers moeten toegespitst zijn op de problemen in de wijk. Het schrijven van bonnen moet geen doel op zich worden, maar moet een zinvolle bijdrage leveren aan het politiewerk en de problemen op straat. Wijkagenten moeten aangeven welke problemen er spelen in hun wijken en zeggen wat eraan gedaan moet worden. Daar moeten de prestaties worden behaald en daar moet capaciteit voor vrijgemaakt worden. Elke vier weken wordt aan de wijk gerapporteerd wat er precies aan gedaan is. Burgerpanels worden hierbij betrokken. De cijfers worden ook gepresenteerd op het internet, dus die zijn openbaar. Er dient dus zeker niet alleen maar nationale sturing te zijn. De korpschef vindt dat een verschuiving optreedt naar meer repressief optreden. Burgers merken dat en waarderen dat ook.

Hoofdofficier

De hoofdofficier vindt het van belang dat er een verbinding is tussen Haagse doelstellingen en de problemen die er spelen in gebieden. Met meer centrale aansturing op beheersgebied heeft hij geen problemen. Binnen de regio zou de criminaliteitsontwikkeling beter geanalyseerd moeten worden, zodat sneller en meer projectmatig kan worden gereageerd. Dat veronderstelt binnen het korps een strakkere sturing, omdat flexibeler met beschikbare capaciteit moet worden geschoven.

Het prestatieconvenant is voor hem een belangrijk sturingsinstrument geworden omdat het College van PG's hem daarmee stuurt op een aantal concrete prestaties.

'Maar ik sta er over het algemeen achter, want het zijn allemaal dingen die gaan over de kwaliteitsverbetering van het korps en de meeste onderdelen van het prestatieconvenant worden ook redelijk moeiteloos door het korps gehaald, dus dat levert mij geen problemen op.'

Prestatiesturing past in zijn sturingsopvattingen. Hij paste het ook al toe voor de prestatieafspraken van kracht werden door in politiebeleidsplannen concrete jaarresultaten te benoemen en de realisatie vervolgens te meten. Het is geen nieuw instrument. Er zijn wel nieuwe afspraken bijgekomen. Bovendien kan nu gestuurd worden met geld. Met prestatieafspraken moet je genuanceerd omgaan. Ze gaan maar over een klein deel van het politiewerk. Niet alles kan gemeten worden. Er is een gevaar voor ongewenste neveneffecten vanwege de directe koppeling aan beloning.

'Op zich is er niets mis mee, mits je maar oppast dat je een korps niet zo afhankelijk maakt dat een korps noodgedwongen alleen maar naar die prestatie-indicatoren kijkt en niet kijkt naar een heleboel andere prestatie-indicatoren waar dan toevallig geen tegenprestatie aan verbonden is.'

Korpsbeheerder en burgemeesters

Voor de korpsbeheerder staat de burger centraal. Het regionaal convenant is als sturingsmiddel vooral voor de korpschef van belang. Prestatieafspraken vereenvoudigen de relatie met de politie.

'Als korpsbeheerder ben ik heel erg gericht op de strijd tegen de overheid en de bureaucratie. Korpsbeheerder zijn zou een voorrecht moeten zijn, maar het gaat allemaal om beheer. Dat is helemaal mijn fascinatie niet, ik praat liever over inhoudelijke zaken.'

Hij vindt het cruciaal dat resultaten gemonitord worden, zodat tijdig kan worden bijgestuurd. Cijfers zijn heel belangrijk, sturing is heel belangrijk, prestaties zijn heel belangrijk, maar niet ten koste van alles. Er moet wel een goed verhaal zijn als afgesproken prestaties niet worden gehaald.

'Dan wordt daar ook naar geluisterd, wordt er bijgestuurd. Als je dat niet doet wordt prestatiesturing heel rigide en dan gaat het alleen maar tegen je werken.'

De politie moet wel aangestuurd worden. Daar was politiek behoefte aan. Het lokale veiligheidsbeleid is leidend, zoals in Tilburg gebeurt, aan de hand van een globaal beeld op basis van een veiligheidsindex. Hij is ook voorstander van veel flexibiliteit en ruimte voor eigen, lokale prioriteiten. Midden- en West-Brabant is een grote regio met een divers veiligheidsbeeld. Veiligheid kan men daarom soms beter zelfstandig invullen in samenspraak met de politie.

'Die flexibiliteit, dat je zelf kan beslissen welke zaken lokaal de aandacht verdienen, moet je er niet uithalen. Anders kan ik niet meer gereed staan voor mijn gemeente. Justitie en Openbaar Ministerie hebben andere beleidsvelden die de aandacht vragen en dat is ook goed, we moeten niet alleen in een keurslijf komen van Den Haag. Want dan gaan we verkeerde berichtgeving uitdoen naar Den Haag. Dan geven we aan dat we dingen doen, die we misschien wel helemaal niet doen.'

Voor een andere burgemeester is de lokale legitimatie het belangrijkste aandachtspunt in de sturing van de politie. De invloed van individuele burgemeesters op het regionale beleid van de politieregio ervaart hij als minimaal, ook als lid van het dagelijks bestuur van de regio. Het is een zaak van de korpsbeheerder en het Rijk. Het Rijk heeft een grote vinger in de pap.

'Ik heb niet het idee dat daar veel speelruimte in zit. We hebben daarbij wel een minimale speelruimte als individuele burgemeester. Formeel

hebben we het gezag rond de politie, maar afstemming over zaken is er niet of nauwelijks. Het is meer het sanctioneren van zaken die al in veel stadia zijn voorgekookt.'

Binnen het district zijn de sturingsmogelijkheden groter. De burgemeester is niet tegen meer landelijke sturing van de politie, zeker niet op beheersgebied, maar ook als het gaat om beleid zijn regio's geen eilanden.

'We zijn geen eilanden waarbij je alleen je eigen sores bekijkt, dat werkt natuurlijk ook niet zo. Het is natuurlijk ook niet zo dat je moet smeken om een prioriteit uit te voeren binnen het lokale belang. Er moet een vorm gevonden worden waar nationale items een belangrijke plek innemen, maar ook lokale. Er kan best een nationaal domein zijn en een lokaal domein waar men zich landelijk niet mee kan bemoeien. Daar mogen de Tweede Kamer of ministeries zich dan ook niet mee bemoeien.'

Hij is geen tegenstander van prestatiesturing. De sturingsmogelijkheden nemen toe, de transparantie wordt groter en de verantwoording wordt concreter. Het mag niet ontaarden in een afrekencultuur. Een gesprek over het werk moet mogelijk blijven.

'Als je met goede verklaringen komt, waarom je afspraken royaal hebt gehaald of niet. Ik geloof er wel in, het gevaar is wel dat het een bureaucratie gaat oproepen met een te grote gedetailleerdheid. Als je te veel vertakt naar een wijk dan sla je door. Dat vind ik niet goed.'

Ook een andere burgemeester ervaart weinig invloed op het beleid van de regio. De landelijke prestatiesturing is te nadrukkelijk en te gedetailleerd. Het wordt opgelegd als een soort dictaat. Binnen de regio is de problematiek te divers. Bovendien zijn er veel gemeenten. Al met al heeft de korpsbeheerder veel meer invloed dan de andere burgemeesters. Deze burgemeester is overigens niet ten principale tegen prestatiesturing.

'Ik wil graag prestaties geformuleerd hebben in de zin van wij spreken af dat we werken aan dit en dat project en dan wil ik ook teruggekoppeld zien dat het ook gebeurt. Want natuurlijk, de neiging van politieagenten zonder dit soort afspraken is natuurlijk heel groot dat ze de

wijk inrijden en vervolgens lekker met elkaar kletsen en niets doen. Ik wil natuurlijk wel teruggerrapporteerd zien wat eraan gebeurd is. En als die afspraken niet zijn nagekomen wil ik ook weten waarom niet.'

Raadsleden

Raadsleden hebben uiteenlopende opvattingen over sturing van de politie en de rol en betekenis van prestatiesturing. In een gemeente als Tilburg is veiligheid een klemmend probleem. Na het verschijnen van het rapport van de Commissie Fijnaut (2003) over de (gebrekkige) aanpak van de onveiligheid in de stad, heeft veiligheid een (nog) grotere urgentie gekregen. De raad heeft alle aanbevelingen uit het rapport overgenomen. Met name de sturing van de lokale veiligheid moest worden versterkt. Er is vervolgens een programma voor de lokale veiligheid opgesteld. Er is een bestuurlijke veiligheidscommissie ingesteld voor de aanpak van de sociale veiligheid.

Tilburgse raadsleden vinden wel algemeen dat de preventie was doorgeschoten, maar verschillen van inzicht over de vraag hoe ver repressie moet gaan. Doorgaans vinden zij dat zij onvoldoende sturingsmogelijkheden hebben ten aanzien van de politie. Maar toch kunnen zij invloed uitoefenen.

'Het enige instrument dat ik dan heb om sturing daaraan te geven is het verhaal constant op de agenda te houden en daar steeds op terug te komen, want zodra het verdwijnt van de agenda dan heb ik niets. Nee, ik vind niet dat ik zo voldoende mogelijkheden heb om de politie te sturen. Niet zo veel. Het lukt wel aardig om het voortdurend op de agenda te houden binnen de raad. Op dit moment vinden wij ook voldoende oor bij de burgemeester.'

Een ander raadslid:

'Ja, als wij als politiek het vuur aan de schenen gaan leggen bij de burgemeester, dan gaat hij dat echt wel doen. Ik vind dat wij als raad dat onvoldoende doen. Het is toch te genuanceerd. En wij staan toch te vaak alleen.'

Tilburgse raadsleden zijn niet tegen prestatiesturing. Er is niets tegen concrete prioriteiten die de burgers duidelijkheid verschaffen. Het moet wel gaan om lokale problemen. Dat is nu twijfelachtig, volgens sommigen. An-

deren vinden weer dat de landelijke afspraken ook gaan over de belangrijkste lokale problemen op het gebied van veiligheid. In een kleinere gemeente is veiligheid ook belangrijk, maar niet zo urgent als in een gemeente als Tilburg. Sturingsmogelijkheden vinden raadsleden geringer in vergelijking met toen er nog gemeentepolitie was in de gemeente en ook in vergelijking met andere beleidsterreinen. Sommigen zijn voor, anderen tegen prestatiesturing. Een tegenstander:

'Ik ben geen voorstander. Ze hadden een opdracht voor het behalen van zoveel bekeuringen, die hadden ze nog niet gehaald, dus moesten ze in een korte periode nog even gaan scoren. Ik denk niet dat het de werkwijze enorm verbetert, ik steun het niet. Want ze vergeten dan op eens andere taakvelden en dat moet niet kunnen.'

Maatschappelijke stakeholders

De marechaussee werkt zelf met een jaarplanning. Cijfers zijn onontbeerlijk voor een moderne bedrijfsvoering. De marechaussee heeft ook te maken met de politieke sturing, maar vooral op landelijk niveau. Er is geen directe gezagsrelatie met een burgemeester. De landelijke doelstellingen worden verdeeld over districten en deze verdelen deze vervolgens weer tussen brigades. Er is ruimte voor commentaar op de planning. Incidenten, zoals de vogelpest en de varkenspest, extra controles op Schiphol, het bezoek van de Amerikaanse president, doorkruisen de planning. Calamiteiten hebben prioriteit. Bij de presentatie van de cijfers wordt uitleg gegeven. Toch neemt de druk om resultaten te behalen toe. Voor de marechaussee is de afrekening cruciaal voor de beoordeling van prestatiesturing.

'Want waar is de afrekening als je niet voldoet aan de prestatie? Krijg ik straf als ik mijn prestatie niet haal? Nee, want zo werkt dat helemaal niet op dit moment. Volgens mij is dit bij de politie heel anders, sowieso in budgettaire vorm. Je krijgt meer middelen als je voldoet, anders wordt je gekort. Daar hebben wij geen last van. Men gaat er met zijn allen voor, dat hebben wij veel minder. Alhoewel ik er dus wel wat moeite mee heb, vooral in communicatieve sfeer naar uitvoerenden, tenminste wat ik hoor is dat men bekeuringen uitdeelt onder het mom dat men aan de cijfers moet komen. Ik vind echter dat je dit nooit als argument mag gebruiken. Cijfers moeten geen doel op zich worden, dat klopt niet.'

Er dient ruimte te blijven om zaken naar eigen inzicht aan te pakken. Het blijft mensenwerk, dus het gaat niet alleen om de cijfers.

Ook de veiligheidsmanager van de Efteling is voorstander van prestatiesturing. Het hoort bij de dienstverlening. Het bedrijf wil zijn belangrijkste parameters bijhouden. Het gaat echter niet alleen om veiligheid. Bezoekers moeten kunnen genieten van hetgeen wordt geboden en niet om de zoveel meter een veiligheidsbeambte zien. Hij is voor prestatiesturing bij de politie. De politie moet bepaalde targets krijgen. Het ziekteverzuim zou omlaag kunnen.

Verkeershandhavers zijn voor prestatiesturing en voor afrekening op resultaten. Zij zien dat de regionale plansystematiek en de projectmatige wijze van werken langzaam maar zeker vaste voet aan de grond krijgen in de verkeershandhavingsteams. In de basispolitiezorg is deze verankering minder zichtbaar.

Volgens een regionale misdaadverslaggever is er niets nieuws onder de zon met de prestatieafspraken. Alleen staat het nu meer definitief op papier. Iemand die zijn werk doet, moet worden beloond. Anderzijds gaat het slechts over een klein deel van het politiebudget. De politie stond toch al onder druk om beter te presteren. Zonder prestatieconvenanten waren er ook voldoende incentives en prikkels geweest om beter te presteren. Ze voegen weinig toe.

'De korpschef zegt het ook te pas en te onpas: "Ik vind het prima hoor al die prestatiecontracten, we leveren gewoon." Daarmee geeft hij eigenlijk al aan dat het vrij simpel is om (althans in zijn gebied) kennelijk aan die eisen te voldoen. En ze hebben vorig jaar ook flink gescoord. En ze hebben ook wat extra geld gekregen. Dat extra geld dat moet je volgens mij gewoon zien als een bonus. Dat is toch leuk. Het is misschien wel vooral een managementprikkelt.'

Er was volgens hem ook al een ontwikkeling gaande in de richting van meer repressie, mede ingezet door Fortuyn.

Bureau Jeugdzorg werkt zelf met prestatiesturing. Het is een relatief nieuw fenomeen, dat past in deze tijd. De directeur vindt prestatiesturing logisch gezien de veranderde taakstelling van de politie. Het betekent dat binnen bepaalde thema's meer doelgericht wordt gewerkt om bepaalde scores te halen. Het beeld van de politie zal daardoor bijstelling behoeven. Het is niet verkeerd om op kernactiviteiten te sturen. Het betekent wel dat

sommige onderwerpen meer en andere minder aandacht krijgen. Het kan ook leiden tot minder bureaucratie.

'Prestatiegericht sturen betekent dus ook dat er adequater met onder andere het hele bureaucratiseringsverhaal omgegaan moet worden. Je zult dus moeten kijken waar haal je winst en tijd en ruimte om je prestatienormen te kunnen halen. Het is denk ik een stuk effectiever. En ik zie dat ook wel langzamerhand gebeuren dat die effectiviteit toeneemt.'

De directeur vindt prestatiesturing en de oriëntatie op kerntaken een correctie op het steeds groter worden van de maatschappelijke component in de politietaak in de jaren negentig van de vorige eeuw.

De directeur van de Kamer van Koophandel is voorstander van prestatiesturing, mits het redelijk en weloverwogen wordt ingevoerd. Mensen moeten het gemiddelde kunnen halen. Daarboven verdienen ze een bonus. Hij is van mening dat de politie op prestaties aangestuurd moet worden. De politie is in dienst van de samenleving, het is een publiek orgaan. Dat impliceert dat de maatschappij de politie de maat mag nemen. Meten is weten. Dat moet de politie ook doen, met de cijfers betere analyses maken en beter presteren. Prestatiesturing is een correctie op de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Het moet dienders niet frustreren in hun werk.

De directeur van het Tilburgse programmabureau Veilig vindt dat de aanpak van onveiligheid in Tilburg een sterke impuls heeft gekregen door het rapport van de Commissie Fijnaut (2003) en de achterliggende gebeurtenissen. Het ontwikkelde lokale veiligheidsbeleid zou sturend moeten zijn voor het politiebeleid. De politie moest in het verleden in haar eentje allerlei problemen oplossen. Nu krijgt de politie meer rugdekking in het kader van een integrale aanpak. Een goed voorbeeld daarvan is het Veiligheidshuis, dat zich moet doorontwikkelen tot een scharnierfunctie tussen zorg en nazorg (nu nog een samenwerking tussen diverse justitiële instellingen). Hiervoor zijn convenanten ondertekend. Ook de persoonsgerichte aanpak van risicojeugd en veelplegers komt van de grond.

11.4 Gepercipieerde effecten en risico's van prestatiesturing

11.4.1 Werk en organisatie van de politie

Wel relevant, maar niet inspirerend

De korpschef vindt de prestatieafspraken wel relevant, maar niet inspirerend en de korpsen niet uitdagen tot creativiteit en innovatie. Het risico van prestatieafspraken is dat korpsen alleen gaan voor het resultaat, en niet creatief nadenken over een eigen invulling. Daarentegen signaleert hij een neiging tot detailbemoeienis van het departement met het beleid van de korpsen.

Het ambitieniveau van de prestatieafspraken was niet hoog. Er zit nog rek in. De politie kan nog beter presteren. Een nadeel is dat in dit prestatiecontract niet gemeten wordt wat niet is gedaan en wat is blijven liggen. Niet alles wordt in beeld gebracht. Intern is van belang dat de zingeving van prestatiecontracten wordt benadrukt.

'Wij zijn er niet om streepjes te halen, wij hebben een ander doel, namelijk het voorkomen van ongelukken. Dat moet onze boodschap zijn.'

Niet altijd motiverend

Al met al is hij niet ongelukkig met de wijze waarop het korps omgaat met cijfers. Prestaties zijn belangrijk, maar niet ten koste van alles. Of prestatieafspraken dienders motiveren betwijfelt hij.

'Ik merk dat er wel sprake is van een generatiekloof. Jonge mensen willen scoren en vragen om cijfers (die willen ze halen), experts willen ook helpen, maar een grote groep mensen boven de 45 wil liever niet werken met cijfers.'

Verzakelijking en mentaliteitsverandering

De korpsbeheerder ziet een verzakelijking optreden in de interne aansturing. Dat is positief.

'Als een wijkagent nu in de ochtend op pad gaat, loopt hij niet meer zomaar rond. Hij heeft nu een boodschap bij zich en dit is wel een prestatie op zich. Het beroep houdt een zekere mate van autonomie, maar het is niet zo dat een wijkagent maar wat doet. Je hebt met buurt-

mensen te maken, mensen krijgen een beetje een instructiebriefje mee voordat men de wijk ingaat. Dan weet men waar men oog voor moet hebben. Het geeft richting en effectiviteit.'

Prestatieafspraken helpen bij een mentaliteitsverandering. De korpsbeheerder houdt van een activistische houding. Dat past bij de politie.

'Ik houd van een activistische houding waarbij zaken de aandacht krijgen. Het beroep is leuk en vraagt om autonomie en aanpakken. In operationele sfeer moet het leuk zijn en moeten ze zaken gezamenlijk aanpakken. Daar is de driehoek ook verantwoordelijk voor. Snel via een campagne zaken onder de aandacht brengen, dat soort sfeer vind ik leuk. Prestatie moet niet bureaucratiseren en gedetailleerd raken, maar een stijl worden.'

Meer en beter presteren

Volgens de hoofdofficier leidt het realiseren van de prestatieafspraken niet tot veel problemen in de regio. Er worden meer zaken in de opsporing aangepakt en er worden resultaten geboekt. De doelmatigheid blijkt te zijn verbeterd. Met hetzelfde aantal politiemensen wordt meer gedaan. Dat komt ook door daling van het ziekteverzuim, waardoor meer politie ingezet kan worden. Er wordt dus meer en effectiever gepresteerd. Wel vindt de hoofdofficier dat de prestatieafspraken over een zeer beperkt deel van het totale politiewerk gaan. Daarbij komt dat de aannames die ten grondslag liggen aan een aantal onderdelen van het prestatieconvenant, gebaseerd zijn op 'nattevingerwerk', terwijl zij als vaste hand worden aangegenomen.

'Dan wordt iets getalsmatig verrekend en moet iedereen het maar doen, terwijl we allemaal weten dat een aantal dingen gewoon gebaseerd is op niets. Zorg dat je het goed onderbouwt en verzamelt.'

Prestatieafspraken hebben de politie geholpen zich te organiseren als een concern, bij wijze van anticipatie op een verdergaande centralisatie van de politie.

'Iedereen dacht ook, wacht even, voordat wij helemaal centraal gestuurd worden, zullen wij zorgen dat wij als concern Nederlandse poli-

tie toch meer uniform zullen optreden. Want er worden wel terechte eisen aan de politie gesteld. Dus op de lange termijn heeft dit systeem van prestatiesturing wel effect.'

Intern leidt het halen van het prestatiecontract volgens de hoofdofficier tot veel goodwill bij dienders. Zij ontleen hier trots aan op hun werk. Een contract biedt intern een basis voor een gesprek over het werk.

Negatieve beeldvorming bij burgers

De koppeling aan geld werkt volgens een aantal raadsleden ongewenste effecten in de hand. Het leidt tot negatieve beeldvorming bij de burgers. Anderen vinden dat de prestatieafspraken de politie focussen op hoofdzaken. Bovendien moeten gemaakte afspraken gewoon worden nagekomen. Er zijn nogal wat verschillen tussen raadsleden.

Kwetsbaar voor manipulatie

Veiligheidsgevoelens zijn een te smalle basis voor het meten van politieprestaties en de kwaliteit van politiediensten. Dat is subjectief. Volgens een misdaadverslaggever worden ze te pas en te onpas gebruikt door korpschefs om in Den Haag aan te kloppen voor meer geld en meer manschappen. Veiligheidsgevoelens zijn makkelijk te manipuleren door de media.

Dubbel gestraft

Op zich heeft de prestatiebonus betrekking op een zeer klein deel van het budget. Toch zit er een contradictie in het stelsel van prestatieafspraken. Een korps dat het goed doet, wordt beloond. Een korps dat slecht presteert zou eigenlijk steun moeten hebben, maar dat wordt nu gestraft. Prestatiebeloning is vooral een prikkel voor het management, niet voor de werkvloer.

'Ik ben nog nooit een politieagent tegengekomen die zegt van: "Nou ben ik toch eens ondersteboven van die prestatiesturing, jonge jonge... wat zijn we toch beter gaan werken... dat merk ik wel." Helemaal niet! Nee, dat sijpelt volgens mij helemaal niet door. Maar ja, ze krijgen wat vaker opdrachten, want er moeten targets gehaald worden.'

Prestatiecontracten voegen niets toe

De targets zijn absoluut niet nieuw en ook al eerder in de begroting opgenomen. Wel zijn de normen aangescherpt. De vraag is of de politie niet dezelfde resultaten zou halen zonder prestatiecontracten. Waarschijnlijk voegen zij niets toe. Maar dat is moeilijk te onderzoeken. De politie is hypegevoelig. Over een paar jaar is er weer een andere mode. Een misdadaverslaggever:

'Prestatiesturing is niet echt een probleem. Over een paar jaar hoor je daar niemand meer over, dan is het gewoon geaccepteerd als volstrekt natuurlijk, want het was al natuurlijk. Alleen het heeft nu een echte naam gekregen en het is wat aangescherpt.'

Een serieus gevaar is volgens hem dat de politie kapot wordt gemanaged. Enerzijds zijn prestatiecontracten onvermijdelijk. De politie is een gesubsidieerde instelling. Prestatiecontracten zijn wellicht een incentive om de organisatie scherp en gezond te houden. De politie is een managementorganisatie geworden.

'Anderzijds zijn het uiteindelijk de mensen op de vloer die het werk moeten uitvoeren. De mensen die ik dan spreek, klagen toch wel heel ernstig hoor tegen die cultuur. En nu is dat ook wel een mens eigen hoor, maar bij de politie is het wel heel extreem, net als in de gezondheidszorg.'

Weloverwogen en redelijk

Volgens de Kamer van Koophandel kan de politie goed worden aangestuurd op basis van prestaties, maar dat moet weloverwogen en redelijk gebeuren. Het vereist ook functievолwassenheid binnen het korps.

'Je moet niet simpelweg tegen iedere politieagent zeggen: je moet zoveel pv's opmaken. Daarmee ben je er natuurlijk niet. Dan kun je als negatief effect hebben dat vanuit de cultuur van een bepaalde organisatie men inderdaad snel gaat denken: ik moet even mijn quotum halen en dat zullen we eens even rap doen. Daarmee gaat een hogere doelstelling verloren. Ik pleit voor een andere aanpak, niet alleen strikt de regels uitvoeren en nergens rekening mee houden. Zo moet je niet met elkaar omgaan. Het interpreteren van de regels vergt ook een zekere

functievolwassenheid. Functievolwassenheid betekent ook verantwoording afleggen. Jongens en meisjes, hoe gaan wij nu met klanten om, zo gaat het in mijn organisatie. Die boodschap geef ik ook duidelijk aan de politie. De attitude is belangrijk.'

De politie moet zich durven verantwoorden en objectief getoetst durven worden. Zij is immers een publiek orgaan dat in dienst is van de samenleving, zonder defensief te reageren. De politie kan zich niet onttrekken aan sturen op prestaties. Dat zou niet van deze tijd zijn. In de jaren zeventig en tachtig was de politie doorgeschoten. Ook qua management bij de politie moest het een en ander verbeteren. De gevoeligheid voor signalen van ondernemers en het bedrijfsleven is veel groter geworden.

'Vroeger was het "ja meneer, daar hebben we geen tijd voor". Dan zat je tegen een muur. Dan was er geen begrip. Tegenwoordig merk je dat ze natuurlijk bereid zijn om met je te praten en te zoeken naar oplossingen. En natuurlijk wordt er aan alle kanten aan ze getrokken. Dus er is een groeiproces op gang gekomen.'

Beperkte ruimte voor andere zaken

De marechaussee zou er moeite mee hebben als willekeurig bekeuringen worden uitgedeeld met het oog op de cijfers. Er moet ruimte zijn andere zaken aan te pakken op een wijze die past bij de context. Anders krijgt de politie een slechte naam. Met prestatieafspraken moet met verstand worden omgegaan. Veiligheidsgevoelens van burgers zijn kwetsbaar voor manipulatie. Het moet niet alleen gaan om de cijfers. De indruk bestaat dat de politie veel moeite heeft moeten doen de cijfers te halen. In zijn contacten met de politie, met name de vreemdelingenpolitie, merkt hij de gevolgen van de prestatieafspraken.

'Ze hebben steeds minder tijd en ruimte om dingen aan te pakken buiten de prestaties die ze moeten leveren. Ik heb daar wel een beetje last van, inzake de vreemdelingenpolitie en onderkomen voor vreemdelingen. Wij brengen veel onder bij de unit Breda en daar is tegenwoordig niet altijd meer ruimte.'

Teamchefs staan meer onder druk. Prestatiecontracten zijn ver doorgevoerd en dit gaat wel eens ten koste van andere zaken. Vroeger was er meer tijd

voor contact en was men minder gehaast. Prestatiecontracten hebben als risico dat het personeel de dupe wordt als te veel gekeken wordt naar resultaten.

'Je werkt met mensen en die moet je koesteren en onderhouden. Er moet een omgeving zijn waar betrokkenen zich goed voelen. Daarbij moet je niet alleen kijken naar de opbrengsten.'

Verkeershandhaving: ergernisbekeuringen die werken

De korpschef is niet ongelukkig met de strakke verkeershandhaving als mensen daardoor nergens meer te hard rijden. Dan werkt de norm en worden mensen behoed voor ongelukken. De meeste bekeuringen zijn ergernisbekeuringen. Vooral de bekeuringen voor snelheidsovertredingen roepen veel emoties op bij raadsleden. Andere raadsleden vinden daarentegen dat ook verkeersovertredingen moeten worden bestraft. Burgers dragen zelf bij aan dit probleem door zich niet te verbinden aan regels. Het zorgt bovendien voor een goede focus bij de politie, namelijk op het halen van prestaties in plaats van op vergaderen. Verkeersveiligheid is belangrijk.

Bij verkeershandhavers bestaat de indruk dat het korps zich meer laat leiden door de eigen bedrijfsvoering dan door sturing vanuit het arrondissementsparket. Dit is overigens een landelijk probleem op het gebied van de verkeershandhaving. Zij vinden dat het korps de afspraken met de landelijke verkeersofficier niet helemaal is nagekomen. De beoogde sterkte van 28 formatieplaatsen in het verkeershandhavingsteam is niet tot stand gekomen. Wel werkt het team volgens de beoogde werkwijze. Er is sprake van verbetering. Het team krijgt binnen het korps een beter imago. De voorkeur gaat uit naar samengestelde afspraken met de departementen van BZK en Justitie.

Werken met het prestatieconvenant heeft doorwerking: het aantal staandehoudingen is behoorlijk toegenomen. Volgens de verkeershandhavers staat het publiek positief tegenover staandehoudingen. Men wordt liever aangesproken dan thuis een beschikking op de deurmat te vinden. Ook binnen het korps zijn er effecten.

'Men begint zich bewust te worden van het prestatieconvenant en dan zie je dat als men die prestatie gaat leveren het niet alleen gaat om het aantal staandehoudingen, maar ook om de vraag waar haal je die staan-

dehoudingen en wat is het nut van staandehoudingen in die omgeving; dient het iets. Dat komt steeds beter tussen de oren.'

11.4.2 Samenwerking Openbaar Ministerie

Helpen bij realiseren achterstallige wensen

Volgens de hoofdofficier heeft de uitvoering van het veiligheidsprogramma van het kabinet geholpen zaken aan te pakken die toch al op de verlanglijst van het Openbaar Ministerie stonden. Nu kon echter meer druk worden uitgeoefend en capaciteit worden vrijgemaakt. Er is niet veel ruimte voor een veelheid aan prioriteiten. De marges zijn immers klein. Er is een grote stroom van normale criminaliteit die hoe dan ook moet worden afgehandeld. Volgens de hoofdofficier leven de prestatie-indicatoren uit het convenant niet bij alle partijen. Bestuurders zijn doorgaans alleen geïnteresseerd in de problematiek in het eigen gebied.

11.4.3 Politiek-bestuurlijke samenwerking

Lokale prioriteiten in het gedrang

Volgens een burgemeester is het huidige stelsel van prestatieafspraken een 'wangedrocht'. Hij is uitgesproken tegen het stelsel van prestatieafspraken. Van plaatselijke sturing is geen sprake meer. Alles wordt landelijk aangestuurd. De lokale prioriteiten, ontwikkeld binnen het lokale veiligheidsbeleid, komen in het gedrang door de landelijke prestatiesturing. Hij vindt dat onvoldoende ruimte wordt gegeven aan de eigen verantwoordelijkheid van lokale bestuurders. Middelen zijn doelen geworden, prestatiecijfers worden verabsoluteerd.

'Dit is ontaard in het stellen van getallen. Er moeten zoveel verballen, en er moeten zoveel aanhoudingen worden gedaan. Dat hoor ik van mijn teamchef. Die wordt weer op de nek gezeten door de districtschef. Zijn baas zit niet hier maar zit elders. Dus de man zit gewoon in de tang. Voor hem heb ik wel begrip, maar ik heb er weinig tevredenheid mee dat het zo gebeurt. Een getal is een hulpmiddel, maar hier wordt het getal gegeven als het doel.'

Opbouwen vanuit lokale situatie

Het stelsel zou moeten worden opgebouwd vanuit de lokale situatie, met een globale landelijke sturing, zodat maatwerk geleverd kan worden. Regio's en districten zijn hulpstructuren.

'De prestatiesturing doorkruist hetgeen wij hier met de raad hebben afgesproken. Daar ben ik absoluut niet blij mee. We komen lokaal gewoon in de knel door de landelijke prestatiesturing. Door de dwang wordt het een wangedrocht.'

Informatie niet op maat

Volgens een andere burgemeester zijn de gesprekken in de driehoek veranderd door de beschikbaarheid van cijfers. Daar staat tegenover dat informatie weinig op maat is voor bestuurders. Een burgemeester:

'Voor de bestuurders zou je een klein document kunnen aanvoeren waaraan je zaken van prestaties kunt aanleveren. Nu krijgen we te grote pakketten met info en ben ik altijd op zoek naar de samenvatting. Je zou moeten werken met enkele herkenbare kleuren, dan alle cijferbrij lezen. Alle burgemeesters zijn geïnteresseerd in de eigen kerngetallen en dan houdt het weer op.'

Deze burgemeester vindt de prestatieafspraken in lijn met landelijke en lokale problemen. Er zitten geen onlogische dingen in, maar nationale prioriteiten gaan voor lokale belangen, vanwege de afrekening. De politie wil er goed uitkomen. Hij vraagt zich wel af of de bevolking dezelfde prioriteiten zou stellen.

'Misschien wil de bevolking niet al die kwaliteitsmetingen. De bevolking vindt het waarschijnlijk flauwekul. Het gaat hen om lokale belangen.'

Het Rijk wil te veel te gedetailleerd regelen. Hij pleit voor een scheiding tussen het nationale en het lokale domein, met voldoende lokale speelruimte.

'Als zo een vorm er komt, vind ik dat er prestatieafspraken gemaakt mogen worden voor het nationale domein. Wie betaalt, bepaalt immers.'

'Oververbaliseren'

De raadscommissie in een gemeente signaleerde dat in een week ongelofelijk veel werd geverbaliseerd. De teamchef ontkende dat dit een gevolg was van de prestatieafspraken. De politie wil prestaties realiseren op een gezonde manier, maar de neiging om maar weer een bundel processen-verbaal binnen te halen of een aantal aanhoudingen te plegen is wel degelijk aanwezig. Dat vind ik een slechte zaak. Het Rijk zou globale accenten moeten aangeven.

'Zorg dat het geraamte van de politie uniform is, maar laat het vlees dat erbij hoort door de feitelijkheden die zich lokaal voordoen. Dan erken je ook ieders waardigheid en verantwoordelijkheid in deze. Ik ben uitvoeringskantoor geworden van het Rijk en dat was niet mijn ambitie. Geef ruimte aan eigen verantwoordelijkheid.'

De meeste raadsleden vinden het van belang dat lokale prioriteiten voldoende zichtbaar terugkomen. Dat is nu het geval. Alleen de koppeling aan geld werkt ongewenste effecten in de hand. Volgens een aantal raadsleden leiden de prestatieafspraken tot negatieve beeldvorming van de politie bij burgers. Een reactie:

'Het is onverkoopbaar dat sommige mensen inderdaad zeggen: ik ben beroofd van mijn mobieltje, en dat de politie zegt: dat kost zoveel uren Rechercheren, daar hebben we geen tijd voor. Die man rijdt vervolgens naar zijn huis en daar wordt hij gecontroleerd waar hij 56 rijdt waar hij 50 mag. Daar krijgt hij dus een bekeuring voor. Dat is echt onverkoopbaar. En daar ligt het scheef. Dan krijg je het beeld van de burger naar de politie.'

11.4.4 Maatschappelijke samenwerking

Oriëntatie op kerntaken: afstemmingsproblemen

De oriëntatie op kerntaken, mede een gevolg van de prestatieafspraken, leidt tot een andere verdeling van de verantwoordelijkheden in de ketensamenwerking met hulpverleners van de GGD en de Raad voor de Kinderbescherming. Ook de toenemende aandacht voor repressie werkt dit in de hand. Hulpverleners merken hier de gevolgen van. De korpschef:

'Het zorgcircuit moet daarom ook beter georganiseerd worden, dit is ook afhankelijk van het budget. Maar het gaat wel beter. De hulpverleningstaak heb ik soms wat moeten terugschroeven in verband met prestatieafspraken, dan vragen mensen me om hulp. Maar het is de tijdsgeest, ik kan niet overal bij komen als politie. In het verleden deden we niet aan handhaving, maar meer aan preventie en werden we niet gewaardeerd.'

De korpschef erkent dat soms problemen ontstaan in de hulpverlening, omdat taken strakker worden afgebakend. Dat komt door de kerntakendiscussie in combinatie met de prestatieafspraken.

Bij Bureau Jeugdzorg merkt men dat de aandacht van de politie voor jeugd en de politie-inzet zijn toegenomen als gevolg van de prestatieafspraken. Daar vindt veel sturing op plaats. Bureau Jeugdzorg ondervindt ook de gevolgen van de terugtrekkende beweging van de politie in het maatschappelijk bestel. Voorheen overtrad de politie vaak haar eigen taakstelling en deed meer dan zij moest doen. Daar werd dankbaar gebruik van gemaakt. Nu zijn duidelijker afspraken over taakafbakening gemaakt. De politie houdt zich hier aan. En bij – incidentele – afwijkingen wordt overleg gevoerd. De politie reageert nu adequaat op de signalering van bepaalde problemen. Vroeger gebeurde dit meer ad hoc, nu meer systematisch. Dit is het gevolg van de samenwerking in de keten.

Weinig tijd voor proactie

Ook andere stakeholders merken iets van de heroriëntatie van de politie. Er is weinig tijd meer voor een proactieve houding. De politie werkt vooral reactief, als een incident zich al heeft voorgedaan. De Efteling:

'Als we een drukke dag hebben en er is te weinig parkeergelegenheid, dan moeten we dit zelf buiten het terrein in goede banen leiden. Dat doet de politie niet meer, terwijl ik dat eigenlijk wel slecht vind. Vroeger deed men deze klussen wel.'

De Efteling is geen voorstander van het inhuren van politie bij evenementen.

'Het is goed dat er politie is, maar ga ze maar eens betalen. Dan krijg je weer eens een discussie over verantwoordelijkheden. Maar het worden

steeds engere discussies, want de politie is geen beveiliging die je in kan huren.'

Bij dreigingen staat de politie overigens altijd klaar. Dan is het korps een geoliede machine. De indruk is dat prestatieafspraken vooral iets zijn van het management en niet leven op de werkvloer. Managers bij de politie wisselen veelvuldig. Het is moeilijk vaste aanspreekpunten te houden.

In het lokale veiligheidsbeleid zou de politie volgens de korpschef nog effectiever kunnen zijn als de gemeente zichzelf goed organiseert. Wethouders besteden binnen hun eigen portefeuille nog te weinig aandacht aan veiligheid.

Gebrekkige bestuurlijke gevoeligheid

De politie is volgens de directeur van het programmabureau Veilig van Tilburg een belangrijke partner in het lokale veiligheidsbeleid. De politie heeft soms moeite zich te bewegen binnen de kaders van het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Daar komt nog eens bij dat de veelvuldige roulaties in het management het soms moeilijk maken eenmaal gemaakte afspraken vast te houden. Elke nieuwe baas heeft weer een eigen aanpak en maakt graag zelf (nieuwe) afspraken. Voor de continuïteit in het beleid is dit lastig. Soms vinden politiemensen zaken niet belangrijk die bestuurlijk wel belangrijk worden gevonden.

'De burgemeester heeft naar aanleiding van een incident heel erg ingezet op de aanpak van slechte kroegen. Van de politie werd op dat punt iets verlangd waarvan de politie zei: dat past niet in ons beleid, dat doen we niet, daar hebben we niet genoeg capaciteit voor. Ons rooster is gemaakt. En dan moet je dus echt tegen een politiechef zeggen van: luister je kunt nu contrair gaan, maar dat is echt tegen de wind in pissen. Want straks komt er gewoon de opdracht. Want uiteindelijk is de burgemeester de baas. En daar gaat het wel om en dan doet men z'n werk, maar dat is niet echt inkleuring van de positieve samenwerking als het ware.'

Over de prestatiecontracten met BZK is geen discussie geweest met de gemeentelijke beleidsafdeling in het kader van het jaarplan. Ze worden door de politie gehanteerd als een onontkoombare verplichting, en die inzet gaat ten koste van de capaciteit voor de stad Tilburg. Dat is min of meer

geaccepteerd. Het rapport van de Commissie Fijnaut (2003) gaf een belangrijke impuls voor een omslag in het lokale veiligheidsbeleid. Een analyse van de veiligheidssituatie zou de basis moeten zijn voor de inzet van de politie, binnen een integrale aanpak, op basis van gezamenlijke prioriteiten en niet de prestatieafspraken met de minister.

'De gehele wereld kan vinden dat hardrijden een probleem is. Als wij dat in deze stad niet vinden, moeten we er gewoon niet op investeren. En dat is een hele eigen beweging. Want daar zit geld aan vast. Daar zitten boetes aan vast. Daar zit de financiering van weet ik niet wat aan vast, maar wij vinden dat in deze stad misschien niet belangrijk.'

In de praktijk is de opstelling van de politie zo dat er gebeurt wat de burgemeester wil. Het korps beroept zich op de geringe beleidsvrije ruimte, volgens de directeur.

'Als ik dan merk dat de burgemeester toch wat druk gaat zetten, ja, dan gebeurt het meestal toch wel. Dan hoor ik nooit terug van: omdat we dat hebben moeten doen, kunnen we dat niet. Het lijkt voor mij een beetje een schijnwerkelijkheid te zijn.'

Geen simpele recepten voor ingewikkelde problemen

De directeur van het Tilburgse programmabureau Veilig verwacht weinig van prestatiesturing van de politie aan de hand van aantallen. Daarvoor zijn de oorzaken van onveiligheidsgevoelens te ingewikkeld. Hij pleit voor een goede analyse van de onveiligheidsituatie in een stad als basis voor de inzet van politie. Hij gelooft meer in afspraken over grote lijnen, over verwachtingen ten aanzien van de politie, zonder exacte getallen. Het gaat om het maatschappelijke rendement, het effect op veiligheid. De prestatiecontracten zijn een knellend keurslijf. De politie heeft meer beleidsvrije ruimte nodig om in te spelen op actuele situaties.

'Je kunt criminaliteit niet regisseren. Klinkklare onzin. Veiligheid kun je onvoldoende vertalen naar cijfers. Zeker als het gaat om prestaties. Het is een onderdeelje, maar nu wordt het gepresenteerd als zijnde het ei van Columbus. Het is hoogstens een onderdeelje. Je kunt het vertalen naar cijfers als het gaat om een bepaalde verplichting tot inzet, maar je moet een grote marge beleidsvrije ruimte blijven houden. Maar je

moet de politie wel verplichten om een goede verantwoording te geven over de invulling van die beleidsvrije ruimte. Met prestatieafspraken dwing je vooraf om een bepaalde prestatie te leveren. Ik ben meer voor verantwoording achteraf, zonder dat het leidt tot afrekening. Maar in ons denken zit dat er nogal sterk in. Nee, je kunt veel beter zeggen van goh, terugkijkend hadden wij misschien beter een andere keuze kunnen maken en dat moet de input zijn voor het komende jaar.'

Slotbeschouwing

1 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 verloopende ontwikkeling van meer centrale sturing van de politie(korpsen), culmineerend in de recente prestatieconvenanten waarin de kwantitatieve prestatieafspraken van het Rijk met de regiokorpsen zijn neergelegd.⁵ 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*), politiecultuurkenmerken, *intelligence*-ontwikkelingen en ten slotte de bestel-discussie. De vraag naar de effecten van prestatiesturing op deze concepten

5 Een ontwikkeling die ook beschreven wordt in de Politie en Wetenschap-bundel *Uit balans: Politie en bestel in de knel* (Vlek e.a., 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.

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, gelet 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.⁶

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 leidinggevenden 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 leidinggevenden bezig met wat er 'op straat gebeurt' en, (ook) naar eigen zeggen, verhoudingsgewijs 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.

⁶ Zie ook: Vooruitgang of regressie. *Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie* (In 't Veld e.a., 2003).

Het klassieke leerstuk uit de politieliteratuur over de vrijwel onoverbrugbare kloof tussen *management*- en *streetops* 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 leidinggeven- den en dienders uit de verschillende politieke processen (noodhulp, opsporing, enzovoort). Net als in hogere echelons blijkt daaruit onwennigheid met het instrument prestatiesturing, 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 staandehoudingen. 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 prestatiesturing staat bol van voorstellingen over perverse effecten die zich zowel intern kunnen manifesteren, zoals toenemende bureaucratisering, wet van afnemende meeropbrengst, (on-)bewust kiezen voor meer simpele zaken ('verflutting'), manipulatie 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 Politie-academie 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 bureaucratisering 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 bureaucratisering, 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 boekhoudkundige 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 staandehoudingen (en er dus meer wordt bekeurd) dit, naar de indruk van zowel leidinggevers 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 politieke '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 leidinggevers 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 staandehoudingen 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 innovaties 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 staandehoudingen 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 leidinggevend en 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 leidinggevend als uitvoerend 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 afvlak-

ken 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 legitimiteitsspaarzaam 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 áchteraf, 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 tot-

standkoming 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 informatigestuurde 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 operationele 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 omgevingssignalen 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 het 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 prestatiesturing, en met name van de tweede generatie prestatieconvenanten, dient dan ook te worden gezien of, en in hoeverre, legitimiteitaspecten in het geding zouden kunnen zijn.

Concluderend

Er is al met al veel positiefs te melden over resultaatgericht werken. Prestatiesturing 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 prestatiesturing, 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 prestatiesturing 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 prestatiesturing 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 'geïstitutionaliseerd wantrouwen' (WRR, 2004, Raad van State, 2004). Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat een vorm van 'geïstitutionaliseerd 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 oorgesproken 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 klanttevredenheidsscores 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

Algemene Rekenkamer (2003). *Zicht op taakuitvoering door de politie*. Den Haag.

Bekkers, V.J.J.M. (1993). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Eburon, Delft.

Bekkers, V.J.J.M. (2002). Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities, in: Prins, P.J., V.J.J.M. Bekkers, A. Boogaart e.a. (red.), *Handboek Sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag (losbladig handboek), p. A-2-1-1- t/m A-2-1-25.

Bekkers, V. en A. Ringeling (red.) (2003). *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Lemma bv, Utrecht.

Berenschot (2001). *Vooruitgang of regressie? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Bestad/Berenschot Procesmanagement.

Boin, A.R., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2004). *Blauwe bazen. Het leiderschap van korpschefs*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grote gemeenten*. VNG, Den Haag.

Braun, D. (1999). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie. Een verkennende antropologische studie*. Ernst & Young Consulting, Amsterdam.

Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professionals en verantwoording*. Lemma, Utrecht.

Bruijn, H. de (2002). Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren, in: *Bestuurswetenschappen*, 56(1), 139-157.

Buruma, Ybo (2004). 'Onoprechte handhaving', in: Stokkum, B. van en L.G. Moor (red.) (2004). *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Stichting Maatschappij, veiligheid en Politie, Dordrecht.

Cachet, A. en A. van Sluis (1997). Gezag, controle en de crisis van de politie, in: *Delikt en Delinkwent* 27, p. 95-109.

Cachet, A. (1996). Gemeenteraad en politie: distantie, betrokkenheid en ambivalentie, in: *Handboek Politie management*, B1 145-1-20.

Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natiene (1998). *De blijvende betekenis van politie in verandering*. Elsevier, Den Haag.

Cachet, A. en A. van der Ven (1999). Politievakbonden, in: Fijnaut, C.J.C.F. e.a. (red.), *Politie: Studies over haar werking en organisatie*. Samsom, Alphen aan den Rijn.

Cachet, L. en A. van Sluis (2003). Perspectieven op veiligheid, in: V. Bekkers en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid. Perspectieven op waardering*. Lemma bv, Utrecht, p. 259-272.

Doodkorte, J. (2004). *Naar een sluitende aanpak van risicojongeren. Een evaluatie van het justitieel casus overleg in de politieregio Rotterdam-Rijnmond*. Doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Eringa, P. (2004). Redactioneel, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 65, nr. 5, mei 2004.

Frissen, P.H.A. (1997). Justitie en postmodern bestuur, in: *Justitiële Verkenningen*, nr. 4, p. 9-19.

Goldstein, H. (1990). *Problem-oriented Policing*. McGraw-Hill, New York.

Gunther Moor, L. e.a. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993, een breedte-onderzoek*. ITS, VUGA, Den Haag.

Hemerijck, A. en A. Ringeling (2003). Een toren van Babel, in: Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Lemma bv, Utrecht, p. 17-29.

Hemerijck, A. (2003). Vier beleidsvragen, in: Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Lemma bv, Utrecht, p. 33-47.

Hoogenboom, B. (2004). Zeven toezicht- en handhavingsplagen, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 65, nr. 5, mei 2004, p. 4-10.

Huberts, L.W.J.C. e.a. (2004). *Paradoxaal Politiebestel*. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie. Politie en Wetenschap. Apeldoorn.

Koning, P., Canton, E., Cornet, M., Pomp, M., Ven, J. van de, Venniker, R., Vollaard, B. en Webbink, D. (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering*. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen (no. 45). Centraal Planbureau, Den Haag.

Kruissink, M. (1995). Politieprestaties meten. Problemen en toekomstperspectief, in: *Tijdschrift voor criminologie*, vol. 35, afl. 1, p. 27-44, 1993.

Leeuw, F.L., Gils, G.H.C. van (2000). Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag, in: *Beleidsanalyse*, nr. 1, p. 4-12.

Mein, A., A. Schutte en A. van Sluis (2004). *De kern van de taak*. Kerncompetenties van de politie als criterium voor de afbakening van kerntaken in de praktijk. Politie en Wetenschap nr. 15. Apeldoorn.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie, *Politiemonitor Bevolking 1993*. Landelijke rapportage (1993). Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor, Den Haag/Hilversum.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004). *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*. Den Haag.

Osborne, D.E., Gaebler, T.A. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume, New York.

Peters, C. (1999). *Verdeelde macht*. Boom, Meppel/Amsterdam.

Plankzaken en prestatieafspraken, in: *Goed Beschouwd 2004* van het Parket-Generaal, jaarverslag 2003 van het Openbaar Ministerie.

Raad voor het openbaar bestuur (2002). *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*. Den Haag.

Rekenkamer Rotterdam (2003). *Resultaten tellen. Nulmeting collegeprogramma 2002-2006*. Rotterdam.

Reenen, P. van (1985). Politiebestel en Politiebesluit 1945, in: P. van Reenen (red.), *Redenen van wetenschap. Opstellen over de politie veertig jaar na het Politiebesluit 1945*. Gouda Quint, Arnhem.

Ringeling, A.B. (1998). Interne en externe organisatie van de politie, in: Cachet, A., E.J. van der Torre en W. van Natijne (red.), *De blijvende betekenis van politie in verandering*. Elsevier, Den Haag.

Ringeling, A. (2003). Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang, in: Bekkers, V. en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid, perspectieven op waardering*. Lemma bv, Utrecht, p. 143-159.

Rosenthal, U. e.a. (1998). *Evaluatie Politiewet 1993. Diepte-onderzoek*. VUGA, Den Haag.

Schaap, L. e.a. (2002). *Buitenlandse Burgemeesters Bekeken – II Openbare orde, veiligheid en politie*. Centre for Local Democracy, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sinke, M.J.S. (2005). *Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond: een einde aan vrijblijvendheid?* Doctoraalscriptie opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sluis, A. van (2002). *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming. Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie*. Proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sluis, A. van en S. van Thiel (2003). Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie, in: *Het Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jaargang 2, nr. 4, december, p. 18-31.

Stokkum, B. van en L.G. Moor (red.) (2004). *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-etiek*. Stichting Maatschappij, veiligheid en Politie, Dordrecht.

Stol, W.Ph. e.a. (2004.) *Politiestructuur in Nederland. Noodhulp en gebiedswerk: inhoud, samenhang, verandering en sturing*. Kerkebosch, Zeist.

Stol, W.Ph. (2004). Biedt de politiepraktijk ruimte voor prestatiecontracten?, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, nr. 9, september, p. 12-16.

Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (2002). *De politie en haar gezag*. Dordrecht.

Suyver, J.J.H. (1994). *Politie in de rechtsorde*. Tjeenk Willink, Zwolle.

Terpstra, J. (2002). *Politie en politiewerk*. Politie en Wetenschap, Apeldoorn.

Terpstra, J. (2002). Sturing van politiewerk: doorwerking en stijlen, in: *Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jaargang 1, nummer 3, p. 36-49.

Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2003). De prestatie-paradox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, 17, 2, 123-143.

Versteegh, P. (2005). *Informatiegestuurde Veiligheidszorg*, SMVP, Dordrecht.

Vollaard, B. A. (2003). Afrekenen op resultaat vereist deskundig oordeel, in: *het Tijdschrift voor de Politie*, 65(7/8), 4-8.

Vollaard, B. (2003). *Performance contracts for police forces*. CPB Document 31.

Vijver, K. van der (2004). Kerntaken, sturing en professionaliteit, in: Stokkum, B. van en L.G. Moor (red.) (2004). *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie, Dordrecht.

Wolfson, D.J. (2005). Transactie als bestuurlijke vernieuwing. Op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering, in: *WRR-Verkenningen* nr. 9, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Bijlage

Overzicht van geïnterviewde personen

Flevoland

Berends, A., directeur omroep Flevoland
Bouman, mevr. G., directeur Bureau Jeugdzorg
Cornelis, mevr. I., medewerker jeugdreclassering
Cremers, S., coördinator openbare orde en veiligheid gemeente Lelystad
Duijn, N.P. van, lid gemeenteraad Almere
Duteweerd, mevr. I., beleidsmedewerker regiopolitie Flevoland
Eringa, P., korpschef regiopolitie Flevoland
Feenstra, mevr. N., coördinator integrale veiligheid Almere
Fonhof, B., lid gemeenteraad Almere
Geluk, A., lid gemeenteraad Noordoostpolder
Greive, D.F., fungerend hoofdofficier van justitie
Houwen, Z.J. van der, lid gemeenteraad Lelystad
Jorritsma-Lebbink, mevr. A., burgemeester Almere
Kok, S.J., lid gemeenteraad Lelystad
Leeuwe, Ch., korpsbeheerder en burgemeester Lelystad
Nentjes, G., lid gemeenteraad Noordoostpolder
Punter, C., korpscontroller regiopolitie Flevoland
Reijenga, P., lid gemeenteraad Noordoostpolder
Remie, mevr. L., adviseur korpsbeheerder
Ridder van Rappard, W.L.F.C., burgemeester Noordoostpolder
Schonenberg, M., directeur Walibi Flevo
Seighali, M., lid gemeenteraad Almere
Vermeulen, mevr. I., officier van justitie parket Zwolle/Lelystad
Vis, D.M., directeur KvK Flevoland
Winkler, J.P.M., beleidsadviseur parket Zwolle/Lelystad

Haaglanden

Blankwaard, P., chef beleidsondersteuning politie Haaglanden
Bolle, mevr. M., lid gemeenteraad Den Haag
Bom-Lemstra, mevr. A.Y., lid gemeenteraad Westland
Botto, A. unitmanager reclassering Nederland Den Haag

Waijter, J.B., burgemeester Zoetermeer
 Wel-Markerink, mevr. G.W. van der, burgemeester Rijswijk
 Wielens, mevr. S.E., lid gemeenteraad Delft
 Wijsmuller, G.H.M., lid gemeenteraad Den Haag
 Zandsteeg, G., directeur Kamer van Koophandel Haaglanden

Zuid-Holland-Zuid

Aanen, D., lid gemeenteraad Gorinchem
 Bandell, R.J.G., korpsbeheerder en burgemeester van Dordrecht
 Berg, A.H. van den, politieke beleidssteuning politie Zuid-Holland-Zuid
 Bergh-Wapperom, mevr. Y.A.J., lid gemeenteraad Dordrecht
 Beukenboom, C.C., assistent wijkmanager Oud Krispijn
 Bik, R.G.C., korpschef politie Zuid-Holland-Zuid
 Bouman, E., hoofd afdeling openbare orde en veiligheid gemeente Dordrecht
 Dussen, A. van der, beleidsmedewerker verkeer gemeente Gorinchem
 Gijben, S.P.S., lid gemeenteraad Oud-Beijerland
 Hania, mevr. J.A.G., lid gemeenteraad Gorinchem
 Hart, B.B.M. van der, burgemeester Oud-Beijerland
 Hovius, G., voorzitter SBBD (Stichting Beveiliging Bedrijventerreinen Dordrecht)
 Hum, L.J.B., secretaris regionaal college
 IJssels, P., burgemeester van Gorinchem
 Jeelof, G.W.D., lid gemeenteraad Oud-Beijerland
 Korvinus, H.C.D., hoofdofficier van justitie, parket Dordrecht
 Kruger, mevr. K., Deltabouman verslavingszorg
 Oost, L., unitmanager Raad voor de Kinderbescherming
 Robberegt, J., wijkmanager Oud Krispijn
 Sluis, P.A. van der, procesmanager milieudienst Zuid-Holland Zuid
 Smoker-van Andel, mevr. N. de, lid gemeenteraad Dordrecht
 Steensel, D.A. van, lid gemeenteraad Dordrecht
 Velden, A. van, beleidsmedewerker verkeer provincie Zuid-Holland
 Weggelaar, A., beleidsmedewerker integrale veiligheid gemeente Dordrecht

Rotterdam-Rijnmond

Batenburg, mevr. Y.H., lid gemeenteraad Vlaardingen
 Berghuijs, J.D., commandant brandweer Rotterdam

Bruinsma, T.P.J., burgemeester van Vlaardingen
 Brummen, H.A. van, hoofdofficier van justitie, parket Rotterdam
 Czyzewski, S., algemeen directeur Bouman GGZ
 Dop, J.W. van, hoofd veiligheidsbureau Feyenoord
 Eldering, René, stadsmarinier wijk Feyenoord Rotterdam
 Emster, F.W.H. van den, president rechtbank Rotterdam
 Gent, G.W. van, lid gemeenteraad Rotterdam
 Gerritsma B., veiligheidscoördinator Feyenoord
 Graaf, mevr. C.M. J. de, hoofd veiligheid Deltalinqs en Secretaris Project-
 groep Platform Hinder & Veiligheid
 Groenendijk, A.J., hoofd douane Rotterdam
 Hermans, mevr. J.H.M., burgemeester van Ridderkerk
 Jasai, mevr. B.K., Vrouwenopvang Rotterdam
 Jong, H. de, directeur politie politie Rotterdam-Rijnmond
 Jonge, C. A.E. de, lid gemeenteraad Vlaardingen
 Kuijper, mevr. E.L., lid gemeenteraad Rotterdam
 Lavooij, F.J., voorzitter Kamer van Koophandel Rotterdam
 Lems, C.J., havenmeester Rotterdam
 Loopik, M., buurtagent politie Rotterdam-Rijnmond
 Meijboom, A.J., korpschef politie Rotterdam-Rijnmond
 Mulder, H., directeur Sonor
 Opstelten, I.W., korpsbeheerder en burgemeester van Rotterdam
 Papeveld, J. van, lid gemeenteraad Vlaardingen
 Prenen, Th. J., chef district De Noordhoek politie Rotterdam-Rijnmond
 Quadt, T., hoofd programmabureau Veilig gemeente Rotterdam
 Rooimans, mevr. P.B., lid gemeenteraad Albrandswaard
 Sandijck, mevr. F., Vrouwenopvang Rotterdam
 Sørensen, R., lid gemeenteraad Rotterdam
 Veld, E.J.M. in het, manager zeehavenpolitie politie Rotterdam-Rijnmond
 Veringmeijer, mevr. L., hoofd beleids- en bestuurszaken politie Rotterdam-
 Rijnmond
 Vermeer, mevr. J., directeur Stichting Jeugdzorg Rotterdam
 Visser, R., lid directieteam DCMR
 Vos, S. de, stafbureau sociale veiligheid RET
 Wal, A. van der, voorzitter deelgemeente Noord gemeente Rotterdam
 Windey, J., voorzitter raad van bestuur Centrum voor Dienstverlening Rot-
 terdam
 Wolfswinkel, J. van, lid gemeenteraad Albrandswaard

Midden- en West-Brabant

Agt, J.A.M. van, burgemeester Etten-Leur
 Azzougarh, M., lid gemeenteraad Tilburg
 Boeynants, mevr. L. van den, beleidsadviseur korpsbeheerder
 Breugel, mevr. M.H. van, lid gemeenteraad Etten-Leur
 Brouwer, M., beleidsmedewerker unit kabinet korpsleiding
 Daalmans, mevr. P.S.J.M., hoofd sturingsondersteuning regiokorps Midden- en West-Brabant
 Fränzel, M.A., burgemeester Woensdrecht
 Gestel, G. van, programmamanager Veiligheid gemeente Tilburg
 Groenewegen, M.M., lid gemeenteraad Etten-Leur
 Groten, P.A.M., lid gemeenteraad Tilburg
 Hamers, J., directeur Kamer van Koophandel Midden- en West-Brabant
 Heeres, F.J., korpschef regiokorps Midden- en West-Brabant
 Heijdens-Graafland, mevr. E.J., lid gemeenteraad Etten-Leur
 Heumen, M. van, veiligheidsmanager De Efteling
 Hofstee, G.T., hoofdofficier parket Breda
 Janssen, de heer, Bureau Verkeershandhaving Openbaar Ministerie
 Möller, J. H., lid gemeenteraad Tilburg
 Rhee, H., misdaadverslaggever BN/De Stem
 Stoop, G., bureauhoofd jeugdreclassering West-Brabant
 Vreeman, R., korpsbeheerder en burgemeester Tilburg
 Wijffels, J.G.M., brigadecommandant Koninklijke Marechaussee Breda

Leden Redactieraad Programma Politie en Wetenschap

Voorzitter: prof.dr. P.B. Boorsma
Hoogleraar Openbare Financiën
Universiteit Twente

Leden: mr.drs. 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.politieenwetenschap.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(r)acht. Een onderzoek naar delegatie en mandaat van beheersbevoegdheden in de politiepraktijk**
mr. N. Struiksmā 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

- 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 Rierveld, 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. Mening 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**
mr.w. 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.m.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
- 32h. **Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse politie**
Bob Hoogenboom, 2006
- 32c. **Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk**
dr. M.P.C.M. Jochims, 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

Cijfers en stakeholders

De reeks Politiewetenschap is een uitgave van het Onderzoeksprogramma 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, verkennend of beschouwend karakter.

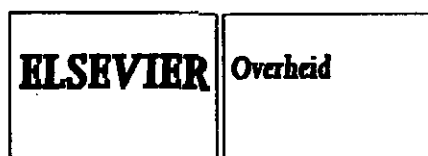
Prestatiesturing en -contracten zijn geen nieuw fenomeen in de publieke sector. Maar de politie werd er voor het eerst serieus mee geconfronteerd in 2003, toen prestatieconvenanten werden afgesloten tussen de politieministers en de politieregio's. Deze nieuwe vorm van sturing van de politie leidde tot veel discussie, vooral over allerlei mogelijke 'perverse effecten' die zich zouden voordoen. Maar empirisch onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing bij de politie ontbrak 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 prestatieconvenanten op de sturing en uitvoering van het dagelijks politiewerk centraal. Die zijn diepgaand onderzocht in een vijftal korpsen. Het blijkt dat sturen en uitvoeren van politiewerk op basis van (deze) prestatieconvenanten positieve en negatieve kanten heeft. Zo heeft de invoering van de prestatieconvenanten bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat de reeds lang in gang gezette professionalisering van de bedrijfsvoering in de korpsen in een stroomversnelling is gemaakt en dat het belang van sturing van het politiewerk is toegenomen. Maar wat tevens blijkt is dat cijfergerichtheid een centrale plaats in de sturing en verantwoording van het politiewerk heeft gekregen, en dat zorgt voor druk op de uitvoering. Politie mensen aan de basis, of ze nu werkzaam zijn bij recherche, noodhulp of basispolitie-zorg, ervaren een toegenomen prestatiedruk die bovendien deels ten koste dreigt te gaan van wat ze zelf zinvol en belangrijk vinden in het licht van problemen in hun werkgebied.

Deze studie wordt afgesloten met een aantal adviezen. Daarna volgt een slotbeschouwing met daarin een samenvattend beeld van de bevindingen van alle onderzoeken in het drieluik en aanbevelingen voor de volgende generatie prestatieconvenanten.

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 90-5901-396-4



9 789059 013964