



PREVENTIEMETING EN DE POLITIE

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR EEN NIEUWE MANIER VAN STURING BINNEN DE POLITIEORGANISATIE

De sturing van de politie is momenteel grotendeels gericht op de output van repressieve activiteiten. Deze studie focust zich op de preventieve activiteiten van de politie, er wordt gekeken op wat voor manier de sturing meer (in)gericht kan worden op de preventieve activiteiten van de politie en wat voor effecten dit heeft op de organisatie en het werk.

PREVENTIEMETING EN DE POLITIE

EEN VERKENNEND ONDERZOEK NAAR EEN NIEUWE MANIER VAN STURING BINNEN DE POLITIEORGANISATIE

Bob Paulussen – 3166058
Master Publiek Management
Bestuurs - & Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht
Juli 2011



Universiteit Utrecht

Begeleider: dr. M.J. van der Meulen
Tweede lezer: prof. dr. M. Noordegraaf

In samenwerking met:

Kwink Groep
Hartogstraat 11
Den Haag
Begeleider: Ir. B.J.F. Gooskens



Politie Haaglanden
Bureau Kwaliteit & Innovatie
Burgemeester Patijnlaan 35
Den Haag
Begeleider: drs. H. Wittekoek



“Being a policeman in the 21st Century is like being the man who was standing on the bank of a very fast flowing river . In that river he could see hundreds of people being swept along struggling to stop from drowning. As each moment passes their numbers swell until there are thousands of people all gasping and shouting to the man on the bank to help them.

What do we do as police officers? Go in and help as many as we can? Or do we take a walk upstream and find out who is throwing them all in? I have a feeling that most of the time police have been wading in to the rescue.

And so begins a reactive cycle of uncontrolled demands and equally uncoordinated response. The police become like lifeguards frantically swimming against the tide from one incident to another, employing different tactics in a disjointed and unfocussed manner with little or nothing to show for it at the end of the day”

Sir John Stevens, voormalig Commissaris van de Metropolitan Police

Uit: Versteegh, P. *The Best of Three Worlds*

Voorwoord

Voor u ligt het eindresultaat van mijn masterscriptie voor de masteropleiding Publiek Management, met dit zes maanden durende onderzoek sluit ik mijn studie Bestuurs- & Organisationswetenschap af.

Mijn onderzoek heeft plaatsgevonden bij Politie Haaglanden, één van de 26 korpsen van Nederland. Volgens de Korpsbeschrijving van 2011 is de missie van Politie Haaglanden het waakzaam en dienstbaar werken aan veiligheid en vertrouwen in de regio Haaglanden. (Korpsbeschrijving, 2011; 7) Deze missie wordt uitgedragen in de verschillende regio's van Politie Haaglanden: Den Haag, Westland, Midden Delfland, Delft, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar.



Figuur 1 Regio's Korps Haaglanden

De kennismaking met Politie Haaglanden was tijdens een werkbezoek van alle leidinggevenden in december aan Utrecht. Vanuit de master Publiek Management gaf Mirko Noordegraaf een minicollege aan de leidinggevenden en kregen een zevental studenten de mogelijkheid een column voor te dragen. Ik was één van deze studenten en heb een betoog gehouden over de tekortkomingen van het huidige systeem van prestatiemeting van de politie. De middag eindigde in een dynamische discussie tussen professionals van de politie en de jonge wetenschappers van de master Publiek Management. Deze dag betekende het startpunt voor mijn scriptie, de denkbeelden over preventiemeting zijn hier ontstaan. Korpschef Henk van Essen hield een inspirerend afsluitend betoog over de complexe situatie waar de politie inzat op het gebied van prestatiesturing. Te veel aandacht voor repressieve activiteiten, terwijl de vraag er zo sterk was om de preventieve activiteiten meer terug te laten komen; hoe maak je inzichtelijk wat je voorkomt? Dit verhaal heeft mij gemotiveerd om met deze case aan de slag te gaan.

De kennismaking met Kwink Groep was in het najaar van 2010 tijdens een Inhousedag. Na een aantal oriënterende gesprekken over een afstudeerstage ontstond het idee om het onderzoek naar preventiemeting bij Politie Haaglanden vanuit Kwink Groep te schrijven. Kwink Groep bood mij een goede begeleider en een uiterst ontspannen en uitdagende werkplek op hun kantoor.

Een woord van dank gaat uit naar de begeleiding die ik vanuit verschillende kanten heb mogen genieten. Allereerst naar mijn begeleider Martijn van der Meulen, die vanuit de universiteit mij heeft geholpen om dit onderzoek concreet te maken en de discipline aanbracht in mijn onderzoek die ik nodig had. Ten tweede wil ik Boris Gooskens bedanken. Als begeleider vanuit Kwink Groep heb je kritisch naar mijn onderzoek gekeken en geholpen om de goede structuren aan te houden. Als laatste

wil ik Hugo Wittekoek van Politie Haaglanden bedanken; je hebt mij wegwijs weten te maken in het jargon van de politie en gold als een kritische tegenlezer van mijn onderzoek.

Hierbij wil ik ook een woord van dank uitspreken naar Sarike, familie en vrienden; bedankt voor alle steun en hulp die ik van jullie heb gekregen gedurende het schrijven van mijn scriptie. Ieder heeft op zijn eigen manier bijgedragen aan dit belangrijke proces.

Bob Paulussen,

Utrecht, juli 2011

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	10
	1.1 Inleiding	10
	1.2 Probleemstelling	12
	1.3 Maatschappelijke Relevantie	15
	1.4 Wetenschappelijke Relevantie	16
	1.5 Context	17
	1.5.1. Politie Haaglanden	17
	1.5.2. The Best of Three Worlds	17
	1.6 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2	Theoretische inzichten.....	20
	2.1 Prestatiemeting en prestatiesturing binnen de publieke sector	20
	2.2 Meer sturing op preventie	30
	2.3 De effecten van prestatiesturing op politiewerk	37
Hoofdstuk 3	Onderzoeksaanpak.....	47
	3.1 Strategie	47
	3.2 Dataverzameling	49
	3.3 Case-selectie	52
	3.4 Data-analyse	52
	3.5 Validiteit en Betrouwbaarheid	53
	3.6 Operationalisatie	54

Het Empirische gedeelte

Hoofdstuk 4	Sturing op prestaties binnen Politie Haaglanden.....	56
	4.1 Prestatiesturing door middel van rapportages	56
	4.2 Opvattingen over huidige manier van prestatiesturing	64
Hoofdstuk 5	Hoe geeft Politie Haaglanden invulling aan preventieve activiteiten.....	71
	5.1 Preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden	72
	5.2 Politie, partners en preventieve activiteiten	77
Hoofdstuk 6	Preventiemeting binnen Politie Haaglanden.....	86
	6.1 De Kwantitatieve Lijn	87
	6.2 De Kwalitatieve Lijn	96
	6.3 Aanbevelingen	106
Hoofdstuk 7	De effecten van meer sturing op preventie.....	110
	7.1 Preventiemeting: de beperkingen voor het politiewerk	110
	7.2 Preventiemeting en de politieorganisatie	115
Hoofdstuk 8	Conclusie.....	119
	8.1 Preventiemeting onderzocht	120
	8.2 Een nieuwe manier van sturing bij de politie	123
	8.3 Aanbevelingen	126
	8.4 Discussie	128
	Literatuurlijst.....	130

Hoofdstuk 1 De inleiding

1.1 Inleiding

Een casus ter inleiding van het onderwerp¹:

In de omgeving van Rotterdam rijdt iedere zaterdagavond een zogenaamde 'boemelbus'. Deze boemelbus brengt de jeugd terug naar hun woonplaats na een uitgaansavond in Rotterdam. Één van de dorpen waar de bus doorheen rijdt is Bleiswijk. De jongeren die uit de bus stappen zijn vaak nog onder invloed van alcohol en richten een spoor van vernieling aan op de terugweg van de bushalte naar hun huis. Tot voor kort gaf het instrument prestatiemeting de politie targets voor het aantal uit te schrijven proces-verbalen. Dit had tot gevolg dat de agenten op zondagochtend langs verschillende buurtbewoners gingen om de proces-verbalen op te nemen over de aangerichte vernielingen. Op deze manier voldoet de politie aan de aan haar gestelde verantwoordingsmechanismen vanuit de politiek. De vraag rijst of de politie met dit 'optreden' ook voldoet aan de vraag van de samenleving. De politie kan er ook voor kiezen om 's nachts extra te surveilleren in de buurt van de bushaltes die de boemelbus aandoet. Op deze manier kunnen de verschillende aangerichte vernielingen aan onder andere bushaltes en autospiegels voorkomen worden. De preventietaak van de politie komt de verwachtingen van de samenleving tegemoet, maar is zeer moeilijk 'in cijfers uit te drukken' richting de samenleving en de politiek.

Deze casus toont een discrepantie tussen de verwachtingen van de samenleving ten aanzien van het uitvoeren van de taken van de politie en de gehanteerde vorm van sturing op de prestaties van de politie, en waarop de korpsen worden afgerekend, door de overheid. De sturing op en binnen de Nederlandse politiekorpsen heeft zich lange tijd geconcentreerd op prestaties en resultaten in de vorm van de output van voornamelijk repressieve activiteiten. Het in opspraak geraakte bonnenquotum is hier een klinkend voorbeeld van; iedere agent moest op jaarbasis een bepaald aantal bonnen schrijven met allerlei perverse effecten tot gevolg. Sinds het nieuwe kabinet zitting heeft genomen in Den Haag, was dit één van de eerste regels die minister van Veiligheid en Justitie Ivo Opstelten ongedaan maakte. Volgens Opstelten waren de bonnenquota voor de politiekorpsen

¹ Vrij vertaald naar Henk van Essen, korpschef Politie Haaglanden

‘een doorn in het oog’ voor de nieuwe regering.² De bonnenquota waren teveel gericht op de kwantiteit en lieten geen ruimte over voor zinvolle prestaties. Hierin laat de regering merken dat zij niet voor sturing binnen de politieorganisatie op basis van de bonnenquota is. Opstelten heeft aangegeven meer in te willen zetten op zinvolle prestaties bij de politie en meer richting een kwalitatieve manier van sturing op prestaties te ontwikkelen.

Uit de casus met de boemelbus komt naar voren dat de preventietaak van de politie zeer belangrijk is, maar moeilijk inzichtelijk te maken. Immers, wat voorkomen wordt, is moeilijk meetbaar. Wel is het mogelijk om te kijken naar de verwachtingen van ‘de politiek’ en ‘de samenleving’ ten aanzien van de politiekorpsen. Interessant is dan te kijken naar de sturingsmechanismen; op wat voor resultaat of op welke prestatie wordt binnen de politieorganisatie gestuurd? De trend van de afgelopen decennia is dat de systemen van prestatiemeting opgesteld worden vanuit de gedachte dat alles meetbaar is; het zogenaamde bedrijfsmanagement. (Noordegraaf, 2006; 282) Meten is weten, een outputgericht systeem van prestatiemeting waar vooral de ‘value for money’ uit naar voren moet komen. Binnen de politieorganisaties is nu een ontwikkeling gaande waarbij er meer aandacht komt voor zinvolle prestaties. Het meten-is-weten-denken neemt plaats voor meer betekenisgeving van de cijfers, het verhaal achter de cijfers komt meer aan bod. In het licht van deze ontwikkeling is het dan ook interessant te onderzoeken op welke manier de preventieve activiteiten van de politie meer inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Dit biedt mogelijkheden om te onderzoeken in hoeverre er meer aandacht aan preventieve activiteiten geschonken kan worden in het systeem van prestatiesturing.

Het voorbeeld van de boemelbus laat zien dat het systeem van prestatiesturing niet ingericht is op de dagelijkse werkzaamheden van de politie. Het systeem is hoofdzakelijk gebaseerd op het resultaat van repressieve activiteiten. Een ander voorbeeld toont aan dat de werkelijkheid en het huidige systeem van prestatiemeting soms ver uit elkaar liggen.

Armin van Buuren is een Leidenaar en verzorgde een optreden in de binnenstad van Leiden. De eerste keer is dit volledig uit de hand gelopen, er was te weinig beveiliging, er werd teveel gedronken en uiteindelijk leverde het 30 aanhoudingen op en veel vernielingen en overlast. Het tweede jaar hebben we het anders aangepakt; het terrein in de binnenstad hebben we afgezet, er werd preventief gefouilleerd en er mochten geen eigen consumpties worden meegebracht. Het tweede jaar hadden we nul aanhoudingen. Geen incidenten, geen aanhoudingen. Uit het oogpunt van de veiligheid was het fantastisch! Maar uit het oogpunt

² <http://nos.nl/artikel/195933-opstelten-verbiedt-bonnenquota.html>

van de output is het een drama natuurlijk. Waar je normaal 30 op een zaterdag scoort. Alleen al daar bij dat evenement had je er nu nul.

Ook dit voorbeeld toont aan dat het systeem van prestatiemeting niet is ingericht op de preventieve activiteiten. Er wordt daarin te weinig aandacht besteed aan de outcome. Volgens het systeem van prestatiemeting is de eerste editie van dance-feest in de binnenstad succesvoller geweest; 30 aanhoudingen tegenover nul aanhoudingen tijdens het tweede dance-feest. Met dit voorbeeld wordt aangegeven dat het huidige systeem van prestatiemeting niet aansluit bij de uiteindelijke doelstellingen die de politieorganisatie heeft. De veiligheid staat voorop, voorkomen is beter dan genezen, en dus moet er meer aandacht besteed worden aan de preventieve activiteiten binnen het systeem van prestatiemeting.

In dit onderzoek wordt uitgebreid geanalyseerd welke rol de preventietaak kan spelen in een nieuwe manier van sturing van Politie Haaglanden. Met andere woorden; hoe kan er in het systeem van prestatiemeting 'meer ruimte' worden ingericht voor de preventietaak van de Politie Haaglanden? Op een verkennende, exploratieve manier wordt onderzocht hoe de politie meer gestuurd kan worden op basis van preventie. Nadrukkelijk moet vermeld worden dat dit onderzoek niet pretendeert om een nieuw meetinstrument of systeem aan te leveren. Dit onderzoek vormt een verkenning naar nieuwe aandachtspunten en mogelijkheden in de sturing van politieorganisaties. Na het afschaffen van de bonnenquota lijkt het erop dat er afgestapt wordt van de kwantitatieve manier van verantwoording en sturing. Het vraagstuk rondom het inzichtelijk maken van de preventietaak van Politie Haaglanden draagt bij aan het debat om politiewerk meer preventiegericht en kwalitatief verantwoordbaar te maken.

1.2 Probleemstelling

In dit hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan het uitwerken van de probleemstelling. Op een concrete en precieze manier wordt uitgelegd hoe de probleemstelling is geformuleerd. Uit de probleemstelling vloeit logischerwijs de doelstelling en vervolgens de vraagstelling voort. De vraagstelling wordt uiteengezet in theoretische deelvragen en empirische deelvragen, die van uitleg en motivatie worden voorzien. Hierna wordt de maatschappelijke en de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek behandeld. In dit onderdeel van dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe dit onderzoek bijdraagt aan het debat binnen de wetenschap en het debat binnen de maatschappij.

De problematisering van het onderzoek is voorgekomen uit een vooronderzoek in de vorm van een aantal verkennende gesprekken binnen Politie Haaglanden en bij de Universiteit Utrecht (van Thiel,

2010; 21). Via deze gesprekken zijn er verschillende inzichten omtrent dit thema naar voren gekomen en is afgestemd met de Universiteit en Politie Haaglanden over de juiste 'richting' van het onderzoek. Dit onderzoek concentreert zich op de preventietaak van Politie Haaglanden. Het is een zeer belangrijke taak van de politie om het plegen van strafbare feiten te voorkomen. In de eerder geschetste voorbeelden werd duidelijk dat de verwachtingen van de samenleving neigen naar de preventieve taak van de politie terwijl qua verantwoording de politie meer 'afgerekend' en aangestuurd wordt op de kwantitatieve prestatiemeting.

Het voorkomen van strafbare feiten is echter zeer moeilijk meetbaar te maken. De politie komt uit een verleden waarin er zeer veel gestuurd werd op het meten van resultaat. Hierbij valt te denken aan het eerder genoemde bonnenquotum. In dit onderzoek wordt verkend of en op wat voor manier prestatiesturing binnen Politie Haaglanden meer gericht kan worden op preventie. Met als gevolg dat er niet meer kwantitatief op meetbare resultaten wordt gestuurd, maar dat er meer ruimte ontstaat binnen het systeem van prestatiemeting zodat ook de preventieve activiteiten van de politie inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Het onderzoek is niet alleen in belang van Politie Haaglanden, maar ook van de andere korpsen in Nederland. Het concentreert zich op een nieuwe manier van sturing die tot op heden nog weinig is onderzocht en perspectief kan bieden voor het inrichten van prestatiesturing in de toekomst.

In de praktijk uit de probleemstelling van dit onderzoek zich als volgt: de politie heeft haar activiteiten ingericht op de verschillende problemen die zich voor kunnen doen. Bij een probleem wordt dan bijvoorbeeld gedacht aan het plegen van een strafbaar feit. De activiteiten die door de politie ondernomen worden om het probleem op te lossen, worden ingedeeld in repressieve activiteiten en preventieve activiteiten. Vanuit het sturingsmechanisme wordt er in de huidige situatie grotendeels gestuurd op de repressieve activiteiten. Dit onderzoek gaat de mogelijkheid onderzoeken om in de toekomst de prestatiesturing binnen de politie meer in te richten op de preventieve activiteiten.

Een tweede belangrijke component van de doelstelling richt zich op de optredende effecten van een nieuwe manier van sturing voor de politie. Hierbij wordt vooral gekeken naar de effecten op de politieorganisatie en het politiewerk. Dit gedeelte van het onderzoek kan gezien worden als een verkenning naar effecten die de politie in acht moet nemen als er gekozen wordt voor een manier van sturing die meer gericht is op preventieve activiteiten.

Dit exploratieve onderzoek heeft als doelstelling (van Thiel, 2010; 24):

Verkennd onderzoek mogelijkheden om prestatiesturing van Politie Haaglanden meer te richten op preventie rekeninghoudend met optredende effecten voor de politie.

Vanuit deze doelstelling is de vraagstelling geformuleerd (van Thiel, 2010; 25). In de volgende paragraaf wordt deze uitgebreid toegelicht.

Om de doelstelling te bereiken is de volgende hoofdvraag opgesteld:

HOOFDVRAAG:

Op welke wijze kan via prestatiemeting bij de politie (meer) op preventie gestuurd worden en wat zijn de effecten daarvan op het politiewerk?

Deze hoofdvraag bestaat uit twee belangrijke componenten. De eerste component kijkt naar het systeem van prestatiemeting binnen de politie en waar de focus van sturing ligt. Daarbij wordt gekeken of en hoe er (meer) gestuurd kan worden op de preventieve activiteiten van de politie. Een belangrijk onderdeel van deze vraag is de begripsvorming van de preventieve activiteiten. De tweede component behelst de effecten van meer sturing op preventieve activiteiten op het politiewerk. Als er meer op preventie gestuurd wordt bij de politie, met wat voor effecten moet dan rekening gehouden worden? Beide componenten van de hoofdvraag worden zowel theoretische deelvragen als in empirische deelvragen uitgewerkt. De deelvragen zien er als volgt uit:

THEORETISCHE DEELVRAGEN

De theoretische deelvragen hebben als doel om de achtergronden van de belangrijke concepten weer te geven. In de eerste deelvraag wordt verder ingegaan op de begrippen prestatiemeting en prestatiesturing. Hierbij wordt stilgestaan bij de totstandkoming van het meten van prestaties van publieke organisaties en op wat voor manier dit gebeurt. In de tweede deelvraag wordt de nadruk gelegd op de koppeling tussen preventie en de prestatiesturing. Het begrip preventie wordt theoretisch verkend en wordt vervolgens gekoppeld aan de prestatiesturing. De derde deelvraag kijkt naar de positieve en perverse effecten die kunnen optreden bij prestatiemeting en prestatiesturing.

- *Wat is prestatiemeting en prestatiesturing?*
- *Hoe kan via prestatiesturing meer op preventie gestuurd worden?*
- *Wat zijn de effecten van prestatiesturing op het politiewerk?*

EMPIRISCHE DEELVRAGEN

De empirische deelvragen behandelen de data die uit de interviews naar voren zijn gekomen. Uit deze deelvragen moet blijken hoe er binnen Politie Haaglanden op prestaties wordt gestuurd en op wat voor manier de preventieve activiteiten daar een grotere rol in zouden kunnen spelen.

- *Op welke wijze stuurt Politie Haaglanden op prestaties?*
- *Hoe geeft Politie Haaglanden invulling aan preventieve activiteiten?*
- *Hoe kan Politie Haaglanden meer op preventie sturen?*
- *Wat zijn de effecten van meer sturing op preventie voor Politie Haaglanden?*

In de eerste deelvraag wordt er verder ingegaan op het huidige systeem van prestatiemeting bij Politie Haaglanden; op wat voor manier is dit ingericht? De tweede vraag gaat dieper in op de invulling van de preventieve activiteiten van Politie Haaglanden. Als het huidige systeem van prestatiemeting bekend is en invulling is gegeven aan de preventieve activiteiten, wordt in de derde deelvraag de mogelijkheden voor meer sturing op preventie bij Politie Haaglanden uitgewerkt. Deze vraag eindigt met een aantal aanbevelingen. De vierde deelvraag behandelt de effecten van meer sturing op preventieve activiteiten voor Politie Haaglanden. Hierin wordt duidelijk met welke factoren de politie rekening moet houden als er meer gestuurd wordt op preventieve activiteiten.

1.3 Maatschappelijke relevantie

De relevantie van het onderzoek wordt opgedeeld in twee delen. Allereerst de **maatschappelijke relevantie**. Op wat voor manier draagt dit onderzoek bij aan het maatschappelijke debat? De publieke en de politieke steun voor de politie loopt de laatste jaren terug. De media berichten vaak negatief over de werkzaamheden van de verschillende korpsen in ons land. De bonnenquota hebben hier natuurlijk een grote rol ingespeeld.

De afgelopen jaren probeert de politie hard aan verbetering van haar imago te werken. Onder andere door meer aan verwachtingsmanagement te doen, meer samenwerkingsverbanden aan te gaan met partners en burgerparticipatie te stimuleren. Een juiste manier van sturing kan ervoor zorgen dat er op een betere en duidelijkere manier verantwoording afgelegd kan worden richting de samenleving en de politiek.

Daarnaast richt dit onderzoek zich op een politiekorps waar meer dan 5000 mensen werkzaam zijn. Het onderzoek gaat over sturing van deze organisatie en levert een bijdrage aan de sturing van de professionals binnen deze organisatie. Politiekorpsen worstelen momenteel met verantwoordingsinstrumenten. De kwantitatieve prestatiemeting alleen zou niet genoeg kunnen zijn, dit onderzoek draagt bij aan het verkennen van nieuwe mogelijkheden van verantwoording en sturing binnen de politieorganisatie.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek richt zich op verantwoording van (semi-)publieke organisatie; een onderwerp dat het laatste decennium voor veel discussie heeft gezorgd. De (semi-)publieke organisatie worden gedeeltelijk gefinancierd door overheidsgeld, dit maakt het verantwoordingsaspect van deze organisaties van zeer groot belang. Kunnen zij aantonen waar het geld wordt besteed? De bemoeilijkende factor van de publieke organisaties is dat niet al haar diensten concreet, tastbaar en in geld uit te drukken is. Voor publieke organisaties is het een ware worsteling om hun 'value for money' aan te tonen. De opkomst van het bedrijfsmanagement in de vorm van New Public Management (NPM) zorgde voor verantwoordingsmechanismen die grotendeels waren ingericht op prestatiemeting. De focus lag op het resultaat; de cijfers.

Dit onderzoek doet een bijdrage aan het debat over de verantwoording van de publieke organisaties. Het onderzoekt de mogelijke nieuwe manieren voor sturing binnen publieke organisaties, door middel van deze sturing kan de verantwoording van de 'value for money' ook op een andere manier worden ingericht. De inrichting kan dan bijdragen aan het meer slagvaardig maken van de werkzaamheden van de medewerkers binnen de publieke organisatie.

Daarnaast tracht dit onderzoek de focus te verschuiven van 'presteren op resultaat/output' naar 'presteren op impact en outcome'. De voortdurende discussie in Nederland over de bonnenquota is sinds het nieuwe kabinet gaan liggen; de agent werd er van verdacht de burger alleen maar te pesten en moest vooral 'boeven gaan vangen'. Dit onderzoek bekijkt een politie waar de focus niet meer op de repressieve kant komt te liggen, maar meer naar de preventieve kant gaat. Dit betekent dat de politie zich meer gaat inzetten om strafbare feiten te voorkomen.

1.5 Context

Dit hoofdstuk geeft achtergrondinformatie over Politie Haaglanden.

1.5.1 Politie Haaglanden

Politie Haaglanden is één van de 26 korpsen die Nederland rijk is en kent negen regio's; Den Haag, Pijacker-Nootdorp, Westland, Midden Delfland, Delft, Rijswijk, Zoetermeer, Wassenaar en Leidschendam Voorburg. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Omdat de Nederlandse politie bestaat uit 25 korpsen, is één burgemeester uit een regio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente) de korpsbeheerder. Hij of zij is verantwoordelijk voor het beheer van één van de 25 politiekorpsen en overlegt daarover met de hoofdofficier van justitie. De dagelijkse leiding over een korps heeft de regionale korpschef, meestal een hoofdcommissaris. Beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid neemt het regionaal college. Hierin zitten alle burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie. Daarnaast bestaat er per regio een driehoeksoverleg. Hierin overleggen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef van de regio over ontwikkelingen, beleid en resultaten.³

Binnen de politiekorpsen heeft er het afgelopen decennium een interessante discussie plaatsgevonden over de kerntaken van de politie. Hierbij is besloten dat 'preventie' geen kerntaak meer was van de politie. De gemeente is nu eindverantwoordelijk geworden voor de preventie. De politie voert nog wel veel werkzaamheden uit op het gebied van preventie.⁴ Naast de kerntakendiscussie heeft de politie in Nederland ook te maken met prestatieafspraken. De prestatieafspraken werden voor een bepaalde periode afgesproken tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het toenmalige Ministerie van Justitie en betroffen de basis voor de regionale convenanten die de korpsen opstelde.⁵

1.5.2 The Best of Three Worlds

'Effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups', zo luidt de ondertitel van het boek 'The Best of Three Worlds', geschreven door Peter

³ www.politie.nl

⁴ www.hetccv.nl

⁵ www.websitevoordepolitie.nl

Versteegh, Theo van der Plas en Hans Nieuwstraten, allen werkzaam bij Politie Haaglanden. De inzichten uit dit onderzoek worden toegepast in de werkzaamheden van Politie Haaglanden. Deze studie heeft als belangrijk uitgangspunt om op zoek te gaan naar een effectieve aanpak van criminaliteit en onveiligheid om alsnog te voldoen aan de doelstellingen met betrekking tot de afname van de aangiftecriminaliteit.

De eerste 'World' heeft betrekking op het probleemgericht werken. Voor het succesvol gebruik maken van probleemgericht werken moet er een goede strategische veiligheidsanalyse gebruikt worden. Daarbij is het van belang dat er problemen worden herkend die belangrijk zijn vanuit het oogpunt van de burger. Het is een belangrijke voorwaarde om tot een goede samenwerking te komen met de betrokken veiligheidspartners.

Burgerparticipatie is onmisbaar voor het effectief en efficiënt uitvoeren van de werkzaamheden van de politie. Het verdient daarom ook een meer serieuze plaats binnen het politiewerk. Hierbij speelt het informeren, adviseren en vooral ook consulteren van burgers en ondernemers op het gebied van veiligheid een grote rol. Met een grotere meldingsbereidheid van de burgers neemt de effectiviteit van de opsporing aanzienlijk toe.

Binnen de politie bestaat er een grote behoefte aan betekenisvolle veiligheidsanalyses. De informatiehuishouding speelt hierbij een cruciale rol. Het is dan ook belangrijk dat de informatiehuishouding van de politie verbeterd wordt zodat de juiste veiligheidsinformatieproducten geleverd kunnen worden voor de belangrijkste problemen binnen de regio Haaglanden. Op deze manier ontstaat er een meer informatiegestuurde politieorganisatie

Volgens de auteurs is een gecombineerde aanpak van de veiligheidsstrategieën probleemgericht werken, informatiegestuurde politie en burgerparticipatie het beginpunt voor een afname van de aangiftecriminaliteit. Als 'The Best of Three Worlds' optimaal wordt uitgevoerd kan het ook invloed uitoefenen op de structurele veiligheid en het vertrouwen in de politie. Daarbij is het belangrijk dat de kwaliteit van de aanpak en de handelingssnelheid wordt vergroot. *'De focus moet dus meer komen te liggen op de belangrijkste problemen, de professionele sturing daarop dient verder te worden versterkt en de probleemgerichte aanpak en burgerparticipatie moeten beter worden geborgd in de organisatie.'* (Versteegh, Plas en Nieuwstraten, 2009; 231)

De inzichten uit het onderzoek 'Best of Three Worlds' worden gebruikt om de werkprocessen binnen Politie Haaglanden in te richten. De woorden hot crimes, hot spots, hot shots en hot groups zijn tot het vakjargon van de politiemensen bij Haaglanden gaan behoren. Door middel van verschillende projecten, waarvan Twitter een voorbeeld is, wordt er sterk ingezet op burgerparticipatie. Het

probleemgericht werken en de informatiegestuurde politie uit zich in een nieuwe, 'breder' aanpak van het politiewerk die ervoor kunnen zorgen dat de problemen in de maatschappij aan de 'voorkant' aangepakt kunnen worden.

The Best of Three Worlds is een bepaald denkframe naar aanleiding van een onderzoek, uitgevoerd binnen Politie Haaglanden. Het onderzoek raakt niet direct aan de preventieve activiteiten van dit onderzoek, maar is wel belangrijk voor de context van Politie Haaglanden.

1.6 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk behandelt het theoretische kader waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden. De verschillende begrippen worden voorzien van definities en een aantal modellen zullen gebruikt worden om prestatiemeting en prestatiesturing te duiden. In hoofdstuk 3 wordt behandeld op wat voor manier dit onderzoek is verricht. Hierbij wordt onder andere aandacht gegeven aan de onderzoeksstrategie en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Na dit hoofdstuk begint het empirische gedeelte van dit onderzoek. In de vier daaropvolgende hoofdstukken worden de empirische deelvragen uitgewerkt. In hoofdstuk 4 wordt het huidige systeem van prestatiemeting bij Politie Haaglanden toegelicht. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 behandeld op wat voor manier er invulling gegeven wordt aan de preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op de mogelijkheden voor meer sturing op preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden. Dit hoofdstuk eindigt met een aantal aanbevelingen voor meer sturing op preventie binnen de politieorganisatie. In het laatste hoofdstuk van het empirische gedeelte wordt er aandacht gegeven aan de effecten van meer sturing op preventie voor de politieorganisatie. Dit wordt gevolgd door een resumerend hoofdstuk waarin de hoofdvraag wordt beantwoord en een blik op de toekomst wordt geworpen.

Hoofdstuk 2 Theoretische inzichten

De inleiding van dit onderzoek toont een aantal begrippen die centraal staan in dit onderzoek. Prestatiesturing en prestatiemeting in de publieke sector zijn daarin zeer belangrijk. Deze thema's dienen gedefinieerd en wetenschappelijk toegelicht te worden. In dit hoofdstuk wordt een tweetal schema's gepresenteerd die de werkwijzen van het onderzoek ondersteunen en als rode draad door deze rapportage lopen. Allereerst wordt er verdere uitleg gegeven aan de ontwikkeling binnen de publieke sector die ervoor hebben gezorgd dat 'presteren' belangrijk is geworden. Hiermee worden ook de thema's prestatiemeting en prestatiesturing in de publieke sector verder toegelicht. Vervolgens wordt er verder toegespitst op de onderzoeksvraag door theoretisch uiteen te zetten hoe via prestatiesturing meer op preventie gestuurd kan worden. In dit onderdeel wordt ook het thema preventie verder uitgewerkt. In de derde sectie van dit hoofdstuk worden de effecten van prestatiesturing op het politiewerk beschreven. Uiteindelijk levert dit hoofdstuk een theoretisch overzicht op over de belangrijke onderwerpen van dit onderzoek. Daarnaast zullen de in dit hoofdstuk gepresenteerde schema's leidend zijn voor het gehele rapport.

2.1 Prestatiemeting en prestatiesturing binnen de publieke sector

Prestatiemeting en prestatiesturing binnen de publieke sector is in de huidige samenleving aan de orde van de dag. Publieke organisatie worden 'afgerekend' op hun prestaties, dit is niet altijd zo geweest. In deze paragraaf wordt het ontstaan van de ontwikkeling naar deze 'drang naar presteren' binnen de publieke sector beschreven. Vervolgens wordt er uitgebreid stilgestaan bij prestatiemeting binnen de publieke sector. Daarbij wordt aandacht gegeven aan het model van systeemdenken; dit model speelt een belangrijke rol in het vervolg van het onderzoek. Hierna wordt het begrip prestatiesturing van uitleg voorzien. De sturing op prestaties van publieke organisatie kan plaatsvinden op een kwalitatieve en een kwantitatieve manier. Beide varianten worden uitgelegd. Dit hoofdstuk levert een uiteenzetting op over prestatiemeting en prestatiesturing binnen de publieke sector.

PRESTATIES IN DE PUBLIEKE SECTOR

Het idee van presteren in de publieke sector heeft het afgelopen decennium aan terrein gewonnen. Sinds half jaren negentig besteden overheden veel meer tijd, aandacht en geld aan prestatiemeting en evaluatie in de publieke sector (Pollit & Bouckaert, 2000: 87). Deze ontwikkeling komt voort uit

het opkomen van het bedrijfsmatig werken binnen de overheid. Het bedrijfsmatig werken deed zich voor in de vorm van New Public Management (NPM) en was de managementhype van de jaren negentig (Hood, 1994). De opkomst van deze nieuwe manier van werken binnen de overheid zorgde ervoor dat de prestaties van de publieke sector meer centraal kwamen te staan. De ontwikkeling van de toegenomen aandacht voor prestatiemeting binnen de overheid en de publieke sector valt samen met de overheidshervormingen. (van Thiel & Leeuw, 2003: 2). De stijl van management veranderde hierdoor ook naar een meer resultaatgerichte manier van managen. De overheidshervormingen hebben tot gevolg gehad dat de overheid meer een sturende rol in plaats van een roeiende rol is gaan aannemen ten opzichte van publieke organisaties. (Osborne & Gaebler, 1997). Dit zou moeten inhouden dat de overheid meer afstand doet van de werkzaamheden van verschillende publieke organisaties en meer sturend te werk gaat. De populariteit van het New Public Management uitte zich ook in de grote mate van privatisering die plaatsvond binnen de overheid. Organisaties werden verzelfstandigd, zodat (op papier) de overheid meer afstand neemt van de organisatie. Kickert spreekt over een verzelfstandigingsparadox. Deze paradox toont de schijnbare tegenstelling dat het op afstand zetten van de uitvoering van publieke taken vaak ingegeven wordt door de wens tot meer controle. (Kickert, 1998; 161). Kickert noemt verzelfstandiging een mythe die de onderliggende politieke en bestuurlijke strijd om controle verbergt (Kickert, 1998; 189). Veel overheidsorganisaties werden dus geprivatiseerd en werden publieke organisaties. Het bleek echter niet zo te zijn dat deze 'nieuwe' organisaties meer vrijheid genoten ten opzichte van de uitvoering van hun werkzaamheden.

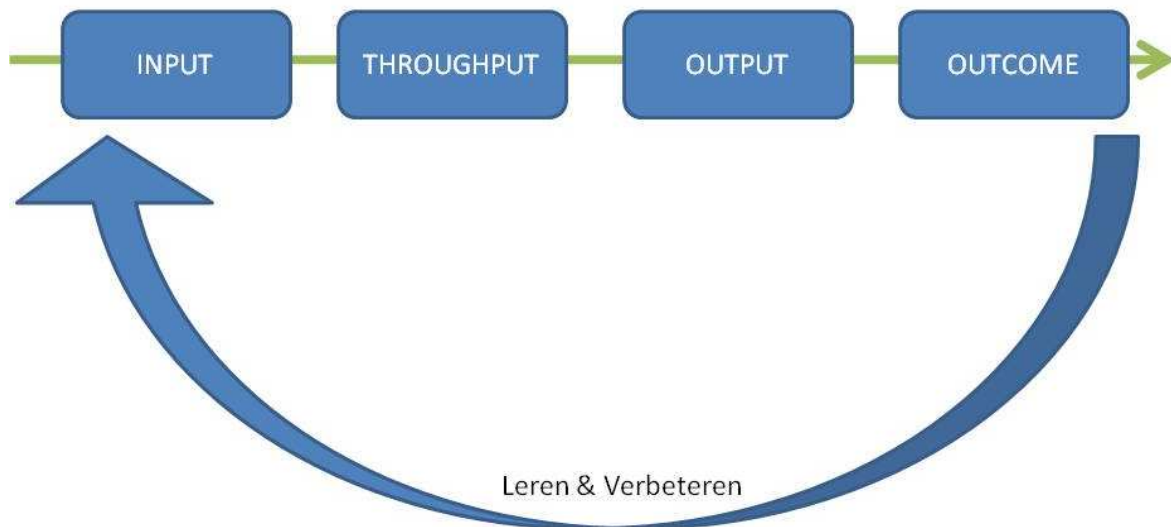
Door het opkomen van de bedrijfsmatige variant van managen in de vorm van New Public Management is er veel veranderd voor de publieke organisaties als het aankomt op verantwoording. Het debat rondom New Public Management ging grotendeels over effectiever, efficiënter en meer resultaatgericht werken voor de publieke organisaties. Deze managementtechnieken waren afkomstig uit het bedrijfsleven en zijn in de jaren negentig diep in de overheidsorganisatie doorgedrongen (de Bruijn, 2006, 11). Overheden werden niet meer gezien als een verlener van een publieke dienst, maar als bedrijven die een product leveren aan een klant. Als een overheidsorganisatie gezien wordt als een bedrijf met producten, dan moet zij deze producten ook kunnen definiëren en vervolgens kan deze 'prestatie' dus gemeten worden. Deze gedachtegang lag ten grondslag van New Public Management. Hierdoor is het debat rondom 'value for money' veel belangrijker geworden en is het voor publieke organisaties van groot belang geworden om te verantwoorden waar publiek geld aan besteed wordt. Het 'value for money' vraagstuk gaat over het aantonen van de waarde van het geïnvesteerde geld. Met andere (bedrijfsmatige) woorden; waarde voor je geld, een optimale prijs-kwaliteitverdeling (Noordegraaf, 2008; 382). In het geval van

organisaties in de publieke sector gaat het dan veelal over het verantwoorden van de opbrengsten van het geïnvesteerde overheidsgeld.

De opkomst van New Public Management heeft dus gezorgd voor een grote verandering binnen de overheid en de publieke organisaties. De nadruk ligt dus meer op de prestaties van de publieke organisaties, dit vergt een andere managementbenadering. Sinds de opkomst van de bedrijfsmatige benadering waarin management in het publieke domein wordt voorgesteld als het 'runnen' van de overheidsorganisaties zijn de publieke organisaties dus genoodzaakt om zich meer te verantwoorden over de geleverde prestaties. Wat voor resultaat heeft de input van de publieke middelen opgeleverd? Deze vraag wordt door de publieke organisaties beantwoordt door middel van het meten van de prestaties.

PRESTATIEMETING

Het belang van het inzichtelijk maken van de prestaties van publieke organisaties is dus belangrijker geworden naar aanleiding van de ontwikkeling naar bedrijfsmatig werken. Binnen de publieke sector zijn dan ook tal van systemen van prestatiemeting ontwikkeld om te voorzien in de behoefte voor verantwoording van de publieke middelen voor de overheid. Issues binnen de publieke sector worden allen op een verschillende manier aangepakt. Het model van systeemdenken is één van de gangbare vormen voor het inrichten van de prestatiemeting van publieke organisaties. Hierbij wordt aandacht gegeven aan de *input* in de vorm van kapitaal en arbeid. Ten tweede wordt er gekeken naar de *throughput*, waarbij wordt gekeken naar de werkprocessen. De input en de throughput zorgen gezamenlijk voor een *output*, dit is het resultaat of de productie. De output heeft een bepaalde *outcome* tot gevolg; hiermee wordt een bepaald verondersteld maatschappelijk effect bedoeld (Noordegraaf, 2008; 152). Aan het einde van het proces van het systeemdenken staat het leren en verbeteren centraal; dit proces zorgt ervoor dat de productie, daar waar nodig, efficiënter ingericht kan worden. Dit kan bijvoorbeeld gedaan worden als de output lager blijkt dan vooraf ingeschat. Het model van systeemdenken ziet er als volgt uit:



Figuur 2 Model van systeemdenken

Voor het model van systeemdenken is het van belang dat de verschillende 'boxen' goed in te vullen zijn, dit houdt in dat de cijfers duidelijk moeten zijn om een compleet beeld te geven van het proces. De cijfers kunnen pas 'hard' inzichtelijk gemaakt worden als er een duidelijke oorzaak-gevolg relatie (Noordegraaf, 2008; 152). Dit model van systeemdenken kan optimaal ingezet worden als de cijfers duidelijk zijn en de relaties tussen de verschillende 'boxen' ook duidelijk zijn. Het probleem van de verschillende issues die spelen in de publieke sector is dat deze vaak ambigue en diffuus van aard zijn; dit houdt in dat niet alle cijfers voor de input, throughput, output en outcome onomstreden zijn. Daarnaast zijn de relaties tussen de verschillende fases in het proces ook niet altijd duidelijk. De problemen bevinden zich vooral in het inzichtelijk krijgen van de output en de outcome. De variabelen binnen deze processen zijn moeilijk te operationaliseren en de resultaten zijn lastig te interpreteren (Noordegraaf, 2008; 153). Het is denkbaar dat de prestaties van verschillende organisaties binnen de publieke sector niet altijd in cijfers uit te drukken zijn. Naast het feit dat de activiteiten van de publieke organisaties geen cijfers opleveren is er ook sprake van een afwezigheid van causaliteit. Hiermee wordt bedoeld dat de relatie tussen input, throughput, output en outcome niet altijd even duidelijk is. Als de prestaties vastgesteld moeten worden op basis van het model van systeemdenken is deze causaliteit essentieel. Immers, voor een valide 'resultaat' moet aangetoond kunnen worden dat een bepaalde inzet van manuren en middelen, door middel van werkprocessen een bepaald resultaat en maatschappelijk effect hebben opgeleverd. De prestaties van publieke

sector worden door vele factoren beïnvloed, zoals de omgeving, economische groei, culturele ontwikkelingen en demografische veranderingen. Daarnaast zijn de organisaties niet altijd onafhankelijk en is er sprake van een afhankelijkheidsrelatie tussen de organisatie en de overheid (Noordegraaf, 2008; 153). De politie is hier een goed voorbeeld van; zij is een dienende organisatie en is afhankelijk van onder andere het ministerie, het Openbaar Ministerie (OM) en de gemeentes.

Het model van systeemdenken is dus een manier om naar de werkzaamheden van publieke organisaties te kijken. Het biedt de mogelijkheid om deze inzichtelijk te maken. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de afwezigheid van causaliteit en het moeilijk inzichtbaar maken van werkzaamheden van sommige publieke organisaties bemoeilijkende factoren binnen een systeem van prestatiemeting zijn.

PRESTATIESTURING

Het systeem van prestatiemeting kan de verschillende indicatoren tonen waarop de prestaties van organisaties gemeten worden. Daarnaast is het ook belangrijk om binnen de organisatie te sturen op het behalen van bepaalde resultaten. Het gaat dan dus eigenlijk meer om het primaat van de prestatiemeting; waar ligt het belang van de prestaties en op wat voor manier wordt hierop gestuurd? Deze sectie in dit hoofdstuk behandelt de prestatiesturing; er wordt allereerst gekeken naar de verschillende managementbenaderingen die ten grondslag liggen aan de 'manier van sturing'. Vervolgens wordt er gekeken naar de bedrijfsmatige en de beleidspolitieke logica; deze logica's vormen een belangrijk uitgangspunt betreffende de sturing op specifieke issues in de publieke sector.

Managementbenadering; bepalend voor primaat prestatiemeting

Noordegraaf benoemt vier verschillende managementbenaderingen. Deze benaderingen omschrijven op wat voor manier organisaties in spelen op issues in de publieke sector. Hierbij staat vooral de rol van de manager centraal. Vier managementbenaderingen worden getypeerd als de basisbenaderingen van het publiek management (Noordegraaf, 2008; 97). Deze benaderingen kunnen gezien worden als verschillende manieren om met concrete uitingen van de interventiefuik in de publieke sector om te gaan. De interventiefuik behandelt de gecompliceerde context waar publieke organisaties zich in bevinden. Publieke organisaties moeten veel, maar er kan weinig. Collectief handelen is nodig, maar de mogelijkheden van collectief handelen zijn beperkt. De verwachtingen zijn hoog, maar nauwelijks waar te maken (Noordegraaf, 2008; 24). De interventiefuik toont de complexe, ambivalente omgeving van de publieke organisaties aan; zij hebben te maken

met verschillende voorwaarden, belangen en eisen vanuit verschillende belangengroepen. Hierbij valt te denken aan de overheid, gemeenten, de samenleving en aparte belangengroepen.

Het viertal managementbenaderingen beschrijven verschillende manieren om tactisch om te gaan met de complexe uitdagingen die de interventiefuik de publieke organisatie biedt. Bij ieder van deze benadering ligt de focus anders, dat houdt dat ook in dat de focus van de sturing op prestaties kan verschillen per benadering. Allereerst worden de benadering behandeld, daarna wordt er gekeken naar een tweetal logica's die terugkomen in de verschillende managementbenadering. De vier managementbenaderingen zijn: de politieke benadering, de bedrijfsmatige benadering, de professionele benadering en de beleidsmatige benadering (Noordegraaf, 2006, Hermans & Ulrich 2007). Het besturingsmodel van een publieke organisatie moet een eenduidig beeld geven van alle componenten die belangrijk zijn bij het vaststellen en het meten van de prestaties van de organisaties. De verschillende benaderingen zijn gebaseerd op inzichten van Noordegraaf (2006) en Hermans & Ulrich (2007).

Bedrijfsmanagement

Bedrijfsmanagement is een directe uitwerking van de opkomst van het New Public Management. Het wordt gekenmerkt door een bedrijfsmatig beeld van publiek management (Noordegraaf, 2008; 97). In deze managementbenadering staat de publieke organisatie als bedrijf centraal. Vanuit deze visie wordt er geredeneerd over hoe de publieke organisatie het best te 'runnen' is. Er wordt voornamelijk gebruik gemaakt van bedrijfskundige en bedrijfseconomische inzichten (Noordegraaf, 2008; 98). De focus in deze benadering wordt gelegd op een effectieve en efficiënte realisatie van de doelen binnen de vastgestelde kaders (Hermans & Ulrich, 2007). De managers van de publieke organisaties kijken dan ook sterk naar de optimalisatie van de beschikbare middelen, in de vorm van input, en naar de uiteindelijk opbrengsten van deze input, de output. Organisaties moeten goed en goedkoop opereren (Noordegraaf, 2008; 98). Binnen deze managementbenadering wordt vooral gebruik gemaakt van planning & controlcycli, prestatiecontracten, divisievorming en kosten-batenanalyses. Deze tools zijn overgenomen uit het bedrijfsleven. Deze instrumenten dragen bij aan het stellen van targets en het inzichtelijk krijgen van het resultaat van de organisatie.

Organisatiemanagement

Deze managementbenadering haalt haar inzichten niet uit de bedrijfskunde of de economie, uit de organisatiekunde. Logischerwijs ligt de nadruk binnen deze managementbenadering meer op de interne organisatie. Daarbij wordt meer aandacht gegeven voor het functioneren van de professional in de publieke organisatie (Noordegraaf, 2008; 99). In tegenstelling tot het bedrijfsmanagement

wordt binnen organisatiemanagement de publieke organisatie gezien als een complexe organisatie en wordt er meer aandacht gegeven aan de complexe omgeving waarin organisatie opereren (Noordegraaf, 2008; 171). De kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening staat centraal binnen deze logica. Hierin wordt vooral gekeken naar de rol van de professional; heeft de professional voldoende ruimte voor de uitvoering van de taken? De professional staat centraal, en dus spelen opleiding, deskundigheid en professionele waarden een belangrijke rol (Hermans & Ulrich, 2007). Veelgebruikte tools binnen deze managementbenadering zijn kennismangement, management van professionals en het management van waarden (Noordegraaf, 2008; 100)

Beleidsmanagement

In vergelijking tot de vorige benaderingen die hun inzichten voornamelijk uit de bedrijfskunde en de organisatiekunde haalden, wordt er bij beleidsmanagement voornamelijk geput uit de beleidskunde (Noordegraaf; 2008, 101). Binnen deze benadering ligt de nadruk op de beleidsprocessen waarin veel verschillende actoren samen komen en er veel belangen zijn te behartigen. Het beleidsmanagement focust zich dus meer op politiek en beleidsvorming. Volgens deze managementbenadering is er voor de aanpak van collectieve problemen in de publieke sector een benadering nodig die het niveau van individuele belanghebbende overstijgt en die de inhoudelijke afweging van belangen, opvattingen en ideeën organiseert (Noordegraaf, 2008; 101). Het is dus van belang om op zoek te gaan naar gedeelde belangen en doelstellingen. Het besluitvormingsproces en de belanghebbenden binnen dit proces staan centraal. Daarbij is het belangrijk dat de partijen voldoende inspraak krijgen en er voldoende draagvlak wordt gecreëerd voor beleid. Daarnaast is het van cruciaal belang dat de informatie vrij van ambiguïteit is en de betrokkenen 'over hetzelfde' praten (Noordegraaf, 2008; 101, Hermans & Ulrich, 2007). Het beleidsmanagement verschijnt in de vorm van netwerkmanagement, procesmanagement en het managen van ambiguïteit.

Politiek management

De managementbenadering van de publieke sector in de vorm van politiek management legt nog meer de nadruk op de politiek-bestuurlijke context. Het gaat hierin dan over gepolitiseerde issues, die in sterk gepolitiseerde settings met politici en pers, gemanaged moeten worden (Noordegraaf, 2008; 244). Het managen van een publieke organisatie heeft een sterk politiek karakter; het is vol van strijd, conflict, machtsuitoefening en coalitievorming (Noordegraaf, 2008; 101). Binnen deze benadering wordt er gekeken hoe een bepaald issue op de politieke agenda gezet kan worden. In deze managementbenadering staat het 'politieke spel' centraal; hoe kunnen organisaties beïnvloed en gemanipuleerd worden. Binnen politiek management wordt dan ook gebruik gemaakt van agendamangement; hiermee wordt aandacht gegenereerd voor issues zodat de besluitvorming op

gang wordt gebracht. Daarnaast wordt ook symbolisch management toegepast. Hierin draait het om symbool, manipulatie en reputatie, allen zeer belangrijk binnen de politiek. De media kan hierin een zeer belangrijke rol spelen. Daarnaast wordt er binnen deze managementbenadering ook aan risicomanagement gedaan. Dit houdt in dat een crisis in de kiem gesmoord dient te worden, de risico's geanalyseerd en beheersbaar gemaakt moeten worden, met behoud van reputatie (Noordegraaf, 2008; 102).

Deze vier managementbenaderingen van de publieke sector vervlechten zeer sterk in de praktijk. De uitwerking biedt wat dat betreft een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid, in de praktijk zullen de verschillende benaderingen door elkaar worden gebruikt. Elk maatschappelijk issue waar de publieke organisaties mee te maken hebben, vergt een andere aanpak. In deze aanpak kan er gebruikt gemaakt worden van verschillende benaderingen. Bij bepaalde issues zal het verstandiger zijn om deze met een meer bedrijfsmatige benadering te 'managen', terwijl andere issues zich meer lenen voor een politieke benadering.

Sturing op verschillende niveaus

De sturing binnen organisaties kan ingedeeld worden op verschillende 'niveaus'. Binnen de wetenschap worden drie niveaus binnen de organisatie onderscheiden. Allereerst het strategisch niveau, dit niveau bestaat uit de directie. Sturing op tactisch niveau beslaat de sturingswerkzaamheden van de middenmanagers. Het laagste organisatieniveau waar de sturing plaatsvindt is het operationele niveau, hier gaat het voornamelijk om kleinere teams in de organisatie (Jochoms, 2006). De verschillende niveaus van sturing worden kort uitgelegd toegepast op de politieorganisatie.

Bij sturing binnen organisaties draait het voornamelijk om doelen stellen, monitoren, verantwoorden en bijstellen van de doelen. (Jochoms, 2006; 122) De sturing van de politieorganisatie kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Allereerst op het strategische niveau. Op dit niveau vindt de sturing vooral plaats tussen de korpsleiding en de districtsleiding. Vanuit de korpsleiding zijn verschillende resultaatafspraken geformuleerd voor de districtsleidingen (Jochom, 2006; 99). Ten tweede is er ook een tactisch niveau van sturing binnen de politie. Dit sturingsniveau wordt gevormd door de districtchefs en de teamchefs. De districtchefs vertalen de resultaatafspraken door naar de teamchefs van bijvoorbeeld de recherche of een wijkteam. Het laatste niveau van sturing vindt plaats op het operationele niveau. Op dit niveau geven de teamchef sturing aan de agenten, teams en andere personen die betrokken zijn bij de operationele werkzaamheden van de politie. Het operationele niveau van sturing zit het dichtst bij 'de werkvloer'.

Sturingsmomenten

De sturingsmomenten binnen de politie vinden grotendeels plaats tijdens managementoverleggen, managementgesprekken, functioneringsgesprekken, themabijeenkomsten en briefing- en debriefingsessies. Sinds het ontstaan van de prestatieafspraken en de prestatieconvenanten is er een sterke groei zichtbaar van vergadermomenten. Dit heeft zowel positieve als negatieve gevolgen. De negatieve kant hiervan is dat er meer tijd verloren gaat aan overleg. Positief is dat er meer tijd vrijgemaakt wordt voor bijvoorbeeld functioneringsgesprekken; redenerend vanuit de professionele logica is het belangrijker geworden dat de professional zich kan ontwikkelen en tegelijkertijd ook op een efficiënte manier werkt om te voldoen aan de prestatieafspraken (Jochoms, 2006; 136).

Wijze van sturing

De wijze van sturing wordt uiteengezet langs twee belangrijke vragen. Het gaat om de zogenaamde 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'? De 'wat-vraag' behandelt het onderwerp van sturing, op welke elementen of activiteiten binnen de organisatie wordt gestuurd? Deze vraag wordt behandeld in de volgende paragraaf. De tweede vraag, de 'hoe-vraag', kijkt naar de manier van sturing. Op wat voor manier worden de prestaties van organisaties in beeld gebracht en hoe wordt hierop gestuurd?

De kwantitatieve manier van sturing legt de nadruk op een cijfermatige manier van prestatiemeting en prestatiesturing. De cijfers staan centraal binnen deze vorm van prestatiesturing. De kwantitatieve manier van sturing maakt gebruik van rapportages, indexen, kosten-batenanalyses en 'key performance indicators'. Alle activiteiten van publieke organisaties zijn meetbaar en inzichtelijk te maken. Bij de politie betekent dit dat bij deze vorm van sturing er voornamelijk naar het model van systeemdenken wordt gekeken. De onderwerpen van de sturing van de politieorganisatie concentreren zich op 'output' en 'outcome'. Onder output wordt de in cijfers weergegeven prestatie dat een deel van de organisatie dient te halen verstaan, een voorbeeld hiervan is het aantal geschreven proces-verbalen. Outcome is het uiteindelijke effect van de geleverde prestatie door de organisatie op het inhoudelijke probleem, een voorbeeld hiervan is de toename van het veiligheidsgevoel van burgers in een bepaalde wijk (Jochoms, 2006; 102).

Met de kwalitatieve manier van sturing wordt een sturing bedoeld die niet specifiek focust op het tonen van cijfers omtrent prestaties van publieke organisaties. De betekenisgeving van de resultaten van de publieke organisaties staat veel meer centraal binnen deze manier van sturing. Hierbij kan onder andere gedacht aan het creëren van 'verhalen'. Verhalen achter de cijfers; waarom zien deze er uit zoals ze eruit zien? Maar ook 'verhalen' in de vorm van communicatie over geslaagde projecten binnen de politie, of over sleutelfiguren binnen de organisatie. Dit is een andere manier om de

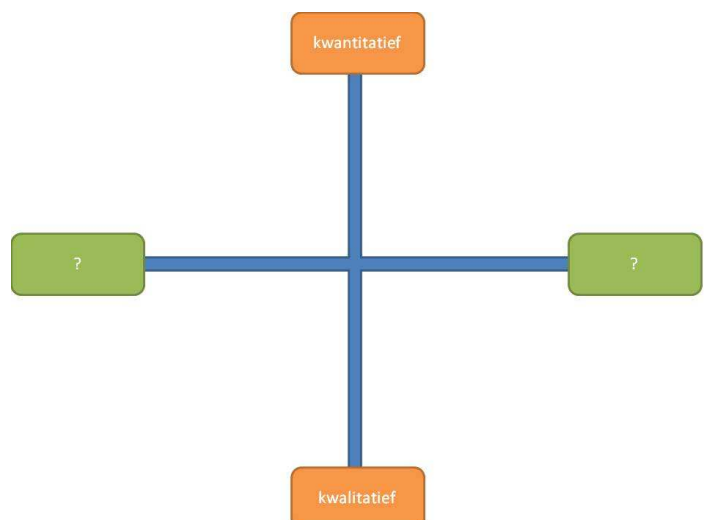
prestaties van een publieke organisatie in beeld te krijgen. Deze manier vergt meer creativiteit en vaardigheden voor de publieke organisaties. Harde cijfers zijn makkelijker te ‘verkopen’ om de resultaten van de organisatie weer te geven. Een kwalitatieve manier van sturing focust zich meer op de zogenaamde ‘zachte’ kanten van de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan de organisatiecultuur, de professionals, communicatie en de betekenisgeving aan prestaties binnen de organisatie.

Dit onderwerp zorgt voor een interessante uitdaging voor de politieorganisatie. Er is sprake van een lastige balans tussen de kwalitatieve en kwantitatieve sturingsaspecten in de politieorganisatie. De kwantitatieve aanpak van sturing is nodig, er moeten cijfers opgeleverd worden, maar de ruimte is niet altijd aanwezig om deze cijfers op kwalitatieve manier toe te lichten. Door een goede balans tussen kwantitatieve sturing en kwalitatieve sturing kan er op een creatieve en meer complete manier invulling gegeven kunnen worden aan de prestatieafspraken (Jochoms, 2006).

DEELCONCLUSIE

Er kan geconcludeerd worden dat de motivatie voor het meten van prestaties bij publieke organisaties is voortgekomen uit de ontwikkeling die de overheid heeft doorgemaakt richting een meer bedrijfsmatige benadering van publiek management. Bij deze bedrijfsmatige benadering, die zich uitte in de vorm van het New Public Management, zijn de resultaten en de ‘value for money’ van de publieke organisaties zeer belangrijk geworden. Dit uit zich in systemen van prestatiemeting die proberen de activiteiten, werkzaamheden en het resultaat hiervan inzichtelijk te maken. De sturing op deze prestaties kan op een kwantitatieve manier plaatsvinden, hierbij worden de prestaties weergegeven door middel van indicatoren en cijfers. Daarnaast is er ook een mogelijkheid om kwalitatief te sturen op de prestaties van publieke organisaties. Hierbij staat de betekenisgeving van de prestaties meer centraal en wordt er aandacht gegeven aan communicatie, cultuur en professionele waarden binnen de organisatie.

Deze deelvraag heeft antwoord gegeven over het ontstaan van prestatiemeting en prestatiesturing binnen de publieke organisaties en heeft kort behandeld wat voor gevolgen dit heeft gehad voor de politieorganisatie. In het bijgevoegde schema is te zien dat er antwoord is gegeven op



de 'hoe-vraag'. Door middel van kwantitatieve en kwalitatieve sturing kunnen de prestaties van publieke organisaties inzichtelijk gemaakt worden. De twee vraagtekens moeten worden ingevuld door de 'wat-vraag'. In deze vraag komt aan bod op welke activiteiten binnen de politieorganisatie er gestuurd kan worden.

2.2 Meer sturing op preventie

Nadat de concepten van prestatiemeting en prestatiesturing zijn geïntroduceerd is het belangrijk om te kijken naar de manieren om prestatiesturing meer op de preventieve activiteiten van de politie te richten. Hierbij is het van belang dat er allereerst een korte uiteenzetting gegeven wordt over preventieve activiteiten en repressieve activiteiten. Deze paragraaf geeft dan ook antwoord op de 'wat-vraag'; op welke activiteiten kan er kwantitatieve of kwalitatieve sturing worden uitgevoerd. In het licht van de hoofdvraag wordt eerst uitgelegd wat preventie en repressie precies inhouden. Daarna wordt het sturingsmodel verder behandeld en aangevuld met het antwoord op de 'wat-vraag'.

Bij de politie zijn een aantal werkzaamheden te onderscheiden. Daarbij kan gedacht worden aan opsporing en handhaving. Binnen dit onderzoek wordt er gekeken naar het proces handhaving. Binnen dit proces is er een tweetal activiteiten die ingezet kunnen worden; repressieve activiteiten en preventieve activiteiten. Logischerwijs vormen deze twee activiteiten dan ook de activiteiten waar prestatiesturing op toegepast kan worden. Deze paragraaf resulteert in een verdere invulling van het schema dat eerder geïntroduceerd is in paragraaf 2.1; er wordt invulling gegeven aan de horizontale as van het schema.

PREVENTIE

Preventie komt in verschillende gedaantes voor en is moeilijk te vangen in één definiëring. De politie geeft op haar eigen website de volgende definitie van 'preventie':

De politie vangt niet alleen criminelen, maar probeert criminaliteit ook te voorkomen door preventieve maatregelen. Het gaat dan vaak om organisatorische, mechanische en elektronische maatregelen. Zo kan iemand om zijn of haar huis te beveiligen goede sloten op de deuren en ramen zetten en afspraken met de burens maken als hij of zij op vakantie is. Preventie is bijna nooit een zaak

*van de politie alleen. Maatregelen die criminaliteit voorkomen, moeten burgers vaak zelf nemen, meestal samen met gemeenten, bedrijven, woningcorporaties, horeca en scholen.*⁶

De politie maakt zelf op haar website onderscheid tussen organisatorische, mechanische en elektronische maatregelen op het gebied van preventie. Daarnaast wordt er aangegeven dat preventie geen zaak is van alleen de politie. Preventie maakt onderdeel uit van de aanpak omtrent het integrale veiligheidsvraagstuk. Het preventievraagstuk is sinds de jaren '80 hoger op de politieke agenda komen staan. De commissie Roethof pleitte in een rapport voor meer strategieën om het gedrag en de condities rondom criminaliteit of andere inbreuken op veiligheid te kunnen beïnvloeden en eventueel te kunnen voorkomen (Rapport Tegenhouden Troef, 2003) (Nota Commissie Roethof, 1985). De nota van de commissie Roethof uit 1985 stond aan de wieg van het ontstaan van integraal veiligheidsbeleid. Kenmerkend voor het Nederlandse preventiebeleid van de jaren '80 en het latere integrale-veiligheidsbeleid, was dat niet zozeer een rol was weggelegd voor de politie als wel voor andere betrokkenen als lagere overheden, maatschappelijke instellingen, bedrijfsleven en burgers. Kenmerkend was ook dat de verantwoordelijkheid voor het preventiebeleid door de rijksoverheid vooral op lokaal niveau werd neergelegd (Rapport Tegenhouden Troef, 2003).

Het is niet gemakkelijk om een eenduidige definitie te geven van preventie binnen de politieorganisatie. Preventie is een moeilijk te temmen beest (Gilling, 1997; 2). Wereldwijd is de ontwikkeling richting preventieve activiteiten vanaf halverwege de 21^{ste} eeuw ingezet. In die tijd was het vooral een verondersteld effect van het optreden van de politie, maar de laatste decennia is de definiëring omtrent preventie meer ontwikkeld richting een pragmatische definitie, waarin er meer aandacht komt voor preventieve activiteiten in plaats van de werking (Gilling, 1997; 3). Volgens Gilling staat de literatuur rondom preventie binnen de politiesector nog in zijn kinderschoenen; de uitwerking van de huidige literatuur houdt zich voornamelijk bezig met het begrijpen en verklaren hoe preventie binnen de politie werkt (Gilling, 1997; 4). Preventie is 'slippery' en zeer moeilijk te beschrijven en te bevatten (Billis, 1981). Om het begrip preventie minder 'slippery' te maken heeft Freeman (1992) de term 'prevention' op te delen in twee aparte woorden; 'predict' en 'intervention'. Vertaald naar het Nederlands: 'voorspellen' en 'interveniëren'. Volgens Freeman is het pas mogelijk om een geslaagde preventieve activiteit te verrichten als men in staat is om te voorspellen waar en wanneer preventie nodig is. Als dat duidelijk is moet er een geschikte interventie ontwikkeld worden voor het voorspelde punt. De Raad van Hoofdcommissarissen definieert preventie zelf als volgt: *"Bij preventie gaat het om het treffen van maatregelen in een gegeven, potentieel onveilige situatie, gericht op het wegnemen van het gevaar of het verminderen van de gevolgen daarvan."* (Rapport

⁶ www.politie.nl

Tegenhouden Troef, 2003). Naast de definiëring van de Raad van Hoofdcommissarissen is er een aantal theorieën die verschillende preventieve activiteiten onderscheiden. Deze drie theorieën worden kort toegelicht en geven een beeld van de veelzijdigheid van definities en uitwerking omtrent de definitie 'preventie'.

De Theorie van Lejins

Lejins legt in zijn theoretische uitleg van preventie de nadruk op de methoden die gehanteerd worden bij verschillende activiteiten. Er wordt daarin onderscheid gemaakt tussen een drietal methoden van preventieve activiteiten; de punitieve methode, de correctieve methode en de mechanische methode. Lejins spreekt van een punitieve methode wanneer misdaadpreventie gebruikt van dreiging en straf. De correctieve methode van Lejins gaat over de activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van persoonlijke, sociale of economische omstandigheden die verondersteld worden crimineel gedrag te bevorderen (Rapport Tegenhouden Troef, 2003). De mechanische methode in de theorie van Lejins maakt gebruik van fysieke barrières voor het plegen van misdrijven.

In de praktijk is de politie in deze methode van preventie bezig met afschrikking. Deze afschrikking kan al beginnen bij de interventies die gericht zijn op de besluitvormingsfase omtrent de wetgeving. Daarbij kan de politie aangeven dat bepaald gedrag strafbaar gesteld moet worden om te zorgen dat voorkomen wordt dat mensen strafbare feiten plegen. Daarnaast speelt sociale preventie in de praktijk ook een grote rol; hoe zorg je ervoor dat de omstandigheden die criminele activiteiten ontlokken weggenomen worden. Hierbij valt te denken aan armoede, werkeloosheid en sociale netwerken. Onder deze vorm van preventie valt ook de voorlichting en opvoedingsprogramma's die aangeboden worden (Rapport Tegenhouden Troef, 2003; 31)

De Theorie van Paul Brantingham

Brantingham (1976) heeft in de jaren zeventig een theorie ontwikkeld voor de beschrijving van preventie. Hij heeft zijn beschrijving vooral ingestoken vanuit de zorgsector, waarbij men ook te maken heeft met preventief en repressief optreden. Preventief in de vorm van het voorkomen van een ziekte, repressief in de vorm van genezing van de ziekte. Na een analyse van de bestrijding van epidemieën en ziektes, kwam Brantingham tot een driedeling van de term preventie; de primaire preventie, de secundaire preventie en de tertiaire preventie (Brantingham, 1976). Primaire preventie beslaat de activiteiten die verricht worden om de omstandigheden in de fysieke en sociale omgeving te beïnvloeden. Deze activiteiten hebben als doelstelling dat deze fysieke en sociale omgeving geen gelegenheid bieden voor de samenleving om misdrijven te plegen. De secundaire preventie is gericht op het vroegtijdig in kaart brengen en signaleren van personen of omstandigheden die een verhoogd

risico vormen. Op deze manier kan men gericht activiteiten inzetten op potentiële criminelen. Tenslotte de tertiaire preventie; binnen deze vorm van preventie wordt er ingegrepen op plaatsen of tegen personen nadat een misdrijf heeft plaatsgevonden met het doel om recidivering te voorkomen (Rapport Tegenhouden Troef, 2003; 32).

De activiteiten gericht op het besluitvormingsproces van de potentiële dader richten zich op brede lagen de bevolking. Deze primaire preventie richt zich zeer sterk op het algemeen voorkomen van strafbare feiten en spreekt de wens uit om te zorgen dat mensen van gedachten veranderen. De secundaire preventie richt haar activiteiten meer op specifieke risicogroepen, en de tertiaire preventie onderneemt activiteiten voor bekende daders. Het blijft moeilijk aan te tonen of deze activiteiten ook daadwerkelijk invloed hebben op het niveau van criminaliteit. De meetbaarheid van de invloed van deze preventieve activiteiten is zeer moeilijk. Het is ook onvoldoende duidelijk wat de beweegredenen zijn van mensen om een strafbaar feit te plegen, dit kan verschillen per strafbaar feit. Zolang het niet duidelijk is hoe het besluitvormingsproces verloopt, is het moeilijk te bepalen of de preventieve activiteiten zinvol zijn met betrekking tot de impact op het niveau van criminaliteit (Rapport Tegenhouden Troef, 2003; 34).

De Theorie Patricia Brantingham

De derde theorie is ontwikkeld door Patricia Brantingham (2003) en kijkt naar misdaad als een proces waarin de preventieve maatregelen gezien kunnen worden als interventies in verschillende stadia van het proces. Ook in deze theorie worden drie verschillende stadia onderscheiden die bij een misdrijf worden doorlopen. De eerste fase is de besluitvormingsfase; in deze fase besluit het individu of de groep om een misdrijf te gaan plegen. De tweede fase van deze theorie behandelt de zoekfase; hierin zoekt de potentiële dader een potentieel slachtoffer in tijd en ruimte. Hierop volgend komt de fase van de daad, de fase dus waarin het type misdrijf plaatsvindt.

Deze theorie behandelt de interventies die in de praktijk uitgevoerd kunnen worden door de politie. In de zoekfase richten de interventies zich op het proces waarin de dader op zoek gaat naar een doel of een slachtoffer. Buurtwacht en buurtpreventie zijn goede voorbeelden van interventies die toegepast kunnen worden in de zoekfase. Potentiële misdadigers worden beïnvloed door extra toezicht. De vraag rijst alleen of deze beïnvloeding positief of negatief is. Voor de desbetreffende buurt of wijk waarin het toezicht wordt uitgeoefend zal het een positieve werking hebben. Het hoeft echter niet te betekenen dat de potentiële dader het strafbare feit niet pleegt. De kans is aannemelijk dat de misdaad zich verplaatst naar een ander gebied.

Preventie is 'slippery'

Wat opvalt is dat het begrip 'preventie' vele verschillende vormen kent. Er is geen theorie die een alomvattende uiteenzetting van preventie kan geven. Er wordt aangetoond door de verschillende theorieën dat preventie op verschillende niveaus en door middel van verschillende activiteiten uitgevoerd kan worden. De strikte scheidslijn tussen de niveaus en activiteiten is dun en het is ook onduidelijk wat voor effecten de activiteiten opleveren. De hoofdcommissarissen geven zelf een algemene definitie van preventie waarin het gaat om het treffen van maatregelen in een potentieel onveilige situatie die er op gericht moeten zijn om het gevaar weg te nemen of te verminderen. Deze definitie geeft nog weinig prijs over de aanpak van preventieve activiteiten. Volgens Gillings is 'preventie' dan ook een zeer groot begrip om een studie op los te laten. Het heeft namelijk niet alleen betrekking op de invulling van het complete 'criminal justice system', maar ook op verschillende sociale instellingen en publieke organisaties (Gillings, 1997; 12). De verschillende theorieën hebben echter wel een beeld geschetst over de invulling van preventieve activiteiten in de praktijk.

REPRESSIE

Naast de preventief optreden heeft de politie ook de mogelijkheid om repressief op te treden in de samenleving. De politie voert zeer veel repressieve activiteiten uit. De repressieve activiteiten spitsen zich toe op het daadwerkelijk bestrijden van onveiligheid in het zorgen voor de daarbij behorende hulpverlening.⁷ Voor de strafrechtelijke handhaving van wetten en regels kan de politie dus ook repressief te werk gaan. Repressief optreden speelt zich voornamelijk af op het terrein van de wetboeken van strafvordering en strafrecht (Timmer, 2005; 235). Repressief optreden kan gericht zijn op het handhaven van de orde in de samenleving. Hierbij valt te denken aan grootschalige optredens van de Mobiele Eenheid (ME), maar er kan ook gedacht worden aan het ingrijpen bij ruzies en ongeregelheden. Daarnaast is het simpel schrijven van een bekeuring voor het plegen van een strafbaar feit ook een repressieve activiteit van de politie. Repressieve activiteiten omvatten dus ook het optreden in geval van wetsovertredingen.

De repressieve activiteiten van de politie zijn ook gelijk de meest zichtbare activiteiten. Repressie betekent letterlijk onderdrukking of bestrijding. De repressieve activiteiten van de politie zijn incidenteel gericht. Als er een confrontatie met misstanden is wordt daar adequaat, snel en repressief op gereageerd door de politie. Dit betekent dat excessen aangepakt en bestreden worden.

⁷ Definitie woordenboek

De preventieve activiteiten van de politie zijn meer op de structurele aanpak gericht. Daarbij wordt niet uitgesloten dat er vanuit sterk repressief optreden ook een structureel effect uitgaat. Immers, repressief optreden van de politie heeft ook een bepaalde preventieve werking.⁸

Repressief optreden komt ook het meest duidelijk naar voren in de toegewezen kerntaken aan de politie; handhaving, opsporing, noodhulp en signalering. De politie concentreert zich dan ook meer op haar repressieve taken en minder op de preventieve taken. De opsporing, de terrorismebestrijding en de criminaliteitsbestrijding hebben de meeste aandacht gekregen (Fijnaut, 2007; 1184).

Repressief optreden van de politie gaat dus op zoek naar ongewenste situaties, er wordt een controle uitgevoerd op het naleven van de regels en bij een heterdaad 'betrapping' worden individuen beboet of staande gehouden. De repressieve activiteiten kunnen dan ook wel gezien worden als het 'hard' optreden van de politie.

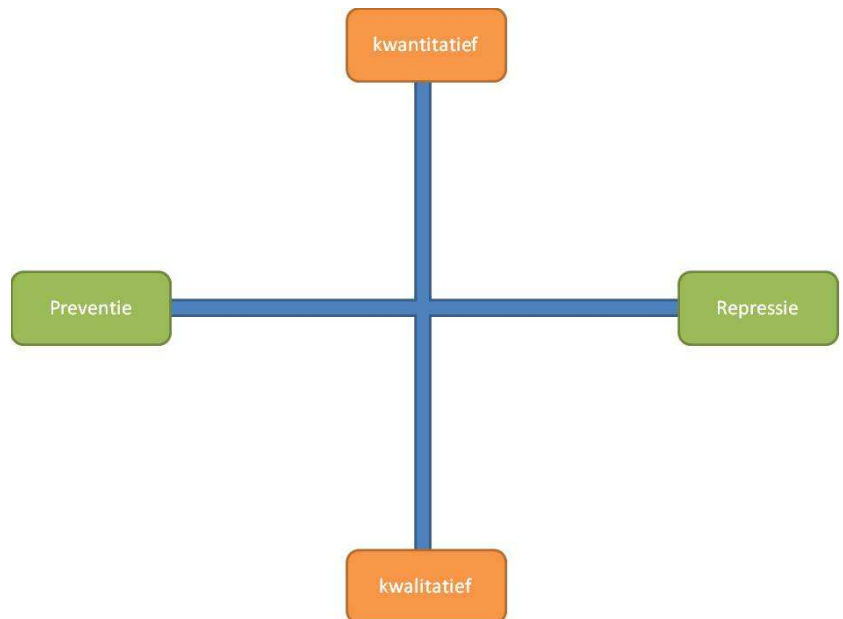
Onduidelijke verhouding preventie - repressie

De 'wat-vraag' stond centraal in deze paragraaf; op wat kan er binnen de politieorganisatie gestuurd worden? Nadat in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk duidelijk was geworden dat er kwalitatief en kwantitatief gestuurd kan worden op prestaties, is in deze paragraaf de horizontale lijn van het schema behandeld. Binnen de politieorganisatie kan gestuurd worden op preventieve activiteiten en op repressieve activiteiten. Er wordt op beide activiteiten ingezet binnen de politieorganisatie, het is echter onduidelijk wat de precieze verhouding tussen de preventieve en de repressieve activiteiten is. Ligt deze verhouding 'fifty-fifty' of wordt er meer repressief opgetreden dan preventief, of andersom? Over deze verhouding is zeer weinig duidelijk, wel wordt onderstreept dat de verhouding tussen de preventieve en repressieve activiteiten is zeer belangrijk binnen het politiewerk. Het speelt onder andere een grote rol in de ontwikkeling richting een succesvolle uitvoering van de ketenaanpak (Tamerus, Horsten, Bogert, 2008; 77). Hiermee doelen de auteurs op de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid naar een meer integrale aanpak waar meerdere partners bij betrokken zijn.

⁸ www.bestuurlijkhandhaven.nl

STURINGSMODEL COMPLEET

Naar aanleiding van de eerste twee paragrafen is het model rondom de sturing binnen de politieorganisatie nu compleet. Op de horizontale lijn wordt aangegeven op welke activiteiten binnen de politie de sturing plaats kan vinden. De verticale lijn behandelt de manier waarop deze sturing plaats kan vinden. Kwantitatief met gebruik van indicatoren om de prestaties van de politie inzichtelijk te maken, of kwalitatief om met gebruik van betekenisgeving, communicatie en cultuur de prestaties van de politie aan te tonen. Volgens dit model doen kunnen er zich vier verschillende vormen van prestatiebesturing plaatsvinden binnen de politie. Er kan kwantitatief op repressie worden gestuurd, en er kan kwalitatief op repressie worden gestuurd. Op preventie kan er ook kwantitatief en kwalitatief gestuurd worden. Dit schema zal gedurende het onderzoek in het empirische deel uitgebreid aan bod komen.



2.3 De effecten van prestatiebesturing op politiewerk

In de eerste paragrafen van dit hoofdstuk is prestatiebesturing verder uitgewerkt en is het begrip prestatiebesturing uiteengezet. In deze paragraaf wordt er gekeken naar de uiteindelijke effecten van de prestatiebesturing op het politiewerk. Er wordt aandacht gegeven aan de positieve en de negatieve effecten die prestatiebesturing kan hebben volgens de wetenschap. Vervolgens wordt uiteengezet op wat voor manier er omgegaan kan worden met de positieve en perverse effecten van het systeem van prestatiebesturing. Hierna worden de effecten toegespitst op de specifieke context van de politieorganisatie. Aan het einde van deze paragraaf is het duidelijk wat voor effecten prestatiebesturing op het politiewerk heeft.

In dit onderzoek wordt er voornamelijk gekeken naar de effecten die besturing op preventieve activiteiten tot gevolg hebben voor de politieorganisatie en het politiewerk. Deze tweedeling in niveaus wordt aangebracht in hoofdstuk 7 van het empirisch gedeelte. De literatuur van de Bruijn (2006) wordt gebruikt om weer te geven wat er tot op heden bekend is over de effecten van prestatiebesturing en prestatiebesturing op organisaties.

Volgens de Bruijn (2006; 12) is het debat tussen de publieke professie en verantwoording zeer moeilijk te voeren. Prestatiebesturing binnen de publieke sector doet geen recht aan de aard van de activiteiten die overheidsorganisaties verrichten. Bij de overheidsorganisaties zijn veelal professionals werkzaam die publieke diensten leveren. Volgens de Bruijn (2006) 'zijn deze publieke diensten meervoudig en komen in coproductie tot stand'. Prestatiebesturing is eendimensionaal, terwijl de publieke dienstverlening zeer complex en ambigu is. Er is niet één bepaald product wat geleverd wordt, dit 'product' is ook niet altijd te definiëren als iets tastbaars maar kan bijvoorbeeld ook een dienst zijn.

Aan de andere kant kan gezegd worden dat verantwoording in de vorm van prestatiebesturing gepast is in ruil voor de toename aan autonomie die de publieke organisaties hebben verkregen. Zowel de goede als de slechte prestaties van een organisatie worden zichtbaar, hier kunnen de organisaties lering uit trekken. Als de organisaties value for money leveren dan is prestatiebesturing een zeer krachtig middel om legitimiteit voor overheidsoptreden te verkrijgen (de Bruijn, 2006; 13). Het is dan wel van cruciaal belang om het systeem van prestatiebesturing zodanig vorm te geven, dat recht wordt gedaan aan zowel de complexiteit van de professie als de noodzaak van verantwoording (de Bruijn, 2006; 13). Voor de beantwoording van deze vraag wordt gebruik gemaakt van het werk van de Bruijn (2006).

POSITIEVE EFFECTEN

Sinds de invloed van het bedrijfsmanagement in de publieke sector heeft prestatiemeting aan populariteit gewonnen. Prestatiemeting dient een aantal functies waarin transparantie, leren, oordelen en afrekenen de belangrijkste begrippen zijn. Deze verschillende functies van prestatiemeting kunnen zowel positieve als perverse effecten veroorzaken. De Bruijn (2006) onderscheidt vier verschillende positieve effecten van prestatiemeting.

Prestatiemeting betekent meer transparantie en innovatie

Zowel intern als extern vervult prestatiemeting een belangrijke rol voor de transparantie. Door middel van prestatiemeting worden de verschillende werkprocessen binnen de organisatie 'blootgelegd'. Overheidsorganisaties kennen in het algemeen weinig externe prikkels voor effectiviteit en efficiëntie. Prestatiemeting kan er voor zorgen dat door middel van de transparantie de organisatie gestimuleerd wordt om haar werkprocessen opnieuw in te richten met de vraag in het achterhoofd welke bijdrage de processen leveren aan de verbetering van de prestaties van de organisatie? Het zichtbaar maken van prestaties zorgt er dus voor dat organisaties weer doelen heeft waarop gefocust kan worden, deze doelen zijn uiteindelijk weer een stimulans voor de verbetering van de prestaties (de Bruijn, 2006; 18).

De transparantie heeft ook een externe functie. Prestatiemeting kan ingewikkelde prestaties (meestal) reduceren tot een aantal cijfers die eenvoudig communiceerbaar zijn. Dit zorgt ervoor dat er ook meer inzicht vanuit publieke organisaties richting politiek en samenleving gegeven kan worden over de verrichte werkzaamheden.

Prestatiemeting belooft prestaties, voorkomt bureaucratie

De meting van de prestaties van publieke organisaties is hoofdzakelijk outputgericht. Outputgerichte meting is zeer gewenst, omdat inputgerichte meting leidt tot een claimcultuur en een prikkel om doelen en intenties zo ambitieus mogelijk te formuleren (de Bruijn, 2006; 19). Dit hoeft dat niet te zeggen dat dit in de daadwerkelijke uitvoering ook het geval is. Throughputsturing is meer gericht op de werkprocessen van de organisatie en besteed geen aandacht aan de uiteindelijke resultaten hiervan.

De outputgerichte prestatiemeting stuurt op het resultaat en belooft dus ook de prestatie in plaats van de inzet of de werkprocessen die daaraan zijn besteed. Daarom kan dit een prikkel voor een organisatie zijn om te presteren (de Bruijn, 2006; 20). Doordat de focus minder op de input en de

throughput komt te liggen maar op het resultaat zal een hoop bureaucratisch gedoe bespaard blijven.

Prestatiemeting is bevorderlijk voor leren

Prestatiemeting kan zeer belangrijk zijn voor het 'leren' tussen en binnen organisaties. De resultaten van prestatiemeting zijn uitermate geschikt om organisaties met elkaar te kunnen vergelijken. Hierbij kan gedacht worden aan vergelijkingen tussen politiekorpsen, ziekenhuizen en universiteiten. Op deze manier kan er ook gezocht worden naar best practices; organisaties waar bepaalde werkzaamheden een zeer goed resultaat opleveren. Het biedt de organisaties ook een nieuwe stimulans om actie te ondernemen om betere resultaten te behalen (de Bruijn, 2006; 21). Binnen organisaties kan prestatiemeting ook bevorderlijk zijn voor het leren. Binnen organisaties zullen er ook verschillen ontstaan in prestaties tussen afdelingen; het is dan belangrijk om te kijken hoe deze onderlinge verschillen opgelost kunnen worden. Zo kunnen de productiecijfers een prikkel zijn voor leerprocessen binnen organisaties (de Bruijn, 2006; 21).

Prestatiemeting leidt tot verbetering van de intelligence

Voor publieke organisaties en de overheid levert prestatiemeting veel informatie op over ontwikkelingen in de samenleving. Deze informatie kan er weer voor zorgen dat de verschillende werkprocessen van de betrokken organisaties reëel ingericht kan worden. Het Openbaar Ministerie is voor haar input, aantal verdachten, sterk afhankelijk van de output van de politiekorpsen. Als de korpsen een gedegen inschatting kunnen doen over hun output, betekent dit dat het OM haar werkprocessen hier op in kan richten (de Bruijn, 2006; 22)

PERVERSE EFFECTEN

Het systeem van prestatiemeting kan naast de positieve effecten ook een aantal perverse effecten opleveren. Het is niet verwonderlijk dat een systeem dat grotendeels overgenomen is uit de profit-sector niet in zijn geheel overgenomen kan worden door de publieke sector en de overheid. Tussen deze sectoren zitten grote verschillen, met deze verschillen dient rekening gehouden te worden bij het inrichten, implementeren en gebruiken van een systeem van prestatiemeting en prestatiesturing. De Bruijn (2006) behandelt een zestal positieve effecten, deze zullen hier dan ook kort weergegeven worden.

Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag

Het systeem van prestatiemeting kan strategisch gedrag ontlokken bij de medewerkers binnen een bepaalde organisaties. Als de doelstellingen omtrent de resultaten steeds verhoogd worden kunnen

er bepaalde handigheden ontstaan waardoor de doelstellingen we behaald worden, maar er met de daadwerkelijke productie niets veranderd. Dit 'gaming the numbers' zorgt er dus voor dat de medewerkers niet gestimuleerd worden om te innoveren en aan de doelstellingen te gaan voldoen, maar er wordt ergens in het 'systeem' gemanipuleerd om aan de doelstellingen te voldoen (de Bruijn, 2006; 30).

Prestatiemeting blokkeert innovaties

Zoals eerder behandeld kan prestatiemeting ervoor zorgen dat organisaties hun productieproces zoveel mogelijk gaan optimaliseren. Op deze manier kunnen er efficiënte resultaten bereikt worden en kunnen de doelstellingen behaald worden. Als er sprake is van prestatiefinanciering, en organisaties dus beloond worden wanneer er bepaalde resultaten behaald zijn, dan wordt het zeer interessant om te denken in 'cash cows'. Dit zijn producten die relatief weinig kosten en eenvoudig worden gemaakt, maar wel zoveel mogelijk geld mee verdiend wordt. Deze gedachtegang blokkeert de innovatie omdat organisaties in bestaande patronen blijven denken. Innovatie komt op gang door het onbekende te exploreren en risico's te nemen. Op deze manier zou prestatiemeting dan het voortdurende reproduceren van het bestaande belonen (de Bruijn, 2006; 30)

Prestatiemeting blokkeert ambities

Naast 'gaming the numbers' en 'cash cows' is er binnen dit perverse effect sprake van 'creaming' of 'cherry picking'. Prestatiemeting kan namelijk tot gevolg hebben dat er een optimalisatieslag plaatsvindt op de input. Dit houdt in dat de input wordt geselecteerd op basis van een zo min mogelijk vereiste throughput om de gewenste output te behalen (de Bruijn, 2006; 32). Bij de politie zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat criminelen die een moeilijk aantoonbaar strafbaar feit hebben gepleegd niet mee worden genomen, omdat de output in de vorm van aantal OM-verdachten hierdoor lager uit zou komen. Dit zou kunnen betekenen dat de politie zou kiezen voor makkelijk aantoonbare strafbare feiten omdat hier gegarandeerd een output op te behalen is.

Prestatiemeting verhult de daadwerkelijke prestaties

Prestatiemeting zou tot meer transparantie kunnen leiden, maar kan ook het omgekeerde bereiken; het verhullen van de echte prestaties. De Bruijn bedoelt hiermee te zeggen dat de cijfers van prestatiemeting ook een bepaalde schijnwerkelijkheid op kunnen richten die ontstaat door de hardheid van de cijfers. Op het moment dat er cijfers worden gerapporteerd komen deze los te staan van het primaire proces en is de betekenisgeving achter de cijfers verloren. Een gemeten prestatie kan zo twee betekenissen hebben; die op het primaire proces en de betekenis die wordt toegekend

op het managementniveau. Als deze betekenissen te ver uit elkaar lopen dan kunnen er perverse effecten optreden (de Bruijn, 2006; 34).

Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus

De professionele habitus raakt de essentie van het werk dat de professional uitvoert in de desbetreffende organisatie. Er wordt verondersteld dat deze habitus aangetast en verdreven kan worden door prestatiemeting. De verklaring is dat door prestatiemeting de nadruk komt te liggen op een kwantitatieve sturing. Dit betekent dat resultaten in de vorm van cijfers belangrijker gaan worden dan de essentie van het werk. Een museum die zich meer gaat richten op bezoekersaantallen dan op vernieuwende kunstcollecties of exposities is hier een goed voorbeeld van. Er wordt overmatig geconcentreerd op het behalen van de kwantitatieve output in plaats van de nadruk op de kwaliteit van deze output. Daarnaast blijkt ook dat de prestatiemeting kan zorgen voor verkokering; organisaties focussen teveel op de eigen werkprocessen en willen geen kennis delen dan wel best practices van andere organisaties implementeren. Hiermee wordt bedoeld dat prestatiemeting dus ook een versterking van de interne oriëntatie van een organisatie kan veroorzaken (de Bruijn, 2006; 36).

Prestatiemeting leidt tot kopiëren

Een van de positieve effecten van prestatiemeting zou zijn dat organisaties meer kunnen leren. Zowel intern van verschillende afdelingen, als extern van andere organisaties. Door middel van benchmarking wordt er gezocht naar best practices die de organisatie kunnen inspireren om hun werkzaamheden op een andere manier uit te voeren. Bij benchmarking is het vooral van belang om je te laten inspireren, het kan echter ook verworden tot imitatiegedrag (de Bruijn, 2006; 38). Het risico van imiteren is dat het onduidelijk is of de best practice direct kan worden overgenomen in de eigen organisatie. De kracht van het leren is dat er juist gekeken wordt welke elementen uit de benchmark gebruikt kunnen worden voor het optimaler inrichten van de eigen werkprocessen. Worden best practices blindelings overgenomen is de kans groot dat het een slechte kopie van de werkelijkheid wordt (de Bruijn, 2006; 39).

PRESTATIEMETING; HET GEWENSTE EFFECT?

Het vinden van een middenweg tussen beiden kanten van prestatiemeting is de oplossing. Dit houdt in dat prestatiemeting zodanig wordt vormgegeven dat recht wordt gedaan aan zowel de complexiteit van de professie als de noodzaak van verantwoording (de Bruijn, 2006; 14). Als het systeem van prestatiemeting niet in balans is met de complexiteit van de professie en de noodzaak van de verantwoording kunnen de verschillende perverse effecten optreden. Deze perverse effecten

zorgen dus voor een verkeerd beeld van prestaties van een organisatie. In onderstaande tabel staat kort aangegeven wat voor omstandigheden ervoor kunnen zorgen dat prestatiemeting uitgevoerd kan worden of problematisch wordt (de Bruijn, 2006; 23).

Prestatiemeting mogelijk	Prestatiemeting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Organisatie is product georiënteerd	Organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproductie; producten komen tot stand in samenwerking met anderen
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Uniforme producten	Variëteit aan producten
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Het is opvallend om te kijken naar de factoren die ervoor kunnen zorgen dat prestatiemeting problematisch wordt. Dit hoeft niet te betekenen dat het onmogelijk wordt, maar dat er rekening moet worden gehouden met het ontstaan van de perverse effecten. De opkomst van het bedrijfsmatig werken heeft er dus voor gezorgd dat er meer aandacht is gekomen voor het meten van prestaties en resultaten van publieke organisaties. Dit uit zich in de verschillende prestatieafspraken die gemaakt worden in de publieke sector. Ook is duidelijk geworden dat het meten van prestaties van publieke organisaties moeilijk is door het ambigue en meervoudige karakter van de publieke dienstverlening

Het probleem hierbij is natuurlijk dat de effecten van overheidsinterventies vaak moeilijk te meten zijn. De prestaties van de overheid zijn immers meervoudig en komen in coproductie tot stand. De doorlooptijd tussen de interventie en uiteindelijk effect kan bovendien lang zijn. Het uiteindelijke effect van een overheidsinterventie (De outcome) is hierdoor vaak niet te bepalen, zeker niet wanneer het gaat om abstracte doelen als leefbaarheid, veiligheid, integratie of kwaliteit. We meetbaar zijn de directe effecten van overheidsinterventies, de output.

De factoren die ervoor kunnen zorgen dat prestatiemeting problematisch kunnen worden komen overeen met de context van publieke organisaties zoals de politie. De politie heeft te maken met een

dynamische omgeving en kent belangrijke stakeholders in de vorm van de samenleving en de politiek. De causaliteit tussen het optreden van de politie en het uiteindelijk resultaat of maatschappelijk effect is niet altijd aantoonbaar. Daarnaast komt 'de productie' vaak tot stand in samenwerking met andere partners. De context van de politieorganisatie doet vermoeden dat prestatiemeting binnen de politie een problematisch punt is en er dus perverse effecten op kunnen treden.

POLITIE

De politie heeft uiteraard ook te maken met prestatiemeting. Immers, als publieke organisatie moet verantwoord worden waar het publieke geld aan wordt besteed, en wat deze besteding oplevert. De prestatieafspraken bij de politie hebben als een katalysator gewerkt op een aantal bedrijfsmatige veranderprocessen die sinds 1993 binnen de Nederlandse politie in gang zijn gezet (Hoogenboom, 2006; 9). Onder andere de invoering van de beleids- en beheerscyclus, de invoering van het INK-model, de invoering van het concept informatiegestuurde politiezorg en een toenemende focus op leiderschap en capaciteitsmanagement zijn voorbeelden van deze bedrijfsmatige veranderprocessen (Hoogenboom, 2006; 10). Bij deze ontwikkelingen en veranderingen krijgt de meetbaarheid van de resultaten van de politie ook een belangrijke rol

Het resultaat van de verrichte werkzaamheden van de politie is moeilijk meetbaar; kiest men ervoor om kwantitatieve indicatoren te hanteren waarin het resultaat wordt geoperationaliseerd in uitgereikte boetes, opgepakte boeven en het dalen van de criminaliteit? Of wordt het resultaat gemeten aan de hand van meer kwalitatieve indicatoren, waarbij gekeken wordt of de agent de juiste stappen heeft genomen om tot handelen over te gaan. Tot het kabinet Rutte tot stand kwam is de bonnenquota lange tijd typerend geweest voor het systeem van prestatiemeting van de politie. De prestaties van agenten werden onder andere beoordeeld aan de hand van het aantal uitgeschreven boetes per jaar. Het was een nieuwe ontwikkeling voor de politieorganisatie om kritisch naar haar resultaten te kijken; dit betekende een grote verandering in de werkzaamheden (Jochoms, 2006; 135).

De invoering van prestatieafspraken heeft binnen de politieorganisatie tot veel discussies geleid. De voordelen worden gezien in de toenemende transparantie, meer sturing en meer verantwoording van de politie, daartegenover raken de prestatieafspraken emotionele politiesnaren. De 'rationelen' binnen de organisatie zijn voorstander van verdergaande veranderingen in de bedrijfsvoering en leggen de nadruk op meten van de output van de politie. De 'betrokkenen' hechten aan bedrijfsmatige transparantie, maar wijzen op het belang van politiewerk in een bredere context waarin de keuze of en de manier waarop de politie optreedt steeds weer opnieuw dient te worden

gemaakt (Hoogenboom, 2006; 12). Hiermee staat bij de betrokkenen het meten van de outcome van de werkzaamheden van de politie meer centraal.

Van Thiel en van Sluis (2003) doen een aantal aanbevelingen voor prestatiemeting binnen de politie. Volgens hen dient een prestatie-meetsysteem voor de publieke sector flexibel te zijn, indicatoren moeten volgens het triangulatieprincipe opgesteld worden. Dit houdt in dat er meerdere indicatoren gemeten moeten worden per prestatieafpraak. Op deze wordt meer data verzameld over de werkzaamheden van de politie en kan er een meer objectief beeld gegeven worden.

PRESTATIEPARADOX

De prestaties paradox verwijst naar de zwakke relatie tussen prestatie-indicatoren en prestaties (van Thiel & Leeuw, 2003; Meyer & O'Shaughnessy, 1993; Meyer & Gupta, 1994). Deze zwakke relaties tussen de indicatoren en de prestaties ontstaat doordat de indicatoren redelijk statisch zijn (de Bruijn, 2006; 40), prestatie-indicatoren krijgen de neiging om te slijten naarmate de tijd vordert. Hierdoor verliezen de indicatoren hun waarde en de aansluiting met de werkelijke prestaties. Eerder is geconcludeerd dat de cijfers dan een schijnwerkelijkheid representeren. De prestatieparadox komt eigenlijk voort uit de reeds besproken perverse effecten van prestatiemeting. De paradox gaat ook niet over de prestaties zelf, maar over de rapportering hiervan (van Thiel & Leeuw, 2003; 8).

Ten grondslag aan het verval van de prestatie-indicatoren liggen vier processen. Allereerst neemt de sensitiviteit van de indicatoren voor het ontdekken van slechte prestaties af naarmate de prestaties verbeteren. De indicator is dan achterhaald, hierdoor worden de slechte prestaties niet meer herkend. Daarnaast wordt het verval van de prestatie-indicatoren verder gekenmerkt door het strategisch gedrag in de vorm van; gaming the numbers, cherry-picking en cash cows (de Bruijn, 2006). Van Thiel & Leeuw gebruiken een voorbeeld van de politie om aan te tonen hoe de prestatieparadox zich uit:

“Het percentage opgeloste misdrijven daalt, hetgeen impliceert dat de prestaties van de politie achteruit gaan. Gedurende de onderzochte periode werden echter meer daders gearresteerd, vervolgd en bestraft dan voorheen, wat zou moeten wijzen op een verbetering van de prestaties. Wiebrens en Essers (1999) laten zien dat misdaadpatronen in Nederland zich hebben ontwikkeld op een manier die de indicator obsoleet maakt. De misdrijven zijn gewelddadiger geworden, maar daar maakt de indicator geen onderscheid tussen. Daarnaast zijn er meer groepen misdadigers gearresteerd die samen een misdrijf begingen, zoals bij vandalisme, dat vermindert het gemiddelde aantal misdrijven per misdadiger. Wiebrens en Essers concluderen dat het niet de politie is die slecht presteert, maar de indicator.” (Van Thiel & Leeuw, 2003; 8)

Dit voorbeeld toont aan op wat voor manier de prestatieparadox zich voortdoet bij de politie. Het is duidelijk te zien dat de cijfers een schijnwerkelijkheid creëren waarin zij los komen te staan van de daadwerkelijke activiteiten die de politie uitvoert. Dit betekent dat de politie haar werk zeer goed, of zelfs beter, doet, maar dat dit niet gewaardeerd wordt in het systeem van prestatiemeting.

In het begin van de prestatieafspraken is er vooral gestuurd op de aansturing van de politie. Daarbij is er aandacht gegeven aan de planning- en controlcyclus, de informatievoorziening en de prestaties van de politie (van Thiel & van Sluis, 2003; van Sluis, 2002). De politie moet zich er bewust van zijn dat prestatiesturing ook kan fungeren als disincentive op samenwerking (de Bruijn, 2001; 31). Als er minder samengewerkt wordt tussen de politieregio's ontstaan er blokkades in de veiligheidsketen en is er sprake van verkokering. Door de koppeling van prestatieafspraken aan prestatiefinanciering is er eerder sprake van meer concurrentie tussen politieregio's dan een gezonde start voor samenwerking.

De prestatiesturing kan goed werken binnen de politieorganisatie als de prestatieafspraken vertaald worden tot individueel niveau. Op deze manier kan er dan op een professionele manier invulling gegeven worden aan de werkzaamheden; dit werkt stimulerend op de motivatie van de medewerkers (van Thiel, van Sluis; 2003). Daarnaast is het niet verkeerd om het aantal indicatoren beperkt te houden. Op deze manier kan er gestuurd worden op de hoofdlijnen, en zal de geringe detailzucht losgelaten worden (Kickert, 1998). Het laat daarbij voldoende ruimte voor de verschillende politiekorpsen om hun eigen invulling te geven aan de prestatieafspraken.

Wil de prestatiesturing bij politie werken dan is het belangrijk dat de afspraken gezien moeten worden als slechts één van de bronnen over politieprestaties (van Thiel & van Sluis, 2003). Het risico van de prestatieparadox doet zich voor bij de politie, dit moet voorkomen worden. Voor een effectieve prestatiesturing is het essentieel dat er een impuls tot verbetering door leren van uitgaat. Op deze manier kan de manipulatie van de cijfers en ander strategisch gedrag tegengegaan worden (van Thiel & van Sluis; 2003).

DEELCONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn de kernconcepten van het onderzoek voorzien van een theoretische lading. In het drieluik is er eerst een uiteenzetting gegeven op het ontstaan van prestatiemeting binnen publieke sector en is prestatiemeting behandeld. Het model van systeemdenken toonde dat er een mogelijkheid is om op input, throughput, output en outcome prestaties te meten. Vervolgens is het concept prestatiemeting toegepast op de preventieve activiteiten en de sturing op deze activiteiten.

Deze uiteenzetting levert het sturingsmodel op waarbij er op een kwantitatieve en een kwalitatieve manier sturing kan worden gegeven aan preventieve en repressieve activiteiten binnen de politie. Bij deze sturing kunnen perverse en positieve effecten optreden. De perverse effecten kunnen zelfs een prestatieparadox opleveren, waarbij de indicatoren niet meer representatief zijn voor de daadwerkelijke prestaties.

Hoofdstuk 3 Onderzoeksaanpak

Dit hoofdstuk behandelt de aanpak van het onderzoek. Het geeft antwoord op de vraag op wat voor manier dit onderzoek is uitgevoerd. In de beginfase van het onderzoek zijn er onder ander keuzes gemaakt over de strategie om informatie te verzamelen en deze te analyseren (van Thiel, 2010; 68). Dit onderzoek betrof een casestudy binnen de Politie Haaglanden waar verschillende medewerkers van het politiekorps zijn geïnterviewd. In dit hoofdstuk wordt dan ook de keuze voor Politie Haaglanden, de keuze voor de respondenten en de manier waarop deze zijn geïnterviewd behandeld.

3.1 Strategie

De doelstelling van dit onderzoek is gericht op het verkennen van de mogelijkheden om prestatiesturing van Politie Haaglanden meer te richten op preventieve activiteiten. Het is daarbij van groot belang om de respondenten aan het woord te laten in dit onderzoek. Dit onderzoek is dan ook kwalitatief van aard. Dit houdt in dat de empirische data verkregen uit het afnemen van semigestructureerde interviews de basis biedt voor het onderzoek. Het is belangrijk in dit onderzoek dat de betekenisgeving en de waarde die de respondenten hechten aan het onderwerp naar voren komt. Een kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om meer te kijken naar de betekenis achter een onderwerp. Bij een kwantitatief onderzoek is er meer aandacht voor een cijfermatige onderbouwing van het vraagstuk, bij kwalitatief onderzoek is er meer ruimte voor het verhaal achter het onderwerp. Het onderwerp meer sturing op preventieve activiteiten is relatief nieuw binnen de politiekorpsen. Daarom is er bewust gekozen voor een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek heeft een interpretatief karakter, dit houdt in dat de data verkregen uit interviews met respondenten centraal staat. De theorie biedt voornamelijk een ondersteunende rol, en is er om de gehanteerde concepten vorm te geven.

Het onderzoek is uitgevoerd door vanuit de master Publiek Management, onderdeel van de Utrechtse School voor Bestuurs- & Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht. Tijdens het scriptietraject ben ik begeleid door universitair docent Martijn van der Meulen⁹. Zijn ervaringen op het gebied van publiek management hebben gezorgd voor een scherpe en adequate begeleiding. Gedurende de onderzoeksperiode wordt er wekelijks in de vorm van een intervisiebijeenkomst

9

<http://www.uu.nl/faculty/leg/nl/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Pages/drMvdMeulen.aspx>

gekeken naar de geboekte vooruitgang in het onderzoek. Dit gebeurt in een groep met vier andere studenten die met gelijksoortige problematiek in een gelijksoortige context bezig zijn. De Universiteit Utrecht beoordeelt en becijfert het eindproduct, de masterscriptie en de scriptieverdediging.

PARTNERS

Dit onderzoek is mede tot stand gekomen in samenwerking met twee andere belangrijke partners. Er wordt kort uitgelegd wat voor aandeel en rol de verschillende partners hebben gespeeld binnen dit onderzoek.

'Kwink Groep is een adviesbureau voor maatschappelijke vraagstukken. Kwink ontwikkelt en implementeert beleid, evalueert organisaties en wetgeving en is sterk in bedrijfsvoering, organisatieontwikkeling en prestatiemeting.¹⁰ Bij dit adviesbureau heb ik gedeeltelijk mijn onderzoeksstage gelopen. De expertise en deskundigheid op het gebied van prestatiemeting in de publieke sector hebben voor een grote toegevoegde waarde gezorgd in het proces van mijn onderzoek. Naast het beschikbaar stellen van een werkplek, heeft Kwink Groep gedurende de onderzoeksperiode gediend als 'sparringpartner' en inhoudelijk begeleider van het onderzoek. Begeleider vanuit Kwink Groep was Boris Gooskens.

Politie Haaglanden is het onderzoekssubject van het onderzoek (van Thiel, 2010; 70). Het onderzoek is uitgevoerd binnen het korps. Dit betekent dat er interviews gehouden zijn met medewerkers van Haaglanden en dat de documentenanalyse zich gedeeltelijk heeft gefocust op organisatiedocumenten van de organisatie. Hiernaast heeft Politie Haaglanden een werkplek aangeboden voor twee dagen in de week. Op deze manier konden respondenten 'intern' benaderd worden en kon er ook meer inzicht verkregen worden in de organisatiecultuur van Korps Haaglanden. Contactpersoon en begeleider bij Korps Haaglanden was directeur Kwaliteit en Innovatie, Hugo Wittekoek.

FASERING MASTERSCRIPTIE

Het onderzoek is ingedeeld in verschillende fases die behandeld worden in de verschillende deelvragen. Deze fasering is gedurende het scriptietraject aangehouden en vormde een belangrijke leidraad voor het voeren van interviews.

Fase #1 Wat wordt er binnen Korps Haaglanden aan preventie gedaan?

Deze fase is zeer belangrijk geweest in het verkrijgen van meer inzicht omtrent het thema preventie. In het vooronderzoek was er weinig duidelijk geworden over de betekenis van preventie, en

¹⁰ www.kwinkgroep.nl

preventieve activiteiten. Deze fase was bewust gericht op het verkrijgen van meer inzichten in de preventieve activiteiten. De behandeling van het thema preventieve activiteiten heeft een centrale rol in de uitwerking van dit onderzoek.

Fase #2 Op welke manier wordt de politieorganisatie Korps Haaglanden nu aangestuurd?

In de volgende fase is onderzocht hoe de huidige manier van prestatiesturing binnen Korps Haaglanden vormgegeven wordt. Door middel van interviews met medewerkers van de afdeling Planning & Control is er inzicht verkregen in het systeem van prestatiemeting en de indicatoren waarop gestuurd wordt. Deze fase had als doel om inzicht te krijgen in het systeem van prestatiemeting en om te onderzoeken of dit systeem al gericht is op preventieve activiteiten. Daarnaast moest deze fase een beeld opleveren over de verhouding tussen preventieve en repressieve activiteiten in het systeem van prestatiemeting. Naast medewerkers van de afdeling Planning & Control is deze fase ook behandeld met Chefs Handhaving, Chefs Wijkzorg en Bureauchefs.

Fase #3 Welke rol kan preventie gaan spelen in het systeem van prestatiemeting van Korps Haaglanden?

Deze fase is meer gericht op het doen van aanbevelingen aan het eind van dit onderzoek. Deze fase is dan ook meer als een brainstormsessie ingezet met de respondenten. Hardop nadenken over de manieren om meer aandacht te generen voor preventieve activiteiten in het systeem van prestatiemeting van Politie Haaglanden.

Het is belangrijk te melden dat deze fasering van het onderzoek vooral heeft gediend als hulpmiddel in de beginfase van het onderzoek. Het bood een hulpmiddel om in de beginfase enige structuur aan te bieden. Ten tijden van het rapporteren van de bevinden is de fasering losgelaten en is de empirisch verzamelde data leiden geworden.

3.2 Dataverzameling

In dit onderdeel wordt behandeld welke instrumenten zijn gebruikt om data te verzamelen voor het onderzoek. De onderzoeksgegevens zijn verzameld op basis van triangulatie. Dit veronderstelt dat data niet strikt via één methode wordt verzameld, maar dat er op verschillende wijze data wordt verkregen. Voor deze studie is er gebruik gemaakt van interviews, een panel van experts, documentenanalyse en observaties.

INTERVIEWS

Het belangrijkste instrument voor het verkrijgen van data voor dit onderzoek waren de interviews. De interviews zijn grotendeels afgenomen binnen Politie Haaglanden. Daarnaast zijn er ook gesprekken gevoerd bij het Ministerie van Veiligheid & Justitie en de Gemeente Den Haag. Binnen politie Haaglanden zijn de volgende functies geïnterviewd:

- Proceseigenaar Handhaving
- Bureauchef
- Chef Handhaving
- Chef Wijkzorg
- Medewerkers Planning & Control

Gezien er op een kwalitatieve methode onderzoek is gedaan, wordt zeer veel informatie uit deze interviews gehaald. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een topiclijst. Deze topics kwamen overeen met de eerder besproken fasering van het onderzoek. Deze topics zullen nader uitgelegd worden in de operationalisatie. Naast de topics die werden aangedragen was er voldoende ruimte naar voor onderwerpen die de respondenten aandroegen.

Panel van experts

Gezien het exploratieve karakter van dit onderzoek is het belangrijk geweest om het onderzoek te voorzien van meer 'body'. Daarom is er gedurende het onderzoek een panel van experts geraadpleegd. In de interviews is hen gevraagd naar hun visie op het onderzoeksobject; het inzichtelijk en functioneel maken van preventie binnen de politieorganisatie. De leden van het panel van experts zijn eenmalig geïnterviewd en zijn geselecteerd op basis van hun expertise op het gebied van de politieorganisatie en de publieke sector.

Samenstelling Panel van Experts:

Naam	Functie
Arjen Boin	Hoogleraar Bestuurskunde en Crisismanagement, Universiteit Utrecht
Hans De Bruijn	Hoogleraar Bestuurskunde, TU Delft
Henk van Essen	Korpschef Politie Haaglanden
Paul van Musscher	Plaatsvervangend Kopschef Politie Haaglanden
Mirko Noordegraaf	Hoogleraar Publiek Management, Universiteit Utrecht
Martijn Ridderbos	Universitair docent Publiek Management, Universiteit Utrecht
Arie van Sluis	Assistant Professor Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Simone Smit	Proceseigenaar Handhaving, Politie Haaglanden
Pieter Tops	Hoogleraar Bestuurskunde, Universiteit van Tilburg
Edward van der Torre	Lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde, Politieacademie

De gedachten van het panel van experts zijn medebepalend geweest voor het opstellen van de aanbevelingen van dit onderzoek. In de gesprekken heb ik hen de bevindingen van het onderzoek voorgelegd en gevraagd naar hun mening over de hoofdvraag van het onderzoek.

DOCUMENTANALYSE

Naast de verschillende interviews en het panel van experts wordt er ook een uitgebreide documentenanalyse gedaan. Verschillende beleidsdocumenten, jaarverslagen en publicaties van Politie Haaglanden zijn bestudeerd. Deze informatie geeft een goede weergave van de context van Politie Haaglanden en is een essentiële stap in het onderzoek geweest. Daarnaast zijn er ook verschillende documenten gebruikt die door het ministerie of gemeentes opgesteld zijn.

OBSERVATIE

De Politie Haaglanden vormt het onderzoekssubject van deze studie, daarom is ervoor gekozen om twee dagen in de week aan het onderzoek te werken vanuit een werkplek bij de Politie Haaglanden. Hiervoor is bewust gekozen, omdat op deze manier respondenten intern benaderd kunnen worden en zo de drempel tot participatie aan het onderzoek te verlagen. In de twee werkdagen zal naast het afnemen van interviews ook aandacht worden besteed aan de observatie. Deze observatie zal niet alleen over de organisatiecultuur en de omgangsvormen gaan, maar heeft ook betrekking op het dagelijkse werk van een agent.

In onderstaande tabel wordt verduidelijkt welke instrumenten worden gebruikt per deelvraag.

	Documentanalyse	Interviews	Observatie	Panel van Experts
Deelvraag 1	X	X	X	
Deelvraag 2	X	X		X
Deelvraag 3		X		X
Deelvraag 4		X		X

3.3 Case-selectie

De kennismaking met Politie Haaglanden had al plaatsgevonden in december 2010. Het is geen toeval dat het onderzoek uiteindelijk bij dit korps is uitgevoerd. Politie Haaglanden toonde interesse in het onderzoek. Binnen Politie Haaglanden zijn ongeveer 20 interviews afgenomen binnen verschillende bureaus. De interviews zijn afgenomen met medewerkers die voornamelijk op managementniveau in de organisatie zitten: Bureauchefs, Chefs Handhaving en Chefs Wijkzorg. Dit zijn de mensen binnen de politie die zich bezig houden met prestatiemeting en de sturing hierop. Binnen de bureaus wordt door deze mensen prioriteiten toegekend aan bepaalde activiteiten en worden de werkprocessen gedeeltelijk ingericht.

De leden van het panel van experts zijn samengesteld op basis van affiniteit met verschillende onderwerpen binnen het onderzoek. Er is een aantal politiedeskundigen geïnterviewd, een aantal hoogleraren Bestuurskunde en Publiek Management. Op deze manier kon de wereld van de politie en de wereld van de Bestuurskunde op elkaar worden aangesloten.

3.4 Data-analyse

De data-analyse is uitgevoerd op de dertig interviews die zijn afgenomen voor het onderzoek. Alle interviews zijn met goedkeuring van de respondent opgenomen en later teruggeluisterd. Er is gekozen voor een tweedeling in het analyseren van de interviews. De eerste groep waren de interviews afgenomen met de verschillende respondenten die bij Politie Haaglanden werkzaam zijn of direct mee te maken hebben in hun organisatiecontext. Deze twintig interviews zijn door middel van een computerprogramma afgeluisterd en vervolgens letterlijk getranscribeerd. Deze transcripten zijn vervolgens handmatig gecodeerd en ingedeeld naar thema. Per thema leverde dit de meest relevante uitspraken van het onderzoek voor. Deze citaten zijn gebruikt en komen terug in het empirische gedeelte; hoofdstuk vier tot en met hoofdstuk 7.

De overige tien interviews waren de gesprekken met de experts. Van deze gesprekken zijn schriftelijke gespreksverslagen gebruikt. Deze interviews zijn vooral gebruikt om bevindingen uit de eerder gevoerde interviews voor te leggen en te brainstormen over de betekenis van deze bevindingen.

Er is gekozen voor deze tweedeling vanwege de inhoudelijke toevoeging van de eerste groep interviews. De interviews met de medewerkers van Politie Haaglanden bood zeer veel inzicht in de thema's preventieve activiteiten, prestatiemeting en prestatiesturing bij de politie. Deze informatie was zeer relevant voor de begripsvorming van de kernconcepten. Met de experts zijn voornamelijk

verkennende gesprekken gevoerd over de bevindingen. Bij deze gesprekken voldeed een gespreksverslag.

3.5 Validiteit & Betrouwbaarheid

De validiteit van het onderzoek heeft te maken met de 'metingen' die gedaan zijn in het onderzoek. Komen deze metingen overeen met de manier die door de onderzoeker beoogd was en zijn de resultaten wel toepasbaar op het onderzoek? De betrouwbaarheid heeft voornamelijk te maken met de herhaalbaarheid van het onderzoek; als het onderzoek nogmaals zou worden afgenomen, wat voor resultaten zou dit dan opleveren (van Thiel, 2010; 57)?

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is op verschillende manieren gewaarborgd. Allereerst door de methode van onderzoek uitvoerig te beschrijven. Er is bewust voor gekozen om de verschillende functies van de respondenten te benoemen aangevuld met de fasering van dit onderzoek. Daarnaast is tijdens de analyse van de data uit de interviews gekozen om te transcriberen. De transcripten geven de letterlijke tekst weer uit het onderzoek; op deze manier wordt de interpretatieruimte van de onderzoeker verkleind en neemt de betrouwbaarheid van de data toe. Daarbij moet wel gemeld worden dat de semigestructureerde manier van interviewen minder betrouwbaar is dan een op voorhand vastgestelde vragenlijst. In het kader van herhaalbaarheid van het onderzoek zou dit ook een rol kunnen spelen. Gezien het kwalitatief interpretatieve kader van dit onderzoek is het geen zekerheid dat het volgende onderzoek exact dezelfde data oplevert. De respondenten hebben geleerd van eerdere ervaringen en kunnen daardoor misschien andere antwoorden geven (van Thiel, 2010; 57). Door de goede vastlegging van de stappen die tijdens dit onderzoek zijn genomen kan het onderzoek wel op dezelfde manier uitgevoerd worden (van Thiel, 2010; 58).

De validiteit van het onderzoek is op verschillende manieren gewaarborgd. Allereerst door een intensieve begeleiding van objectieve begeleiders. Vanuit de Universiteit Utrecht functioneerde een universitair docent als begeleider en werd er in tutorgroepen met een viertal andere studenten gesproken over de onderzoeken. Daarnaast werd er zowel vanuit Kwink Groep als vanuit Politie Haaglanden begeleiding aangeboden. Belangrijke keuzes in het proces van het onderzoek werden veelvuldig besproken met de verschillende begeleiders.

Gezien er een brede groep van respondenten is gesproken is het aannemelijk om te denken dat de data een representatief beeld weergeeft voor de organisatie. Daarnaast is de verkregen data uit de specifieke context van Haaglanden ook breder te trekken naar andere politiekorpsen. Allereerst komt dit door de exploratieve aard van dit onderzoek; er zijn nog geen andere politiekorpsen die een oplossing voor dit vraagstuk hebben. Daarnaast is er gedurende dit onderzoek ook gesproken met

personen buiten de context van Politie Haaglanden, met zeer veel expertise op het gebied van de bestuurlijke en organisatiecontext van de politie. Het panel van experts heeft bijgedragen aan de validiteit van dit onderzoek. De bevindingen uit de interviews bij Politie Haaglanden zijn voorgelegd aan de experts. Door de toepassing van triangulatie is de validiteit van het onderzoek gewaarborgd (van Thiel, 2010; 49). De uitspraken zijn niet slechts gestaafd op uitspraken van de respondenten, maar zijn onderbouwd door relevante documenten en observaties.

3.6 Operationalisatie

Binnen het onderzoek spelen een aantal thema's een belangrijke rol. Deze thema's zijn moeilijk 'meetbaar' te maken, daarom volgt hier een algemene beschrijving van de toepassing van de concepten uit het theoretisch kader. De operationaliseren toont overeenkomsten met de eerder genoemde fasering van de scriptie. Een cruciaal onderdeel van het onderzoek is om meer inzichten te verkrijgen in de denkbeelden van de respondenten over de verschillende thema's. In dit onderzoek staan de thema's preventieve activiteiten, prestatiemeting en prestatiesturing centraal.

De respondenten werd ieder interview gevraagd wat voor preventieve activiteiten er uitgevoerd werden en hoe deze in verhouding stonden met de repressieve activiteiten. Daarnaast werd er voldoende ruimte gelaten aan de respondent om de denkbeelden over preventieve activiteiten te delen. Na de begripsvorming omtrent de 'preventieve activiteiten' is het ook belangrijk om meer te weten te komen over het huidige systeem van prestatiemeting. Vervolgens is er met de respondenten in gesprek gegaan over het thema 'preventiemeting'. Op wat voor manier kan er in de toekomst meer gestuurd worden op preventie? Op deze manier ontstond er een open gesprek tussen onderzoeker en respondent over de mogelijkheid tot extra sturing op preventieve activiteiten.

Deel Preventiemeting

De empirie

Hoofdstuk 4 Sturing op prestaties binnen Politie Haaglanden

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het systeem van prestatiemeting binnen Politie Haaglanden. Door middel van interviews en een documentenstudie wordt er een beeld gegeven van het systeem. Op wat voor manier rapporteert de politie over haar prestaties? Welke indicatoren worden gehanteerd voor het vaststellen van deze prestaties? Deze vragen komen uitgebreid aan bod in deze sectie. Het onderzoek kijkt naar mogelijkheden om prestatiesturing meer op preventieve activiteiten te richten en het effect daarvan op het politiewerk. Het is daarbij van belang om een goed beeld te krijgen over de huidige manier van prestatiesturing.

Het is daarbij opvallend te noemen dat de respondenten weinig onderscheid maakten tussen de begrippen 'prestatiemeting' en 'prestatiesturing'. In de gevoerde gesprekken is er bewust naar gevraagd, maar de respondenten begonnen vrijwel direct over de verschillende rapportages die zij invullen om het resultaat van de activiteiten inzichtelijk te maken. Er werd daarbij niet gerefereerd aan andere sturingsmechanismen. De sturing op prestaties vindt volgens deze respondenten plaats door middel van verschillende rapportages.

Dit hoofdstuk begint met een uiteenzetting van het huidige systeem van prestatiemeting. Vervolgens wordt er gekeken naar de opvattingen van de medewerkers binnen Politie Haaglanden over de huidige prestatiemeting. Het hoofdstuk eindigt met de verhouding van deze vraag tot het sturingsmodel, waarbij er wordt geresumeerd over de sturing op prestaties binnen Politie Haaglanden.

4.1. Prestatiesturing door middel van rapportages

De politieorganisatie maakt gebruik van verschillende rapportages om de resultaten van haar werkzaamheden te meten. De rapportages beslaan verschillende periodes.

Allereerst wordt er gebruikt gemaakt van de korpsvisie. Deze visie wordt voor vier jaar opgesteld, de laatste versie is die van 2008 – 2011. De korpsvisie vormt de basis voor het opstellen van de andere rapportages, en is richtinggevend gedurende de periode van vier jaar. Uit de korpsvisie vloeien de indicatoren voort die gehanteerd worden in de rapportages. Allereerst zijn er de maandrapportages (MaRap's). Deze rapportages worden maandelijks aan het hoofdbureau aangeleverd door de verschillende bureaus binnen Politie Haaglanden. Daarnaast wordt er ook gebruik gemaakt van stuurrapportages (StuRap's). Deze rapportages worden per drie maanden opgesteld door de bureaus en aangeleverd aan het hoofdbureau. Beide rapportages bevatten verschillende indicatoren en geven een beeld van de werkzaamheden van de politie. De rapportages vormen de basis voor de verantwoordingsgesprekken die naar aanleiding van de cijfers worden gevoerd tussen het managementteam van het desbetreffende bureau en de adjunct-directie van Politie Haaglanden.

In deze deelparagraaf wordt verder ingegaan op de verschillende rapportage. Eerst wordt het document van de korpsvisie 2008 – 2011 behandeld. Vervolgens wordt er gekeken naar de maandrapportages; wat voor indicatoren worden er gebruikt? Deze zelfde vraag wordt ook onderzocht met betrekking tot de stuurrapportages. Hierop volgend wordt geconcludeerd.

KORPSVISIE 2008 – 2011

De korpsvisie kan gezien worden als het visiedocument van de politie. Periodiek wordt er een nieuwe korpsvisie uitgebracht waarin duidelijk zichtbaar is op welke ontwikkelingen de politieorganisatie zich voor een bepaalde periode gaat inzetten.

De korpsvisie introduceert een nieuwe 'slogan' voor de politie. Tot en met 2007 werd door Politie Haaglanden de slogan 'Hart voor de burger, hard tegen criminaliteit' gehanteerd. In de nieuwe Korpsvisie wordt aangegeven dat er behoefte is aan een nieuwe visie (Korpsvisie 2008 – 2011). De korpsvisie biedt een uitwerking van de missie, visie, ambities en de strategie van Politie Haaglanden voor de komende vier jaar. Een andere reden voor het aanpassen van de korpsvisie kan te maken hebben met ontwikkelingen in de samenleving (Korpsvisie, 2007; 5). Door ontwikkelingen in de samenleving kan het verwachtingspatroon ten opzichte van de politie komen te veranderen. Een derde reden voor het opstellen van een nieuwe korpsvisie heeft alles te maken met de politiek. Bij een veranderende coalitie ziet de politie zich ook genoodzaakt om andere doelen te vormen en een daarbij behorende nieuwe korpsvisie op te stellen.

De korpsvisie bepaalt grotendeels waar voor een periode van vier jaar de nadruk op komt te liggen binnen de politieorganisatie. Deze korpsvisie wordt opgesteld en ondersteund door een nieuwe

slogan. De slogan voor 2008 – 2011 is ‘Waakzaam en Dienstbaar werken aan Veiligheid en Vertrouwen in de regio Haaglanden. Mede op basis van de korpsvisie worden de indicatoren vastgesteld voor de maandrapportages en de stuurrapportages.

MAANDRAPPORTAGES

De maandrapportages maken deel uit van de sturing op prestaties. Deze rapportages worden maandelijks opgeleverd en bevatten verschillende indicatoren die de werkzaamheden van de politie weergeven. Een chef Handhaving legt uit: *“Je hebt 3 keer per jaar een verantwoordingsgesprek naar aanleiding van de maandelijkse rapportages met de adjunct directeur, die komt hier dan ook. Dan is de MARAP klaar en die wordt dan ook doorgesproken. Dat gaat hartstikke goed, maar is alleen op basis van cijfers.”* Onderstaand figuur geeft weer hoe een maandrapportage eruit ziet en wat voor indicatoren gemeten worden.

MAANDRAP DECEMBER 2010					
BUREAU [...]					
PRODUCTIE / PERFORMANCE					
Indicator (Bron)	Doelstelling 2010	Resultaat december	Resultaat t/m december	Extra-polatie	
Aantal verdachten naar OM (COMPAS/GPS)	1.467	135	1.113	1.406	☹️
Bijtelling betaalde misdrijven & OM-afdoeningen (CJIB)		16	293		
% < 30dg na 1e verhoor-binnen bij OM ^{excl.verkeer} (COMPAS/GPS)	75%	55%	75%	75%	😊
Aantal minderjarige verdachten OM (COMPAS/GPS)	113	5	105	105	
Kalsbeek.norm (COMPAS/GPS)	80%	100%	96%	96%	😊
Aantal Haltverwijzingen		0	25	25	
% Haltverwijzingen binnen 7 dgn na 1e verhoor bij Halt	80%	n.t.b.	88%	88%	😊
% noodhulp prio1 binnen 10 minuten ter plaatse	80%	88%	87%	87%	😊
Aantal arrestatiebevelen (executie)			27	27	
% arrestatiebevelen via aanhouding afgedaan (executie)	60%		74%	74%	😊
% klachten binnen 10 weken afgedaan (BIS)	90%		100%	100%	😊
Staaandhoudingen (TransactieModule)	Resultaat jan t/m nov	Resultaat november	Resultaat jan t/m nov		
Staaandhoudingen	10.519	369	10.817	5,8%	
Aantal overige staaandhoudingen	1.561	63	1.561		
Staaandhoudingsbonnen gecorrigeerd door BPM (niet retour)			463		
Staaandhoudingen retour naar bureau	5%		670		😊
HRM					
Indicator (Bron SAP)		Resultaat december	Resultaat t/m	Extra-polatie	
Sterkte feitelijk/formatief / Bez.graad formatie			183 / 191	96%	
Bezettingsgraad executieven S6, 7, 8 (incl. aspiranten)			137 / 142	97%	
Ziekteverzuimpercentage (12 maandsperiode)	6%	4,3%	4,4%	4,4%	😊
Ziekmeldingsfrequentie (12 maandsperiode)	2,1		1,8	1,8	
Gecertificeerde RTGP-plichtigen (inclusief aspiranten)	90-100%		164 / 169	97%	😊
Wapendragende medewerkers (peildatum 31 december 2010),	100%		123 / 144	85%	

Figuur 3 Voorbeeld Maandrapportage Politie Haaglanden

In het figuur is duidelijk te zien dat de verantwoording in de rapportages gebeurt door middel van het aanleveren van cijfers. Deze cijfers zijn terug te vinden in de verschillende indicatoren die

gebruikt worden voor de maandrapportages. Twaalf keer per jaar worden deze rapportages ingevoerd en aangeleverd door de bureaus, dit gebeurt letterlijk in Excel-sheets. De titel van de maandrapportage is 'Productie/Performance'; dit laat zien dat deze manier van rapporteren grotendeels gebaseerd is op 'cijfertjes', wat produceer je als politieagent en als bureau binnen Politie Haaglanden. De cijfers die opgeleverd moeten worden zijn ingedeeld in drie groepen indicatoren. Het schema laat duidelijk zien dat er drie verschillende categorieën indicatoren zijn. De eerste categorie wordt aangegeven onder de kop 'Indicator', de tweede onder 'Staandehoudingen' en de derde categorie onder 'HRM'. Het eerste gedeelte bestaat uit de indicatoren:

- Aantal verdachten naar OM
- Bijtelling betaalde misdrijven en OM-afdoeningen
- % < 30 dagen na 1^e verhoor binnen bij OM
- Aantal minderjarige verdachten OM
- Kalsbeeknorm (regels omtrent afhandeling jeugdverdachten)
- Aantal Bureau Halt-verwijzingen
- % Halt-verwijzingen binnen 7 dagen na 1^e verhoor bij Halt
- % noodhulp prio1 binnen 10 minuten ter plaatse
- Aantal arrestatiebevelen via aanhouding afgedaan
- % klachten binnen 10 weken afgedaan.

Een Chef Handhaving binnen Politie Haaglanden zegt over deze indicatoren: *"We worden als Haaglanden afgerekend op aantal OM-verdachten, geweldsratio, de Kalsbeeknorm. Dat 80 procent van de jeugdigen binnen 10 dagen bij het OM liggen. Logischerwijs natuurlijk want jeugd moet je snel behandelen anders komt hij niet tot zijn straf. Daar zit een hele theorie achter. Geweldsratio, en nog een ratio.. en voor heen was het ook nog tevredenheid en doelmatigheid, dat soort zaken zaten in het oude convenant."*

Deze indicatoren focussen op de output van de werkzaamheden van de politie. Opvallend is dat alle indicatoren gericht zijn op de repressieve activiteiten van de politie. Daarnaast wordt er aandacht gegeven aan de doorlooptijden van de werkzaamheden van de politie. De indicatoren *'% < 30 dagen na 1^e verhoor binnen bij OM, Kalsbeeknorm, % Halt-verwijzingen binnen 7 dagen na 1^e verhoor bij Halt, % noodhulp prio1 binnen 10 minuten ter plaatse en %klachten binnen 10 weken afgedaan'* richten zich op de throughput van de politie; zijn de werkprocessen zo ingericht dat er voldaan kan worden aan de normen van doorlooptijden die afgesproken zijn? Deze cijfers zijn wel gericht op de werkprocessen omtrent de repressieve activiteiten.

Het tweede gedeelte van de maandrapportages legt de nadruk op de staandhoudingen door de politie. Gezien het gegeven dat deze in de maandrapportages genoemd staan als een aparte categorie, is het aannemelijk dat deze indicatoren als zeer belangrijk worden geacht. De categorie 'staandhoudingen' valt uiteen in een viertal indicatoren:

- Aantal staandhoudingen
- Aantal overige staandhoudingen
- Staandhoudingen gecorrigeerd door BPM
- Staandhoudingen retour naar bureau


Het aantal staandhoudingen wordt duidelijk uiteengezet, hieruit kan opgemaakt worden dat de politie deze indicator van belang vindt om op te sturen. De aanhoudingen zijn het schoolvoorbeeld van repressieve activiteiten van de politie; mensen aanhouden of oppakken die strafbare feiten plegen. Handhaving is één van de vier kerntaken van de Nederlandse politie; de staandhoudingen zijn een duidelijk te meten output van deze kerntaak.


Het derde gedeelte van de verantwoordingsrapportage kijkt naar de personele kant van de politie, Human Resource Management:


- Bezettingsgraad formatie
- Bezettingsgraad executieven
- Ziekteverzuimpercentage
- Ziekmeldingsfrequentie
- Gecertificeerde RTGP-plichtigen
- Training wapendragende medewerkers.

De eerste twee groepen van indicatoren concentreren zich grotendeels op de opbrengsten en de werkprocessen van de werkzaamheden van de politieagenten. De derde set indicatoren kijkt meer naar de interne organisatie.

Voor de eerste set indicatoren is een doelstelling voor het desbetreffende jaar geformuleerd, in dit geval 2010. Vervolgens wordt er gekeken wat het resultaat in de desbetreffende maand is en wordt het opgeteld bij de eerdere maanden. De laatste kolom van de maandrapportage bevat een 'rating'. Aan de hand van drie smileys wordt aangegeven aan de prestaties. Waarbij er wordt gekeken of de doelstellingen behaald zijn. :

 = GOED

 =VOLDOENDE

 DOENDE

Op deze manier is er in één blik duidelijk op welke punten verschillende wijkbureaus zich nog verder moeten ontwikkelen. Deze manier van rapporteren zorgt ervoor dat er een rating ontstaat. Welke bureaus scoren de meeste groene smileys, en welk bureau heeft de meeste rode smileys? De maandrapportages worden maandelijks opgestuurd en drie keer per jaar worden de resultaten van deze rapportages besproken met de adjunct-directeur van Politie Haaglanden. Dit zijn de verantwoordingsgesprekken zoals deze als kort werden vermeld in de inleiding. *“Ik kan je zeggen de structuur die er is natuurlijk. Je hebt 3 keer per jaar een verantwoordingsgesprek naar aanleiding van de maandelijksse rapportages met de adjunct directeur, die komt hier dan ook”.*

Er kan geconcludeerd worden dat de maandrapportages maandelijks worden uitgevoerd en eens per 4 maanden worden besproken met de directie van Politie Haaglanden. De focus binnen deze rapportage ligt op cijfers. Aan de hand van drie categorieën zijn verschillende indicatoren ontwikkeld die cijfers tonen over de inzet, de efficiëntie en het resultaat van voornamelijk repressieve activiteiten van het politiewerk.

STUURRAPPORTAGES

In tegenstelling tot de maandrapportages komen de stuurrapportages eens per drie maanden aan bod. Ieder bureau binnen Politie Haaglanden maakt een eigen stuurrapportage. Bij de stuurrapportages wordt geen gebruik gemaakt van de smileys, de resultaten worden weergegeven zoals ze zijn, zonder een waardeoordeel. Een Chef Handhaving binnen Politie Haaglanden over de stuurrapportages in de dagelijkse praktijk: *“We werken hier met de zogenaamde StuRap’s. Daarin wordt aangegeven hoe de afgelopen periode van drie maanden is verlopen, wat is daar nu het resultaat van? Hierin spelen de bureauprioriteiten een grote rol. De verantwoording is zeer direct in de vorm van cijfers; dit hebben gedaan en deze cijfers hebben we teruggedrongen.”* Deze respondent benadrukt dat de stuurrapportages de resultaten van een langere periode bekijken en de koppeling leggen ten aanzien van de bureauprioriteiten. Onderstaand figuur geeft een impressie van een deel van een stuurrapportage van een bureau binnen Politie Haaglanden.

Sturap III 2010					
BUREAU [...]					
PRODUCTIE / PERFORMANCE					
Veiligheid - regionale prioriteiten					
Aangiftecriminaliteit	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010
Aantal aangiften sr	BVH	1.035	1.350	1.059	3.444
Totaal aantal aangiften		1.169	1.535	1.233	3.937
Verdachten naar OM	Bron		Verkplan 2010	Resultaat 2009	Resultaat 2010
Aantal verdachten naar OM (incl. CJIB)	COMPAS / GPS / CJIB		1.467	1.710	1.406
Doorlooptijd pv's (1* verhoor-binnen bij OM) excl.verkeer			>75%	79%	75%
Mishandeling / Bedreiging	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010
Aangiften mishandeling		38	51	57	146
Verdachtenratio mishandeling (norm 2011: min.65%)	BVH / COMPAS	55%	63%	60%	60%
Aangiften bedreiging		29	20	27	76
Verdachtenratio bedreiging (norm 2011: min.55%)		79%	110%	63%	82%
Overval	Bron			Resultaat 2009	Resultaat 2010
Aangiften overval	LORS/BRI			14	5
Straatroof	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010
Aangiften straatroof	BVH	11	6	9	26
Oplossings% straatroof (norm: min.15%)		36%	33%	0%	23%
Huiselijk geweld	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010
Aantal incidenten huiselijk geweld	Bureau Requirtratie	-	-	-	-
% afgehandeld conform methodiek (norm: >80%)		-	-	-	-
Tijdelijk huisverbod	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010
Aantal afgeronde risico inventarisaties	Kahnraad / Bur. requirtr.	-	-	-	-
Aantal opgelegde huisverboden		-	-	-	-
Geweld tegen politieambtenaren	Bron	jan t/m apr. 2010	mei t/m aug. 2010	sep t/m dec.	Resultaat 2010

Figuur 4 Voorbeeld Stuurrapportage Politie Haaglanden

Bij de stuurrapportages wordt er gebruik gemaakt van meer thema's en meer indicatoren dan bij de maandrapportages. De thema's focussen zich ook meer op specifieke activiteiten in bepaalde sectoren of zijn ingedeeld in bepaalde doelgroepen die worden aangepakt. Overeenkomstig is dat de indicatoren zijn opgesteld rondom 'Veiligheid'.

- Veiligheid – Regionale prioriteiten
 - o Aangiftecriminaliteit
 - o Verdachten naar OM
 - o Mishandeling / bedreiging
 - o Overval / straatroof
 - o Huiselijk geweld
 - o Tijdelijk huisverbod
 - o Geweld tegen politieambtenaren
 - o Stelselmatige daders
 - o Focus delicten
 - o Jeugd
 - o Jeugdgroepen
 - o Zorgmeldingen
- Veiligheid - Lokale prioriteiten
- Veiligheid – Overige afspraken
 - o Staandehoudingen
 - o Arrestatiebevelen
 - o Witwaszaken
 - o Noodhulp
 - o Burgers in Blauw

Deze scorelijst is meer ingericht op een onderverdeling in de taken van de politie. De verschillende prioriteiten van de politie komen meer terug in deze thema's. Er wordt specifiek gekeken thema's als 'Geweld tegen politieambtenaren' en 'overval/straatroof'. Onder de verschillende thema's hangen dan weer indicatoren die aantonen hoeveel aanhoudingen en aangiften er zijn gedaan op de specifieke prioriteiten. Daarnaast wordt er ook gekeken naar het oplossingspercentage van de prioriteiten. De 'scores' die worden ingevuld zijn zowel absolute getallen als percentages. Onder de indicatoren zitten een aantal ratio's, deze worden vanzelfsprekend met percentages aangegeven. Bovenstaande thema's vallen weer uiteen in meerdere indicatoren.

Naast de regionale prioriteiten die in figuur 3 zijn te zien bestaat de stuurrapportage ook uit de lokale prioriteiten op het gebied van veiligheid en overige afspraken op het gebied van veiligheid. Dit betekent dat andere prestaties op het gebied van veiligheid van de verschillende bureaus ook getoond kunnen worden. De stuurrapportages geven voor een deel weer hoe de werkzaamheden verlopen binnen de verschillende bureaus in een korps, daarnaast biedt deze manier van rapporteren ook een mogelijkheid tot sturing op bepaalde prioriteiten.

De twee rapportages worden door de verschillende bureaus binnen de politiekorpsen periodiek aangeleverd. In de driemaandelijke verantwoordingsgesprekken is er dus een moment om een mondelinge toelichting te geven op de cijfers. In de volgende paragraaf worden de opvattingen over dit systeem van prestatiemeting behandeld; positief en negatief.

4.2 Opvattingen over de huidige manier van prestatiesturing

In de eerste paragraaf is er voornamelijk gekeken naar het huidige systeem van prestatiemeting. In deze paragraaf wordt er verder ingegaan op de opvattingen over dit systeem van prestatiemeting. Deze uiteenzetting zal zowel de positieve als de negatieve effecten van de huidige manier van prestatiesturing tonen en is belangrijk in het licht van de hoofdvraag hoe via prestatiemeting meer op preventie gestuurd kan worden en wat de effecten daarvan zijn op het politiewerk. Aan het einde van dit hoofdstuk volgt een deelconclusie waarin teruggegrepen wordt naar het model met de lijnen preventief – repressief en kwantitatief – kwalitatief. Waar bevindt de sturing zich op dit moment en waar zou het zich naar moeten ontwikkelen?

De paragraaf is opgebouwd rondom drie onderwerpen. Allereerst wordt er gekeken naar de resultaten van de rapportages. Op wat voor manier zijn deze opgebouwd en ligt de nadruk op input-, throughput-, output- of outcomesturing? Het tweede deel kijkt naar de betrouwbaarheid van de resultaten; geven de cijfers een goed beeld van de werkelijkheid? Het laatste gedeelte van deze paragraaf behandelt de positieve effecten van de huidige manier van prestatiesturing.

OUTPUTGERICHT

Het huidige systeem van prestatiemeting binnen de politie is sterk outputgericht. Hiermee wordt bedoeld dat de organisatie afgerekend wordt op de resultaten van de uitgevoerde activiteiten van de politie. Deze resultaten worden grotendeels gebaseerd op uitkomsten van de repressieve activiteiten die de politie uitvoert. *“Wij worden in Nederland na de prestatieafspraken gericht op de output, de prestatie is niet gericht op de outcome”* Een andere respondent zegt hierover: *“Dan is de MARAP*

klaar en die wordt dan ook doorgesproken. Dat gaat hartstikke goed, maar is alleen op basis van cijfers.”

Als we een blik werpen op de verschillende gehanteerde indicatoren in de verantwoordingsrapportages is te zien dat de resultaten inderdaad scherp outputgericht zijn. Er wordt heel sec gekeken naar de cijfers. Neem bijvoorbeeld het aantal aangiften fietsendiefstal. Als dit een cijfer in een kwartaal een sterke stijging heeft; komt het dan doordat de politie haar werk niet goed heeft gedaan en er meer fietsen gestolen zijn? Of worden er altijd zoveel fietsen gestolen en is het slechts toeval dat er in dit kwartaal meer aangifte is gedaan? Het antwoord op deze vragen wordt door de outputgerichte prestatiemeting in de vorm van maandrapportages en stuurrapportages niet gegeven. Volgens de respondenten geeft het dan ook geen compleet beeld: *“Maar ja, ook dat zijn aannames. Is dat dan voldoende? Heb je daarmee het lek boven, of dicht je het lek? Als je zoveel verdachten oppakt, stopt het dan? Nou die indruk heb ik niet, dat het dan stopt. Want je zit alleen maar op de uitkomst, wat heb je nou als politie er repressief aan gedaan. Dat zegt niets over de voorkant.”* Hiermee wordt bedoeld dat een focus op de output niet veel zegt over de daadwerkelijke gang van zaken, de ‘voorkant’. En volgens een aantal respondenten ligt daar wel één van de pijnpunten in het huidige systeem van prestatiemeting: *“Ja, dat is een hele lastige omdat je dus als je het hebt over prestatiemeting, wij als politie een slag kunnen maken, want onze analysecapaciteit is ook sterk gericht op output. Dus de cijfers die gegenereerd worden uit het systeem zijn ook outputcijfers. Dus in die zin hebben we ons het ook zelf aangedaan”*

Het is niet alleen de politieorganisatie die sterk is gericht op outputgerichte resultaten. Andere partners in de directe omgeving zijn vragen veel outputcijfers van de politie. Een Chef Handhaving verwoordt dit als volgt: *“En iedere keer merk je dat de gemeente gaat vragen van: ja we willen graag cijfers hoe vaak zijn jullie daar geweest? En hoe vaak heb je iemand daar een bekeuring gegeven? Alsof dat een maatstaf is hoe goed je al dan niet je werk doet?”* Dit is een moeilijke factor in de verantwoording van de werkzaamheden van de politie. En niet alleen de gemeente vraagt om de outputcijfers van de politie, volgens een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: *“...het is niet altijd een excuus, maar we hebben ook met de politiek te maken. Die het gewoon best fijn vindt om hele tastbare outputindicatoren bij de hand te hebben.”* De prestatiemeting zorgt ervoor dat de politie opereert in een zeer outputgerichte omgeving. De verwachting vanuit de landelijke politiek en de gemeentelijke politiek is dat de politie haar werkzaamheden dan ook op die manier kan verantwoorden. Een eerder citaat gaf al aan dat de politie hierdoor ‘noodgedwongen’ in de repressieve activiteiten wordt getrokken, omdat dit de cijfers oplevert waarop de organisatie wordt afgerekend. Maar zijn deze cijfers wel zo betrouwbaar?

ONBETROUWBARE CIJFERS

Het huidige systeem van prestatiemeting levert de vraag op of de resultaten in de vorm van de cijfers wel zo betrouwbaar zijn. Geven de cijfers wel een goed beeld van de werkelijkheid? Eerder werd al aangegeven dat de huidige outputcijfers van de politie geen beeld geven van de werkzaamheden aan 'de voorkant' van het proces. *“Je hebt hier niet het meest makkelijkste onderwerp gekozen. Het is inderdaad moeilijk grijpbaar en je hebt je in die zin ook al een uitdaging omdat ook de hele bestuurlijke en politieke omgeving heel erg gefocust zijn op cijfers en op het meetbaar maken van datgene wat de politie doet. En wat je heel snel ziet is dat cijfers die in het leven zijn geroepen om een richting gegeven en uiteindelijk de waarheid worden en ook het doel worden.”*

De respondent beweert dat de cijfers een doel op zich worden. Dit uit zich in een voorbeeld die tijdens één van de gesprekken naar voren kwam. Het ging over een groot dancefeest van DJ Armin van Buuren in de binnenstad van Leiden. De eerste keer dat dit feest werd gegeven liep het volledig uit de hand. Het publiek nam eigen drank mee, begon met flesjes te gooien, er was te weinig politiecapaciteit beschikbaar en het draaide uit op een groot debacle. Het leverde wel een groot aantal aanhoudingen op, dit had een positieve wending op de outputcijfers van de politie. De tweede keer werd het feest anders georganiseerd, op aanraden van de politie. Een leidinggevende bij Politie Haaglanden legt uit: *“En het tweede jaar hadden we 0 aanhoudingen. Geen incidenten, geen aanhoudingen. Uit het oogpunt van de veiligheid was het fantastisch. Maar uit het oogpunt van de output is het een drama natuurlijk. Waar je normaal 30 op een zaterdag scoort. Alleen al daar bij dat evenement had je er nu nul.”* Hiermee wordt bedoeld dat de cijfers niet altijd een goed beeld kunnen weergeven van de praktijk. In dit voorbeeld is het een zeer geslaagde preventieve activiteit van de politie, helaas kan dit niet worden teruggezien in indicatoren waarop de politie wordt aangestuurd.

De betrouwbaarheid van de cijfers die terugkomen in de verschillende rapportages is volgens verschillende respondenten niet optimaal. *“Hoe valide zijn onze cijfers nou? Nou daar is wel wat voor te zeggen. Dat er een grote onbetrouwbaarheidsmarge zit..”* Een Chef Handhaving binnen de politie laat weten dat er misschien op zoek gegaan moet worden naar een betere balans binnen het systeem van prestatiemeting, een balans waarin het ook mogelijk is om meer aandacht te generen voor 'het verhaal achter de cijfers'. *“Ik vind een verhaal meer absoluut. Ik ben meer voor een kwalitatieve benadering dan een kwantitatieve benadering, kwantitatief is lekker want je kan in één oogopslag zeggen wat je ergens van vindt. Maar de betrouwbaarheid daarvan dat laat zeer te wensen over.”* Momenteel kan gezegd worden dat binnen het huidige systeem van prestatiemeting de cijfers niet in ieder geval betrouwbaar genoeg zijn.

PERVERSE EFFECTEN

De huidige manier van prestatiemeting binnen de politieorganisatie levert ook een aantal perverse effecten op. Deze perverse effecten komen voort uit de bevinding dat het systeem grotendeels gericht is op outputcijfers en dat deze niet altijd even betrouwbaar zijn of een goede weergave van de werkelijkheid geven. Volgens een medewerker van het Ministerie van Binnenlandse Zaken zijn de perverse effecten binnen een systeem van prestatiemeting onontkoombaar: *“... maar op gegeven moment is er vastgehouden aan hele tastbare indicatoren. En men heeft op de koop toegenomen dat daar perverse effecten vanuit gaan”*

Deze perverse effecten uiten zich in een aantal tegenstellingen die ontstaan door de focus op de outputsturing. Met een drietal voorbeelden wordt aangegeven wat voor perverse effecten er ontstaan in de dagelijkse praktijk en de werkzaamheden van de politie:

- *“Dus de paradox is eigenlijk dat het voor mijn cijfers eigenlijk beter is, dat er zoveel mogelijk misdrijven plaatsvinden want dan ik bepaalde cijfers makkelijk halen en aantonen.”*
- *“Dus je moet om veiligheid te krijgen wat in het regeerakkoord staan, moet je dingen realiseren die haaks staan op een snelle productie.”*
- *“Het is vrij lastig dus als de politie heel open staat; voor mensen kom alstublieft aangiften doen. Uiteindelijk aan het eind van het jaar doe ik mezelf daar geen plezier mee. Als je nou kijkt op dat delict, maar ook met aangiften doen en verdachtenratio is dat laag. Omdat ik heel veel aangiften genereer. Als ik weinig met de burger communiceer, zo van; kom maar bellen als het nodig is dan gaat die verhouding gaat omhoog en dan eigenlijk is dat perverse werking”*

De voorbeelden geven de pijnpunten aan van het huidige systeem van prestatiemeting. Het systeem levert een output op van de werkzaamheden van de politie. Maar de vraag is of deze output ook daadwerkelijk overeenkomt met de dagelijkse praktijk en of het niet een bepaalde last wordt voor de politie om te voldoen aan deze cijfers. De perverse effecten staan ook haaks op wat de politie wil bereiken in haar korpsvisie en kunnen de positieve effecten maskeren. De communicatie, het contact, en de participatie met burgers staat hoog in het vaandel. Hoe beter de contacten met de burger is, hoe meer meldingen er bij de politie binnen zullen komen. Dit heeft dan een negatieve uitwerking op bijvoorbeeld het aantal aangiften. Terwijl het een positieve uitwerking kan hebben op de vergaring de informatiestroom, het vertrouwen van de burger in de politie en de toename van het veiligheidsgevoel. Deze uitkomsten staan dus haaks op de output die gevraagd wordt door het

systeem van prestatiemeting. Als er voldaan wil worden aan de doelen in het regeerakkoord, betekent dit dat je de targets uit het systeem van prestatiemeting niet zal halen, met uiteindelijk tot gevolg dat de prestatiebekostiging van een bureau niet plaats kan vinden.

POSITIEVE ONTWIKKELINGEN DOOR PRESTATIEMETING

Prestatiemeting heeft naast de perverse effecten ook gezorgd voor een positieve ontwikkeling binnen de politieorganisatie. Volgens een Chef Wijkzorg heeft de organisatie een organisatieverandering doorgemaakt nadat de prestatieafspraken ingevoerd werden. *“... ik vind beide goed. Het is ook goed dat er prestatiebesturing binnen de politie is. Voor 2002 was alles vrijheid en blijheid. Dat de politie niet eens inzichtelijk kon maken wat ze jaarlijks presteren. Dus ik vind het goed dat de convenanten gemaakt zijn en dat ermee aangevangen is.”* Een andere respondent verwoordt de toegenomen focus op de output en de prestaties als volgt: *“... ik geloof dat door de focus op output en op onze prestaties, wij als politie ongelofelijk aan het werk zijn gezet. Een aantal jaren geleden was de politie echt ingedut. We zijn echt hard aan het werk gegaan, En ja moet je dan, althans ik vind dat met name door die prestatiecontracten dat er een druk is uitgeoefend om zaken inzichtelijk te maken. Om te verantwoorden wat je aan het doen bent, op zich is daar niets mis mee.”* De politie gaat dus meer bewust te werk door de prestatiemeting en kennen nu een betere reflectie op hun werkzaamheden. Juist door de focus op de output, op de uitkomst van de werkzaamheden, wordt de politie zich meer bewust van de resultaten van haar optreden.

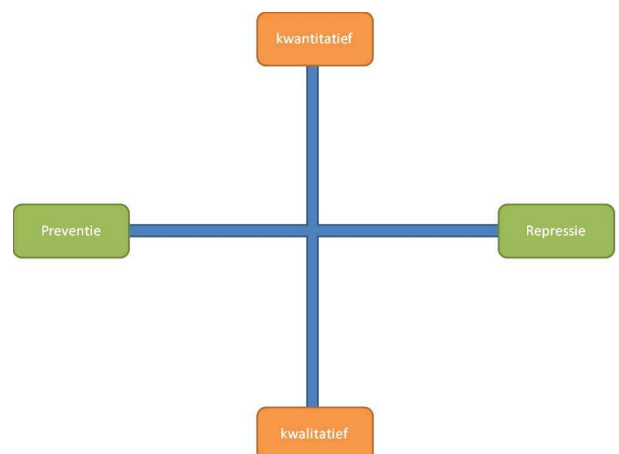
Naast het creëren van een nieuw soort bewustzijn binnen de politieorganisatie zorgt het systeem van prestatiemeting ook voor meer sturing binnen de organisatie. *“...er zijn ik weet niet hoeveel indicatoren. Er is een trits aan indicatoren die belangrijk zijn. Aantal woninginbraken, je verdachtenratio. Dus hoeveel aangiften woninginbraken heb je en hoeveel verdachten pak je op. He daar is een percentage aan verbonden, zoveel verdachten moet je daarvan oppakken. Dat is een opgelegd iets, dat is een indicator. Het absolute aantal dat je aanlevert aan het OM dat is een indicator. Los van welk feit ze dan gepleegd hebben. Dat geldt ook voor straatroven daar zit ook een ratio op. Zoveel straatroven, moet je ongeveer zoveel verdachten op pakken. Je wordt gedwongen, ook al zou je het niet uit jezelf doen, want zo zit het ook.”* De prestatieafspraken geven meer richting aan de processen binnen de politie. Doordat bepaalde activiteiten terug komen in de prestatiemeting, en de organisatie er dus op wordt afgerekend als er niet wordt voldaan aan de voorwaarde, is men geneigd om meer in te gaan zetten op deze activiteit. In die zin van het woord is prestatiemeting dus ook een sturingsinstrument voor de werkzaamheden binnen een organisatie. Met het opnemen van een bepaalde activiteit als indicator binnen het systeem van prestatiemeting

kan er meer aandacht voor gegeneerd worden. Een Chef Wijkzorg benadrukt dat dit ten dele waar is, maar dat de politie nog steeds hoofd- en bijzaken van elkaar kan scheiden. *“Vanuit de politie dat zijn toch delicten die er toe doen, als je een keuze moet maken tussen een fietsdiefstal en een straatroof dan zul je altijd dat zwaardere delict op in zetten. Dat het blijft het verdelen van capaciteit. Dus je pakt altijd de dingen die er toe doen, maar er zit ook een indicator op.”*

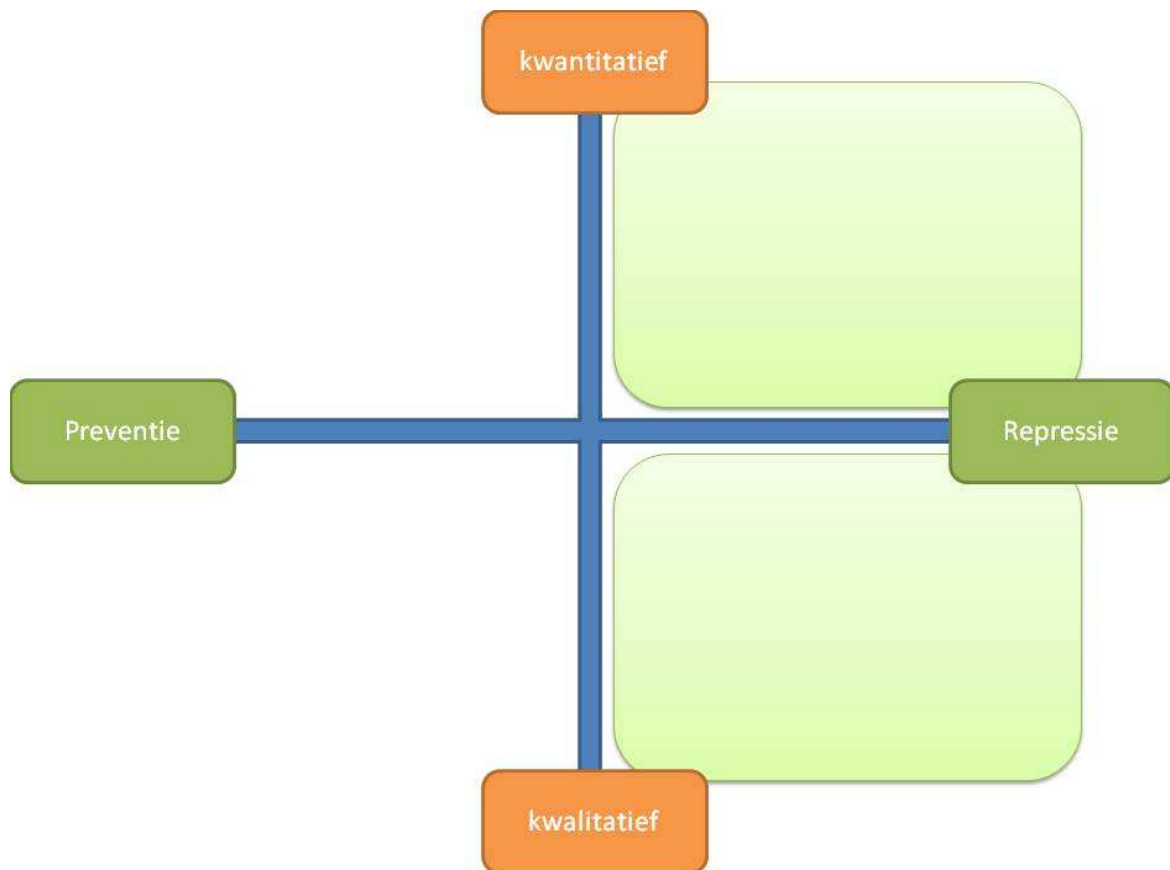
De positieve werking van het huidige systeem van prestatiemeting uit zich dus vooral in het creëren van bewustzijn omtrent het uitvoeren van de werkzaamheden van de politieagenten. Daarnaast speelt het ook een belangrijke rol in het richtinggeven van processen binnen de organisatie. Door middel van het toekennen van indicatoren aan bepaalde werkzaamheden wordt het belangrijker om deze targets te halen. De keerzijde van het huidige systeem van prestatiemeting is dat het sterk outputgericht is en vatbaar is voor perverse effecten en de cijfers niet altijd betrouwbaar en valide zijn.

PRESTATIESTURING DOOR MIDDEL VAN OUTPUTGERICHTE CIJFERS

Het hiernaast weergegeven schema toont de verhouding aan waarop er sturing uitgeoefend kan worden binnen de politie. Allereerst is er de horizontale lijn. Hierop staat links ‘Preventie’ aangegeven en rechts ‘Repressie’. Dit heeft betrekking op de activiteiten die de politie kan gebruiken om haar werkzaamheden uit te voeren. Er kan dus gestuurd worden op preventieve activiteiten en repressieve activiteiten. De verticale lijn behandelt de manier van sturing. Dit kan ‘kwantitatief’ gebeuren, maar er kan ook ‘kwalitatief’ gestuurd worden.



Er kan geconcludeerd worden dat in de huidige situatie de sturing bij de politie hoofdzakelijk plaatsvindt op basis van resultaat van de werkzaamheden van de politie. Zoals duidelijk naar voren kwam in de maandrapportages en de stuurrapportages, lag de nadruk sterk op de cijfers. Deze cijfers waren veelal het resultaat van de repressieve activiteiten van de politie. Hierbij valt te denken aan de indicatoren omtrent het aantal standhoudingen en het aantal OM-verdachten. Schematisch kan deze conclusie als volgt worden weergegeven.



De huidige sturing binnen Politie Haaglanden vindt plaats op de repressieve activiteiten. Daarbij wordt er hoofdzakelijk kwantitatief gestuurd op repressie. Er is wel een ontwikkeling gaande naar meer kwalitatieve sturing op de repressie. Deze is onder andere zichtbaar in de zogenaamde verantwoordingsgesprekken die gevoerd worden over de cijfers. Op deze manier is er meer aandacht voor het verhaal achter de kwantitatieve sturing op repressie. De kwalitatieve sturing op de repressieve activiteiten komt verderop in hoofdstuk 6 nog aan bod. In deze studie wordt onderzocht op wat voor manier de aandacht voor sturing binnen de politie meer kan verschuiven naar de kant van preventie. Het is daarom van belang om te onderzoeken en te kunnen concluderen dat de huidige manier van sturing sterk gericht is op de repressieve activiteiten van de politie.

Hoofdstuk 5

Hoe geeft Politie Haaglanden invulling aan preventieve activiteiten?

De vorige paragraaf behandelde de huidige manier van prestatiesturing binnen Politie Haaglanden. Hieruit kon geconcludeerd worden dat deze voornamelijk gericht was op de output van repressieve activiteiten. De preventieve activiteiten van Politie Haaglanden zijn nog niet aan bod gekomen. Voordat er gekeken wordt hoe er binnen Politie Haaglanden meer op preventie gestuurd kan worden, is het belangrijk om eerst een uiteenzetting te geven over de huidige preventieve activiteiten. Wat zijn precies preventieve activiteiten en op welke manier zet Politie Haaglanden deze preventieve activiteiten in?

5.1 Preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden

In de interviews en in de theorie komt duidelijk naar voren dat preventie een thema is zonder eenduidige definitie. Het komt in verschillende gedaantes voor en wordt ook uitgevoerd door verschillende organisaties. Daarom is een onderscheid aangebracht tussen preventieve activiteiten uitgevoerd door de politie en preventieve activiteiten die uitgevoerd worden in partnerschap, met bijvoorbeeld gemeentelijke organisaties waar de politie ook onderdeel van uitmaakt. In het algemeen zijn preventieve activiteiten erop gericht om criminele activiteiten en strafbare feiten te voorkomen.

Op haar website geeft de politie een eigen definitie van 'preventie':

De politie vangt niet alleen criminelen, maar probeert criminaliteit ook te voorkomen door preventieve maatregelen. Het gaat dan vaak om organisatorische, mechanische en elektronische maatregelen. Zo kan iemand om zijn of haar huis te beveiligen goede sloten op de deuren en ramen zetten en afspraken met de burens maken als hij of zij op vakantie is. Preventie is bijna nooit een zaak

van de politie alleen. Maatregelen die criminaliteit voorkomen, moeten burgers vaak zelf nemen, meestal samen met gemeenten, bedrijven, woningcorporaties, horeca en scholen.¹¹

Bovenstaande quote laat zien dat preventie vaak wordt gedaan in partnerschap. Er zijn echter ook een aantal preventieve activiteiten die de politie zelf onderneemt. Dit zijn veelal activiteiten die ingezet worden op de zogenaamde korpsprioriteiten. Bij Haaglanden worden deze korpsprioriteiten samengevat als VWO-delicten; veelplegers, woninginbraak en overvallen. De geïnterviewden gebruikten vooral de begrippen 'zichtbaarheid', 'surveillance', 'wijkagenten', 'aan de voorkant komen' en 'voorlichting' als het om preventieve activiteiten van de politie gaat. Het is moeilijk een eenduidige definitie van preventie te geven, deze is in de interviews ook niet naar voren gekomen. Het begrip 'preventie' is zeer breed uit te leggen en volgens één van de respondenten *"...is preventie eigenlijk iets wat dwars door alle activiteiten heen zou moeten lopen. En in principe doet het dat ook. Als we ergens komen om een inbraak op te nemen, dan kijken we even rond en nou ja, ander hang en sluitwerk zou niet verkeerd zijn; dat is preventie advies. Je doet dat pas op het moment dat het al gebeurd is. En eigenlijk zou je het incident willen voorkomen.* Volgens deze respondent loopt preventie dus horizontaal door de vier kerntaken van de politie heen; handhaving, opsporing, noodhulp en signalering. Aan de hand van een aantal voorbeelden wordt uitgelegd wat voor preventieve activiteiten de politie onderneemt en wat voor uitleg er gegeven kan worden aan preventieve activiteiten.

Politie Haaglanden maakt gebruik van de zogenaamde 'Best of Three Worlds'. Deze theorie gaat over de werkprocessen binnen de politieorganisatie. De werkzaamheden worden ingericht rond drie belangrijke processen: informatiegestuurde politie, probleemgericht werken en burgerparticipatie. De aanpak kenmerkt zich onder andere door het analyseren van 'hot groups', 'hot times' en 'hot spots'. Hierbij wordt gekeken specifieke plekken, tijden en groepen waar binnen strafbare feiten voorkomen en worden gepleegd. Op deze manier gaat de politie meer dadergericht te werk, in plaats van delictgericht. Een chef Handhaving omschrijft het als: *"We hebben de Frederik Hendriklaan als hotspot benoemd, en de collega's meegegeven dat als ze geen andere opdracht hebben dat ze daar moeten zijn. Dus ga maar een autocontrole doen, of fietscontrole, maar je doet het allemaal in dat gebied van de Frederik Hendriklaan, omdat je daar blauw wilt hebben. Als je dat doet, zie je absoluut een teruggaande lijn in het aantal auto-inbraken."*

ZICHTBAARHEID

¹¹ www.politie.nl

De zichtbaarheid is een zeer belangrijke preventieve activiteit van de politie. Volgens verschillende respondenten heeft de aanwezigheid van de politie al een grote uitwerking op de omgeving. Als de politie aanwezig is dan gebeurt er niets. Volgens een chef Handhaving bij Politie Haaglanden: *“als we met heel veel auto’s en mensen in een bepaalde wijk gaan rondrijden weet ik zeker dat er geen auto wordt opengebroken op de momenten dat we daar zijn”*. Het zichtbaar aanwezig zijn van politieauto’s en agenten in uniform heeft dus een zeer preventieve werking en kan dan ook gezien worden als preventieve activiteiten van de politie. De zichtbaarheid van politieagenten in het Nederlandse straatbeeld wordt vaak gedefinieerd als ‘blauw op straat’. De aanwezigheid van de agenten in het straatbeeld draagt ook bij aan preventie: *“...blauw op straat is wel preventief alleen hangt het ervan af voor welk soort misdrijf zeg maar. Of voor welk soort overlast, of welk soort openbare orde problematiek. Ik noem maar wat, als je de kermis hebt hier, ja weet je. Ehm. Daar ben je ook vaak preventief aanwezig, want als ze zien dat daar politie rondloopt. Opgeschoten jongeren die teveel gedronken hebben en in de botsauto’s zitten die zijn minder geneigd om rotzooi uit te halen.”*

Zichtbaarheid in de vorm van ‘blauw op straat’ kan er dus voor zorgen dat criminele activiteiten en andere strafbare feiten voorkomen worden. De zichtbaarheid van de politie komt uitgebreid terug in de surveillancediensten die de agenten draaien. Een opvallende en creatief uitgangspunt is de werkwijze om met zo min mogelijk inzet een zo groot mogelijke inzet uit te stralen. Deze methode van surveilleren is onder andere toegepast tijdens de problemen in Gouda waar veel onrust heerste. *“Veel politie met weinig mensen. Daar stuurden ze een politiebusje met twee man de wijk in, die reden eerst een rondje. Daarna parkeerde ze het busje en pakte de bikes eruit en gingen afzonderlijk van elkaar rondjes rijden. Vervolgens liepen ze allebei ook nog een rondje door de wijk. Zo had je dus in korte tijd ‘veel politie’ door de wijk. Mensen dachten: poeh, veel politie hier, laat ik maar niets doen. En de mensen in de wijk hebben het gevoel dat het barst van de politie, terwijl het er maar twee waren.”*

De politie is dus bezig om op efficiënte en creatieve wijze om te gaan met het thema zichtbaarheid binnen de wijk. Een ander voorbeeld van creatieve zichtbaarheid is gericht op één van de VWO-delicten binnen Politie Haaglanden; de overvallen. *“We hebben hier winkelcentrum de Bogaard. Miljoenen bezoekers per jaar, heel veel last van zakkenrollers en winkeldiefstal. Nu zijn we tot de ontdekking gekomen dat als we een politiewagen ergens in de buurt van het winkelcentrum parkeren, op de parkeerplaats, dat we op die dagen nauwelijks last hebben van tassenrollerij.”*

Ook dit is een preventieve activiteit. Een activiteit waarbij crimineel gedrag en strafbare feiten worden voorkomen. Dit zijn preventieve activiteiten die de voorkeur hebben bij de politie, ze kosten zeer weinig manuren en leveren blijkbaar een afname van overvallen op.

De zichtbaarheid van agenten in het straatbeeld kan dus gezien worden als een preventieve activiteit. De aanwezigheid van agenten zorgt ervoor dat de drempel wordt om een strafbaar feit gepleegd wordt. Binnen de politie wordt hier goed gebruik van gemaakt. In vakjargon wordt er gesproken over het 'blauw verven' van wijken. Door middel van gebiedscans wordt er gekeken waar er behoefte is aan optreden van de politie. Dit kan bijvoorbeeld zijn op plaatsen waar sprake is van een stijging van het aantal auto-inbraken. Naar aanleiding van deze stijging wordt er dan besloten om met een flinke bezetting de desbetreffende wijk 'blauw te verven'. Onder het motto: *"Als je niet in de noodhulp zit of je hebt niets te doen, dan doe je dat in die aangewezen wijk. Hierbij kan ook gedacht worden aan het uitvoeren van alcoholcontroles of fietscontroles."* Deze acties worden ook uitgevoerd onder de noemer 'Contrair', *"het concrete doel van het Contrair is om aan 'de voorkant' te komen. Het is goed om daar meer aandacht voor te geven. In dit concept werken 'blauw', 'opsporing' en informatiediensten samen om op bepaalde 'hot times' in 'hot spots' 'hot crimes' te voorkomen. Dus een wijk heel gericht 'blauw kleuren'"*, aldus een chef Handhaving binnen Politie Haaglanden.

Preventieve activiteiten in de vorm van zichtbaarheid komen dus voor in verschillende gedaanten. Verder in dit hoofdstuk wordt behandeld wat de moeilijkheden zijn omtrent het inzichtelijk maken van de effecten en het aantonen van causaliteit van zichtbaarheid van de politie.

VOORLICHTING

Tijdens de gesprekken die gevoerd zijn, werd het duidelijk dat voorlichting een uitermate belangrijke rol speelt in de preventieve activiteiten van de politie. De voorlichting van inwoners van wijken, van ondernemers en van jeugd moeten ervoor zorgen dat er een bepaald bewustzijn wordt gecreëerd rondom een bepaald thema. In de analyse van de data waren drie verschillende vormen van voorlichting te herkennen. De directe voorlichting, het gebruik van social media en het gebruiken van campagnes om preventie onder de aandacht te brengen.

Directe Voorlichting

Met directe voorlichting wordt bedoeld dat politieagenten tijdens hun surveillances of andere activiteiten die zij uitvoeren anderen voorlichting geven. Dit kan bijvoorbeeld op het gebied van auto-inbraken of inbraken bij bedrijfspanden. Onderstaande voorbeelden geven een impressie van deze vorm van voorlichting:

“Dat ze een wijk ingaan waar op dat moment veel diefstallen uit de auto plaatsvinden, vaak met een studentenploeg. En die gaan dan met een mannetje of 4, naar gelang het aantal dat dienst hebben. Kunnen we auto’s vinden waar eigendommen makkelijk voor het grijpen liggen? Van deze auto’s worden de kentekens nagetrokken en gekeken of de eigenaar in de buurt woont, vervolgens wordt er geprobeerd om met de eigenaar in contact te komen en duidelijk te maken dat waardevolle eigendommen niet zichtbaar in de auto moeten liggen”

“Vandaag gaan we van 12 tot 2 met meerdere koppels de wijk in en mensen aanspreken en waarschuwen voor woninginbraak gevoelige situaties. Dus zitten we ook heel erg op de preventieve kant. We hebben het gevoel dat het werkt, maar dat is zo moeilijk in cijfers weer te geven.”

“Preventie is zeer belangrijk, voor al het tegenhouden. Als politie geven we dan ook het concrete preventie-advies. Bijvoorbeeld advies over het juiste hang- en sluitwerk voor de woningen van inwoners. Dat zijn hele tastbare zaken en die moeten geïntegreerd worden in onze werkzaamheden.”

Deze manier van voorlichting uit zich dus als een gerichte actie tegen bepaalde criminele acties. Het doel van deze actie is om inwoners of eigenaren van bedrijven te confronteren met de gevolgen van hun nalatigheid. Deze confrontatie gebeurt zeer direct, doordat agenten proactief op zoek gaan naar potentiële slachtoffers van bijvoorbeeld een auto-inbraak. Het probleem met deze activiteiten is echter dat ze zeer veel tijd in beslag nemen. *“Er worden zo’n 1000 auto’s gecontroleerd, en ze voeren misschien maar vijf of zes gesprekken met mensen. Je investeert veel tijd hierin, laten we een ochtendje lopen, dat is drie uur, maal 5 mensen is 15 manuren. Als je kijkt hoeveel bewoners je daarmee bereikt, dan is het een hoge investering qua manuren, met een beperkt of laag resultaat.”*

Twitter

Twitter is een internetdienst, een zogenaamde microblogdienst, waarmee gebruikers korte berichtjes van maximaal 140 tekens kunnen plaatsen. Het is één van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het gebied van social media. De kleine, korte berichten gecombineerd met de populariteit van het medium hebben ervoor gezorgd dat Twitter in een korte tijd is uitgegroeid tot een instrument waar nieuwsgebeurtenissen, trends en ontwikkelingen het eerst merkbaar zijn.

Ook de politie stort zich sinds kort op deze manier van communiceren. Twitter is niet alleen een interessante dienst om informatie vandaan te halen voor bijvoorbeeld het vinden van verdachten. De politie gebruikt het op dit moment ook zeer actief in verband met preventie. *“Dus we zijn ook bezig om met social media bezig, te twitteren. Je kunt ons volgens op Twitter, en we*

doen er ook berichten uit via twitter. En op die manier hebben we ook al een aantal zaken kunnen oplossen doordat we verklaring hebben binnen kunnen halen naar aanleiding van twitterberichten. Nou ja dus dat is ook.. ook proberen om aan de voorkant te zitten. Successen communiceren en uitzetten, ook via Twitter.”



Figuur 5 Voorbeeld Twitterbericht Politie Haaglanden

Bovenstaand voorbeeld geeft weer op wat voor manier Twitter ingezet wordt door de politie. In dit voorbeeld worden de ‘volgers’ van de wijkagent van Duinoord erop gewezen dat ze hun woning veilig moeten sluiten om inbrekers geen kans te geven. Deze nieuwe manier van preventie wordt binnen Politie Haaglanden zeer gestimuleerd. Naast de preventieve functie kan Twitter de politie nog meer bieden, bijvoorbeeld bij opsporing van verdachten en het verkrijgen van informatie.

Campagnes

Binnen de politie worden er ook verschillende campagnes uitgevoerd om te zorgen dat bepaalde zaken onder de aandacht gebracht worden. Deze campagnes zijn er op gericht om mensen bewust te maken van een bepaalde actie en proberen te voorkomen dat er bijvoorbeeld ingebroken wordt in een woning. Deze campagnes worden vaak vormgegeven door Bureau Communicatie en worden korpsbreed uitgezet, Politie Haaglanden heeft een zogenaamde preventiekalender. De verschillende bureaus kunnen zich inschrijven op de preventieve campagnes die op de kalender staan.

DE WIJKAGENT

De geïnterviewden geven aan dat de wijkagent een zeer belangrijke rol speelt in de preventieve activiteiten van de politie. Alle bureaus binnen Politie Haaglanden werken met wijkagenten. De wijkagenten vallen onder het Proces Wijkzorg, in veel gevallen valt de Chef Wijkzorg onder de Chef Handhaving, die weer deel uitmaakt van het managementteam van het desbetreffende bureau. De wijkagent is volgens één van de chefs wijkzorg: *“ongeveer 80 procent van zijn tijd bezig met werken in de wijk”*. *Voor de politieorganisatie is het werk van een wijkagent zeer belangrijk. De wijkagent houdt goed contact met verschillende partners en met de bewoners van de specifieke wijk en is op deze manier de ogen en oren in de wijk van de politie. De belangrijkste taak van een wijkagent is dus om “de wijk zo goed mogelijk te leren kennen, ken je pappenheimers en zorg dat je weet wat er speelt in*

de wijk en bij de mensen die er wonen.” Een andere Chef Wijkzorg zegt dat: *“wijkagenten het eerste aanspreekpunt in de wijk zijn. Ze zijn als het ware het visitekaartje van het korps”. “Geen nieuws is slecht nieuws; je moet signalen herkennen en goed weten wat er speelt”.* Dit is een kleine greep uit de gesprekken met leidinggevende binnen Politie Haaglanden waarin de belangrijke rol van de wijkagent wordt onderstreept.

De activiteiten van de wijkagent komen dus grotendeels neer op het onderhouden van contacten binnen de wijk, dit kunnen zowel inwoners als partners zijn. De relatie van de politie met partners komt verderop in deze deelvraag nog aan bod. Het kost de wijkagenten veel tijd om een waardevol netwerk op te bouwen binnen een wijk, volgens een chef Handhaving *“levert dit na twee jaar rendement op. Een mooie tijd voor een wijkagent om in een wijk te werken is vijf jaar, je moet namelijk niet 10 jaar in dezelfde wijk lopen. Dan word je te betrokken of je trekt teveel taken naar je toe.”* De vernieuwing van de wijk zorgt ervoor dat de wijkagent scherp blijft en niet in routines belandt, maar nieuwe ‘wortels in de wijk’ opbouwt en nieuwe ‘ogen en oren’ in de wijk weet te mobiliseren.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat preventie bestaat uit acties die gericht zijn op zichtbaarheid. Daarnaast speelt de wijkagent een zeer belangrijke rol; hij is het visitekaartje van het korps en heeft oren en ogen in de wijk om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen en deze eventueel in de kiem te smoren. Bij preventie speelt de voorlichting vanuit de politie ook een grote rol; deze rol wordt ingevuld door directe voorlichting, gebruik van Twitter en verschillende campagnes. De preventieve activiteiten van de politie kennen vele gezichten en zijn dan ook moeilijk te vangen in één heldere definitie. Veel van de preventieve activiteiten van de politie worden uitgevoerd in samenwerking, de volgende paragraaf gaat hier dieper op in.

5.2 Politie, partners en preventieve activiteiten

Preventie is een integraal onderwerp, en wordt het laatste decennium dus ook opgepakt door meerdere partijen. De kerntakendiscussie binnen de politie heeft ervoor gezorgd dat preventie geen kerntaak van de politie is geworden. De gemeentes zijn verantwoordelijk geworden voor de preventie, en hebben hier ook verscheidene organisaties en instellingen voor opgericht. Preventie is wat dat betreft een gemeenschappelijk issue geworden, vergelijkbaar met veiligheid. Gemeenschappelijke issues hebben een integrale aanpak nodig, er wordt dan ook steeds meer in

samenwerking en in netwerken gedaan. Het ontstaan van bijvoorbeeld Veiligheidshuizen toont aan dat er in de veiligheidsketen steeds meer samengewerkt wordt. Desalniettemin vervult de politie een zeer belangrijke rol als het om preventie gaat; veel activiteiten van de politie zijn dan ook gericht op preventie.

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke activiteiten de politie onderneemt, in deze paragraaf wordt gekeken wat voor activiteiten de politie met partners uitvoert op het gebied van preventie. Allereerst wordt er gekeken naar samenwerking met de burgers. Burgerparticipatie is een ontwikkeling waar de politie veel op inzet, en is ook één van de inzichten uit het onderzoek 'The Best of Three Worlds'. Dit onderzoek is leidend geweest voor de inrichting van de werkprocessen binnen het korps. Hierna wordt gekeken met welke samenwerkende partijen de politie nog meer preventieve activiteiten uitvoert en hoe deze activiteiten eruit zien. Aan het einde van deze paragraaf wordt geconcludeerd en wordt er aandacht geschonken aan de verhouding tussen repressieve activiteiten en preventieve activiteiten.

BURGERPARTICIPATIE

Burgerparticipatie is één van de inzichten uit het onderzoek de 'Best of Three Worlds'. Dit onderzoek heeft veel invloed gehad op de werkwijze die binnen Politie Haaglanden wordt gehanteerd. Naast informatiegestuurde politie en probleemgericht werken vormt burgerparticipatie de derde pijler van de inzichten die invloed uitoefenen op de uitvoering van de werkzaamheden van Politie Haaglanden. Burgerparticipatie heeft voor ogen dat burgers actief in de wijk participeren in samenwerking met politie en eventuele andere partners. Aan de hand van twee voorbeelden van projecten op het gebied van burgerparticipatie wordt duidelijk gemaakt wat de beweegredenen en het belang is om burgers te laten participeren in de werkzaamheden van de politie en haar partners.

Voorbeeld – Wijk en Agent Samen (WAS)

Een voorbeeld van een preventieve activiteit waarbij gebruik wordt gemaakt van burgerparticipatie is het project Wijk en Agent Samen, ook wel WAS genoemd. Deze vorm van burgerparticipatie is ontstaan in Zoetermeer en wil de veiligheid en leefbaarheid in wijken verbeteren door actieve betrokkenheid van burgers.¹² De leden van het WAS-panel zijn als het ware de extra ogen en oren in de wijk voor een wijkagent. Een leidinggevende van Politie Haaglanden legt



¹² www.wijkenagentsamen.nl

uit hoe WAS werkt: *“De politie [...] is sterk in burgerparticipatie. Een wijk als [...], is een wijk waar we gestart zijn naar aanleiding van inbraken met het project wijk en agent samen. Een preventieproject, of tenminste een burgerparticipatieproject. We hebben toen burgers gemobiliseerd omdat we het als politie niet alleen konden. Het was ook de verantwoordelijkheid van de burger voor zijn eigen wijk. Dat is inmiddels uitgegroeid tot 180 deelnemers in die wijk.”* Deze initiatieven ontstaan dus doordat de politie merkt dat de capaciteit niet aanwezig is om problemen op te lossen en de hulp van partners nodig heeft. Er wordt aanspraak gedaan op het verantwoordelijkheidsgevoel van inwoners van desbetreffende wijken.

De aanpak van het WAS-panel typeert zich door het bundelen van de krachten van politie en burger om de veiligheid in eigen wijk te verbeteren. De WAS-panels draaien met wijkagenten mee tijdens surveillancediensten en houden zich vooral bezig met het signaleren van misstanden in de wijken.

“En dat wordt een keer in de twee weken, soms ook per week, wordt er gesurveilleerd met de wijkagent in de gebieden die als hotspot zijn aangewezen. Dat kan dan over inbraken gaan, dan jeugdoverlast”, aldus een leidinggevende binnen Politie Haaglanden. Ook hier komt weer ‘The Best of Three Worlds’ aanpak duidelijk naar voren. Het kan per surveillance verschillen in welke activiteit (hot crimes), welke groep (hot group) of op welke tijd (hot times) deze plaatsvindt. Een lid van het WAS-team participeert tijdens de



Figuur 7 Het Buurtinterventieteam

surveillancediensten van de wijkagent, zonder wijkagent in de buurt gebeurt dit niet. De burgers worden voor de surveillancedienst geïnstrueerd over eventuele bijzonderheden en aandachtspunten, daarnaast wordt ook duidelijk gemaakt op wat voor manier ze kunnen reageren in moeilijke situaties.¹³ Bewapend met een portofoon, zaklantaarn, notitieblok en instructies lopen de burgers door hun wijk te surveilleren. Bij verdachte omstandigheden wordt de wijkagent via de portofoon opgeroepen die binnen enkele minuten ter plekke kan zijn. Van andere minder verdachte zaken maakt het WAS-team melding bij de desbetreffende wijkmanager, hierbij valt te denken aan graffiti of grofvuil. De wijkmanager zorgt vervolgens dat de melding terecht komt bij de daarvoor

¹³ www.wijkenagentsamen.nl

verantwoordelijk instantie of organisatie. Hiermee wordt duidelijk dat een lid van het WAS-team slechts ondersteunend is voor de politie, zij zullen nooit een crimineel oppakken.¹⁴

Het initiatief van het WAS-panel heeft in de regio Politie Haaglanden zeker zijn vruchten afgeworpen. Een geïnterviewde laat dan ook weten dat: *“Nou hebben we bijna in alle wijken WAS. Alleen de wijk [...], maar die leent zich er ook moeilijker voor omdat dat het winkelgebied is. Dus dat is lastiger. In alle andere wijken hebben we WAS. En je ziet ook, dat bij de [...] en de [...], daar is het net uitgerold. Daar heb je nu nog maar 10 mensen die meedoen. Het is wel de kunst vanuit de politie om die mensen zo te stimuleren dat er vanzelf andere mensen aansluiten.”* In Zoetermeer hebben bijna alle wijken een WAS-team. Er blijkt dan ook dat: *“de veiligheidsbeleving bij bewoners van wijken waar de WAS-teams opereren is toegenomen. Als politie moet ik ook toegeven dat wij door het gebruiken van de WAS-teams beschikking hebben over meer informatie, hierdoor weten wij beter wat er binnen de wijken speelt. Uiteindelijk heeft het opzetten van een project zoals de WAS-teams ook een positieve uitwerking op de vertrouwensband tussen de wijkbewoners en de politie.”* Door de positieve uitwerking op de vertrouwensband tussen de wijkbewoners en de politie zorgt het WAS-panel dus niet alleen voor een toename van het veiligheidsgevoel maar heeft het meerdere resultaten.

Voorbeeld BuurtInterventieTeam (BIT)

Een ander voorbeeld van preventieve activiteiten waarin burgers participeren is het BuurtInterventieTeam (BIT). Het BIT heeft enkele overeenkomsten met de WAS-panels uit eerder genoemd voorbeeld. Dit initiatief is ook ontstaan om bij te dragen aan de veiligheid in de wijk. Bij het BIT wordt er op zoek gegaan naar vrijwilligers uit alle verschillende sociale en culturele groepen in de desbetreffende wijk. De geselecteerde vrijwilligers krijgen een training hoe om te gaan met mensen op straat, hoe zij vragen kunnen beantwoorden en bevingen door kunnen geven aan instanties in de wijk. Ook in dit initiatief worden de participerende burgers gezien als de extra ogen en oren in de wijk waar de politie behoefte aan heeft. Naast het communiceren met bewoners in de wijk en het spreken van verantwoordelijke instanties binnen de wijk organiseert het BIT ook activiteiten ter bevordering van de sociale cohesie in de wijk. Op deze manier wordt de ontmoeting tussen de ‘hangjongeren’ en de ‘klaagouderen’ opgezet om wederzijds begrip te creëren.¹⁵

Een voorbeeld van een activiteit ter bevordering van de sociale cohesie binnen de wijk is een activiteit die binnen Bureau Jan Hendrikstraat is georganiseerd. *“Wij willen in dit bureau minder overlastmeldingen en een toename in het vertrouwen van de politie. Daarnaast moet de*

¹⁴ www.hetccv.nl

¹⁵ www.boog.nl

zichtbaarheid van de politie in de wijk omhoog gaan. Jongeren, de wijkagent en de woningcorporatie laten zien dat die jongeren niet tegen de bewoners zijn, maar dat ze er samen willen wonen. Dus gaan we een projectje maken, Zoete Broodjes Bakken in Kortenbos. Die jongeren die gaan daar op een bepaald moment broodjes bakken voor de bewoners. We hebben een Buurtinterventieteam bij de mensen dat er vrijdag, zaterdag, zondag met een bon een zak brood halen die door de jongeren bij de bakker zijn gekozen.” Dit is een voorbeeld van een activiteit die in samenwerking met politie en het BIT wordt georganiseerd. Hierbij is het van groot belang dat bijvoorbeeld overlastgevend jongeren niet weggestuurd worden maar dat er een gesprek wordt aangegaan met de jongeren. Een project zoals Zoete Broodjes Bakken in Kortenbos kan dan een stap in de richting van minder overlast zijn en meer wederzijds begrip tussen inwoners en de jongeren

Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden verwoordt de toegevoegde waarde van een BuurtInterventieTeam als volgt: *“Het is niet om de wijkagent te profileren, maar die zit er ook bij. En dat Buurtinterventieteam die delen die folders uit. Het is geen oplossing van alle problemen in de samenleving, maar het is in het kader van in vertrouwen met elkaar samenleven. Het gaat om leefbaarheid, uitstraling en partnerschap. Ik denk dat je daar leuke dingen mee kan doen.”* Uit dit citaat wordt duidelijk dat het BIT gericht is op het samenleven binnen de wijk. Als inwoners van een bepaalde wijk elkaar leren kennen, en begrip voor elkaar kunnen krijgen dan zal de overlast in de wijk afnemen en de sociale cohesie toenemen. Een respondent verwoordde dat: *“je spreekt een overlast bezorgende jongere sneller aan als je weet dat het je achterbuurjongen is, in plaats van een onbekende”*. De preventieve activiteiten binnen het BIT zijn er onder andere op gericht om deze sociale cohesie te laten ontstaan en te laten toenemen.

Het WAS-panel is dus een voorbeeld van een preventieve activiteit waarbij de politie in partnerschap met burgers surveillerende taken uitvoert. Het BIT is meer gericht op het organiseren van activiteiten om de sociale cohesie in een wijk te vergroten. Deze taken zijn preventief van aard omdat deze er grotendeels op gericht zijn om criminaliteit, maar ook overlast, proberen te voorkomen. Een Chef Handhaving binnen Politie Haaglanden benadrukt waarom burgerparticipatie zo belangrijk is voor de politieorganisatie: *“...burgerparticipatie is heel belangrijk als je dat uit kan rollen over de hele regio. Want als je burgerparticipatie in de hele regio stimuleert, dan bestrijdt je ook het verdringingseffect. Want dan kan de inbreker zich wel verplaatsen maar daar wordt even zo goed opgelet”*. Het verdringingseffect is ook wel bekend als het waterbedeffect; als je op een plek gaat zitten en het bed omlaag gaat, dan gaat het, aan de kant waar je niet bent, omhoog. Hiermee wordt tegelijkertijd de beperkingen van zichtbaarheid en burgerparticipatie getoond. Het moet regiobreed uitgezet worden, anders dan verplaatsen de strafbare feiten zich naar andere gebieden.

De preventieve activiteiten die door middel van burgerparticipatie worden uitgevoerd, voorzien de politie van meer ogen en oren in de wijk, hierdoor wordt er meer informatie verzameld en kan er een betere 'scan' gemaakt worden van de verschillende wijken. Activiteiten die de politie uitvoert in samenwerking met burgers hebben daarnaast ook nog een ander voordeel. Op deze manier komen de burgers op een andere manier in contact met de politie en kan er sprake zijn van het ontstaan van wederzijdse vertrouwen en begrip. Zoals uit de gebruikte citaten duidelijk wordt kan een geslaagde preventieve activiteit in samenwerking met burgers leiden tot het verbeteren van de vertrouwensband tussen politie en burger. Naast de preventieve activiteiten die uitgevoerd worden door middel van burgerparticipatie zijn er ook nog preventieve activiteiten die de politie uitvoert met andere partners.

PREVENTIE IN SAMENWERKING

Zoals eerder in dit hoofdstuk geschetst heeft de kerntakendiscussie binnen de politieorganisatie ervoor gezorgd dat er vier kerntaken voor de politie zijn; opsporing, handhaving, noodhulp en signalering. De eindverantwoordelijkheid voor het thema 'preventie' is daarbij bij de gemeente komen liggen. Vandaar dat veel preventieve activiteiten in samenwerking met verschillende partners worden uitgevoerd. Naast de gemeentes wordt er bijvoorbeeld samengewerkt met reclasseringbureaus, scholen, busmaatschappijen, Bureau Halt en Veiligheidshuizen. Op het vlak van preventieve activiteiten zijn dus vele spelers actief. In dit hoofdstuk wordt aan de hand van twee voorbeelden kort weergegeven hoe de preventieve activiteiten die de politie uitvoert met verschillende partners er in de dagelijkse praktijk uitzien.

Voorbeeld – Project Boter, Kaas en Eieren

Binnen Politie Haaglanden wordt er ook samengewerkt met de gemeente en de woningcorporaties aan problemen in de wijk. Het project Boter, Kaas en Eieren is daar een duidelijk voorbeeld van. In een bepaalde wijk in de regio Haaglanden was er sprake van veel overlast. Het bleek dat veel bewoners bang waren om aangiften te doen, omdat men niet wist hoe de overlastgevers hierop zouden reageren. Uiteindelijk is besloten om met de woningcorporatie en de gemeente gezamenlijk een project op te zetten. De drie partijen zijn bij elkaar gaan zitten om te praten over de probleemgezinnen in de wijk. *“We hebben met de corporatie en de wijkagenten besproken bij welk gezinnen de problemen lagen, wij hadden er tien, zij hadden er tien. Die hebben we naast elkaar gelegd; daar hielden we er drie van over. Die zijn we samen aan gaan pakken, we hebben ze benaderd. Zowel de woningcorporatie, de gemeente en de politie. ‘Jij veroorzaakt overlast, je kinderen misdragen zich en anderen hebben daar last van’. Niemand durft het meer te klagen. Daar*

gaan wij wat aan doen: je past je gedrag aan , op het moment dat je die niet aanpast gaan we gemeenschappelijk in dossier zorgen dat je je huis uit moet.” In een gemeenschappelijk dossier verzamelen de verschillende instanties alle klachten en meldingen die binnen komen over een specifiek gezin. In deze gezamenlijke aanpak gaan dus zowel de woningcorporatie, de gemeente als de politie langs bij de overlastgevende gezinnen. Dit project heeft in eerste instantie te maken met het uitschakelen van de overlast, maar daarnaast speelt het creëren van vertrouwen bij de burger ook een belangrijke rol: *“Omdat mensen niet zoveel vertrouwen in de organisaties hebben. Maar op het moment dat je het dus in Jip en Janneke-taal uitlegt, boter kaas en eieren kan je iedereen uitleggen, je kan het visualiseren. Iedereen eromheen wordt benaderd door de wijkagent. Ik kom volgende week weer bij u langs, de woningcorporatie ook, de gemeente komt langs en op gegeven moment krijg jij een beetje het vertrouwen in de organisaties.”*

De respondent die verantwoordelijk was voor het opzetten van dit project gaf aan dat het Boter, Kaas en Eieren niet alleen succesvol was als preventieve activiteit, maar dat de preventieve werking ook zeer groot was. Ouders hielden hun kinderen meer in de gaten en het aantal overlastmeldingen nam drastisch af. Dit was dan ook het streven van de respondent: *“We willen dat er op die manier minder overlastmeldingen komen. Minder overlastmeldingen, het vertrouwen in de politie toeneemt, de zichtbaarheid van de politie in de wijk dat die ook omhoog gaat. Het is een soort containerbegrip waar alles maar ingestopt wordt. Dat de bewoners zeggen: ik voel me veiliger. En dan gaat het mij niet om het succes van de politie, nee, dat die ondersteunende instanties, politie, gemeente, corporatie daar zo elkaars taal spreken en weten wat er gebeurt.*

Dit project laat zien dat de politie in haar preventieve activiteiten door middel van samenwerking met onder andere de gemeente en de woningcorporatie zich inzet voor de verbetering van de veiligheid in de wijk. Het gaat hierbij om het maken van een simpel en uitwerkbaar plan, die zowel de betrokken partners als de doelgroep begrijpen.

Voorbeeld – Schoolveiligheidscoördinator

Binnen Politie Haaglanden is er een zeer succesvolle pilot opgestart met een zogenaamde schoolveiligheidscoördinator. Dit is nieuwe functie binnen het wijkbureau waarin een agent verantwoordelijk is voor de veiligheid op de scholen, en er zorg voor draagt dat dit proces waarin veel partners betrokken zijn gecoördineerd wordt. Binnen de organisatie wordt de schoolveiligheidscoördinator gezien als een wijkagent en valt dus direct onder de Chef Wijkzorg van het desbetreffende bureau. Deze Chef Wijkzorg zegt: *“Hij schrijft niet alleen plannen maar doet ook allerlei acties en heeft een gigantisch netwerk van alle betrokkenen. De HTM, de scholen, de bewoners, de ouders en de gemeente. Als er incidenten zijn of dingen lopen uit de hand, hij noemt het*

zelf de cirkel van invloed. Dus aan de voorkant van het probleem komen, preventief. En ook iedereen heeft zijn eigen invloed en gebruikt.” De inzet van een schoolveiligheidscoördinator is er dus op gericht om preventief in samenwerking met betrokken partijen rondom de middelbare scholen.

De aanpak van de schoolveiligheidscoördinator kenmerkt zich door de taakinvulling van de politieagent: *“Ik ben geen schoolagent, die doet alles zelf, ik ga veel meer de breedte in. De onderliggende bedoeling achter een schoolveiligheidscoördinator is een groter netwerk te creëren van informatie en invloed. Ik ben een coördinator schoolveiligheid, ik coördineer dus de verschillende partners rond de middelbare scholen.”*, aldus de schoolveiligheidscoördinator zelf. De coördinator kan dus gezien worden als de spil in het netwerk, degene die het overzicht houdt en zorgt dat de juiste informatie bij de juiste partner terecht komt zodat er op handelen over gegaan kan worden. De coördinator noemt hier bij een treffend voorbeeld: *“rondom een bepaalde school ontving ik veel klachten op de looproutes van de school naar de tramhalte. Direct heb ik de school, bewoners en HTM geïnformeerd en gekeken wat we daaraan konden doen. Op de lichtkranten op de school werd aangegeven dat de politie extra ging controleren op overlast en dat er geen waarschuwingen gegeven gingen worden. Daarnaast ging de HTM ook extra controles uitvoeren rond de tramhaltes.”* Het optreden van de schoolveiligheidscoördinator in deze casus laat zien dat deze manier van werken is opgebouwd rondom integrale veiligheid. De politie doet het niet alleen, maar gaat op zoek naar de geschikte partners binnen de casus om een gedegen aanpak op poten te zetten. *“Het effect zie je gelijk, het gros van de kinderen kiest eieren voor zijn geld, het kleine groepje relschoppers dat overblijft die worden direct op de bon geslingerd als ze de fout ingaan. We zouden namelijk geen waarschuwing geven.”* Het voorbeeld van deze werkwijze is vernieuwend binnen de politieorganisatie, binnen Politie Haaglanden heeft deze manier van preventief optreden al een positieve uitwerking gehad. Volgens de coördinator levert het meer op dan alleen een afname van de overlast. Volgens hem *“kan je het personeel dan veel gericht inzetten. Dit komt door de hoeveelheid informatie die je ontvangt vanuit de verschillende partners. In deze aanpak deel je namelijk je informatie en kennis over ontwikkelingen in de wijk.”* Hier komt wederom naar voren dat de preventieve activiteiten van de politie hen meer oren en ogen in de wijk opleveren, kort gezegd meer informatie. Door samen te werken met verschillende partners kan de politie sneller beschikken over meer informatie in bepaalde wijken. Dit komt de werkzaamheden van de politie ten goede, de gebiedsscans worden nauwkeuriger en ontwikkelingen kunnen daardoor sneller in het oog komen. Zowel voor de opsporing, de handhaving als de signalering heeft een toename van de informatie door de oren en ogen in de wijk een positieve uitwerking.

DEELCONCLUSIE PREVENTIE IS VOLOP AANWEZIG BINNEN POLITIE HAAGLANDEN

In dit hoofdstuk is gekeken naar de preventieve activiteiten van de politie. Wat is preventie eigenlijk en wat voor preventieve activiteiten worden er uitgevoerd binnen Politie Haaglanden? Het is opvallend dat er geen eenduidige definitie is van preventie, de respondenten spreken vooral in voorbeelden van verschillende preventieve activiteiten die ondernomen worden binnen Politie Haaglanden. Binnen Politie Haaglanden is er geen document die voorschrijft wat preventie precies is, en hoe de politie hier op inspeelt. Binnen de korpsvisie wordt er wel aandacht gegeven aan de preventietaak van de politie. Hierin wordt gemeld dat er meer ruimte gecreëerd moet worden voor preventie; maar meer dan dit wordt er niet over gezegd. Daarbij is het opvallend dat er vaak voor ander 'jargon' wordt gekozen in de documenten. Zo wordt de 'ruimte voor preventie' in de korpsvisie onder de ontwikkeling binnen de politie richting 'tegenhouden' geschaard en wordt er in de praktijk veelal gesproken over 'aan de voorkant van het probleem komen'. Dit kan er mee te maken hebben dat de politie niet meer eindverantwoordelijk is voor de preventietaak sinds de kerntakendiscussie.

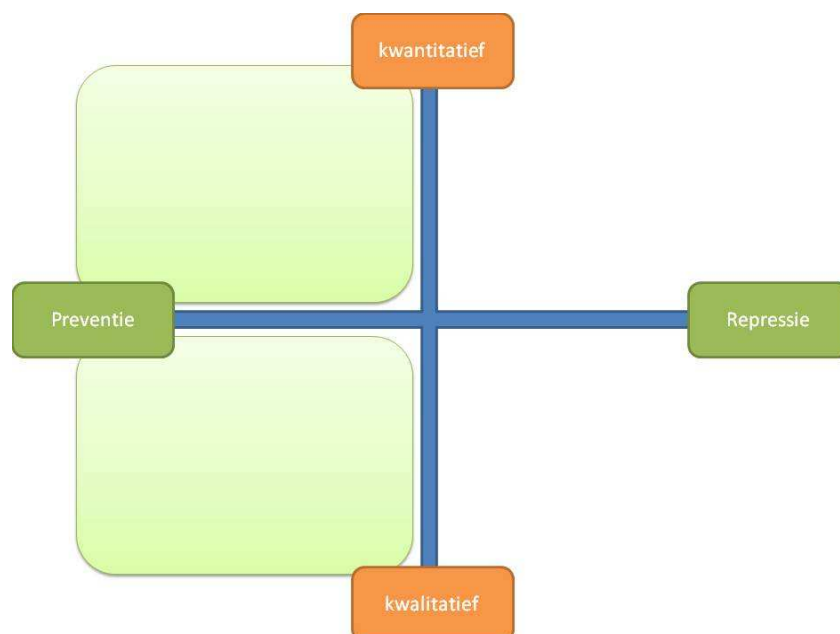
Preventie komt nadrukkelijk terug in de werkzaamheden van de politie. De preventieve activiteiten concentreren zich hoofdzakelijk rondom voorlichting en zichtbaarheid van de politie. De wijkagent speelt hierin een zeer belangrijke functie. De wijkagent onderhoudt de contacten in de wijk, bouwt een netwerk op en moet op de hoogte zijn van de recente ontwikkelingen in de buurt. Veel preventieve activiteiten worden uitgevoerd in partnerschap.

Het is dus opvallend om op te merken dat de sturing op de werkzaamheden van de politie voornamelijk plaatsvindt op de output van de repressieve activiteiten van de politie. In deze paragraaf is echter duidelijk geworden dat de politie ook zeer veel inzet op preventieve activiteiten. In de sturing op de prestaties van de politie komt dit niet naar voren. De verhouding tussen de repressieve activiteiten en de preventieve activiteiten ligt op de werkvloer anders en komt niet terug in de manier van sturing binnen de politie. Het benadrukt dat het inzichtelijk maken van de preventieve activiteiten van toegevoegde waarde is voor de politie. De volgende paragraaf behandelt de mogelijkheden voor 'preventiemeting' binnen Politie Haaglanden.

Hoofdstuk 6 Preventiemeting binnen Politie Haaglanden

Nadat er is uiteengezet hoe er in de huidige situatie bij Politie Haaglanden gestuurd wordt op prestaties en uitgebreid is stilgestaan bij de preventieve activiteiten die binnen Haaglanden worden uitgevoerd wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de 'preventiemeting'. Binnen het huidige systeem van prestatiemeting wordt er geen aandacht gegeven aan de preventieve activiteiten, daarom wordt nu gekeken naar de mogelijkheden voor meer sturing op preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden.

Om meer invulling te kunnen geven aan de preventiemeting, wordt er in dit hoofdstuk gewerkt met het model omtrent de sturing op preventieve en repressieve activiteiten. Eerder is behandeld dat de huidige manier van sturing aan de rechterkant van het schema zat; er werd voornamelijk op een kwantitatieve manier op de repressieve activiteiten van de politie gestuurd. Daarin was wel een ontwikkeling merkbaar naar een meer kwalitatieve manier van sturing op de repressieve activiteiten met meer aandacht voor 'het verhaal' achter de cijfers. De preventiemeting vindt plaats in de linkerkant van het schema, in dit hoofdstuk wordt dan ook gekeken hoe er kwantitatief en kwalitatief gestuurd kan worden op preventieve activiteiten binnen Politie Haaglanden. Schematisch weergegeven ziet dit er als volgt uit.



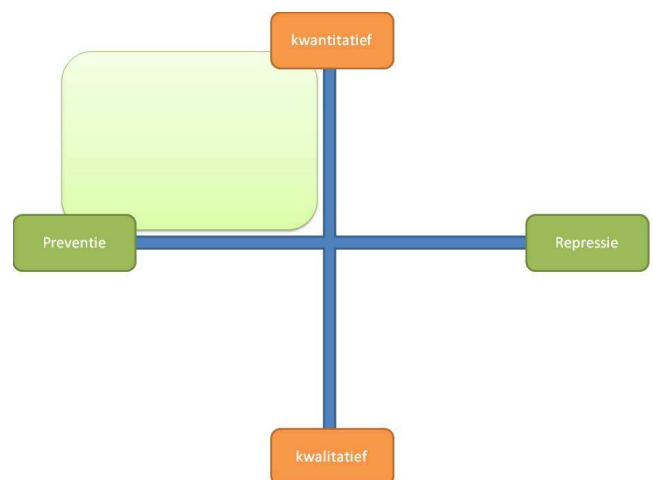
De kwantitatieve sturing op preventie wordt uitgelegd aan de hand van de theorie van het systeemdenken. Er wordt gekeken op wat voor manier de preventieve activiteiten van de politie gemeten kunnen worden aan de hand van input, throughput, output of outcome. De kwalitatieve manier van sturing op preventieve activiteiten kijkt meer naar vormen van sturing waarin de betekenisgeving van de prestaties, de communicatie en de organisatie centraal staan.

Aan het einde van dit hoofdstuk kunnen de vakken aan de linkerkant van het schema ingevuld worden met verschillende mogelijkheden tot sturing op de preventieve activiteiten.

6.1 De kwantitatieve lijn

Uit de verschillende gesprekken die gevoerd zijn kwamen er twee verhaallijnen duidelijk naar voren. De eerste verhaallijn is de kwantitatieve lijn. Hiermee wordt de kwantitatieve sturing op preventieve activiteiten bedoeld. De preventieve activiteiten van de politie worden dan dus inzichtelijk gemaakt door middel van cijfers en indicatoren die terug te zien zijn in het systeem van prestatiemeting. Terugkoppelend naar het schema houdt dit in dat 'linksboven' nu aan bod komt.

In de interviews is het duidelijk geworden dat de respondenten onderscheid maakten tussen de sturing van preventieve activiteiten op een kwantitatieve manier met behulp van indicatoren, en de kwalitatieve manier. Deze kwalitatieve manier uitte zich vooral in de gedachten over de sturing op preventieve activiteiten zonder cijfers en indicatoren, op wat voor manier zou dat kunnen? In deze paragraaf wordt de kwantitatieve lijn uiteen gezet. Hierbij wordt eerst aandacht gegeven op wat voor manier er sturing kan worden gegeven op een kwantitatieve manier. Vervolgens wordt er per deelparagraaf uiteengezet wat de mogelijkheden zijn voor het kwantitatief inzichtelijk maken van de resultaten van preventieve activiteiten als er gestuurd wordt op input, throughput, output of op outcome. Uiteindelijk levert deze paragraaf inzichten op die 'linksboven' in het schema geplaatst kunnen worden.



STURING DOOR MIDDEL VAN SYSTEEMDENKEN

De sturing binnen de kwantitatieve verhaallijn concentreert zich hoofdzakelijk op het model van systeemdenken, zoals dit eerder in het theoretisch kader is toegelicht. Het model van systeemdenken ziet er als volgt uit:

INPUT → THROUGHPUT → OUTPUT → OUTCOME

De indeling van de paragrafen volgt het model van systeemdenken. In de eerste deelvraag is het huidige systeem van prestatiemeting al behandeld, hierbij werd duidelijk dat het systeem voornamelijk gericht is op de output die de repressieve activiteiten van de politie genereren. Bij de activiteiten van de politie is er een duidelijk input in de vorm van manuren en middelen; hoeveel agenten worden er ingezet en met wat voor middelen. Dit cijfers is zowel in kosten uit te drukken als in ingezette manuren. De throughput focust op de werkprocessen van de organisatie. Hoe worden de manuren en de middelen ingezet in de dagelijkse praktijk? De output kijkt naar de opbrengsten van de input en de throughput, wat is het geleverde resultaat? De outcome is gericht op het veronderstelde effect van de activiteiten. In het voorbeeld van de politie kan de outcome gemeten worden in de veiligheidsgevoelens van de burgers en het vertrouwen van de burgers.

STUREN OP INPUT

Één van de manieren om sturing op de preventieve activiteiten mogelijk te maken is door meer aandacht te genereren voor de input die geleverd wordt op de verschillende preventieve activiteiten. Met de input wordt er voornamelijk naar de ingezette manuren gekeken. Een leidinggevende van Politie Haaglanden omschrijft de input als volgt: *‘Je input; wat voor middelen en mensen, hoeveel middelen en mensen krijg je’*.

Een Chef Wijkzorg binnen Politie Haaglanden zegt: *“Sturing op input zou een optie kunnen zijn, maar dan kom ik dus weer op het verhaal dat we het niet voldoende registreren met elkaar. We doen het ook niet goed, want op de preventieve activiteiten geven we onvoldoende aan en is het onvoldoende inzichtelijk te maken wat het nou oplevert.”* Uit dit citaat wordt duidelijk dat de respondent van mening is dat er op dit moment nog onvoldoende op de input wordt gericht omdat er nog niet voldoende wordt geregistreerd. Daarnaast levert het inzichtelijk maken van de preventieve activiteiten blijkbaar moeilijkheden op. Een Chef Wijkzorg stelt voor dat de werkzaamheden van de wijkagent ook meer inzichtelijk gemaakt moeten worden: *“De energie die wijkagenten steken in het leren kennen van hun jeugdgroepen die enorm veel overlast veroorzaken, die steken daar dan heel veel tijd in waarbij je merkt dat zij dan ook probleemgevallen weten te tackelen. En die weer aan te*

brengen bij jeugdoverleggen en casusoverleggen.” In dit specifieke voorbeeld geeft de Chef Wijkzorg aan dat er in de verantwoording van de werkzaamheden van de wijkagenten meer aandacht gegeven kan worden aan de tijd die zij steken in het in kaart brengen en leren kennen van jeugdgroepen. Uit deze werkzaamheden kan een duidelijke input gehaald worden in de vorm van de uren die de wijkagent hieraan besteedt. De wijkagent werkt veel samen met partners en participeert in verschillende overleggen. In het citaat zijn de jeugdoverleggen en casusoverleggen een voorbeeld hiervan. Eerder werd al geconstateerd dat de wijkagent een cruciale rol speelt in de preventieve activiteiten van de politie; de wijkagent is een sleutelfiguur in de wijk en onderhoudt contacten met de verschillende partners en belangrijke personen in de buurt. Door te registreren hoeveel tijd wijkagenten besteden aan overleg met de partners wordt er aangesloten bij de huidige ontwikkelingen waarin de preventieve activiteiten meer en meer worden uitgevoerd in partnerschap in de keten. Een focus op de input levert een verbeterd inzicht in de tijdsbesteding van agenten, in het speciaal wijkagenten. In dat opzicht zou een betere registratie van de inzet van manuren een goed idee zijn.

Hoe kan het inzicht in de input van de preventieve activiteiten van de agenten verkregen worden? Een van de mogelijkheden is om door middel van wetenschappelijk onderzoek en observatie te kijken wat de precieze verhouding tussen repressieve activiteiten en preventieve activiteiten in de dagelijkse werkzaamheden van een agent is. Op deze manier kan er een beeld geschetst worden van de tijdsbesteding van een agent en kan daar een afgeleide voor gevormd worden. Het is hierbij echter niet de bedoeling dat de agenten ook afgerekend worden op hun input in preventieve activiteiten.

De politieorganisatie zou dus kunnen overwegen om meer in te zetten op het registreren van input. De vraag rijst of dit geen nieuwe perverse effecten met zich meebrengt, als de focus sterk op de input komt te liggen, kan het zijn dat de output en de outcome daaronder hebben te lijden en daardoor de uiteindelijke doelen van de politie niet behaald kunnen worden. Het risico van sturing van resultaten op basis van de input is dat er een ‘registratiecultuur’ ontstaat waar de werknemers het gevoel hebben dat er ‘ingeklokt’ en ‘uitgeklokt’ moet worden. De aanbeveling is hierbij om de sturing op input vooral te hanteren als een richtlijn en een middel om inzichtelijk te krijgen hoeveel tijd agenten bezig zijn met preventieve activiteiten en repressieve activiteiten. In het huidige systeem van prestatiemeting ligt het zwaartepunt voornamelijk op de repressieve activiteiten terwijl het onduidelijk is hoeveel tijd van de werkzaamheden van een agent besteed wordt aan deze repressieve activiteiten. De sturing op input levert dus inzicht op voor de politie op het gebied van de tijdsbesteding van agenten aan preventieve en repressieve activiteiten.

STUREN OP THROUGHPUT

De sturing op throughput kan plaatsvinden door te kijken naar de werkprocessen in de organisatie. Op wat voor manier zijn deze ingericht, hoe worden de projecten uitgevoerd? Binnen deze vorm sturing ligt het zwaartepunt dus op de werkprocessen. Hierbij kan begonnen worden met de overlegstructuren. In het eerder genoemde voorbeeld van Contrair vindt in een korte tijd zeer veel contact plaats tussen politie en winkeliers, buurtbewoners, buurtverenigingen, handhavingsteams, BOA's, scholen et cetera. Al deze contacten dienen door de agenten te worden genoteerd. Hiermee is goed te zien wat er met de input (werktijd van de agent) gebeurt. Een Chef Handhaving geeft aan dat het naast de werkzaamheden van de politie meerwaarde heeft om de overlegstructuren van de agenten op papier te zetten: *"Ik zeg tegen die gasten ook: als je maar zorgt dat je de harde dingen doet. En ik kan best zeggen van: nou, wie wat voor overlegstructuren heb je. Zet ze eens op papier, je contactpersonen"* Wederom kan uit dit citaat opgemaakt worden dat dit tot op heden nog niet voldoende wordt geregistreerd bij de politieorganisatie. De politie wil meer omgevingsgericht te werk gaan en zet hoog in op burgerparticipatie, er moet dan ook duidelijk geregistreerd worden wat voor 'contacten' er gelegd worden. Het netwerk van de politie is een belangrijk onderdeel in het uitvoeren van de preventieve activiteiten. In dit netwerk bevinden zowel partners waarmee samengewerkt wordt en partners die de politie voorzien van informatie.

Het inzichtelijk maken van, en het sturen op, de throughput van de preventieve activiteiten van de politie heeft niet alleen te maken met het inzichtelijk maken van werkprocessen. Het biedt de politie namelijk ook een mogelijkheid om kritisch naar de inrichting van de werkprocessen te kijken. *"Sturing op throughput; moeilijk, dat is niet zo makkelijk denk ik. Dan moet je dus eigenlijk een echt goede procesbeschrijving gaan maken. Dan moet je echt inhoud gaan geven aan wat wijkgang is."* Deze respondent, een Chef Wijkzorg, geeft exact aan wat er kan gebeuren als er meer gestuurd gaan worden op throughput. Dit betekent dat er binnen de organisatie en binnen de verschillende politiebureaus nagedacht gaat worden over het effectiever en efficiënter inrichten van de werkprocessen. Het biedt de politie inzichten in de manier waarop de preventieve activiteiten worden uitgevoerd. Een aantal respondenten heeft een sterke manier voor het SMART uitvoeren van projecten: *"Geef in een kort plan van aanpak aan wat je wilt, hoeveel geld en manuren je wilt. Als het plan lekker een beetje SMART gemaakt wordt kan het zo door naar het operationeel overleg. Op deze manier ligt er een goed plan van aanpak met alle processen erin en kan het snel afgetikt worden."* Het SMART-principe is een manier van het eenvoudig en eenduidig formuleren van doelstellingen. Het wordt veel gebruikt binnen organisaties om te zorgen dat een plan van aanpak constructief uitgevoerd kan worden. SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en

tijdsgebonden. Binnen het voorbeeld van de politie zorgt het ervoor dat het plan van aanpak overzichtelijk blijft en duidelijk is welke doelstellingen op welk moment behaald moeten worden.

Door middel van de sturing op de throughput kan er gekeken worden naar projecten of werkprocessen die voorspoedig en efficiënt zijn verlopen. Op deze manier kunnen de zogenaamde 'best practices' binnen een organisatie sneller herkend worden, en eventueel ook gemakkelijker overgenomen worden door andere bureaus of andere politiekorpsen. Als er een duidelijk procesbeschrijving ligt van de werkzaamheden die uitgevoerd moeten worden, kunnen de best practices gemakkelijker in andere organisaties geïmplementeerd worden.

Een aantal respondenten noemt nadrukkelijk dat er meer aandacht gegeven kan worden aan evalueren van werkzaamheden en projecten. Het is hier dan van belang om te kijken naar de input en de throughput van de werkzaamheden. Hoeveel manuren zijn er ingezet, en op wat voor manier zijn deze ingezet, en waar zitten de verbeterpunten voor de toekomst? Volgens een Chef Handhaving gebeurt het evalueren van de werkzaamheden nog niet voldoende op dit moment: *"Dat betekent dat je moet evalueren, want dat gebeurt nog te weinig heb ik het idee. We roepen het allemaal wel, en we komen wel bij elkaar, maar uiteindelijk doen we niet genoeg met de uitkomsten van die evaluatie"*. Deze indicator kan de werkprocessen van de preventieve activiteiten in beeld brengen, maar kan ook bijdragen aan het efficiënter en effectiever inrichten van werkprocessen. *"En we kunnen achteraf beschouwen, dus de combinatie van input, throughput, evalueren en verbeteren zouden wel eens je indicatoren kunnen zijn. Want je kunt aan het einde zien of je het rustig hebt gehouden en dat er een bepaald aantal aanhoudingen zijn gehouden."*, aldus een leidinggevende bij Politie Haaglanden.

De sturing op throughput van de preventieve werkzaamheden zorgt er dus voor dat er meer inzicht verkregen kan worden in de werkprocessen. Aan de hand van deze inzichten kan er een efficiëntieslag plaatsvinden op de werkprocessen. Daarnaast kunnen er sneller best practices ontdekt en verspreid worden. Daarnaast kan de sturing op throughput er voor zorgen dat de werkprocessen efficiënter en effectiever ingericht kunnen worden. De koppeling tussen input en throughput kan er door middel van een grondige evaluatie voor zorgen dat er verbeteringen in de werkprocessen plaats kan vinden.

STUREN OP OUTPUT

De sturing op output van preventieve activiteiten heeft te maken met de sturing op de resultaten van deze activiteiten. De bemoeilijkende factor aan het inzichtelijk maken van de preventieve activiteiten

is dat het resultaat vaak moeilijk zichtbaar te maken is. Er is een moeilijk te bepalen output, de causaliteit is moeilijk aan te tonen, en door het samenwerken met partners is het niet altijd duidelijk welk aandeel de politie heeft gehad in het uiteindelijke resultaat. De beperking is dus dat het zeer lastig is om een eenduidige output te vinden van de preventieve activiteiten. Daar waar de repressieve activiteiten vaak een tastbare output opleveren in de vorm van proces-verbalen, aangiftes en aanhoudingen, is die tastbare output bij preventieve activiteiten niet het geval.

Volgens een aantal respondenten moet de politie afstappen van de gedachte dat alle activiteiten inzichtelijk gemaakt moeten worden en meetbaar moeten zijn. *“De politie moet zich er meer op instellen dat het vaak niet gemakkelijk is om onze dagelijkse bezigheden aan te tonen en meetbaar te maken. Bijvoorbeeld surveillance; wat levert dit op? Politieagenten rijden van melding a naar melding b en ondertussen zien ze van alles. Ze controleren auto’s, maken notities van observaties. Volgens mij levert dat heel veel op, want die gasten weten veel van de wijk; maar hoe maak je het inzichtelijk?”*

Het is inderdaad lastig om op deze manier de preventieve activiteiten van de agenten in de vorm van output weer te geven. Het is een optie om te onderzoeken of het mogelijk is om de opbrengsten van preventieve activiteiten uiteindelijk via repressieve activiteiten inzichtelijk te maken. In het voorbeeld van Contrair, waarbij de gehele bezetting (inzetbare agenten) voor een aantal uren een ‘hot spot’ ingaat. Bij deze acties wordt een grote hoeveelheid informatie ontvangen over ontwikkelingen in de wijk. Ontwikkelingen over criminaliteit of overlast binnen de wijk. Als deze informatie binnen de politie gedeeld wordt en er worden uiteindelijk mensen opgepakt of beboet door middel van deze informatie, dan is dit dus een opbrengst van de eerder uitgevoerde preventieve activiteit. Een Chef Wijkzorg binnen Politie Haaglanden legt het als volgt uit: *“Je informatieproducten kunnen ook als input gezien worden; bijvoorbeeld de ‘hotspot-kaarten’. Die laten zien in welk gebied we moeten optreden. Die informatieproducten koppelt je aan de throughput, wij gaan op die momenten in de hotspots zijn. Je koppelt de informatie dus direct aan je werkzaamheden, je gaat zorgen dat overlastplegers direct een gebiedsverbod krijgen.”*

De output van de preventieve activiteiten kan ook op een andere manier inzichtelijk gemaakt worden. Deze omgekeerde prestatie logica kijkt naar een afname van andere indicatoren. Om dit alternatief uit te leggen wordt er gebruik gemaakt van een voorbeeld uit één van de interviews:

“Elke winterperiode is ‘Val op, fiets verlicht’ uitgevoerd, dat is een actie van Veilig Verkeer Nederland. Volgens mij is dat nu al de achtste of tiende keer dat de Politie Nederland daaraan meedoet. En elk jaar merk je dat het aantal geschreven bekeuringen afneemt. Dit jaar hebben we het ook weer in de donkere maanden gedaan. We hebben een aantal weken gehad, waarin we iedere dag controleerden. Vanaf een uur of 7 totdat het licht werd. En op sommige dagen was de score slechts 1

of twee, soms zelfs 0 bekeuringen. Dus je ziet dat het aantal bekeuring wat je uitschrijft afneemt, komt dit dan door een geslaagde campagne, door de zichtbaarheid van de politie of door de technologische vooruitgang op de fietsen?"

Dit voorbeeld toont de omgekeerde prestatie logica aan. De preventieve activiteiten doen ertoe als er andere cijfers van de politie dalen. In het voorbeeld gaat het dan om het aantal geschreven bekeuringen. Als het aantal geschreven bekeuring daalt, maar uit de input en de throughput cijfers blijkt dat er wel voldoende is ingezet op preventieve activiteiten kan er verondersteld worden dat de daling van het aantal bekeuringen een gevolg is van de preventieve activiteiten van de agenten in combinatie met de campagne van Veilig Verkeer Nederland. Op deze manier is er wel sprake van een oorzaak-gevolg relatie. Het blijft zeer moeilijk om met volledige zekerheid te zeggen dat de input en throughput van de politie hebben geleid tot de uiteindelijke output, maar op deze manier kan de daling van het aantal bekeuring wel verklaard worden.

Sturing op de output van de preventieve activiteiten van de politie is een moeilijke opgave. Het vergt creativiteit en er moeten verbanden gelegd worden tussen verschillende uitgevoerde acties. Het voorbeeld van de omgekeerde prestatie logica toont aan dat preventieve activiteiten werken, alleen is dit iets wat op de langere termijn aantoont dat het werkt. Op de korte termijn is het nog niet mogelijk om aan te tonen wat de inspanning op preventieve activiteiten van vandaag hebben opgeleverd.

STUREN OP OUTCOME

De outcome van de preventieve activiteiten behandelt de veiligheidsgevoelens van burgers. Dit kunnen zowel subjectieve als objectieve veiligheid. Bij objectieve veiligheid gaat het om strafbare feiten die daadwerkelijk gepleegd worden; hierbij valt te denken aan diefstallen, vernielingen, mishandeling et cetera. Dit levert een bepaald cijfer op. Bij de subjectieve veiligheid gaat het over de veiligheidspersonen van de burger. De subjectieve veiligheid behelst een andere kant van veiligheid dan de objectieve veiligheid. De subjectieve veiligheid kan ook beïnvloedt worden door het aantal strafbare feiten dat wordt gepleegd, maar kan ook beïnvloedt worden door kapotte verlichting of straten waar veel vuilnis ligt. Het heeft te maken met de gevoelens van de inwoner van de wijk ten opzichte van veiligheid. De 'metingen' van veiligheid staan niet automatisch met elkaar in contact; hiermee wordt bedoeld dat een stijging van de objectieve veiligheid door een afname van het aantal strafbare feiten niet hoeft te betekenen dat ook de subjectieve veiligheid omhoog gaat. Een pakkend voorbeeld is de zichtbaarheid van de politie. Dit kan een positieve uitwerking hebben op de objectieve veiligheid; door een verhoging van de zichtbaarheid van politie zullen minder mensen overgaan tot het plegen van strafbare feiten. Als inwoners van een wijk zien dat er meer

gesurveilleerd wordt in de wijk, kan dit het gevoel van subjectieve veiligheid negatief beïnvloeden: *‘Er is zoveel politie in de buurt, er zal wel iets aan de hand zijn?’* Vanuit de politie dient er rekening gehouden te worden met deze paradox van sturing op veiligheidsgevoelens.

Het meten van de veiligheid brengt dus bepaalde uitdagingen met zich mee. *“Je kan alleen zeggen dat je een bepaalde input erin hebt gedaan en we verwachten dat het deze outcome oplevert, namelijk de toename van het veiligheidsgevoel van mensen. Maar we weten niet of we de causaliteit tussen die witte voetjes en die manuren, of dat nou daadwerkelijk leidt tot een daling van inbraken bijvoorbeeld”* Met dit citaat wordt aangetoond dat het aantonen van causaliteit zeer lastig is. Door de afwezigheid van een duidelijke output is er wel een verondersteld effect in de vorm van de outcome, maar het kan moeilijk aangetoond worden. Daarnaast is het zo dat de subjectieve veiligheid wel te meten is, maar de werkzaamheden van de politie hebben hier niet altijd invloed op. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden verwoordt het als volgt: *“De subjectieve veiligheid heeft veel te maken met het gevoel van de mensen, dit gevoel is moeilijk te beïnvloeden door de politie. Straatvuil, hondenpoep, dat zijn dingen die daar ook aan bijdragen. En dat is weer de verantwoordelijkheid voor de gemeente.”* Het meten van de subjectieve veiligheid zou voor de politie pas een representatief cijfer zijn als er onderzocht wordt welke preventieve activiteiten invloed hebben op een verbetering van de subjectieve veiligheid. Aan de andere kant moet er nagedacht worden over de prioriteiten van de politie; is het de prioriteit om de burgers zich veilig te laten voelen, of is het belangrijker om de objectieve veiligheid te verhogen door het aantal gepleegde strafbare feiten omlaag te krijgen? De politie hecht zeer veel waarde aan het veiligheidsgevoel van de burger, maar ziet ook in dat zij niet de enige partner zijn die daar invloed op kunnen uitoefenen.

Het zou daarom beter zijn voor de politie om de gevoelens van de burger te meten door het vertrouwen van de burger in de politie als serieuze indicator in het systeem te integreren. Één van de respondenten heeft het over het meten van de ‘klanttevredenheid’; *“Er moet gemeten worden op de outcome, in het specifiek op de klanttevredenheid. Daarvoor moet je echt professoren raadplegen, wat voor systemen handig zijn om dat inzichtelijk te maken. Je zou hierbij kunnen kijken naar andere sectoren, in de zorg voert men ook preventieve activiteiten uit. Kijken in andere takken van sport; als politie ben je natuurlijk erg geneigd om alleen maar politieprocessen te analyseren.”* In het inzicht van deze respondent wordt de vertakking van de preventieve activiteiten meegenomen; de politie werkt niet alleen aan preventie, er zijn meerdere partners die apart opereren of waar mee wordt samengewerkt. Daarnaast is het verstandige opmerking om in andere disciplines en sectoren te kijken hoe er daar met preventie omgegaan wordt. De zorgsector heeft ook te maken met preventieve activiteiten, en in het teken van de verkeersveiligheid zijn er ook organisaties die bezig zijn met preventie.

DE KWANTITATIEVE LIJN; STURING IN BALANS

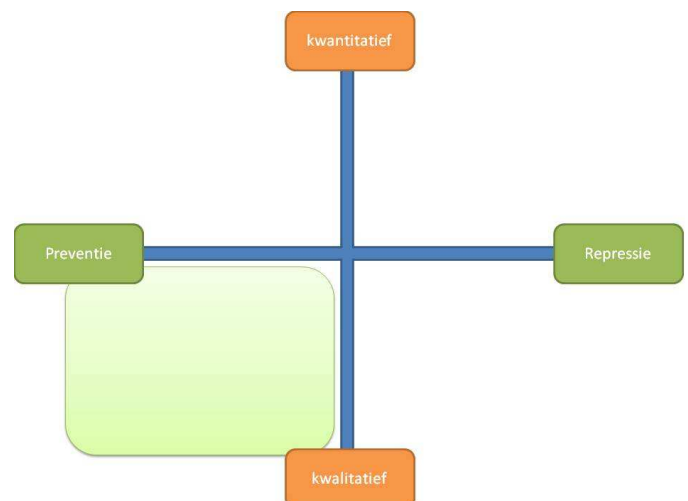
De kwantitatieve lijn is uiteengezet aan de hand van het systeemdenken. De inputgerichte sturing zet de inzet van manuren en financiële stromen centraal. Één van de problemen omtrent de inputsturing is dat er momenteel nog te weinig geregistreerd wordt. Daarnaast moet de politie waken voor het ontstaan van een registratiecultuur, waarbij het inklokken en uitklokken van agenten belangrijker wordt dan de werkzaamheden. Meer sturing kan ook plaatsvinden door de throughput van de preventieve activiteiten centraal te stellen en hierbij meer aandacht te genereren voor de werkprocessen. Deze werkprocessen kunnen efficiënter ingericht worden en de best practices kunnen sneller herkend en overgenomen worden. Sturing op de output van preventieve activiteiten vergt enige creativiteit. Preventieve activiteiten hebben geen eenduidig resultaat; er zou eerder een omgekeerde prestatielogica toegepast kunnen worden. Een afname van strafbare feiten zou kunnen duiden op een geslaagde preventieve activiteit. De sturing op outcome van preventieve activiteiten is een breed gedeeld alternatief voor de huidige manier van prestatiesturing. De outcome in de vorm van vertrouwen en tevredenheid wordt door de respondenten als zeer belangrijk geacht.

Door verschillende respondenten werd benadrukt dat het belangrijk is om de balans te behouden binnen de sturing. Dit houdt in dat er niet strikt outputgerichte sturing toegepast moet worden of inputgerichte sturing, maar dat er sprake moet zijn van een goede balans tussen de verschillende manieren van sturing. Een manier van sturing waarin men niet 'afgerekend' wordt op de indicatoren, maar dat de cijfers worden gebruikt als richtlijnen en manieren om een efficiënte invulling aan de werkzaamheden te geven. Een balans in de sturing kan daarbij ook zorgen voor meer draagvlak en minder perverse effecten op de werkvloer. De verdere effecten van het invoeren van kwantitatieve sturing op preventieve activiteiten komen verderop in dit hoofdstuk nog aan de bod.

6.2 De kwalitatieve lijn

Daar waar de kwantitatieve sturing op preventieve activiteiten veel aandacht heeft voor representatieve indicatoren. De sturing op werkzaamheden van de politie gebeurt in de huidige situatie door middel van indicatoren. Dit betekende dat de scope van de respondenten ook lag op deze manier van sturing. Het is echt een belangrijk onderdeel van het onderzoek geweest om met de respondenten te kijken naar eventuele andere manieren, middelen en mogelijkheden om meer aandacht te genereren voor en meer te kunnen sturen op preventieve activiteiten.

Deze manieren, mogelijkheden en middelen voor sturing op preventieve activiteiten zijn samengebracht binnen de kwalitatieve lijn. Deze lijn heeft een bredere scope dan prestatiesturing, in deze paragraaf wordt dan ook aandacht gegeven aan een aantal organisatorische vraagstukken die kunnen bijdragen aan een meer kwalitatieve sturing op preventieve activiteiten. Allereerst wordt er aandacht gegeven aan een ontwikkeling van kwantitatieve sturing naar kwalitatieve sturing die binnen de politie plaatsvindt. Vervolgens wordt er verder ingegaan op de communicatie; hierbij wordt zowel de communicatie in het netwerk met de verschillende partners behandeld als de interne communicatie en de communicatie richting 'de samenleving'. Bij de kwalitatieve lijn komt ook de organisatiecultuur naar voren en de opleiding van politieagenten. Deze organisatorische aspecten worden ook behandeld. Dit hoofdstuk levert inzichten op op het gebied van kwalitatieve sturing op preventieve activiteiten. In het gehanteerde schema om de verschillende manieren van sturing op de activiteiten van de politie weer te geven, focust deze paragraaf dus op 'rechtsonder'; de kwalitatieve sturing op preventieve activiteiten. De deelconclusie van dit hoofdstuk behandelt de verschillende alternatieven om 'rechtsonder' in te vullen.



STURING DOOR MIDDEL VAN BETEKENISGEVING, COMMUNICATIE EN MENTALITEIT

Om op een kwalitatieve manier sturing te geven op de preventieve activiteiten is er meer nodig dan alleen de cijfers. Binnen de kwalitatieve lijn wordt er meer gekeken naar veranderingen op het gebied van betekenisgeving, communicatie en mentaliteit binnen de politieorganisatie. Sturing heeft

hier meer te maken met het genereren van aandacht voor de preventieve activiteiten dan het verantwoorden van resultaten op het gebied van preventieve activiteiten. In de huidige ontwikkeling van de politie waarin er meer aandacht komt voor 'het verhaal achter de cijfers' is het van belang om niet alleen naar indicatoren te kijken. Met de geïnterviewden is er ook gesproken over andere manieren van sturing. De kwalitatieve manier van sturing is minder direct in vergelijking tot de kwantitatieve manier van sturing. Kwantitatief maakt gebruik van cijfers en is gericht op de sturing op korte termijn. De kwalitatieve manier is meer gericht op een langere termijn en raakt fundamentele onderwerpen als werkbeleving, mentaliteit van agenten en opleiding. Deze manier van sturing is misschien minder van invloed op de korte termijn, maar kan grote gevolgen hebben voor de politieorganisatie in de toekomst.

BETEKENISGEVING; ZINVOLLE PRESTATIES!

De roep om zinvolle prestaties komt voort uit de outputgerichte prestatiemeting die zich hoofdzakelijk op de repressieve activiteiten heeft geconcentreerd. Er ontstond het beeld dat de politie alleen maar bonnen schreef om aan de bonnenquota te voldoen. Een Chef Handhaving zegt daarover: *"Die bonnenquota had als effect dat mensen op verjaardag zaten te zeuren dat ze drie kilometer te hard reden op een weg waar dat makkelijk kon. Het effect van die boetes is dat de boodschap niet aankomt bij de mensen. Als je mensen het gevoel kan geven dat ze terecht een bekeuring hebben gekregen dan is het preventieve effect veel en veel groter."* Hier wordt aangegeven dat zinvolle prestaties ervoor kunnen zorgen dat de samenleving meer begrip ontwikkelt voor de activiteiten van de politie. Deze ambitie is uitgesproken en valt ook samen met een ander initiatief wat gestart is binnen Politie Haaglanden. In december 2010 is er voor alle leidinggevenden een groot congres georganiseerd. De leidinggevenden van Politie Haaglanden zijn voor twee dagen het land ingetrokken om daar met 'de samenleving' te praten. Het doel van dit congres was de leidinggevenden meer bewust maken van de buitenwereld, en hierdoor meer het 'van-buiten-naar-binnen-denken' te stimuleren. Hiermee wordt een manier van denken bedoeld die aansluit bij de verwachtingen en wensen van de samenleving. Dit tweedaagse congres heeft invloed gehad op de leidinggevenden binnen Politie Haaglanden: *"...ik vind het goed dat de tendens nu meer af is van het sturen op cijfers en meer naar de inhoud gaat. Meer van buiten naar binnen, niet voor niets dat we daar aandacht aan geven."*

Een onderdeel van dit congres was het bezoek van de leidinggevenden aan de Universiteit Utrecht, hier kregen de leidinggevenden een mini-college en werden er verschillende columns voorgedragen door de studenten. Deze bijeenkomst is ook het startschot geweest voor het onderzoek naar

preventiemeting. De aandacht voor het geluid uit de samenleving doet veronderstellen dat deze voorheen in mindere mate aanwezig was. Momenteel wordt gericht ingezet op het ontwikkelen van vaardigheden bij leidinggevendenden om meer omgevingsgericht te werken. Deze manier van werken sluit aan bij de denkbeelden uit het onderzoek 'The Best of Three Worlds'; waar de informatiegestuurde politie, de probleemgerichte aanpak en burgerparticipatie een belangrijke rol spelen. Contact met de buitenwereld en een omgevingsgerichte politie zijn essentieel binnen deze drie inzichten.

Een outputgerichte prestatiemeting biedt niet automatisch de garantie voor een goed beeld van de werkelijkheid. Volgens een Chef Wijkzorg binnen Politie Haaglanden is het positief als de politieorganisatie een omslag maakt naar een meer kwalitatieve sturing op resultaten: *"En je ziet nu toch de omslag dat ze terug gaan naar een kwalitatiever verhaal. Cijfers zijn prima, maar we moeten ook kijken naar wat er werkelijk gebeurt en wat er werkelijk is. En dat is denk ik zeer belangrijk"* Hiermee wordt gezegd dat het systeem van prestatiemeting niet altijd aansluit op de werkelijkheid en op sommige momenten meer leidend wordt dan werkzaamheden in de dagelijkse praktijk. Zoals een respondent al eerder aangaf: *"...dus de paradox is eigenlijk dat het voor mijn cijfers eigenlijk beter is, dat er zoveel mogelijk misdrijven plaatsvinden want dan ik bepaalde cijfers makkelijk halen en aantonen."* Deze uitspraak toont aan dat het huidige systeem van prestatiemeting niet altijd aansluit bij de dagelijkse werkzaamheden. Het ontwikkelen van vaardigheden bij de leidinggevendenden om meer omgevingsgericht te werk te gaan binnen de bureaus is een goed begin, het moet echter ook doorgevoerd worden binnen het systeem van prestatiemeting. Anders wordt de paradox in stand gehouden, en zal de verantwoording van de prestaties van de politie nog steeds haaks op de werkelijkheid staan.

De ontwikkeling binnen de politie richting meer aandacht voor zinvolle prestaties heeft meer uitkomsten dan een omgevingsgerichte politie. Een belangrijk uitgangspunt van de zinvolle prestaties is het kweken van begrip in de samenleving voor de werkzaamheden van de politie. Omgevingsgericht werken houdt in dat er meer samengewerkt wordt en meer geluisterd wordt naar bepaalde 'geluiden uit de wijken'. Een Chef Handhaving zegt daarover: *"Gewoon luisteren naar wat er speelt in mijn wijk. Dan krijg je weer de focus, met die bril van die burger op, wat zijn nou de problemen in mijn wijk. Daarop moet je als politie op inspelen, in samenwerking met die burger. Je gebruikt de burger als informatiebron, als politie zijn wij verantwoordelijk voor de uitvoering, wij zijn professionals. Na de uitvoering moet er een terugkoppeling zijn richting de burgers, dan ben je naar mijn idee zinvol bezig."* Uitgaande van deze respondent hebben zinvolle prestaties een positieve uitwerking op de communicatie met de burger.

Meer zinvolle prestaties binnen de politieorganisatie kunnen er dus voor zorgen dat er meer aandacht kan komen voor preventieve activiteiten. Het hoeft dan bijvoorbeeld niet te betekenen dat een agent bij het constateren van een strafbaar feit een bekeuring schrijft, maar dat de agent gebruikt maakt van zijn professionele ruimte om te bepalen of hij een zinvolle bekeuring geeft, of dat een waarschuwing ook het gewenste effect kan hebben. Het vergt van de agenten dat het begrip 'veiligheid' meer centraal komt staan in het uitvoeren van hun werkzaamheden. Aan deze mentaliteitsverandering wordt later in deze paragraaf nog aandacht gegeven.

Zinvolle prestaties bij de politie betekent dus dat de werkzaamheden van de politie 'zinvoller' ingericht moeten worden. Het ontwikkelen van een omgevingsgerichte politie speelt hierin een belangrijke rol, momenteel wordt er binnen Politie Haaglanden al veel ingezet op het ontwikkelen van meer omgevingsgerichte leidinggevendende door middel van congressen en workshops. Deze zinvolle prestaties komen ook terug in het onderzoek The Best of Three Worlds. De inzichten uit dit onderzoek zijn bepalend voor het inrichten van de werkzaamheden van de politie. Het zal moeilijk zijn om de zinvolle prestaties op de korte termijn succesvol te implementeren. Het is een nieuwe manier van werken die waarschijnlijk meer tijd nodig heeft. Het is een uitdaging voor de politie en het zal op lange termijn resultaat opleveren.

COMMUNICATIE; SUCCESSEN UITDRAGEN!

De communicatie speelt volgens menig respondent een sleutelrol binnen de politieorganisatie en zal van groot belang zijn als de politieorganisatie meer zou willen sturen op preventieve activiteiten. Communicatie is een zeer breed begrip, de respondenten hadden het dan ook vaak over verschillende vormen van communicatie. Er werd gesproken over de interne communicatie bij de politie. Hiermee wordt onder andere de communicatie tussen verschillende bureaus en tussen verschillende Chefs bedoeld. Ook werd er gesproken over de communicatie in het netwerk van de politie. Hiermee wordt voornamelijk de communicatie met de verschillende samenwerkende partners bedoeld. De derde 'vorm' van communicatie die naar voren kwam in de gesprekken was het contact met 'de samenleving'. Op wat voor manier staat de politie in contact met de samenleving, hoe wordt er gecommuniceerd en wat kan hieraan verbeterd worden? Andere vormen van communicatie worden niet in deze paragraaf behandeld, simpelweg omdat deze niet aan bod zijn gekomen in de gevoerde gesprekken met de respondenten.

Kennis delen is vermenigvuldigen

De interne communicatie bij Politie Haaglanden kan sterk ontwikkeld worden. Eerder werd al besproken dat sturing op throughput door de politie uitgevoerd worden. Op deze manier konden de best practices dan sneller ontdekt worden en sneller overgenomen door andere bureaus. Communicatie speelt hierbij een cruciale rol. Vooral bij het verspreiden van best practices binnen Politie Haaglanden is het van belang dat er gecommuniceerd wordt met de collega's van andere bureaus. Dit is één van de problemen waar Politie Haaglanden tegenaan loopt. Er wordt gesproken van een 'eilandjescultuur' binnen de politie. *"Ik heb wel het idee dat er veel mensen zijn die op hun eigen eiland blijven zitten."* Met 'eilandcultuur' bedoelt de respondent dat er binnen Politie Haaglanden niet goed gecommuniceerd wordt tussen de verschillende bureaus. Dit zou het gevolg kunnen zijn van de prestatiesturing die binnen Politie Haaglanden wordt gehanteerd. Er zijn 'targets' die gehaald moeten worden; de maandrapportages en de stuurrapportages moeten ingevuld worden. De systemen met de verschillende 'smileys' werken een afname van de eilandencultuur niet in de hand; op deze manier kan er snel een bepaalde vorm van concurrentie ontstaan tussen de bureaus. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden herkent het probleem van de eilandencultuur maar geeft aan dat Haaglanden niet het enige korps is dat hier last van heeft: *"Je moet dondersgoed ook tussen die bureaus samenwerken, en het zijn nog een beetje eilanden. Zo geldt dat ook voor politieregio's. Dat zal altijd wel zo blijven. Het is ook raar dat wij 26 ICT-systemen hadden.."* De communicatie tussen de bureaus en tussen de verschillende politieregio's is dus een duidelijk ontwikkelpunt voor de toekomst.

Naast de eilanden die ontstaan zijn in de vorm van bureaus binnen het korps, zijn er ook eilanden ontstaan binnen de verschillende bureaus. Volgens deze respondent is er ook sprake van eilandvorming tussen de verschillende afdelingen binnen een bureau. *"Er zijn genoeg wijkagenten die het liefst op hun eigen informatie blijven zitten en het niet delen. En zo zijn er ook genoeg portefeuillehouders en rechercheurs, zelfs genoeg MT-leden die geen informatie willen delen. Ik ben heel erg van verbinding en open communicatie en warme communicatie en de feestjes vieren. Niet zeiken en, en niet over elkaar lullen maar met elkaar lullen."* De eilandencultuur binnen Politie Haaglanden kan een barrière opwerpen om open met elkaar te kunnen communiceren. De eilandencultuur wordt in dit voorbeeld dan een zeer bemoeilijkende factor. Het is belangrijk dat de verschillende bureaus, maar ook wijkagenten, agenten en rechercheurs met elkaar blijven communiceren. Op deze manier kunnen de professionals positieve ervaringen delen en kunnen de best practices van bepaalde bureaus sneller en effectiever overgenomen worden door andere bureaus. Het gaat hierbij dus om kennisdeling binnen Politie Haaglanden. Hier moet meer op ingezet worden; dit kan eventueel in de vorm van het inrichten van verschillende platforms waarin

medewerkers de mogelijkheid krijgen om met elkaar in gesprek te gaan over bepaalde onderwerpen. Het delen van informatie, kennis en deskundigheid levert veel informatie op waar het hele korps wat aan kan hebben. Volgens een respondent moet het simpel beginnen: *“Praat je chef bij. In mijn vorige bureau, na ieder dienstverband kwamen we bij elkaar en dan namen we de dag door. Op deze manier ontstaan er geen verschillen tussen teams en is iedereen op de hoogte van de dingen die spelen binnen het bureau.”*

Bij het delen van kennis, meer communiceren met elkaar zullen bureaus ook sneller geneigd zijn om eventuele samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere bureaus. Op deze manier kan het verdringingseffect ook beter tegen worden gegaan. Het verdringingseffect is eerder behandeld in dit onderzoek en heeft te maken met een verschuiving van de strafbare feiten. Om het verdringingseffect te voorkomen moeten de eilanden worden opgeheven, collega's en bureaus samenwerken. Deze ontwikkeling begint bij het delen van kennis en informatie. Een Chef Handhaving binnen Politie Haaglanden is actief bezig met het delen van een best practice en geeft aan hoe dit gedaan wordt: *“Het schoolveiligheidsplan Haagse Hout wordt nu uitgebouwd naar een regionaal schoolveiligheidsplan. Wij voeren dus gesprekken en stralen uit dat dit een best practice is. We laten zien dat veel zaken voorkomen worden en dat de wijkzorg en buurtzorg enorm verbeterd is. Door die boodschap uit te stralen laat je zien dat je voor je project staat en dat je er trots op bent. Dus als den nieuwe plaatsvervangend korpschef op bezoek komt dan zorg ik dat hij aan tafel zit met de sleutelfiguur in het schoolveiligheidsplan; uitdragen die successen, ook intern!”* Het uitdragen van successen heeft niet specifiek te maken met best practices, het kan ook gebruikt worden om het nut en noodzaak van het politiewerk aan te tonen, en meer zingeving aan de uitvoering van de werkzaamheden te geven, volgens een Chef Handhaving binnen Politie Haaglanden: *“En wat ik als leiding dan probeer is om de successen die je in de volgende briefing weer terugkoppelt aan de mensen in uniform: kijk jongens omdat jullie zo toen goed hebben gewerkt hebben we deze knakkers bij die zaak kunnen linken. Dat je ook de successen viert en de cirkel rondmaakt met het gevoel van nut en noodzaak van het werk. Want je kan ook kritiek krijgen van: ‘moeten we alweer contrair doen. Het levert niets op!’ En op deze manier breng je ook een stuk genoegdoening en zingeving voor de agenten.”*

Het oplossen van de eilandencultuur binnen Politie Haaglanden heeft niet alleen met communicatie te maken, maar ook een gedeelte met durf te maken; durf als politie te laten zien wat voor succesvolle campagne er binnen een specifiek bureau is uitgevoerd en ga op zoek naar de mogelijkheden om deze best practices ‘uit te rollen’ over de gehele politieregio. Het ontstaan en bestaan van eilanden binnen de Nederlandse politie moet zoveel mogelijk voorkomen en bestreden worden. Een betere kennisdeling zorgt voor een snellere verspreiding van best practices. Daarbij

zorgt het voor meer communicatie tussen de verschillende bureaus en kan het de eilandencultuur tegengaan. Deze ontwikkeling is niet op zeer korte termijn mogelijk en zal dus een langere termijn doel moeten worden voor Politie Haaglanden.

In netwerk en met partners

Naast de interne communicatie van de Politie Haaglanden is het ook van belang om meer aandacht te generen voor de communicatie met de verschillende samenwerkende partners. Zoals duidelijk is geworden voert de politie veel van haar werkzaamheden uit met verschillende partners. Preventie kent een integrale aanpak; dit vergt een andere vorm van communiceren voor de politie. Volgens verschillende respondenten is de politie nog niet gewend aan het werken in een netwerk. Het vergt andere vaardigheden van de agenten die deel uitmaken van het netwerk. Er moet veel meer samengewerkt worden. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden zegt: *“Als politie moeten wij ons leren opstellen in netwerken, op dit moment zijn wij nog niet goed genoeg gewend aan het werken in een netwerk.”* Het heeft volgens deze leidinggevende gedeeltelijk te maken met de opstelling van de politie binnen het netwerk. De opstelling van de politie is momenteel niet gericht op het werken in een netwerk. Communicatie speelt hierbij een grote rol. Immers, in een netwerk is het zeer belangrijk dat de verschillende partners met elkaar communiceren, gezamenlijke doelstellingen bepalen en een heldere taakverdeling maken.

Het werken in een netwerk vergt andere vaardigheden van de deelnemers. Er moet namelijk samengewerkt worden. De politie is een uitvoerende organisatie met een duidelijke taak, dit uit zich volgens een Chef Handhaving dan ook bepalend geweest voor de instelling van de politie: *“De politie is toch wel gewend om het voortouw te nemen, en wil weinig uit handen te geven, we moeten leren meer te communiceren met de partners en meer over te laten aan de partners.”* Meer communiceren is volgens deze respondent de oplossing om de gewenste rol aan te nemen. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden vindt dat: *“De politie is gewend om veel van haar werkzaamheden alleen te doen, we moeten ons meer gaan richten op die samenwerking. We moeten ons dan ook meer als samenwerkende partner opstellen, in plaats van een uitvoerder.”*

De communicatie binnen het netwerk speelt een belangrijke rol in de preventieve activiteiten. Dit kan er namelijk voor zorgen dat er gezamenlijke doelstellingen worden gesteld aan de resultaten van het netwerk. Een goede communicatie tussen de partners beïnvloedt dus de effectiviteit van het netwerk. De partners weten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, en hebben een gezamenlijk doel om naar toe te werken. Het vergt een ontwikkeling in de vaardigheden van de politieagenten die werken in een netwerk. De communicatie moet meer ‘open’ zijn, er moet meer kennis gedeeld worden met

de verschillende partners, en de politie is niet meer de enige die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het werk.

Naar samenleving

In het derde gedeelte van het drieluik communicatie wordt er gekeken naar de communicatie met de samenleving. Eerder is al toegelicht dat burgerparticipatie van cruciaal belang is voor de uitvoering van de preventieve activiteiten. De communicatie met de samenleving is om meerdere redenen belangrijk. Allereerst is de burger een belangrijke pion in het bepalen van het resultaat van de politie. Politie Haaglanden heeft dat vertaalt in de Korpsvisie 2008 – 2011: *“Dat Politie Haaglanden de landelijke missie ‘Waakzaam en Dienstbaar’ onderschrijft, blijkt wel uit de wijze waarop zij deze heeft geconcretiseerd voor de jaren 2008 tot en met 2011: ‘Waakzaam en Dienstbaar werken aan Veiligheid en Vertrouwen in de regio Haaglanden’* (Korpsvisie 2008 – 2011, 2007: 1). In deze korpsvisie is niet duidelijk terug te lezen dat het specifiek over burgers gaat, de begrippen ‘veiligheid en vertrouwen’ worden bewust door Politie Haaglanden toegevoegd. De ‘opbrengsten’ van veiligheid en vertrouwen kunnen grotendeels via de samenleving ‘getoetst’ worden. Veiligheid en vertrouwen zijn twee voorbeelden van een kwantitatieve sturing op de outcome van preventieve activiteiten.

Naast dat de samenleving inzicht kan geven in de prestaties van de politie, is zij ook belangrijk voor het imago en de beeldvorming omtrent de politie. Als er binnen het werkveld van de politie sprake is van een ‘eindgebruiker’ of een ‘consument’ dan is de samenleving dat. De tevredenheid van de samenleving over de werkzaamheden van de politie is ook belangrijk. Een goede communicatie met de samenleving zorgt daarbij ook voor een goede relatie tussen politie en samenleving. In het kader van informatieverzameling en ontwikkelingen binnen de samenleving moet het prioriteit voor de politie hebben om in contact te staan met de samenleving. Het actief gebruik maken van burgerparticipatie door de politie toont aan er vanuit Politie Haaglanden ook veel wordt ingezet op de relatie met de samenleving. De burgerparticipatie zorgt voor meer communicatie met de burger, dit heeft een dubbele werking. Allereerst is de politie in contact met de burger en kan zo op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen binnen de samenleving. Daarnaast is de relatie tussen de politie en de burger ook van invloed op de beeldvorming over de politie. Door middel van contact met de politie krijgt de burger meer inzicht in de werkzaamheden van de politie. In optima forma zou dit moeten leiden naar een wederzijds begrip tussen burger en politie. De communicatie tussen de samenleving en politie kan dus ten goede komen aan het verwachtingsmanagement en het reputatiemanagement van de politie.

Volgens een Chef Wijkzorg is het niet nodig om het vertrouwen van de burger in de politie en de tevredenheid van de burger over de politie te gaan meten. *“De scheidslijn tussen wel en niet*

vertrouwen, en tussen tevredenheid en ontevredenheid van de burger over de politie is erg dun en vaak moeilijk beïnvloedbaar van de politie. Als je gewoon zorgt dat je goed beschikbaar en bereikbaar bent, dat je luistert naar de burger, serieus bent en de burger ook serieus neemt, dan voorkom je al een groot deel." De chef is van mening dat het meten op vertrouwen en tevredenheid bij de burger geen goed beeld geeft van de werkzaamheden van de politie. Daarna wordt er gezegd dat een goede bereikbaarheid en een 'luisterende' politie belangrijk is voor preventieve activiteiten. Als de burger serieus wordt genomen en er geen onduidelijkheid is in de communicatie zal de tevredenheid en het vertrouwen van de burger in de politie dus toe kunnen nemen. Bij de interne communicatie werd al duidelijk dat er binnen de politie meer successen moeten worden uitgedragen. Hetzelfde geldt voor de communicatie met de samenleving, volgens een Chef Wijkzorg kan de 'nieuwe media' hierbij een belangrijke rol spelen: *"Je kunt ons volgen op Twitter, en we versturen er ook berichten via twitter. En op die manier hebben we ook al een aantal zaken kunnen oplossen doordat we verklaringen hebben binnen kunnen halen naar aanleiding van twitterberichten. Dit soort successen moeten we communiceren en uitzetten."* Eerder is al behandeld dat Twitter een rol speelt in de voorlichting van de politie richting de samenleving. Maar naast voorlichting kan het ook belangrijk zijn in het uitdragen van successen. Deze communicatie moet positief worden ingestoken door de politie; als er na een grootschalige controle op fietsverlichting blijkt dat er nul bekeuringen zijn uitgedeeld is dit zeer goed nieuws. In de berichtgeving kan dit succes uitgedragen worden richting de samenleving, daarbij kan ook aandacht gegeven worden aan een campagne van de politie op het gebied van fietsverlichting.

ORGANISATIE; KOERSWIJZIGING

Binnen de politieorganisatie dienen ook veranderingen plaats te vinden. Zij bevindt zich momenteel in een vreemde spagaat. Enerzijds moet er meer aandacht gegeven worden aan preventieve activiteiten en aan een zinvolle invulling van de kerntaken van de politie. Anderzijds ligt de focus in prestatiesturing sterk op de gegenereerde output van de repressieve activiteiten van de politie. Het paradoxale aan deze situatie is dat de activiteiten die ervoor zorgen dat de veiligheid en het vertrouwen van de burger in de politie toeneemt haaks staan op de manier van prestatiesturing. Er moet dus op zoek gegaan worden naar een balans in de prestatiesturing. Een balans in de sturing waarbij er zowel op repressieve als preventie activiteiten wordt gestuurd, en zowel op een kwantitatieve als een kwalitatieve manier. De algemene tendens in de gevoerde gesprekken was dat het niet verkeerd is om cijfers aan te moeten leveren als politieorganisatie. Deze moeten alleen wel voorzien kunnen worden van voldoende kwalitatieve onderbouwing in de vorm van betekenisgeving,

een verhaal achter de cijfers en communicatie. De organisatie moet het systeem van prestatiemeting en prestatiesturing dus meer aanpassen aan de werkelijkheid van de werkzaamheden van de politie. Hierbij moet dus meer aandacht aan preventie worden besteed.

De politieorganisatie is als geheel meer ingesteld op repressief optreden dan op preventief optreden. In een netwerksamenleving waarin de werkzaamheden van de politieagent niet meer op zich staan maar uitgevoerd worden met partners, is het belangrijk dat de politiekorpsen zich meer opstellen als een partner. Dit kan gedeeltelijk gerealiseerd worden door communicatie, zoals dit eerder werd besproken, maar vergt meer dan dat. Het betekent een koerswijziging voor de politieorganisatie. Er heeft een verandering plaatsgevonden in één van de 'core-businesses' van de politie, de preventieve activiteiten worden namelijk meer uitgevoerd in een netwerk met verschillende partners. Dit betekent een verandering in de werkzaamheden van de politie. De politieorganisatie is een moeilijke organisatie om grote veranderingen snel door te voeren. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden zegt: *"Maar je merkt toch wel dat ze wel meegaand zijn, maar ja het is ook een grote organisatie. We zijn een olietanker, ik bedoel we geven het roer een klein slag en over een tijdje zien we die uitslag pas. De politie is een zeer moeilijke organisatie om veranderingen toe te passen, er moet veel tijd overheen gaan voordat het opgenomen wordt."* Het is denkbaar dat de politie een grote organisatie is, die moeilijk te veranderen is. Vooral omdat dit soort veranderingen meer met zich meebrengen dan een verandering in de structuur van de organisatie, het raakt de fundamenten van de organisatie.

OPLEIDING

Tijdens de gesprekken is er naar voren gekomen dat de politieagenten voornamelijk repressief ingesteld zijn. De respondenten hebben meerdere malen aangegeven dat het personeel nog niet voldoende is ingesteld om preventief op te treden. De agenten vormen een cruciaal aspect van meer sturing op preventieve activiteiten; het is namelijk van groot belang dat de agenten de preventieve activiteiten ook kunnen en willen uitvoeren en de toegevoegde waarde daarvan in kunnen zien. Het is belangrijk dat de politieagenten meer gericht worden op de preventieve activiteiten, de opleiding speelt hier natuurlijk een zeer belangrijke rol bij. Een Chef Handhaving zegt hierover: *"De opleiding van de agenten moet meer ingericht worden op het preventief optreden. De agenten zijn nu grotendeels repressief ingesteld en zien niet altijd de toegevoegde waarde van de preventieve activiteiten."* Hiermee wordt bedoeld dat de agenten die van de opleiding komen volgens de respondenten meer ingesteld zijn op sterk handhavend optreden van de politie. *"Ze zijn echt op zoek naar heterdaadjes, willen letterlijk boeven vangen en achter de tralies gooien"*

Als deze uitspraak geplaatst wordt in het licht van de ontwikkeling binnen Politie Haaglanden, waar de inzichten van het onderzoek The Best of Three Worlds worden gebruikt om de werkzaamheden vorm te geven, kan geconcludeerd worden dat de instelling van de agenten niet past bij de werkwijze. Immers, de drie concepten uit The Best of Three Worlds behandelen een probleemgericht werken, een informatiegestuurde politie en burgerparticipatie. Een manier van werken waarbij het probleem veel meer centraal komt te staan en er minder gekeken wordt naar incidenten. Het 'aan de voorkant' komen van de problemen is een breed gedragen doelstelling binnen Politie Haaglanden. Het vergt een verandering van de agenten van repressief denken naar meer preventieve ingestelde agenten die aan de 'voorkant' van het probleem willen komen. De lastige factor van opleiding is dat er altijd verschillen zullen blijven tussen agenten. *"Het gaat om een stuk vakmanschap, expertise en kennis. Er zullen altijd verschillen blijven tussen dienders, maar nu moet er meer aandacht komen voor het samenwerken met andere partijen en het preventieve karakter van ons werk."* Het raakt een fundament van het politiewerk; het vakmanschap. De basis voor het vakmanschap wordt gelegd op de opleiding, daar ligt dus ook de mogelijkheid om veranderingen door te voeren. Deze veranderingen zijn pas gericht op de lange termijn, maar kunnen een grote uitwerking hebben op de sturing op preventieve activiteiten.

6.3 Aanbevelingen voor meer sturing op preventieve activiteiten bij de politie

In dit onderzoek is gezocht naar mogelijkheden om het systeem van prestatiesturing meer te kunnen richten op preventieve activiteiten. Er is een zevental aanbevelingen geformuleerd op de gesprekken die gevoerd zijn met verschillende chefs binnen Politie Haaglanden en het panel van experts. De eerste drie aanbevelingen zijn gericht op het nieuwe systeem van prestatiemeting en de sturing daarop binnen Politie Haaglanden. De vier die daarop volgen behandelen andere factoren die belangrijk zijn om het systeem tot stand te brengen of in stand te houden.

AANBEVELING 1: EEN SYSTEEM MET ZO MIN MOGELIJK INDICATOREN

Het systeem van prestatiemeting moet zo min mogelijk indicatoren bevatten. In Engeland is de indicator 'vertrouwen' het belangrijkste. Hiermee wordt het vertrouwen van de Engelse burger in het de Engels politie bedoeld. Op deze manier zijn de prestaties van de politie afhankelijk van een outcomegerichte meting. *"Slechts 1 indicator, het vertrouwen van de burger in de politie; klinkt ideaal toch? In Engeland deden ze het al en daar werkte het. Het zorgt voor een nieuwe invulling van de werkprocessen, de politie wordt vrijer en gaat anders nadenken over haar werkzaamheden"*

Het kan ervoor zorgen dat de politie meer vrijheid ervaart voor het inrichten van de werkprocessen. Op deze manier kunnen de werkprocessen zo worden ingericht dat het vertrouwen van de burger het meest positief wordt beïnvloed. Het biedt de politiekorpsen meer vrijheid in de uitvoering van haar werkzaamheden en de focus van de prestatiebesturing is gericht op het vertrouwen van de burger. Eerder is vastgesteld dat het 'resultaat' van preventieve activiteiten onder andere terug te vinden is in de outcome in de vorm van veiligheidsgevoelens. Deze aanbeveling draagt bij aan meer sturing binnen de politieorganisatie op preventieve activiteiten.

AANBEVELING 2: EEN SYSTEEM MET ZO VEEL MOGELIJK INDICATOREN

Binnen Politie Haaglanden zijn er ook geluiden dat er gebruik gemaakt moet worden van zoveel mogelijk indicatoren. Op deze manier ontstaat er namelijk een meer valide beeld van de prestaties van de politie. De triangulatie van meting kan ook toegepast worden binnen de politie (van Thiel & Leeuw, 2003; 5). Dit houdt in dat indicatoren op verschillende manieren worden gemeten, zodat er een completer beeld kan ontstaan over de prestaties van de politie. Deze aanbeveling vormt het tegenovergestelde scenario van de eerste aanbeveling. De bemoeilijkende factor in deze aanbeveling is dat de output van de preventieve activiteiten moeilijk inzichtelijk is te maken. Het zou daarbij wel kunnen helpen om eventueel via nieuwe manieren van prestatiemeting te onderzoeken of het mogelijk is om de preventieve activiteiten meer inzichtelijk te maken.

AANBEVELING 3: EENVOUDIG SYSTEEM MET 'VERTAALLAAG'

Voor veel respondenten binnen Politie Haaglanden is het belangrijk dat het nieuwe systeem van prestatiemeting gedragen wordt door de medewerkers. Het moet niet gezien worden als een obstakel in het uitvoeren van de werkzaamheden, maar als een toevoeging. Het systeem moet eenvoudig zijn, zodat elke medewerker van Politie Haaglanden begrijpt wat voor prestaties gemeten worden. Er kan dan voor gekozen worden om een aantal basale indicatoren te hanteren; een kleine groep indicatoren die 'dicht op de werkvloer' staan. Hiermee wordt bedoeld dat de cijfers simpel en goed te begrijpen zijn. *"Het doel van de prestatiemeting bij de politie is dat door middel van de resultaten de politie antwoorden kan geven aan de 'buitenwereld'; de politiek en de samenleving"*. Deze respondent ziet in prestatiemeting een antwoord op de vragen van de buitenwereld. In deze aanbeveling moet nog een vertaalslag plaatsvinden tussen de basale indicatoren en de antwoorden op de vragen van de buitenwereld. *"Voor de beantwoording van de vragen moet er een comité van experts worden ingericht om de antwoorden te geven, op deze manier kan de politie gewoon haar werk blijven doen"* Dit comité kan dus een vertaalslag uitoefenen op de resultaten van de indicatoren.

AANBEVELING 4: MEER KWALITATIEVE STURING BINNEN DE POLITIE

Er moet meer kwalitatieve sturing plaatsvinden binnen de politie. Op dit moment wordt er onvoldoende aan kwalitatieve sturing gedaan. De politie pretendeert dat er een ontwikkeling gaande is naar een meer kwalitatieve sturing, maar dit is nog onvoldoende terug te zien in het systeem van prestatiemeting. *“Desnoods moet er eerst kwalitatief op repressieve activiteiten gestuurd worden, voordat we naar sturing op preventieve activiteiten gaan”*. Deze variant is niet ondenkbaar. De stap om in één keer naar een meting te gaan van preventieve activiteiten is erg groot volgens een aantal respondenten. De beperkingen en effecten van sturing op preventie moeten eerst duidelijk worden, alvorens er een systeem wordt ontwikkeld.

AANBEVELING 5: MEER GEBRUIK MAKEN VAN WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

Volgens een aantal respondenten moet er veel meer gebruik gemaakt worden van wetenschappelijk onderzoek om de onduidelijkheden omtrent het invoeren van prestatiesturing van preventieve activiteiten weg te nemen. *“Dit wetenschappelijk onderzoek kan door middel van experimenten plaatsvinden; het moet toch aantoonbaar zijn dat preventieve activiteiten helpen? De politie moet echt veel meer gebruik maken van de wetenschap.”* Naast het testen van experimenten is het ook belangrijk om binnen de politiekorpsen te onderzoeken wat er binnen het managementniveau voor gedachten zijn over preventiemeting. Tot op heden wordt er nog weinig kennis over uitgewisseld, hier moet verandering in komen. Binnen de korpsvisie wordt er wel aandacht gegeven aan de preventieve activiteiten, maar vervolgens is er geen instrument beschikbaar om serieus aan de slag te gaan met deze preventieve activiteiten. *“Als ik er niet op afgerekend word, heeft het voor mij ook geen topprioriteit om er mee aan de slag te gaan”* Door middel van wetenschappelijk onderzoek moet er dus op zoek worden gegaan naar verdere manieren om preventieve activiteiten door middel van indicatoren te benoemen.

AANBEVELING 6: SUCCES UITDRAGEN!

Deze aanbeveling heeft te maken met het communiceren binnen de organisatie. Dit is al aan bod gekomen in een eerder hoofdstuk. Door meerdere respondenten is aangegeven dat de politie zich te dienend opstelt en hierdoor niet geneigd is om de successen van de organisatie uit te dragen. Deze successen kunnen zowel intern, als richting de samenleving, samenwerkende partners en andere korpsen uitgedragen worden. De politie moet veel meer aan kennisdeling doen; op deze manier kan de politie anderen laten zien op wat voor (geslaagde) manier er gewerkt wordt binnen het korps, maar kan men ook van anderen leren.

AANBEVELING 7: KOERSWIJZIGING ORGANISATIE

Bovenstaande aanbevelingen laten zien dat de politieorganisatie aan het begin van een koerswijziging van de organisatie staat. In een eerder citaat noemt de respondent de politie een olietanker als het gaat om het doorvoeren van organisatieveranderingen, het kost tijd om van koers te wijzigen. Maar de wijzigingen mogen dan ook niet onderschat worden door de politie. *“Van kwantitatief naar een kwalitatieve manier van sturing, en met meer aandacht voor preventie... dat is wel een prachtig streven, maar daar moet nog flink wat gebeuren.”* Meer sturing op preventie zorgt voor een wijziging in de organisatie. De organisatie is nu nog voornamelijk ingesteld op repressieve activiteiten. Het betekent dus niet alleen een verandering in sturing; er zal ook een cultuurverandering moeten plaatsvinden.

DEELCONCLUSIE

Dit hoofdstuk heeft de verschillende lijnen behandeld met betrekking tot meer sturing op de preventieve activiteiten. De kwantitatieve lijn genereert vooral aandacht voor de preventieve activiteiten door het model van systeemdenken toe te passen. Via deze manier kunnen de input en de throughput bepaald worden en kan er (meer) inzicht verkregen worden in de werkprocessen van de preventieve activiteiten. De output en de outcome moeten meer inzicht geven over het resultaat van de preventieve activiteiten. Het is op dit moment nog moeilijk vast te stellen op wat voor manier dat zou kunnen. De kwalitatieve lijn geeft meer aandacht voor betekenisgeving, communicatie en de organisatie. Deze manier van sturing maakt zo min mogelijk gebruik van cijfers en gebruikt andere ‘systemen’ om te sturen op preventieve activiteiten.

Hoofdstuk 7 Wat zijn de effecten van meer sturing op preventie?

Dit hoofdstuk kijkt naar de mogelijke effecten die meer sturing op preventieve activiteiten met zich meebrengt. Met andere woorden wordt aangegeven op welke punten de politieorganisatie moet letten bij het invoeren van meer sturing op de preventie. Er wordt gekeken naar de uitwerking die de sturing op preventieve activiteiten heeft op de politieorganisatie en haar omgeving. Daarnaast worden de beperkingen van preventiemeting behandeld. In het theoretisch kader is al aandacht besteed aan de mogelijke perverse effecten en positieve effecten van prestatiemeting. De hieronder besproken effecten hebben meer betrekking op de politieorganisatie en het politiewerk.

7.1 Preventiemeting; de beperkingen voor het politiewerk

Het woord preventiemeting draagt al een tegenstelling in zich. Immers, met preventie voorkom je iets, en met een meting maak je iets inzichtelijk. Hoe maak je inzichtelijk wat je voorkomt? Er zijn verschillende factoren die het bemoeilijken om de preventieve activiteiten inzichtelijk te maken. Het inzichtelijk maken van de preventieve activiteiten is een onderwerp waar de politie al langere tijd mee zit. Tot op heden is er geen eenduidige oplossing gevonden. In de afgelopen hoofdstukken is al behandeld dat het huidige systeem van prestatiesturing hoofdzakelijk is ingericht op repressieve activiteiten. Belangrijk is daarbij dat deze sturing voornamelijk kwantitatief van aard is.

In dit hoofdstuk worden de beperkingen van preventiemeting geanalyseerd die voort zijn gekomen uit de verschillende interviews. Aan de hand van drie deelonderwerpen wordt duidelijk gemaakt op wat voor manier het inzichtelijk maken van preventieve activiteiten niet gemakkelijk is. Het eerste deel gaat dieper in op de daadwerkelijke output van een preventieve activiteit; is deze output aanwezig? Het tweede gedeelte behandelt de afwezigheid van causaliteit bij het uitvoeren van preventieve activiteiten. Het laatste gedeelte van de beperkingen gaat dieper in op de rol van het samenwerken met partners als bemoeilijkende factor voor preventiemeting.

MOEILIK INZICHTELIJK TE MAKEN OUTPUT

De repressieve activiteiten die verricht worden binnen de politie hebben een duidelijke output, in politie-jargon levert het ook wel een 'streepje' op. Als er een winkeldief wordt gevangen, een snelheidsovertreding wordt beboet of een veelpleger wordt aangehouden, het levert allemaal een bepaalde output op. Zoals eerder is behandeld is het systeem van prestatiemeting ook grotendeels georganiseerd op de output. De preventieve activiteiten hebben geen duidelijke output, het heeft geen duidelijk tastbaar resultaat. Één van de respondenten laat dit zien aan de hand van een voorbeeld. *"Een simpel voorbeeld; een agent komt iemand tegen met een kapot fietslicht, terwijl het donker is, wat doe je dan? Schrijf je die bekeuring uit? Of adviseer je de fietser om naar de fietsmaker te gaan het licht te laten maken en de dag daarna op het bureau komt laten zien. Dan heb je een activiteit verricht waar geen geregistreerde output uitkomt. Maar het is wel een preventieve taak met een verwachting van een bepaald gevolg."* Dit is een typisch voorbeeld van een preventieve activiteit waarin het moeilijk is om de echte output te vinden. Dit voorbeeld laat zien dat het verondersteld effect van de actie die de agent wil ondernemen outcome oplevert. Immers, de agent weet door de reparatie van het fietslicht de persoon veilig over straat fietst. Een boete levert kwantitatief een output op, en is ook terug te zien in het systeem van prestatiemeting, het zegt echter niets over de mogelijke outcome.

De preventieve activiteiten concentreren zich vaak op 'de voorkant' van het probleem. Dit houdt in dat de politie en haar partners proberen op te treden voordat de situatie escaleert, het zogenaamde 'voorkomen'. De preventieve activiteiten vinden dus plaats voordat er strafbare feiten gebeuren en dit betekent dat de uitkomst van deze activiteiten dus ook niet te zien is het aantal aangeleverde OM-verdachten of een toename van de standhoudingen. Het ontbreken van een duidelijke output is één van de bemoeilijkende factoren omtrent preventiemeting. De politieorganisatie is wel zeer outputgericht georganiseerd. Het huidige systeem van prestatiemeting zit zeer sterk op de output. Het vergt dus een zeer grote verandering van het huidige systeem van prestatiemeting om meer ingericht te worden op preventieve activiteiten. De outputsturing zal gedeeltelijk losgelaten moeten worden, simpelweg omdat de output van preventieve activiteiten moeilijk aantoonbaar is. Er moet onderzocht worden of er meer kwalitatieve manieren van meting en sturing op prestaties mogelijk zijn.

ONTBREKEN VAN CAUSALITEIT

Een andere bemoeilijkende factor bij de preventiemeting is het ontbreken van een causale relatie. Dit komt mede door de vaak afwezige output van de preventieve activiteiten. Als er projecten op het

gebied van preventie worden gedaan is het niet altijd mogelijk om een betrouwbaar resultaat te krijgen. Een leidinggevende binnen Politie Haaglanden bevestigt dit door het resultaat van de Witte-voetjes-Actie te bespreken. Deze actie was gericht om de inwoners van verschillende wijken in de regio Haaglanden bewust te maken van inbrekers. *“Maar zo’n actie die misschien wel een heleboel mee voorkomt en mensen ook tevreden mee maakt, hoe maak je dat inzichtelijk? Je kan alleen zeggen dat je een bepaalde input erin hebt gedaan en we verwachten dat het deze outcome oplevert, namelijk de toename van het veiligheidsgevoel van mensen. Maar we weten niet of we de causaliteit tussen die witte voetjes en die manuren, of dat nou daadwerkelijk leidt tot een daling van inbraken bijvoorbeeld”* Een ander voorbeeld speelt zich af op bij een ander bureau waar een sterke toename is van het aantal meldingen binnen een bepaalde wijk. De verantwoordelijke Chef Handhaving zegt daarover: *“Straat X benoemt als hotspot. En de collega’s meegegeven dat als ze geen andere opdracht hebben dat ze daar moeten zijn. Dus ga maar een autocontrole doen, of fietscontrole, maar je doet het allemaal in het gebied van straat X. Omdat je daar het blauw wilt hebben. Als je dat doet, zie je absoluut een teruggaande lijn in het aantal auto-inbraken. Daadwerkelijk kunnen zeggen dat je ‘m daaraan kan linken. Dat is een hele lastige. Het kan ook net zijn dat we de goede boef hebben gevangen en dat het daarna een stuk rustiger is. Daar zitten wij ook altijd een beetje mee te stoeien. Waar zit nou dat causale verband in onze aanwezigheid en zeg maar de teruggang van die auto-inbraken”*

Wat duidelijk naar voren komt in beide gevallen is dat er wel degelijk een verondersteld effect ten grondslag ligt aan de werkzaamheden. Alleen is het zeer moeilijk aan te tonen of dit gehaald is. Het sluit grotendeels aan de vorige paragraaf. Bij zowel repressieve als preventieve activiteiten is er sprake van input (manuren) en throughput (werkprocessen). Ook is er bij beide activiteiten sprake van een bepaalde outcome; deze concentreert zich vaak op een toename van het veiligheidsgevoel van de burger, toename van het vertrouwen in de politie of de tevredenheid van het laatste politiecontact. Doordat er net is vastgesteld dat er de output bij preventieve activiteiten moeilijk te herkennen is en daarom moeilijk zichtbaar is te maken, kan er weinig of geen invulling gegeven worden aan de output van de preventieve activiteiten. Dit zorgt ervoor dat er wel een verondersteld effect is in de vorm van de outcome, maar dat het ‘vakje’ van de output vaak leeg blijft. Hierdoor kan er niet gezegd worden dat de combinatie van input en throughput heeft geleid tot de outcome. De causale relatie is niet aanwezig, doordat er geen duidelijk outputcijfer aangeleverd kan worden. *“Dat is dus een beetje de complexiteit van ons werk, er zijn zoveel factoren die beïnvloeden of een wijk gevoelig is voor vernielingen “* Deze Chef Handhaving laat zien dat het, door de afwezigheid van de output, onzeker is of de activiteiten van de politie wel hebben geleid tot de outcome. Of zijn er andere factoren die daaraan bijgedragen hebben? Een Chef Wijkzorg van een ander bureau heeft

dezelfde ervaring: *“Nu is het voor mij nog steeds van; welke preventieve activiteiten hebben bijgedragen dat dit cijfer omlaag gaat. Terwijl er meerdere dingen tegelijk plaatsvinden, en dat vind ik het lastige daarvan. Is het de surveillance die de doorslag gaf, of was het de voorlichtingscampagne, of was het iets totaal anders?”* Het zorgt er voor dat het zeer moeilijk voor de politiekorpsen is om de preventieve activiteiten zichtbaar te kunnen maken. Er is geen zekerheid of het resultaat of de outcome gerealiseerd is door het optreden van de politie. Demografische kenmerken, economische kenmerken of zelfs de invloed van het weer kunnen een belangrijke factor zijn in de totstandkoming van de outcome.

Naast het feit dat de causale relatie moeilijk te leggen is er bij preventieve activiteiten ook sprake van het zogenaamde verdringingseffect. *“Wat je dus niet weet is het verdringingseffect. Want wat je dus ook zou moeten monitoren is, je hebt gemiddeld 15 woninginbraken in dit werkgebied, en als je nog steeds 15 inbraken in het werkgebied hebt is er in feite niets veranderd. Alleen voor de mensen die daar wonen wel.”* Met het verdringingseffect wordt bedoeld dat er wel preventief ingezet kan worden op een bepaalde wijk met een daling van het aantal inbraken tot gevolg, maar als er in de wijk ernaast hetzelfde aantal inbraken plaats vindt, ben je niet bezig om het probleem op te lossen, maar meer om het probleem te verplaatsen. *“Dus op het moment dat ik daar ben als politie dan gebeurt het niet, dan gaan ze ergens anders naartoe. Direct vindt die verdringing plaats. De preventie werkt daar op dat moment. Vervolgens moet ik mijn capaciteit wel weer versnipperen om het verdringingseffect weer in m'n eigen wijk te bestrijden”.* Het verdringingseffect is een andere bemoeilijkende factor. Door het inzetten op preventieve activiteiten kan de politie ervoor zorgen dat een bepaalde wijk minder aantrekkelijk wordt voor woninginbrekers; als de cijfers van woninginbraken in die wijk afnemen is dat een teken van een geslaagde inzet van de politie. Is er echter in de naastgelegen wijk sprake van een plotselinge stijging van het aantal woninginbraken, komt deze prestatie van de politie in ander daglicht te staan. Het verdringingseffect toont slechts een verplaatsing van het probleem in plaats van een oplossing.

De afwezigheid van een causale relatie tussen de preventieve activiteiten van de politie en de outcome en de aanwezigheid van het verdringingseffect zorgen ervoor dat de preventieve activiteiten van de politie moeilijker inzichtelijk zijn te maken dan de repressieve activiteiten.

PARTNERSCHAPPEN & KERNTAKEN

Zoals duidelijk is geworden, worden veel preventieve activiteiten uitgevoerd door de politie in samenwerking met andere partijen. De politie begeeft zich hierdoor in veel meer netwerken en voert ook veel werkzaamheden uit met verschillende partners. Dit vergt ook een nieuwe manier van

werken voor de politieagent. Dit is momenteel één van de grotere uitdagingen van de politie; *“...de lastigheid is dat je natuurlijk als politie vertakt bent. Dus je bent ook verbonden met allerlei maatschappelijke partners en vertakkingen. Los van de eigen organisatievraagstukken heb je dus ook te maken met dat soort vertakkingvraagstukken.”*

Die zogenaamde vertakking van de werkzaamheden van de politie zorgt ervoor dat de politie niet meer al haar taken alleen uitvoert. Door een toename van het aantal netwerken waarin de politie actief is en de verschillende partnerschappen en samenwerkingsverbanden die omtrent het thema preventie worden aangegaan, zien de werkzaamheden van de politie er ook anders uit. Naast het feit dat er vertakking ontstaat door de verschillende partners, is het ook nog eens zo dat er verschillende financieringsstromen worden gebruikt. Door het samenwerken met partners zoals woningcorporaties, middelbare scholen, gemeente en openbaar vervoerbedrijven is het lastig voor de politie om ‘haar punt van de taart’ te laten zien. Welke werkzaamheden van de politie hebben bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat. Met andere woorden; hoe toon je als politieorganisatie je effectiviteit in een netwerk? Dit is een zeer bemoeilijkende factor voor de politie. De prestaties die geleverd worden zijn niet meer van één organisatie, veel van de werkzaamheden worden tegenwoordig uitgevoerd in netwerken. Het aantonen van de effectiviteit van netwerken is zeer lastig. Het moet niet onmogelijk zijn om aan te tonen voor welke activiteiten binnen het netwerk de verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Daarnaast speelt ook de financiering van de verschillende partners in het netwerk een belangrijke rol. Sommige partners ontvangen financiering van de gemeente, terwijl de politie gefinancierd wordt vanuit het ministerie. Verschillende geldstromen betekent dat er op verschillende manieren aan verschillende partijen verantwoording afgelegd moet worden. Er wordt tijd en geld geïnvesteerd in de netwerken, maar het blijkt dus lastig om de effectiviteit van deze netwerken aan te tonen.

DEELCONCLUSIE; PREVENTIEMETING IN CIJFERS IS MOEILIK

Er kan geconcludeerd worden dat preventiemeting bij de politie een aantal effecten veroorzaakt waar rekening mee gehouden dient te worden. Allereerst leveren preventieve activiteiten geen duidelijk tastbaar en af te bakenen output op. De output ligt in het voorkomen van strafbare feiten of crimineel gedrag, het vraagstuk is om inzichtelijk te maken wat voorkomen wordt. Daarbij speelt een afwezigheid van causaliteit en de aanwezigheid van het verdringingseffect een belangrijke rol. Preventie werkzaamheden worden veelal uitgevoerd in samenwerking met partners; het is een opgave om de effectiviteit van netwerken aan te tonen. Met andere woorden, het is lastig om het aandeel van de politie in de werkzaamheden van het netwerk zichtbaar en inzichtelijk te maken.

Preventiemeting is dus moeilijk in te passen in het huidige systeem van prestatiemeting. Het huidige systeem is teveel op de output van de activiteiten van de politie gericht, in het speciaal op de repressieve activiteiten. De output is de bemoeilijkende factor in het inzichtelijk krijgen van de preventieve activiteiten. Als deze bevinding gespiegeld wordt aan het theoretisch kader is het mogelijk dat er strategisch gedrag op kan spelen binnen een systeem van prestatiemeting. Onbetrouwbare cijfers werken deze perverse effecten alleen maar in de hand. In een ander systeem van prestatiemeting waarbij er meer aandacht zou zijn voor een kwalitatieve manier van sturing op prestaties zouden de preventieve activiteiten wellicht meer inzichtelijk gemaakt kunnen worden.

7.2 Preventiemeting en de politieorganisatie

In de vorige paragraaf werden de beperkingen van meer sturing op preventieve activiteiten behandeld. Naast de beperkingen om de preventieve activiteiten inzichtelijk te maken, zou de sturing op deze activiteiten ook gevolgen kunnen hebben voor de politieorganisatie. Het primaat van prestatiemeting ligt momenteel nog op de repressieve activiteiten, met tot gevolg een repressief ingestelde organisatie. Meer sturing op preventie kan dus ook betekenen dat de organisatie hier meer op ingericht moet worden. Meer sturing op preventie is dan ook gewenst, omdat veel werkzaamheden van de politie in partnerschappen plaatsvinden. De preventieve activiteiten zal de politieorganisatie veel opleveren in de vorm van informatie en capaciteit. Daarnaast zal de politieorganisatie ook moeten veranderen om niet te zorgen dat er sprake is van een ongelijke werkverdeling en verkeerde verwachtingen van partners en de samenleving. Beide onderwerpen zullen nader worden toegelicht in deze paragraaf.

MEER INFORMATIE EN MEER CAPACITEIT

De preventieve activiteiten van de politie worden gedeeltelijk uitgevoerd in een netwerk van verschillende partners. Enerzijds zorgt het samenwerken met de verschillende partners er voor dat de politie veel meer informatie verzamelt. Dit heeft te maken met het gegeven dat de activiteiten met meerdere partners uitgevoerd worden, en dus met meerdere oren en ogen. De capaciteit van de politie neemt dus toe, hiermee kan de slagkracht van de politie vergroot worden. Een chef binnen politie Haaglanden verwoordt dit als volgt: *“Je weet ook dat we problemen hebben op woninginbraken overvallen en straatroven. En de vijver waar we in vissen is zo groot en zo diep dat we op heel veel fronten capaciteit te kort komen. Als er dan partijen zich gaan mobiliseren en werkzaamheden gaan doen die je niet expliciet zelf hoeft te doen is dat winst. En we zijn toch heel sterk bezig met burgerparticipatie om ook die burger te vertellen dat die zelf een bijdrage kan*

leveren. En in het verleden was het zo dat als het over veiligheid ging, was het voor de politie.” Deze respondent beschrijft een verschuiving in het denken over veiligheid. Waar voorheen de politie werd gezien als eindverantwoordelijke voor de veiligheid in de stad, provincie of het land is veiligheid een meer integraal begrip geworden en zijn er meerdere partners actief in het speelveld. Daarbij wordt ook het belang van de netwerken onderstreept; een instrument als burgerparticipatie wordt de afgelopen jaren bewust aangegrepen door de politie om aan meer informatie te komen. Naast een toename van de informatie voor de politie, levert het ook een goed contactmoment met de burger op. Dit kan altijd meewerken in het vertrouwen van de burger in de politie, en heeft eventueel ook uitwerking op de subjectieve veiligheidsgevoelens.

Het werken in netwerken betekent dat een verandering in de opstelling van de politieorganisatie. Dit vergt van de politie dus ook meer vaardigheden om samen te werken met de anderen. Over de samenwerking zijn verschillende respondenten het eens: *“Ik vind de samenwerking goed hier, we doen de dingen in gezamenlijkheid. Maar dat is ook een taak van chef wijkzorg, om daar weer het verband te leggen tussen de gemeenten en de activiteiten van de politie. En daar weer creatief mee omgaan, je kan ook preventieve activiteiten doen met een buurtinterventieteam erbij. [...] Je hoeft niet overal 20 agenten in te pompen om een folder uit te delen, ik noem maar wat. Je moet toch de wegen kunnen vinden en creatief zijn.”* De politieorganisatie moet door het samenwerken met partners op het gebied van preventie haar werkzaamheden ook op een andere manier inrichten. Samenwerken betekent niet dat de politie alles alleen uitvoert, het vergt dus meer creativiteit om de wegen te vinden tot samenwerking. Daarbij is het zo dat door de samenwerking de politie minder capaciteit in hoeft te zetten om toch een geslaagd resultaat te bereiken.

Het spectrum aan partners rondom de preventieve activiteiten is sterk gegroeid. De politie speelt in deze samenwerking een belangrijke rol maar is feitelijk geen eindverantwoordelijke, zegt ook deze respondent: *“...we zijn daar niet alleen voor verantwoordelijk. Dus je probeert andere partijen ook medeverantwoordelijk te maken en zo capaciteitswinst behalen omdat zij zich ook inzetten. En ze zich realiseren dat ze zelf ook die bijdrage kunnen leveren en meer bewust worden van wat er in hun eigen woon- en werkomgeving gebeurt. Dat is van die perceptie met die burger die kan daardoor verbeterd worden. Wat er ook door verbeterd kan worden is dat door de investeringen die ze doen om een wijk veiliger en leefbaarder te maken om sneller te reageren als er toch een inbreuk wordt gemaakt op de veiligheid en leefbaarheid in de wijk.”* In die samenwerking gaat het er voor de politie dus ook om het creëren van verantwoordelijkheid voor de veiligheid en leefbaarheid in de wijken, zowel voor burgers als andere partners. De samenwerkingsverbanden die de politie aangaat met andere partners om preventieve activiteiten uit te voeren leveren dus meer informatie op en de werkzaamheden worden met meer capaciteit uitgevoerd.

ONGELIJKE VERDELING EN SCHEVE VERWACHTINGEN

De samenwerking met partners levert dan meer informatie op en wordt uitgevoerd met meer capaciteit, de samenwerkingsverbanden leveren ook een aantal ontwikkelpunten op. Het eerste ontwikkelpunt heeft te maken met de werkverdeling binnen de samenwerkingsverbanden. *“Wie pakt z’n rol op. Dan zie je vaak als politie dat is eigenlijk een beetje, van oudsher, dat de politie dan de aanjager moet zijn.”* Deze respondent geeft aan dat politie binnen het samenwerkingsverband nog steeds de partij is die het voortouw neemt. Terwijl die rol binnen de samenwerkingsverbanden en op het gebied van preventie eigenlijk gepakt moet worden door de desbetreffende gemeente. Het mes snijdt aan twee kanten, maakt een andere respondent duidelijk: *“En wat je ook ziet bij partners, ja de politie is toch meer een doener. Van nou, dat is ook gelijk de valkuil, dat de politie voorop wil lopen.”* De politie is van oudsher een organisatie die de handen uit de mouwen steekt en aan het werk gaat. Het vergt andere vaardigheden van de agenten bij de politie als er samengewerkt wordt met partners. De mentaliteit van de politieagenten is niet altijd ingesteld op het samenwerken met andere partners. Daarnaast kunnen de ketenpartners ook niet altijd goed omgaan met de taken die uitgevoerd moeten worden. *“Ja die is er duidelijk en ehm wat je ziet is dat de ketenpartners soms wel weten van oh ja dat is ons pakkie aan. Maar in de uitvoering dat is het toch van: hoe moet dat nu dan in verder. Daar kan de politie natuurlijk goed in adviseren. Ja daar loop je dan wel tegenaan”.* Het wordt duidelijk dat er in de uitvoering van de werkzaamheden vaak nog gekeken wordt naar de politie. Het kan zo zijn dat het ook de verwachting is van zowel partners als inwoners van wijken dat de politie verantwoordelijk is voor de preventie. Dat in combinatie met een politie die een ‘hands-on-mentaliteit’ heeft kan ervoor zorgen dat het werken met partners niet altijd optimaal verloopt.

PREVENTIEMETING IS MOGELIJK, MAAR KOST TIJD

Meer sturing op preventie heeft effect op de politieorganisatie. Het complexe karakter van de preventieve activiteiten, die moeilijk inzichtelijk zijn te maken, zorgt voor een aantal beperkingen van sturing op deze werkzaamheden van de politie. De beperking uitent zicht in het gegeven dat er een moeilijke output is te vinden van de preventieve activiteiten en door een afwezigheid van een causaal verband en de aanwezigheid van het verdringingseffect. Met andere woorden; er zijn vele factoren die meespelen rondom de preventieve activiteiten. Het vergt veel creativiteit van de politieorganisatie om in dit complexe speelveld van de preventieve activiteiten de lijnen uit te zetten om op een gedegen manier de preventieve activiteiten inzichtelijk te maken.

Meer prestatiebesturing op preventieve activiteiten zal op langere termijn beter vormgegeven kunnen worden. Voor nu is het belangrijk om inzichtelijk te krijgen wat de verhouding is tussen repressieve activiteiten en preventieve activiteiten, hoe de preventieve activiteiten worden vormgegeven en op wat voor het resultaat van deze activiteiten gebruikt kan worden door de politieorganisatie.

Als deze bevindingen gekoppeld worden aan het theoretisch kader is te zien dat prestatiebesturing problematisch is. De producten zijn meervoudig en worden in coproductie uitgevoerd. Daarnaast is de causaliteit onbekend en is de bestuurlijke en politieke wereld van de politieorganisaties dynamisch.

Prestatiemeting mogelijk	Prestatiemeting problematisch
Producten zijn enkelvoudig	Producten zijn meervoudig
Organisatie is product georiënteerd	Organisatie is proces georiënteerd
Autonome productie	Coproductie; producten komen tot stand in samenwerking met anderen
Producten staan op zichzelf	Producten zijn vervlochten
Causaliteiten zijn bekend	Causaliteiten zijn onbekend
Uniforme producten	Variëteit aan producten
Kwaliteit in prestatie-indicatoren te definiëren	Kwaliteit niet in prestatie-indicatoren te definiëren
Omgeving is stabiel	Omgeving is dynamisch

Hoofdstuk 8 Conclusie

Preventiemeting bij de politie; een tegenstelling op het eerste gezicht. Immers, hoe maak je inzichtelijk wat je voorkomt? In dit exploratieve onderzoek is een eerste verkenning uitgevoerd omtrent dit thema. Gemotiveerd door signalen van Politie Haaglanden waaruit bleek dat dit een actueel thema was binnen het korps, is er geprobeerd om door middel van interviews te onderzoeken waar de mogelijkheden lagen om de preventieve activiteiten van de politie meer terug te laten komen in de prestatiesturing die op de politie wordt toegepast.

De politie voert haar werkzaamheden uit in een complexe en dynamische omgeving, typerend voor de omgeving van publieke organisaties. Een omgeving waarin zowel nationale als regionale politiek een belangrijke rol spelen. Het speelveld wordt aangevuld met een samenleving bestaande uit burgers, belangenverenigingen, bedrijven en andere organisaties die betrokken zijn bij de werkzaamheden van de politie. De sturing op prestaties bij de politie is het afgelopen decennium hoofdzakelijk gericht geweest op de resultaten van de werkzaamheden van de politie. Binnen de overheid won bedrijfsmatige managementbenadering van publiek management aan populariteit en kwamen er systemen van prestatiemeting, gevoed door targets, cijfers en indicatoren waar de politie aan moest voldoen. De repressieve activiteiten van de politie lenen zich er voor om uitgedrukt te worden in de vorm van cijfers, de resultaten van de preventieve activiteiten echter niet. De afwezigheid van preventieve activiteiten binnen het systeem van prestatiemeting zorgen ervoor dat hier dus ook niet op gestuurd kan worden. Dit heeft geleid tot het opstellen van de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze kan via prestatiemeting bij de politie (meer) op preventie gestuurd worden en wat zijn de effecten daarvan op het politiewerk?

Deze hoofdvraag is onderzocht door middel van theorie en empirie. In de theoretische deelvragen is er gebruikt gemaakt van verschillende beschikbare theorieën op het gebied van prestatiemeting en sturing op prestaties (o.a. de Bruijn, 2006; van Thiel & van Sluijs, 2003; van Thiel, 2003; van Thiel & Leeuw; 2003; Noordergraaf, 2008). Een belangrijk onderdeel van het onderzoek was het uitkristalliseren van het begrip 'preventie'; wat is preventie precies, en op wat voor manier geeft Politie Haaglanden invulling aan deze preventieve activiteiten? Theoretisch is gebruik gemaakt van verschillende inzichten over het thema preventie (Gilling, 1997; Freeman, 1992; Billis, 1982, Brantingham). Hierdoor werd duidelijk dat het thema 'preventie' zeer ambigu is; er is geen

eenduidige definitie en er is geen eenduidige theorie over de precieze bijdrage van preventieve activiteiten aan de maatschappelijke veiligheid.

Alvorens antwoord gegeven wordt op de bovenstaande hoofdvraag van dit onderzoek zullen eerst de belangrijkste bevindingen van de deelvragen behandeld worden. Na de behandeling van de bevindingen wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Hierna wordt aandacht gegeven aan de toegevoegde waarde van dit onderzoek. Eerst voor de politieorganisatie, vervolgens voor de discipline Publiek Management. Dit hoofdstuk sluit af met aanbevelingen voor verder onderzoek en een blik in de toekomst van preventiemeting.

8.1 Preventiemeting onderzocht

In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek beschreven. Deze zijn opgesteld aan de hand van de deelconclusies van de deelvragen.

PRESTATIESTURING BIJ DE POLITIE; OUTPUTGERICHT OP REPRESSIEVE ACTIVITEITEN

Een opmerkelijke uitkomst van de verschillende gesprekken die gevoerd zijn met medewerkers van Politie Haaglanden is de afwezigheid van onderscheid tussen prestatiemeting en prestatiesturing. Binnen de gevoerde interviews was het niet mogelijk om het verschil tussen deze twee begrippen naar voren te krijgen. De prestatiemeting vindt plaats door middel van een systeem van prestatiemeting. Prestatiesturing vindt minimaal plaats, de meting van de prestaties van de politie staan centraal en wordt door de respondenten als sturing gezien.

Het systeem van prestatiemeting bij Politie Haaglanden is kwantitatief van aard en is gericht op de repressieve activiteiten van de politie. De preventieve activiteiten komen niet aan bod in het systeem van prestatiemeting. Binnen het systeem wordt gebruik gemaakt van de korpsprioriteiten. Rond deze vastgestelde prioriteiten worden bepaalde targets gesteld die terug te vinden zijn in de maandrapportages en stuurrapportages die de verschillende bureaus periodiek moeten aanleveren. Door middel van smileys wordt aangegeven of de bureaus van Politie Haaglanden hun doelstellingen per indicator hebben gehaald. Op deze manier ontstaat er een ranking binnen het korps, puur op basis van de cijfers die ingeklopt zijn in het systeem van prestatiemeting.

Er wordt dus niet op preventieve activiteiten gestuurd binnen de politieorganisatie. Dit contrasteert sterk met de wens die vanuit de politiek is uitgesproken om meer in te zetten op het verbeteren van de veiligheid en het vertrouwen van de burger in de politie. Als de politie aan deze doelstellingen wil voldoen, zullen de doelstellingen van het systeem van prestatiemeting niet behaald worden. Dit zorgt

ervoor dat de politie zich in een uiterst ongemakkelijke spagaat bevindt. Enerzijds verwacht de politiek namelijk dat er meer outcomegericht gewerkt wordt; de doelstellingen rond veiligheid en vertrouwen. Anderzijds is het systeem van prestatiemeting nog steeds gericht op een kwantitatieve sturing op de output van repressieve activiteiten.

De sturing op preventie kent een aantal beperkingen; deze zullen hier aan bod komen. Allereerst is het zeer opvallend dat de definities van preventie zeer uiteenlopend zijn. De wetenschappers doen uitspraken over de toepasbaarheid van preventie door bijvoorbeeld politiekorpsen of de zorginstellingen. Zowel door de respondenten als uit de theorieën blijkt dat er geen eenduidige definitie van preventie te geven is. Dit komt ook tot uiting in de verschillende gesprekken die gevoerd zijn en de documentstudie die is verricht voor het onderzoek. Er bestaat geen protocol over preventie binnen de politie. Het uiteenlopende karakter van de preventieve activiteiten kwam ook aan bod in de gesprekken. Het thema werd door de respondenten vaak uitgelegd aan de hand van voorbeelden uit de dagelijkse praktijk. Preventieve activiteiten hebben enerzijds een voorlichtende kant; de samenleving wordt door middel van verschillende manieren van voorlichting bewust gemaakt van risico's in de samenleving. Hierbij valt te denken aan woninginbraken of straatroven. De activiteiten worden zowel door de politie alleen uitgevoerd, als in samenwerking met partners. Deze samenwerking kan in de vorm van burgerparticipatie zijn, maar ook met andere betrokken partners zoals Bureau Halt en verschillende wijkcentra of buurtvaders.

De sturing op preventie is zeer ingewikkeld omdat het onduidelijk is wat het resultaat is van de preventieve activiteiten. Het huidige systeem van prestatiemeting is gericht op de resultaten van de repressieve activiteiten. Er wordt in dit systeem dus zeer veel waarde gehecht aan cijfers die weergeven wat de repressieve activiteiten hebben opgeleverd. De bemoeilijkende factor bij de preventieve activiteiten is dat dit resultaat, in de vorm van output, niet meetbaar is. Hoe maak je meetbaar wat je voorkomt; dat is aantonen wat onzichtbaar is. Door de afwezigheid van de output ontstaat er ook een afwezigheid van een causaal verband. Er kan preventieve activiteiten wel een toename van de outcome zijn, maar het is niet aantoonbaar dat dit door het resultaat is van de preventieve activiteiten. Dit zorgt er voor dat de kwantitatieve manier van sturing op de resultaten preventieve activiteiten zeer lastig is.

PREVENTIEMETING; KWALITATIEF EN KWANTITATIEF

Om binnen het hierboven geschetste kader te komen tot aanbevelingen om te sturen op preventieve activiteiten binnen de politieorganisatie zijn kwalitatieve en kwantitatieve sturingsmogelijkheden onderzocht. De kwantitatieve manier van sturing kijkt sterk naar de cijfers van de prestaties van de preventieve activiteiten. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het model van systeemdenken waarbij

de input, throughput, output, outcome en leren en verbeteren centraal staan. De kwalitatieve manier van sturing kijkt naar andere manieren van sturing dan de cijfers. Binnen deze vorm van sturing is meer aandacht voor de betekenisgeving aan de resultaten van de verrichte activiteiten van de politie, en wordt gekeken naar communicatie en organisatiecultuur.

Bij de kwantitatieve manier van sturing op preventie activiteiten is het mogelijk om meer te sturen op de input en de throughput. Op deze manier kunnen de werkprocessen van preventieve activiteiten verduidelijkt worden en meer inzichtelijk worden gemaakt. Dit kan een deel van het ambigue karakter van de preventieve activiteiten wegnemen. Extra aandacht voor de input en de throughput kan er voor zorgen dat de best practices sneller worden herkend en ook gemakkelijker overgebracht kunnen worden op andere bureaus of politieregio's. Op deze manier kan er een efficiëntieslag plaatsvinden voor de werkprocessen van preventieve activiteiten.

De sturing op de output van preventieve activiteiten is een lastige opgave. Er is geen tastbaar resultaat van een preventieve activiteit. Daarbij speelt het verdringingseffect een grote rol; is het probleem opgelost of is het slechts verplaatst naar een andere wijk? Een grootschalige preventieve activiteit wordt opgezet voor het tegengaan van de woninginbraken in wijk A, met een sterke daling van het aantal woninginbraken tot gevolg. Op het eerste gezicht kan dit gezien worden als een preventieve activiteit met een positieve uitwerking. Als vervolgens blijkt dat in wijk B de woninginbraken sterk zijn gestegen, verandert de uitwerking van de preventieve activiteit. Een verdringingseffect is moeilijk door te voeren in een systeem van prestatiemeting, maar is een factor waar de politie rekening mee moet houden in de sturing op prestaties.

De sturing op outcome is mogelijk, maar de werkzaamheden van de politie zijn niet de enige factor die de outcome beïnvloedt. Andere omstandigheden zorgen ervoor dat bijvoorbeeld het subjectieve veiligheidsgevoel van de burger beïnvloed wordt. De objectieve veiligheid daarentegen zou voor de politie wel een reële maatstaf zijn; deze indicator moet een meer centrale rol gaan spelen in de sturing op prestaties. De objectieve veiligheid is niet diffuus en de prestaties van de politie kunnen gedeeltelijk afgelezen worden aan dit cijfer. Bij een afname van de criminaliteit kan dit gezien worden als een prestatie van de politie.

Bij de kwalitatieve manier van sturing worden de cijfers meer los gelaten. Er wordt gekeken welke aspecten binnen de organisatie verbeterd kunnen worden om te zorgen dat de preventieve activiteiten beter tot hun recht komen in het systeem van prestatiemeting. Communicatie speelt hier een zeer belangrijke rol. Intern moet de communicatie gericht zijn op het delen van kennis, op deze manier kan de ontstaande eilandencultuur worden doorbroken. Het systeem van prestatiemeting heeft er voor gezorgd dat er concurrentie is en dat er weinig kennis wordt gedeeld en samengewerkt

tussen de verschillende bureaus. Het is daarnaast van essentieel belang dat de politie zich meer gaat richten op haar rol als partner in het integrale veiligheidsbeleid. Een bemoeilijkende factor is dat de uitvoering van preventieve activiteiten veelal in netwerksamenwerking gebeurt; hierdoor zijn de inspanningen van de politie moeilijk inzichtelijk te maken. Gecombineerd met de afwezigheid van een tastbare output zorgt dit dat het inzichtelijk maken van de resultaten van de preventieve activiteiten lastig is. Voor de politie is het daarom belangrijk om in de interne communicatie, de communicatie richting de samenleving en de communicatie richting de politie transparant te zijn en successen uit te dragen. Op deze manier kan de politie laten zien wat voor rol zij speelt binnen bepaalde netwerkverbanden, wat voor projecten er worden opgezet en wat voor verondersteld effect deze projecten moeten hebben. Er moet dus ruimte komen voor de politie om meer betekenis te kunnen geven aan de preventieve werkzaamheden.

EFFECTEN; KOERSWIJZIGING

De effecten van meer sturing op preventieve activiteiten van de politie betekenen een koerswijziging voor de politieorganisatie. Meer sturing op preventie heeft niet alleen een verandering van het systeem van prestatiemeting tot gevolg, het raakt de fundamentele onderdelen van de organisatie. De politieorganisatie moet de opleiding meer gaan richten op het ontwikkelen van vaardigheden bij agenten voor preventieve activiteiten. De huidige agent is nog repressief ingesteld. Daarnaast zal de organisatie meer aandacht moeten besteden aan het werken in netwerksamenwerking.

De effecten van meer sturing op preventieve activiteiten kunnen ook teruggezien worden in de het vertrouwen van de burger in de politie. Als er meer geïnvesteerd kan worden in burgerparticipatie en meer burgers zich betrokken voelen voor hun aandeel in de preventie, kan dit meer 'goodwill' kweken voor de politie. Het imago en de beeldvorming omtrent de politie zou hierdoor een positieve wending kunnen krijgen.

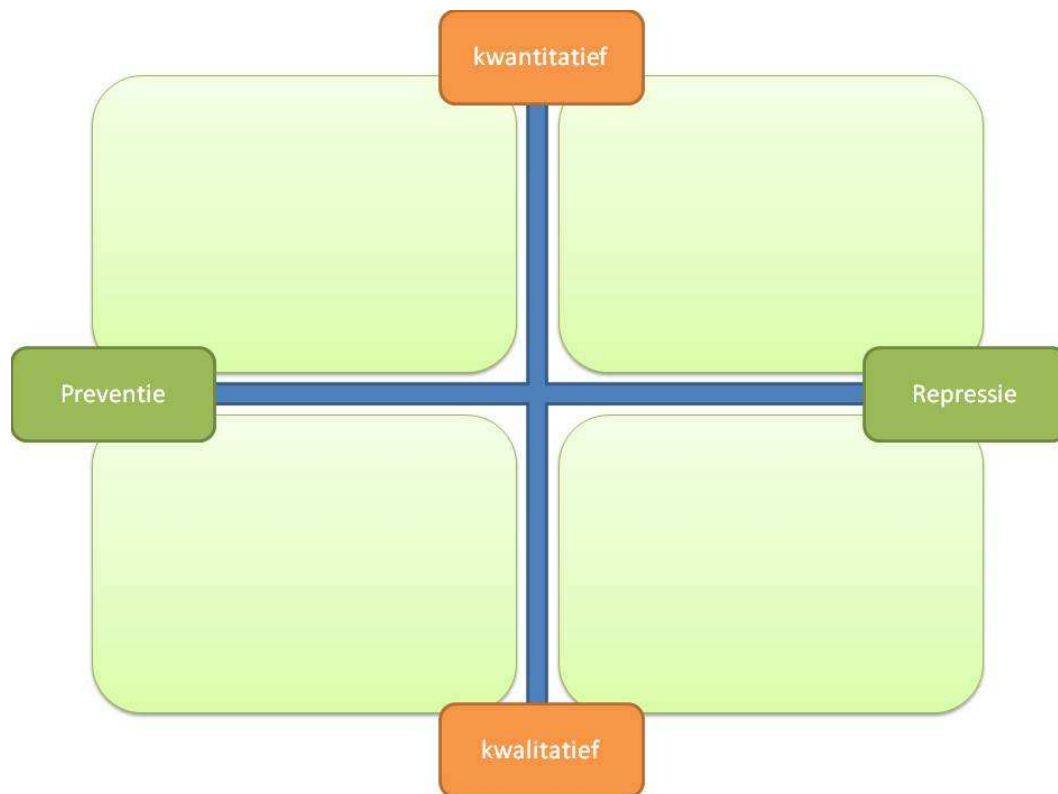
8.2 Een nieuwe manier van sturing bij de politie

Na de behandeling van de belangrijkste inzichten uit het onderzoek volgt de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek: *Op welke wijze kan via prestatiemeting bij de politie (meer) op preventie gestuurd worden en wat zijn de effecten daarvan op het politiewerk?* De beantwoording van deze vraag wordt in twee gedeeltes gedaan. Eerst wordt er gekeken naar de wijze waarop de politie via prestatiemeting meer op preventie kan sturen. Vervolgens wordt beantwoord wat voor effecten deze nieuwe manier van sturing kunnen hebben voor de politieorganisatie en het politiewerk.

Een belangrijke bevinding van het eerste gedeelte van de hoofdvraag was dat er momenteel binnen Politie Haaglanden niet gestuurd wordt op de preventieve activiteiten. Het systeem van prestatiemeting is kwantitatief ingericht op de repressieve activiteiten van de politie. Er wordt op dit moment op geen enkele manier aandacht gegeven aan de preventieve activiteiten via prestatiesturing. Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter wel dat binnen Politie Haaglanden volop aan preventieve activiteiten wordt gedaan. Daarbij wordt het duidelijk dat de respondenten allen het belang inzien van het inzichtelijk maken van de preventieve activiteiten. Het zou van grote toegevoegde waarde zijn voor het politiewerk, de organisatie, de politiek en het vertrouwen van de burger in de politie. Op deze manier ontstaat er namelijk een completer beeld over de werkzaamheden van de politie. Met andere woorden; de politie kan op dit moment de preventieve activiteiten niet inzichtelijk maken terwijl er veel tijd aan besteed wordt.

Er zijn verschillende redenen die het bemoeilijken om de preventieve activiteiten inzichtelijk te maken. Allereerst leveren de preventieve activiteiten geen duidelijk meetbare output op in de vorm van een resultaat. De afwezigheid van een output bevordert een causaliteitsvraagstuk waarbij het lastig is om aan te tonen wat de preventieve activiteiten hebben opgeleverd. Met andere woorden; er kan niet gezegd worden of de outcome beïnvloedt is door een preventieve activiteit of door andere oorzaken. Naast de afwezigheid van de output en het causaliteitsvraagstuk bemoeilijken de samenwerkingsverbanden waarin de politie preventieve activiteiten uitvoert ook de mogelijkheid tot prestatiemeting. Preventie is onderdeel geworden van integraal veiligheidsbeleid en wordt in samenwerking met partners uitgevoerd. De samenwerking zorgt ervoor dat het resultaat van de politie steeds minder inzichtelijk wordt.

Sturing op preventieve activiteiten vindt nu hoofdzakelijk kwantitatief op repressieve activiteiten. De nieuwe manier van sturing moet meer aandacht generen voor de preventieve activiteiten en dus een verschuiving naar links maken in het model. De sturing op preventieve activiteiten kan zowel op een kwalitatieve manier als een kwantitatieve manier worden ingezet. Kwalitatief door meer te sturing op communicatie, organisatie en cultuur om op deze manier een politiekorps te ontwikkelen waar een goede balans wordt ontwikkeld tussen preventieve en repressieve activiteiten. Daarnaast kan er ook kwantitatief ingezet worden op de preventieve activiteiten door middel van het systeemdenken. Hierbij moeten de preventieve activiteiten verder in kaart worden gebracht, door de input, throughput, output en outcome van de activiteiten te analyseren. Het uiteindelijk systeem van prestatiesturing dient dan meer in balans te zijn; een balans tussen kwantitatief en kwalitatieve sturing op preventieve en repressieve activiteiten.



Bij de inrichting van een nieuwe manier van sturing binnen Politie Haaglanden dient er rekening gehouden te worden met een aantal effecten die op kunnen treden voor de politieorganisatie en het politiewerk. Een systeem van prestatiemeting met meer aandacht voor preventieve activiteiten betekent een koerswijziging voor de politieorganisatie. De output van deze activiteiten is moeilijk meetbaar, en dus zal het lastig zijn om met 'harde cijfers' te komen. Er moet meer kwalitatief gestuurd worden, wat betekent dat de 'harde cijfers' losgelaten moeten worden en creatievere vormen van prestatiemeting gebruikt moeten worden. De politieorganisatie is nog niet volledig ingesteld op de preventieve activiteiten. Allereerst is dat terug te zien in het huidige systeem van prestatiemeting. Daarnaast is het ook terug te zien in het politiewerk; veel agenten zijn nog repressief ingesteld.

Wil de nieuwe manier van sturing binnen de politie dus slagen, zal er voldoende rekening gehouden moeten worden met de effecten die op kunnen treden. Het moet geen streven van de politie zijn om deze verandering op korte termijn door te voeren. Er moet een weldoordachte strategie liggen, gedragen door de medewerkers van Politie Haaglanden om dit lange termijn traject tot een succes te maken.

8.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek vormt een blik in de toekomst voor de politie. Zoals is vastgesteld maakt de organisatie momenteel een ontwikkeling door van meer kwantitatieve sturing op prestaties van repressieve activiteiten, naar een meer kwalitatieve sturing op de repressieve activiteiten. Dit onderzoek illustreert de sturing op de preventieve activiteiten. De stuurrapportages en de maandrapportages laten weinig ruimte voor indicatoren op het gebied van preventieve activiteiten. Het is zaak voor de politie om de mogelijkheden voor een systeem van prestatiemeting waarin de preventieve activiteiten een rol kunnen spelen te onderzoeken.

Allereerst dient bij de vormgeving van een nieuw systeem van prestatiemeting op voorhand de mogelijke perverse effecten onderzocht worden. Op deze manier kan duidelijk worden waar de perverse effecten kunnen optreden. Met een eenvoudig systeem van indicatoren die overeenkomen met de werkzaamheden die dagelijks worden uitgevoerd wordt al een deel van deze effecten weggenomen. De medewerkers van Politie Haaglanden moeten betrokken worden bij het opstellen van dit soort systemen; de nieuwe afspraken moeten gedragen worden door de medewerkers. Op dit moment is het niet aan te tonen welke perverse effecten op zullen treden, dit is pas van toepassing op het moment dat het systeem van prestatiemeting met meer aandacht voor preventieve activiteiten vormgegeven is.

De tweede aanbeveling concentreert zich op het systeem van prestatiemeting. Er kan via prestatiemeting meer op preventie worden gestuurd door aandacht te hebben voor eenvoud en balans. Hiermee wordt bedoeld dat de prestatiesturing overeen moet komen met de dagelijkse praktijk van de werkzaamheden van de politie. Hierbij moeten de preventieve activiteiten voldoende terugkomen in het systeem van prestatiesturing. Dit hoeft niet te betekenen dat het systeem van prestatiesturing volledig ingericht moet worden op preventieve activiteiten, in tegendeel. De politie voert nog steeds activiteiten uit die repressief van aard zijn. De balans tussen de preventieve en de repressieve activiteiten moet ook terug te zien zijn in het systeem van prestatiemeting en de sturing daarop. Het systeem moet simplistisch zijn, hiermee wordt bedoeld dat de indicatoren die gehanteerd worden, dichtbij de daadwerkelijke werkzaamheden staan. Hiermee wordt voorkomen dat de cijfers een schijnwerkelijkheid opwekken. De preventieve activiteiten moeten vooral 'inzichtelijk' gemaakt worden door middel van communicatie en de outcome. Positieve verhalen moeten gecreëerd en verspreid worden; tussen bureaus en korpsen, vanuit de politie richting de gemeentes en ministeries, en vooral vanuit de politie richting de samenleving. Op deze manier kan er meer begrip ontstaan voor de werkzaamheden die uitgevoerd worden in het kader van preventie. Daarnaast kan de kwalitatieve manier van sturing ook gebruikt worden om de prestaties weer te

geven van de politie. Het staat haaks op de huidige vorm van prestatiemeting, waarin toch vooral aandacht is voor sturing op cijfers.

Een voorbeeld van een simplistisch en eenvoudig systeem komt over uit Engeland. Daar werken politiekorpsen met slechts één indicator; het vertrouwen van de burger in de politie. Daar worden korpschefs ontslagen omdat het vertrouwen van de burger in het korps is afgenomen. Deze sturing kijkt puur naar de outcome van de werkzaamheden van de politie en biedt de politieorganisatie de vrijheid om te sturen op de activiteiten die belangrijk worden geacht in het licht van het vertrouwen van de burger.

Ten derde moet de nieuwe manier van sturing binnen de politie meer kwalitatief gericht zijn. Er moet meer aandacht komen voor de betekenisgeving van de cijfers. Op deze manier neemt de kans af voor het ontstaan van perverse effecten en wordt het verhaal achter de cijfers ook belangrijk. De lijn die momenteel is ingezet naar een meer kwalitatieve manier van prestatiemeting op de repressieve activiteiten moet ook plaatsvinden binnen de preventieve activiteiten. Deze verandering vergt niet alleen veel van de politieorganisatie, maar ook van de partners waarmee de politie samenwerkt. De verandering moet niet alleen doorgevoerd worden binnen de politie, maar ook binnen het ministerie moet er meer kwalitatief gestuurd worden op de politie. In de huidige vorm van prestatiemeting kunnen de cijfers niet altijd een goed beeld van de werkelijkheid geven, en ontstaat het risico dat de cijfers een schijnwerkelijkheid creëren.

Als laatste wordt aanbevolen om een stuurgroep in te richten bestaande uit een aantal medewerkers van de politie. Één iemand uit de korpsleiding, aangevuld met een tweetal bureauchefs en een Chef Wijkzorg, een Chef Handhaving en een politieagent. De directe partners van de politie moeten ook plaatsnemen in deze stuurgroep. Hierbij valt te denken aan een burgemeester en een medewerker van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De stuurgroep moet aangevuld worden met een aantal experts op het gebied van prestatiemeting in de publieke sector. Dit kunnen wetenschappers zijn, of een persoon die binnen een andere sector al succesvol op een kwalitatieve manier sturing geeft. De combinatie van ervaring en wetenschap moet ervoor zorgen dat er een nieuwe manier van sturing kan ontstaan waarin de balans tussen de repressieve en de preventieve activiteiten aanwezig is en de gehanteerde indicatoren 'dicht bij de werkvloer' staan en herkenbaar blijven voor iedereen in de organisatie. Het is essentieel voor deze belangrijke verandering binnen de politieorganisatie dat er draagvlak is en het nieuwe systeem werkbaar en begrijpbaar is voor iedereen.

8.4 Discussie

Dit onderzoek levert de eerste inzichten op over een nieuwe manier van sturing bij publieke organisaties. De kwalitatieve manier van sturing op de preventieve activiteiten bij de politie, behandelt een ingewikkelde casus. Er kan gesteld worden dat de strikte sturing op cijfers en resultaten niet alomvattend is, en niet altijd een goed beeld weergeeft van de prestaties van publieke organisaties. Dit dwingt de organisaties om te kijken naar andere manieren van sturing op prestaties waarin er een correct beeld wordt gegeven de prestaties en de situatie waarin de organisatie verkeert. 'Meten is weten' lijkt haar houdbaarheidsdatum in de publieke sector verloren te zijn. Er komt meer aandacht voor betekenisgeving aan de prestaties van publieke organisaties, het verhaal achter de cijfers wordt belangrijk. Het is een kentering in het denken over prestaties van publieke organisaties; hoe moeten de prestaties verantwoord worden zonder cijfers? Ik ben van mening dat de cijfers altijd zullen blijven bestaan, en bruikbaar zullen blijven. Er moet echter gezocht worden naar een evenwichtige manier van sturing, waarbij zowel kwantitatief als kwalitatief gestuurd kan worden.

Preventiemeting is een onderwerp wat al langer speelt binnen de politie, maar niet opgepakt en uitgewerkt wordt omdat er op voorhand veel scepsis bestaat over de slagingskans van een dergelijk systeem. Aan de andere kant zijn alle respondenten het eens dat er zeer veel aan preventieve activiteiten wordt gedaan en dat het uiterst opvallend is dat dit niet terugkomt in het systeem van prestatiemeting.

Preventiemeting is een instrument wat in de toekomst verder uitgewerkt gaat worden. Op dit moment is het nog te vroeg om het systeem te laten werken binnen de politiekorpsen. Er is geconstateerd dat er weinig ruimte is voor het 'verhaal achter de cijfers' en dat er geen preventieve activiteiten terugkomen in het systeem van prestatiemeting, maar de stap naar een systeem waarin de preventieve activiteiten centraal staan. Het is niet zomaar de invoering van een nieuwe systeem van sturing, het raakt de fundamenten van de organisatie. In het proces naar meer preventiemeting moet er ook aandacht geschonken worden aan de organisatiecultuur en de opleiding van de agenten. Het streven voor de politie moet zijn om op korte termijn een ontwikkeling binnen het politiekorps te realiseren naar een meer naar kwalitatieve sturing van de activiteiten. Op de lange termijn moet het streven zijn om te ontwikkelen naar een organisatie die stuurt op het voorkomen van strafbare feiten in de samenleving. De toekomst moet er op gericht zijn om inzichtelijk te maken wat door de politie voorkomen wordt; preventiemeting.

De ontwikkeling richting preventiemeting staat pas in haar kinderschoenen. De ontwikkeling van kwantitatieve sturing op repressieve activiteiten naar een meer kwalitatieve sturing op repressieve activiteiten heeft onder het Kabinet Rutte meer aandacht gekregen. Afschaffing van het bonnenquotum en meer ruimte voor zinvolle prestaties. De ontwikkeling richting meer prestatiesturing op preventieve activiteiten is nog niet in gang gezet. Het is dan ook onduidelijk en onzeker om te voorspellen wat er in de toekomst met dit onderwerp gaat gebeuren. De beperkingen van het meten van de preventieve activiteiten worden door de verschillende respondenten erkend.

Literatuur

LITERATUUR

Billis, D. (1981), *At risk of prevention*, in: *Journal of Social Policy*, vol. 10, nr. 3, pp. 367 - 279

Boin, R.A., E.J. van der Torre en P. 't Hart (2003). *Blauwe bazen*. Politie en Wetenschap

Brantingham, P. (1976), *A Conceptual Model of Prevention*, in: *Crime and Delinquency*, vol. 22, nr. 3, pp. 284 - 296

Brantingham, P. (2003), *Situational Crime Prevention as a Key Component in Embedded Crime Prevention*. In: *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 47, pp. 271 – 292

Bruijn, H. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Lemma

Bruijn, H. de (2002). Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren. *Bestuurswetenschappen*, 56(1), 139-157

Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E., Rosenthal, U., & Torre van der, E. (2007). *Politie; studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer

Freeman, R., *The idea of prevention; a critical review*, hoofdstuk in boek Scott, S.J., Williams, G.H., Plat, S.D., Thomas, H.A. (1992), Aldershot: Avebury

Gilling, D. (1997), *Crime prevention: Theory, Policy and Politics*, Ucl Pr Ltd

Hart, 't, H. Boeijs en J. Hox (2007). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom Onderwijs

Hermans, S., Ulrich R., (2007), *Logica van overheidssturing*, in: *Jaarboek 2007*, Andersson Elffers Felix

Hood, C. (1991), *A Public Management for all Seasons?* In: *Public Administration* vol. 69, pp. 3 - 19

Hoogenboom B., (2006), *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering van de Nederlandse Politie*. Politie & Wetenschap, Den Haag; Elsevier Overheid

Jochoms T., Laan, F. van der, Landman, W., Nijmeijer, P., Sey, A. (2006) , *Op prestaties gericht. Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag; Elsevier Overhe

Kickert, W.J.M. (1997). 'Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American 'managerialism'', in: *Public Administration*, volume 75, nr. 4, pp. 731-752

Meyer, M. W., & Gupta, V. (1994). The performance paradox. *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-369.

Meyer, M. W., & O'Shaughnessy, K. (1993). Organizational design and the performance paradox. In R. Swedberg (Ed.), *Explorations in economic sociology* (pp. 249-278). New York: Russell Sage Foundation.

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho

Osborne D., Gaebler T. (1992), *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley Publ. Co.

Pollit, C. & Bouckaert, G. (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Pres, Oxford

Tamerus J., Horsten E., Bogert E. van den, (2008), *Tegenhouden ontrafeld*, Amsterdam; Kluwer BV,

Terpstra, J. (2002), *Sturing van Politie en Politiewerk; een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*, Enschede: Politie & Wetenschap

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho

Thiel, S. van (2009), *Prestatiemeting in de publieke sector; 7 misvattingen*. In: *Overheidsmanagement*. Jaargang 2009, nr. 1, pp. 20 – 23

Thiel, S. van, Sluis, A. van (2003), *Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse Politie*.

Thiel, S. van, Leeuw, F. (2003), *De prestatieparadox in de publieke sector*, in: *Beleidswetenschap* jaargang 2003 nr. 2, pp. 123 - 143

Timmer J.,(2005), *Beheersing van gevaar; praktijkboek voor de opleiding van vuurwapendragenden en de toetsing van geweldstoepassing*, Lemma

Versteeg, P., Plas T. van der, Nieuwstraten (2009), *The Best of Three Worlds; effectiever politiewerk door een probleemgerichte aanpak van hot spots, hot crimes, hot shots en hot groups*. Politieacademie

WEBSITES

Website NOS, laatst geraadpleegd op 4 april 2011

<http://nos.nl/artikel/195933-opstelten-verbiedt-bonnenquota.html>

Algemene Website Politie

www.politie.nl, laatst geraadpleegd op 10 juli 2011

Website Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid

www.hetccv.nl, laatst geraadpleegd op 11 juli 2011

DOCUMENTEN:

Jaarverslag 2010, Politie Haaglanden

Korpsbeschrijving 2010, Politie Haaglanden

Nota Commissie Roethof, 1985

Rapport Tegenhouden Troef, (2003)

OVERIG:

Leiderschapstweedaagse Politie Haaglanden, december 2010, Universiteit Utrecht