

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond: “Een eind aan vrijblijvendheid?”



**“Een onderzoek naar de doorwerking en effecten
van het prestatiecontract tussen het politiekorps
Rotterdam-Rijnmond en de ministeries van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en
Justitie.”**

**Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit Sociale Wetenschappen
Opleiding Bestuurskunde**

Rotterdam, April 2005

**Afstudeerscriptie van M. J. S. Sinke
Studentnummer 191865
Scriptiebegeleider: Dr. A. van Sluis**

Voorwoord

Deze afstudeerscriptie is de afsluiting van mijn vierjarige studie bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam, studierichting publiek-private bedrijfsvoering. Na jaren van studeren is het nu tijd mijn kennis en kunde in de praktijk te gaan brengen.

Ik wil op deze plaats van de gelegenheid gebruik maken enkele mensen te bedanken. Dit betreft enkele personen in het bijzonder, maar daarnaast nog verscheidene mensen die ik dank verschuldigd ben, maar hier niet kan noemen. Allereerst een dankwoord richting leidinggevenden Lida Veringmeier en Anja Melis van de afdeling BBZ voor de mogelijkheid om stage te lopen bij het korps Rotterdam-Rijnmond. Verder collega's Yvonne Huizing en Herman ten Velde, voor alle hulp bij de scriptie en de dagelijkse bezigheden tijdens de stage en alle andere collega's voor hun hulp, steun en inspanningen. Ook dank aan verscheidene leidinggevenden en medewerkers van de districten Rotterdam-West, Rotterdam-Centrum, Oost, Feijenoord-Ridderster en De Eilanden voor de geboden rondleidingen, interviews en andere informatieverschaffing betreffende het korps en de eigen districten.

Verder voor de taalkundige en inhoudelijke ondersteuning een dankwoord richting mijn vader. In mijn nabije omgeving wil ik vooral mijn ouders en mijn vriend Toine bedanken voor de hulp en steun en het spreekwoordelijke 'duwtje in de rug'. Tot slot natuurlijk ook een dankbetuiging aan Sandra van Thiel, die de rol van tweede lezer heeft vervuld, en Arie van Sluis, mijn begeleider op de Erasmus Universiteit, aan de hand van wiens aanwijzingen mijn scriptie steeds meer inhoud en vorm kreeg. Tijdens het proces van het schrijven van de scriptie heeft hij mij gesteund en geholpen met advies en kritische noten.

Rotterdam, April 2005

Saskia Sinke

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Probleemstelling	4
1.3 Politie onder druk	4
1.4 Prestatiecontacten voor politiekorpsen	5
1.5 Relevantie van het onderzoek	6
1.6 Theoretisch kader	6
1.7 Methoden van onderzoek	7
1.8 Leeswijzer	8
Hoofdstuk 2: Politie en veiligheid in Nederland	9
2.1 Politie in Nederland	9
2.2 Partners in veiligheid	13
2.3 Prestatiesturing en resultaatafspraken voor de Nederlandse politie	14
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader	20
3.1 Principaal-agent theorie	20
3.2 Street-level bureaucracy	21
3.3 De dilemma's en problemen van prestatiemeting	23
3.4 Sturingsproblemen voor politiekorpsen	27
Hoofdstuk 4: Casus Rotterdam-Rijnmond	31
4.1 Politiekorps Rotterdam-Rijnmond	31
4.2 Beleid en prioriteiten van het korps	31
4.3 Informatiegestuurde politie	34
Hoofdstuk 5: Prestatiemeting in het korps Rotterdam-Rijnmond	36
5.1 Het doel van prestatiemeting	36
5.2 Werken met prestatiemeting	40
5.3 Betrokkenheid bij en acceptatie van de afspraken	43
5.4 Verantwoording afleggen over prestaties	46
5.5 Effecten van prestatiemeting	50
5.6 Toekomst van het korps: hoe verder en beter?	54
Hoofdstuk 6: Samenvatting, analyse, conclusies en aanbevelingen	59
6.1 Inleiding	59
6.2 Samenvatting van de empirische bevindingen	59
6.3 Analyse	63
6.4 Conclusies	69
6.5 Tot slot	71
6.6 Aanbevelingen	71
Geraadpleegde literatuur	73
Bijlagen	76
Bijlage 1: lijst van geïnterviewde personen	77
Bijlage 2: Politieregio: overzicht districten	78
Bijlage 3: Politieregio Rotterdam-Rijnmond	79
Bijlage 4: Organigram politieorganisatie Rotterdam-Rijnmond	80
Bijlage 5: Regionaal convenant Rotterdam-Rijnmond	81

Hoofdstuk 1

-Inleiding-

1.1 Aanleiding

Tijdens mijn stage bij politiekorps Rotterdam-Rijnmond ben ik in de gelegenheid geweest om de dynamiek en hectiek rondom politiebeleid op korpsniveau mee te maken en om de politiestructuur en -cultuur van dichtbij te leren kennen. Het korps kwam op mij over als een organisatie met een zware, brede taak, een organisatie die in de media regelmatig onder de loep wordt genomen en een organisatie die met een soms negatief imago kampt. Maar ook een organisatie met een gedreven leiding en hardwerkende medewerkers, alle met een passie voor de veiligheid.

Mijn aandacht werd getrokken door een actueel vraagstuk, namelijk de doorwerking van de resultaatafspraken uit het prestatiecontract binnen de verschillende districten van het korps en de meningen van verschillende typen medewerkers. Wat betekent dit prestatiecontract, getekend door de politieministers Remkes en Donner aan de ene kant en korpsbeheerder Opstelten van Rotterdam-Rijnmond aan de andere kant, voor het korps en zijn medewerkers? Hoe zijn de meningen tot nu toe verdeeld onder de medewerkers van het korps in de verschillende districten en hoe wordt er invulling aan gegeven? Wat zijn de effecten van het middel prestatiesturing in de regio en zijn dit positieve of juist negatieve ontwikkelingen? Wat zijn de gevolgen voor aansturing en verantwoording binnen het korps?

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het krijgen van inzicht in de ervaren effecten van het prestatiecontract en de doorwerking van het meten van prestaties binnen het korps Rotterdam-Rijnmond. De probleemstelling is als volgt geformuleerd;

Hoe wordt prestatiemeting binnen het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ervaren en welke effecten worden hierbij waargenomen?

Hieronder zijn onderzoeksvragen geformuleerd die moeten leiden tot de beantwoording van deze probleemstelling. De onderzoeksvragen moeten tijdens het onderzoek en bij het schrijven van de scriptie richting en houvast bieden:

- 1) Hoe heeft het korps Rotterdam-Rijnmond invulling gegeven aan het prestatiecontract en wat zijn de ervaringen met de doorwerking en de werkbaarheid van de afspraken tot nu toe?***
- 2) Welke onbedoelde effecten van prestatiemeting worden binnen het korps Rotterdam-Rijnmond signaleerd en welke mogelijke risico's en knelpunten zijn te benoemen?***
- 3) Wat heeft het korps tot op heden geleerd van het werken met prestatiemeting en wat zijn de lessen voor de toekomst?***

1.3 Politie onder druk

De afgelopen tien jaar is veel in de politie geïnvesteerd. De overheid vormt al jaren een enorme groeisector en zeker bij de politie liep het de laatste jaren

storm bij personeelszaken (Crooijmans, 2004). Het aantal agenten is de laatste jaren gegroeid en het aantal burgers per agent is omlaag gegaan van 390 in 1980 tot 320 in 2002, een daling van bijna 20 procent. In 2010 zal dit cijfer rond de 306 liggen, een verdere daling van 4 procent (BZK en Justitie, 2003). De recente groei in het aantal politieambtenaren komt voor een groot deel voor rekening van investeringen door het kabinet op de beleidsterreinen veiligheid en handhaving (BZK, 2003). De groei van het politiebudget lijkt echter niet tot opvallend betere resultaten te leiden.

Veel Nederlanders maken zich zorgen over hun veiligheid (SMVP, 2002). Meer dan driekwart van de Nederlanders geeft aan dat de overheid te weinig doet aan ordehandhaving (ibid: 53). De Politiemonitor Bevolking laat daarnaast zien dat de tevredenheid van burgers over het totale functioneren van de politie een dalende trend vertoont over de afgelopen tien jaar (PMB, 2003: 79). Burger en politici blijken ontevreden over de prestaties van de politie: de oplossingscijfers liggen schrikbarend laag; agenten vertoeven meer achter het bureau dan op straat en genieten geen gezag meer (kritiek uit recente rapporten van Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, 2002; de Algemene Rekenkamer, 2003; en het ministerie van BZK).

De politie staat daarom de laatste jaren onder druk. De verkiezingscampagnes en uitslagen van de afgelopen jaren maakten duidelijk dat de burger verwacht dat de politie en andere publieke organisaties hun zaakjes beter regelen en beter presteren. De korpsbeheerders van de politiekorpsen hebben aangekondigd dat zij hun korpschefs door middel van prestatiecontracten aan doelstellingen zullen binden. Als een korpschef 'drie keer zijn doelstellingen niet haalt, heeft hij wel een probleem,' zo waarschuwde LPF-staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voormalig korpschef Hessing ('korpschef die zijn doelstellingen niet haalt, heeft een probleem', Trouw, 30 december 2002, p.3).

1.4 Prestatiecontracten voor politiekorpsen

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie en de korpsbeheerders van de vijftienvier politieregio's en de KLPD hebben op 15 februari 2003 de beloofde landelijke afspraken ondertekend die waren gemaakt over te leveren politiestatistiek in de komende jaren. Soortgelijke vormen van resultaatafspraken en prestatiebesturing hebben de afgelopen jaren aan populariteit gewonnen in de publieke sector.

Niet iedereen, vooral in wetenschappelijke kringen, is echter even overtuigd van de 'heilzame werking' van prestatiebesturing en prestatievergelijking bij publieke uitvoeringsorganisaties, zowel in het algemeen (De Bruijn 2001; Van Thiel & Leeuw 2003) als bij politie in het bijzonder (Berenschot 2001; Ringeling 2002; CPB 2003). Toch vinden veel mensen het noodzakelijk dat overheidsorganisaties verantwoording afleggen over hun prestaties en de besteding van publieke gelden. Eerst toetsen en vervolgens afrekenen is zeker geen verkeerde ontwikkeling (Leeuw 1995), maar gebruik van prestatiebesturing en -sturing is niet zonder risico's (Van Thiel en Van Sluis, 2003).

Ondanks bovengenoemde onvrede bij burger en politiek zijn nog niet veel studies naar het prestatieniveau van de politie verricht. Dit komt in de praktijk neer op een gebrek aan informatie over de besteding van middelen door de regiokorpsen en uit zich in zorgen over de efficiëntie en effectiviteit van de politie. Een verbetering van de verantwoording en prestatieprikkels zou volgens velen een positieve ontwikkeling zijn. Prestatiecontracten voor regiokorpsen lijken inderdaad een aantrekkelijke manier om verantwoording en prestatieprikkels te versterken. Het prestatiecontract combineert namelijk de beleidsinstrumenten die de politieministers in handen hebben; het uitoefenen van toezicht en budgettering (Vollaard, 2003: 100).

Het prestatiecontract geeft een extra duwtje in de rug en is een motivering om te verbeteren. In het contract staat immers dat het betreffende korps een bepaalde

financiële beloning zal ontvangen wanneer een aantal kwantitatieve doelstellingen gehaald worden (Koning et al., 2004: 58). De beloning is voor de korpsen volgens Vollaard (2003: 14) vooral een compensatie voor de tijd en inspanning die ze in het evalueren van hun optreden en het motiveren van medewerkers hebben gestoken. Hij geeft daarbij ook aan dat de beloning kan worden gezien als een erkenning van de inspanningen van medewerkers die nodig zijn om de obstakels tegen verandering en de waan van de dag te doorbreken. Prestatiecontracten kunnen een organisatie op deze manier naar grotere hoogten duwen. Hier moet bij vermeld worden dat een juiste vormgeving en een adequate invulling van het prestatiecontract noodzakelijk zijn. Een prestatiecontract is vanzelfsprekend geen wondermiddel dat als vanzelf over een organisatie neerdaalt.

1.5 Relevantie van het onderzoek

Het lijkt mij van belang een 'populair' middel als prestatiecontract kritisch te bestuderen. Het is een trend, een dominante stroming, die is overgewaaid uit de private sector en uit andere overheidsinstanties, vooral uit de Angelsaksische landen. Er wordt daar een groot geloof gehecht aan resultaatgerichtheid en sturing op resultaat.

'Meten is weten' beweren sommigen. Harde, cijfermatige gegevens over resultaten is waar de samenleving naar verlangt en die bovendien nodig zijn om het politieke debat te voeden. Openheid over de besteding van publieke gelden en verantwoording hierover is een kostbaar goed. Het maakt kritisch debat mogelijk, waarin cruciale vragen aan de orde kunnen komen; "dit is wat we wilden bereiken, dit is geslaagd en dit is mislukt. Hoe komt dat en hoe kan het in de toekomst beter?" Het is belangrijk kritisch te zijn door te beseffen dat niet iedere trend uit de private sector een positieve impact op de publieke sector hoeft te hebben.

Opvallend is dat de laatste jaren een tegenstroming is ontstaan die het tegendeel van het bovenstaande beweert, namelijk dat met al die gerichtheid op cijfers juist een soort schijnwerkelijkheid van veiligheid wordt gecreëerd die volstrekt langs alle burgers heen gaat. Zij vinden het naïef te denken dat de werkelijkheid van burgers beïnvloed kan worden door meer plannen te maken en die ook nog eens op te tuigen met allerlei meetinstrumenten.

Ook van de kant van de burger en politici klinken bezwaren. Hoewel die bezwaren mogelijk voortkomen uit onwetendheid of angst, is het juist daarom van belang wetenschappelijk onderzoek te doen en gegevens te verzamelen die een beter onderbouwd oordeel mogelijk maken. Prestatiemeting is een instrument dat zich al op veel gebieden nuttig heeft getoond, maar dat op sommige gebieden minder goed in te passen blijkt. Het prestatiecontract voor politiekorpsen is reeds een feit, hoewel haar waarde in de praktijk nog bewezen zal moeten worden.

Met deze gedachten in het achterhoofd heb ik mij ingespannen om binnen het korps Rotterdam-Rijnmond inzicht te krijgen in de doorwerking van de resultaatafspraken en de eerste ervaringen hiermee op het niveau van korpsleiding, districtsleiding en beleids- en controllingstaf.

1.6 Theoretisch kader

De principaal-agent theorie is naar mijn idee een goed startpunt voor dit onderzoek omdat deze theorie zich bezig houdt met het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties tussen verschillende economische actoren (Hazeu, 2000: 80). De actoren in deze relatie betreffen aan de ene kant de opdrachtgevers, in dit geval de ministers van BZK en Justitie en aan de andere kant de opdrachtnemers, meer algemeen de politiekorpsen en meer specifiek in dit onderzoek politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Zij hebben met elkaar een contract afgesloten, een regionaal convenant, waarin prestatieafspraken staan die

door de politiekorpsen moeten worden nagekomen en waarin daarnaast bepaalde verplichtingen terugkomen voor de ministers.

Belangrijk in de relatie tussen deze partijen is dat er sprake is van onvolledige en ongelijk verdeelde informatie, gezegd wordt dat er informatie-asymmetrie bestaat. De beide politieministers weten niet goed wat voor prestaties ze kunnen en mogen verwachten van de politiekorpsen. De korpsen hebben een informatievoorsprong op de ministers en kunnen hier mogelijk misbruik van maken. Door een prestatiecontract af te sluiten hopen de ministers meer en betere informatie te krijgen van en over de politiekorpsen en proberen zij de korpsen door prestatiebeloning te motiveren tot verbeterde prestaties en verantwoording.

Street-level bureaucracy theorie richt zich op het functioneren van medewerkers van bepaalde taakorganisaties, zoals ook de politiekorpsen. De politie kan bij uitstek worden beschouwd als, zoals Lipsky (1980) het omschrijft, een street-level bureaucratie. De uitvoerende politiemedewerkers hebben veel direct contact met burgers en daarbij een relatief grote discretionaire ruimte, wat resulteert in veel eigen beslissingsmacht. Hoewel beleid en regelgeving formeel vaststaan, bepalen deze uitvoerende medewerkers, of street-level bureaucraten, in de praktijk hoe het beleid en functioneren van de organisatie gestalte krijgen. Met de introductie van het prestatiecontract vind ik het daarom interessant om te bezien hoe uitvoerende politiemedewerkers hier mee omgaan en zich gedragen. Daarbij ben ik geïnteresseerd in de opvattingen en ervaringen van die mensen die het formele beleid ontwikkelen en binnen de organisatie uitzetten, dus leidinggevenden en stafmedewerkers, ten opzichte van hen die het werkelijk uit moeten voeren.

Het afgesloten prestatiecontract vraagt om inzichten over de toepassing van prestatiemeting. Verder is het zinvol zich ervan bewust te zijn dat er mogelijke positieve en negatieve effecten aan kleven. Hoe wordt het werken met prestatiemeting ervaren, hebben de voorziene positieve effecten de overhand of steken ook negatieve effecten veelvuldig de kop op? En zo ja, is men zich van deze risico's bewust en probeert men hierop te anticiperen?

De theoretische inzichten van De Bruijn (2001) over prestatiemeting in de publieke sector kunnen hier hun waarde bewijzen, om zo helderheid te scheppen over wat prestatiemeting nu precies betekent voor het korps Rotterdam-Rijnmond en welke positieve en negatieve effecten men reeds heeft ervaren.

Ook het werk van Koning et al. (2004) over de voor- en nadelen van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen en het werk van Vollaard (2003) betreffende "performance contracts for police forces" zijn tijdens mijn onderzoek waardevolle hulpmiddelen geweest. Verder bespreek ik de sturingsproblemen die vele politiekorpsen ondervinden, met name veroorzaakt door de aard van politiewerk en de complexe positie van de politie in de Nederlandse samenleving.

1.7 Methoden van onderzoek

In deze scriptie heb ik op basis van documentonderzoek en observatie een beeld gevormd en dit beeld vervolgens in de praktijk getoetst met behulp van interviews. Tijdens de stage heb ik mij vooral gericht op het bestuderen van beleidsdocumenten, het observeren van personen, het verzamelen van informatie tijdens overlegbijeenkomsten en het informeren aan de hand van vrije interviews. Vervolgens heb ik door middel van interviews aanvullende informatie over opvattingen en meningen van medewerkers binnen het korps verzameld.

De geïnterviewde betrokkenen zijn allen ofwel leidinggevenden op districtsniveau, dan wel stafmedewerkers op korps- of districtsniveau. De informatie van deze sleutelfiguren bevat opvattingen uit tweede hand betreffende uitvoerende medewerkers. Dit is een bewuste keuze geweest om de haalbaarheid van mijn

onderzoek te bewaken. Dit is tegelijkertijd een aanzienlijke beperking in het onderzoek, de lezer moet daarom in gedachte houden dat weinig uitvoerende agenten, slechts rond de vijftien personen en op vrij ongestructureerde wijze om hun mening zijn gevraagd. Toch heb ik hun uitingen en ervaringen meegenomen in dit onderzoek.

Als aanvulling hierop heb ik gebruik gemaakt van enquêtegegevens afkomstig uit "Prestatieconvenanten Nederlandse Politie", een afstudeeronderzoek uit mei 2004 door Bastiaan Wendel de Joode. Hij heeft in dat jaar door middel van een schriftelijke vragenlijst gegevens verzameld onder het uitvoerend personeel van het Politiekorps Rotterdam-Rijnmond. Hij heeft dit gedaan aan de hand van verschillende thema's betreffende prestatieconvenanten, om een antwoord te vinden op de vraag welke negatieve en positieve effecten op basis van theoretische inzichten en ervaringen in de praktijk zouden kunnen optreden. Hoewel, zelfs met deze aanvulling, niet representatief voor alle uitvoerende medewerkers in het gehele korps, is het toch zinvol te weten hoe uitvoerende medewerkers, werkzaam in de verschillende districten, de ontwikkelingen rond prestatiemeting ervaren. Daarbij mag duidelijk zijn dat het niet mijn bedoeling is op basis van hun uitspraken generaliserende uitspraken te doen.

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 heb ik de opzet van dit onderzoek neergelegd. Ik geef hier weer welke probleemstelling ik tijdens dit onderzoek hanteer en ik geef een korte inleiding over de probleemsituatie in de samenleving waaruit deze probleemstelling is ontstaan. Verder schenk ik aandacht aan het door mij gebruikte theoretische kader en de daarbij gehanteerde onderzoeksmethoden.

In hoofdstuk 2 schets ik vervolgens de achtergrond van dit onderzoek, waarbij ik aandacht schenk aan de inrichting, de taken en verantwoordelijkheden van de Nederlandse politiekorpsen, de machtsverhoudingen tussen politie, bestuur en Justitie en de vele actoren die betrokken zijn bij of onderdeel zijn van het veiligheidsbeleid. Ook komen de resultaatafspraken voor politiekorpsen aan bod, waarbij ik de ontwikkelingen schets die aanleiding zijn geweest voor het ontstaan van de huidige afspraken en waarbij ik verder inga op de inhoud van deze resultaatafspraken.

Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader voor dit onderzoek. Ik bespreek achtereenvolgens de principaal-agent theorie en de theorie van street-level bureaucracy. Verder besteed ik aandacht aan de dilemma's en problemen van prestatiesturing bij politiekorpsen, waarbij de heilzame werking, maar ook de bezwarende omstandigheden en mogelijke perverse effecten hiervan aan de orde komen. Tenslotte bespreek ik de complexe positie van de politie in de Nederlandse samenleving en de sturingsmoeilijkheden die dit veroorzaakt.

In hoofdstuk vier richt ik me op de casus Rotterdam-Rijnmond, waarin ik het korps en het door haar uitgedragen beleid beschrijf.

In hoofdstuk vijf behandel ik aan de hand van enkele leidende thema's de empirische bevindingen uit de interviews gehouden binnen het korps Rotterdam-Rijnmond. Deze leidende thema's zijn; het doel van prestatiemeting, werken met prestatiemeting, betrokkenheid bij prestatiemeting, verantwoording, effecten van prestatietmeting en de toekomst van het korps.

In hoofdstuk 6 geef ik achtereenvolgens een samenvatting van mijn empirische bevindingen en de analyse hiervan en presenteer ik de conclusies van dit onderzoek. Tot slot geef ik enkele aanbevelingen.

Hoofdstuk 2

-Politie en veiligheid in Nederland-

Eén van de kerntaken van de overheid is de zorg voor de veiligheid van haar burgers. Het streven naar een zo veilig mogelijke samenleving vraagt om een gemeenschappelijke inspanning van de overheid, haar burgers, het bedrijfsleven en de verschillende maatschappelijke organisaties. In "Naar een veiliger samenleving" (2002) geeft het kabinet aan welke concrete doelen zij voor 2006 op het terrein van de veiligheid nastreeft en hoe, dus aan de hand van welke middelen en methoden, ze het veiliger maken van de Nederlandse samenleving wil bereiken.

De doelstelling van "Naar een veiliger samenleving" is een afname van de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte en een behoorlijke handhaving en uitvoering van de criminaliteitsbestrijding. De hoofdlijnen uit het programma zijn: meer agenten en cellen; sneller aangifte doen van misdrijven; meer misdrijven ophelderen; een snellere doorlooptijd in strafzaken; veelplegers langer opsluiten en uitbreiding van de strafrechtelijke opvang van verslaafde criminelen (SOV). Het accent van het programma ligt op veelplegers en risicjongeren met daarbij structurele aandacht voor risicogebieden zoals uitgaansgebieden, woongebieden en winkelgebieden.

2.1 Politie in Nederland

De functie en kerntaken van de politie

Iedereen in Nederland is tot op zekere hoogte vertrouwd met politie, door persoonlijk contact dan wel van horen zeggen. Bij politie denken mensen aan het geheel van mensen en middelen dat wordt ingezet om de regels te handhaven: de politie als organisatie. Maar er is ook nog de politie als institutie, ofwel "het geheel van aanvaarde regels, normen en waarden die gedrag en verwachtingen op een bepaald terrein bepalen". Concreet vindt deze institutie plaats door mensen en middelen te mobiliseren en op een specifieke wijze te organiseren. (Neelen et al.. 1999: 16, 17).

De functie van de politieorganisatie is "het in een maatschappelijk systeem handhaven van de gezamenlijke normen en regels en het beschermen van ieders veiligheid, zo nodig door dwang" (Huberts, 1998: 3).

De politie heeft daarbij het geweldsmonopolie, dat betekent dat ze wanneer nodig naast mensen ook wapens in mag zetten. Een belangrijk begrip binnen de politiemacht is het politiecomplex: dit omvat in de Nederlandse samenleving de individuen en organisaties die de politiefunctie uitoefenen (Huberts, 1998: 4). Daarvan maken verscheidene organisaties deel uit, zoals de reguliere politie, de particuliere of private politie (beveiligingsbedrijven, recherchebureaus), de bijzondere politie (FIOD) en Inlichtingen en veiligheidsdiensten (AIVD).

De politie heeft zich de laatste decennia ontwikkeld tot een organisatie waarin de opsporing van strafbare feiten en de preventie hiervan steeds nadrukkelijker de aandacht krijgen. De politie is een organisatie die op uitvoerend niveau 24 uur per dag, 7 dagen per week in de samenleving aanwezig en aanspreekbaar moet zijn. Dit betekent een enorme verantwoordelijkheid richting burger voor vele zaken, met als extra obstakel de altijd zeer onvoorspelbare politiepraktijk.

In het verleden heeft de politie een breed scala aan taken vervuld die door andere instanties in de samenleving niet opgepakt werden. Dit gebeurde onder andere op het gebied van maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg en

onderwijs. De laatste jaren wordt zowel door de verantwoordelijke politieministeries als door de politie zelf benadrukt en uitgedragen dat zij zich vooral gaat richten op de kerntaken, en niet langer op alle overgebleven 'rest' taken in de samenleving. Die kerntaken komen, verwoord door het ministerie van BZK (2003), op het volgende neer;

-
1. *Het houden van toezicht in de publieke ruimte.*
 2. *De daadwerkelijke handhaving van de openbare orde.*
 3. *Het opsporen van strafbare feiten.*
 4. *Het verlenen van noodhulp*
-

De politieorganisatie

De politie in Nederland is onderverdeeld in vijftieng regionale korpsen, die belast zijn met de uitvoering van de politietaken in een politieregio. Daarnaast is er het Korps Landelijk Politiediensten (KLPD) met verschillende ondersteunende eenheden. Niet ieder korps heeft dezelfde omvang of hetzelfde karakter, dit is afhankelijk van verschillende factoren zoals het aantal inwoners van de regio, de criminaliteitscijfers en de gemeentelijke bebouwing.

Het grootste korps van Nederland is Amsterdam-Amstelland. Dit is een in grote mate stedelijke regio met ruim 850.000 inwoners en een personeelssterkte van meer dan 5.000 politiemedewerkers. Dat komt neer op één politiemedewerker op 170 inwoners. Het kleinste korps is Gooi- en Vechtstreek, dat juist een meer landelijke regio is met slechts 245.000 inwoners en 550 politiefunctionarissen, wat resulteert in één politieambtenaar op 445 inwoners. Ieder korps is onderverdeeld in processen en districten, in basiseenheden en wijkteams.

De relatie tussen de nationale overheid en de regionale politiekorpsen verdient enige aandacht. De nationale overheid, hier bedoeld het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), is formeel de opdrachtgever van de regiokorpsen (BZK, 2002: 66, politiewet: artikel 53a). BZK wordt het moederdepartement genoemd en haar hoofdtaak is de zorg voor de instandhouding van de democratische rechtstaat (Neelen, 1999: 69). De afgelopen jaren is de formele rol van dit ministerie als opdrachtgever van de politie behoorlijk versterkt (TK 26345, NR.79, 2002).

Het ministerie van BZK neemt een unieke positie in ten opzichte van de politiekorpsen in vergelijking tot andere zelfstandige bestuursorganen. Elk politiekorps heeft immers een eigen gezagsstructuur, met de burgemeester van de grootste gemeente in de regio aan het hoofd (alleen in Zeeland en Drenthe geldt dit niet, daar staat de burgemeester van de provinciehoofdstad aan het hoofd). In het decentrale politiebestedel in Nederland bepalen de regionale autoriteiten de prioriteiten voor hun politiekorps. Het ministerie moet hier altijd rekening mee houden in de vormgeving van het nationale politiebeleid.

Verhoudingen bij de Nederlandse politie

De machtsverdeling in het Nederlandse politiebestedel is vrij complex. Het onderscheid tussen gezag, beheer en bestuur is echter wel van belang. Dit zijn allen vormen van sturing van bovenaf.

Gezag betreft "de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie, dus het wat en hoe de politie wel en niet moet doen." (Suyver, 1994: 4).

Het bevoegd gezag kan de bevelen of aanwijzingen geven die het nodig acht. Ingewikkeld in deze situatie is dat de Nederlandse politie twee heren dient, er is sprake van gezagsdualisme; zowel de burgemeester als de officier van Justitie hebben het gezag over de politie (Huberts, 1998: 9).

Enerzijds heeft de burgemeester van de gemeente het bevoegd gezag over de politie op het gebied van de handhaving van de openbare orde en de uitvoering van de hulpverleningstaak in de gemeente. Hierover moet de burgemeester aan

de gemeenteraad verantwoording afleggen. De commissaris van de Koningin van de betreffende provincie heeft een controlerende functie en houdt in de gaten of de politie haar taak wel naar tevredenheid uitvoert. De minister van BZK draagt voor diezelfde taken verantwoordelijkheid op rijksniveau.

Anderzijds heeft de officier van Justitie het bevoegd gezag over de politie indien zij optreedt in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of indien de politie taken verricht voor dit ministerie. Dit gezag wordt uitgeoefend vanuit het openbaar ministerie (OM), waar de minister van Justitie verantwoordelijk voor is en op zijn beurt verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer (Huberts, 1998: 9). Het ministerie van Justitie vormt een tweelingministerie met het ministerie van BZK. Dit omdat het ministerie van BZK verantwoordelijk is voor het algemene beleid ten aanzien van de uitvoerende macht, terwijl Justitie het beleid ontwikkelt ten behoeve van de rechtshandhaving (Neelen et al., 1999: 73).

Beheer van het korps betreft "de zorg voor de organisatie in de breedste zin, zoals geld- en middelenbeleid, personeelszorg en werving" (Suyver, 1994: 4) ofwel "alle handelingen en beslissingen die moeten zorgen voor een goed functioneren van het korps."

Het beheer staat altijd in dienst van het gezag, het levert de voorwaarden die nodig zijn voor de uitvoering van het door het bevoegd gezag uitgestippelde beleid (Huberts, 1998: 10). Het beheer van een regionaal korps berust bij de korpsbeheerder, de burgemeester van de centrumgemeente, die dat moet doen in overeenstemming met de hoofdofficier van Justitie in de regio.

De korpsbeheerder wordt in zijn politietaken bijgestaan door de korpschef. Naast de eerder genoemde verschillende vormen van sturing van bovenaf verzorgt de korpschef de sturing van onderaf. Toch is zijn formele, wettelijke positie op zijn best karig te noemen (Elzinga, 1999; Muller en Poelert, 1999). Artikel 24 van de Politiewet (1993) stelt dat de korpschef de korpsbeheerder bijstaat; de korpschef heeft dus een ondergeschikte rol ten opzichte van de korpsbeheerder.

Dit is een omschrijving die weinig recht doet aan de praktijk. De formele ondergeschiktheid van de korpschef verhindert niet dat de korpschef op zijn eigen manier leiding geeft aan zijn korps. De korpschef is meestal in staat een stempel op het doen en laten van zijn korps te drukken. Dat geldt voor het vaststellen van doelen en prioriteiten van het korps, voor de manier waarop deze worden nagestreefd en voor de wijze waarop daarover vervolgens verantwoording wordt afgelegd. Hij moet rekening houden met de invloed van de ondernemingsraad en de steeds mondiger wordende politieambtenaren.

In de praktijk blijkt dat korpsbeheerder en korpschef samen moeten uitvechten hoe zij gestalte geven aan hun onderlinge relatie (Michiels et al., 1997). De Politiewet (1993) kent de korpschef geen formele bevoegdheden toe, maar de korpsbeheerder kan hem wel mandateren. De korpschef kan vervolgens zijn mandaat doorgeven aan de chefs van de functionele of territoriale onderdelen van het korps. De korpschef neemt het overgrote deel van het beheer van het korps voor zijn rekening. Dit betreft onder meer het personeelsbeleid, de opbouw en samenstelling van het korps en de uitgaven overeenkomstig de vastgestelde begroting (Boin et al., 2003: 9).

In het driehoeksoverleg vindt overleg plaats tussen de korpsbeheerder, de officier van Justitie en de korpschef. In de politieregio Rotterdam-Rijnmond is er een lokaal en een regionaal driehoeksoverleg. De lokale driehoek behandelt centrumgemeente Rotterdam, de regionale driehoek de gehele regio. In dit driehoeksoverleg gaat het om drie taken:

*-Beleidsoverleg, uitwisseling van informatie en op elkaar afstemmen van beleid;
-Afstemming van bestuurlijk en justitieel beleid;
-Opstelling van een aanpak voor het gehele orde- en veiligheidsbeleid.*

De korpschef speelt in dit overleg een grote rol. Hoewel het in het driehoeksoverleg formeel over taken van sturing en coördinatie hoort te gaan, wordt er op deze plaats steeds meer slechts bevestigd wat er in lagere regionen reeds is afgesproken.

Er is daarnaast sprake van bestuur, de regio wordt bestuurd door het regionaal college waarin de verschillende burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie zitting hebben. Het woord 'bestuur' laat al doorschemeren dat het regionaal college verantwoording kan vragen aan de korpsbeheerder voor het gevoerde beheer over het korps. Verder worden de hoofdlijnen van het beheer van het korps in dit college vastgelegd.

Het regionaal college oefent controle uit op het door de korpsbeheerder gevoerde beheer van het politiekorps en zij stelt jaarlijks de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan van het korps vast.

Het bestuur vormt niet het gezag over de politie. Hoewel het regionaal college wel bepaalde voorwaarden mag scheppen, mag men niet bepalen wat er concreet in de praktijk moet gebeuren (Huberts, 1998: 11).

Hierbij kan nog opgemerkt worden dat de regeling van de macht in de wet nogal verschilt van de machts- en invloedsverhouding in de werkelijke politiepraktijk. Dit wordt in de literatuur aangeduid als de 'machtsparadox'. Het is een misvatting te denken dat de zeggenschap over de politie loopt langs de formele lijnen van gezag en beheer; in het feitelijke beleid willen gezag en beheer regelmatig door elkaar heen lopen, wat wordt aangeduid met de 'beleidsparadox'.

Er bestaan bovendien belangrijke verschillen in sturing van de verschillende politietaken, zoals misdaadbestrijding en veiligheidszorg, waarbij niet duidelijk is welke terreinen prioriteit verdienen. Dit staat bekend als de 'keuzeparadox'.

Het politiestelsel is bovendien erg in zichzelf gekeerd, ook al beweren betrokkenen het tegendeel, wat in de literatuur wordt bestempeld als de 'democratieparadox' (Huberts et al., 2004: 9). Ten slotte de begrippen gezag, beheer, bestuur en beleid binnen het complexe Nederlandse politiebesteding verzameld (Suyver, 1994);

Gezag: de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie.

Beheer: de zorg voor de organisatie in de breedste zin (geld en middelen, personeel, werving).

Bestuur: de vormgeving van en controle op het beheer, het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan.

Beleid: het geheel van doelen en voornemens, besluiten en handelingen gericht op een probleem of thema.

Democratische controle

Bij het noemen van de verschillende paradoxen uit de politieliteratuur wordt duidelijk dat er een en ander valt te zeggen over de plaats van de politieorganisatie in de Nederlandse samenleving. Er wordt regelmatig gesproken van een 'democratisch gat': hier wordt verwezen naar de nogal twijfelachtige inbedding van de politieorganisatie in ons politiek-bestuurlijke stelsel en de nadelen die dat heeft voor democratische controle. Het gaat hier om de mate waarin gekozen volksvertegenwoordigers kunnen bepalen wat de politie doet en niet doet.

Wanneer je dit 'democratische gat' iets breder definieert gaat het over de mate waarin burgers direct en indirect invloed op de politie kunnen uitoefenen. Er wordt gesproken van een politiek en maatschappelijk 'democratisch gat' (Huberts et al., 2004: 128). Over het beheer van het korps wordt in het regionaal college overlegd, maar de gezagsdragers, ofwel de burgemeesters en de hoofdofficier,

hebben formeel gezien geen democratische legitimatie. Zij lijken daarom uit democratisch oogpunt niet het meest in aanmerking te komen om verantwoording aan af te leggen. Burgemeesters zijn immers geen gekozen functionarissen, maar bestuurders benoemd door de Kroon. Dit is echter altijd al zo geweest in Nederland.

Overigens is in de kwestie waarom de wetgever heeft gekozen voor de burgemeesters een vrij logisch verklaring voorhanden. Gelet op hun wettelijke taakstelling in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en hun verantwoordingsplicht aan de gemeenteraad is dit een begrijpelijke keuze. In de praktijk blijkt echter dat gemeenteraden regelmatig bepaalde deskundigheid missen en slechts in beperkte mate geïnteresseerd zijn, waardoor zij niet altijd de waakhondfunctie kunnen of willen oppakken die hen volgens de Wet is toebedeeld. Zij concentreren zich in de praktijk vaak op controle achteraf in plaats van er hun stempel bij voorbaat op te drukken.

2.2 Partners in veiligheid

Bestuur en Justitie

De politie heeft belangrijke partners in het bestuur en Justitie, waarmee een zeer intensieve relatie wordt onderhouden. In het lokaal bestuur spelen burgemeesters een belangrijke rol bij de openbare orde en veiligheid. Zij dragen hier immers in grote mate verantwoordelijkheid voor. De lokale overheid heeft daarom een belangrijke regiefunctie in het veiligheidsbeleid. De politie bepaalt samen met het bestuur het veiligheidsbeleid dat de komende jaren in een gebied vorm moet krijgen.

Een belangrijke partner uit de strafrechterlijke keten is het openbaar ministerie (OM). Dit is een landelijke en regionaal onderverdeelde organisatie die zich bezig houdt met de opsporing en vervolging van strafbare feiten (Neelen, 1999: 74). Op de arrondissementsparketten beoordelen de officieren van Justitie de vele duizenden zaken die jaarlijks binnenkomen. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van Procureurs-Generaal in Den Haag.

De minister van Justitie is zowel politiek als beheersmatig verantwoordelijk voor het OM. Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten voor de Strafrechter brengt. Verder houdt het OM toezicht op de uitvoering van strafvonnissen. (Neelen et al., 1999: 137) Het OM werkt veel samen met de politie, waarbij de Officier van Justitie als vertegenwoordiger van het OM het opsporingsonderzoek leidt. Hij heeft de eindverantwoordelijkheid voor de opsporing.

Het feitelijke opsporingswerk is echter de taak van de politie (BZK, 2003: 12). Er zijn niet genoeg politieambtenaren, officieren en rechters om alle strafbare feiten op te sporen en af te handelen, waardoor bepaalde keuzes gemaakt moeten worden. Daarom wordt er altijd gekeken naar de ernst van het misdrijf, de maatschappelijke relevantie voor de samenleving en het nut van de vervolging.

Maatschappelijke partners

De politie komt bij de uitvoering van haar taak in contact met allerlei groepen in de samenleving. Er is sprake van een uitgebreid geheel van sociale contacten en partners. Op het terrein van politie en veiligheid bewegen zich vele organisaties, complexen, netwerken en ketens. Daartoe horen lokale, regionale, landelijke en internationale politie- en veiligheidsorganisaties en integrale veiligheidsnetwerken (Castenmiller, 2000). Zo zijn er die actoren die naast de politie ook de veiligheid tot hun takenpakket rekenen. Dit zijn de Koninklijke Marechaussee, de brandweer en de Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), welke onderdeel uitmaken van het door Huberts (1998: 5) benoemde overkoepelende "veiligheidscomplex". Denk daarnaast aan ambulancediensten, de GG&GD en Maatschappelijk Werk. Ook met regionale vervoersondernemingen en de Nederlandse Spoorwegen onderhoudt de politie een nauwe samenwerking.

Verder is er het noodzakelijke contact met scholen, horeca-uitbaters, ondernemers, woningbouwcorporaties, transportbedrijven en verzekeraars. Ook mag de internationale samenwerking bij terrorismebestrijding en de samenwerking op het gebied van veiligheid in Europees verband in de huidige tijd niet vergeten worden.

Verder kunnen de media bijgeschreven worden in het rijtje partners, hoewel het contact in de praktijk afwisselend positief en negatief is (Prendergast, 2001). De media kunnen met de vele aandacht voor politie en veiligheid het politieoptreden zowel in gunstige als ongunstige zin beïnvloeden. De politie kan op bepaalde momenten gevoelig zijn voor aandacht voor een bepaalde issue, waardoor zij soms bepaalde strategiewijzigingen doorvoert, die niet vanzelfsprekend positieve gevolgen hebben. Dit kan ten koste gaan van de algehele veiligheid.

De pers kan de politie ook van positieve prikkels voorzien, omdat de korpsen graag als goed presterend in het nieuws komen. Gesproken kan worden van een waakhondfunctie. Pers en burger volgen de veiligheidssituatie vaak op de voet, wat er, ondanks het democratische tekort, toch voor zorgt dat de politie aan een zekere controle onderhevig is. Lastig is wel dat de pers vaak schrijft naar aanleiding van kale cijfers, percentages en incidenten. Dit geeft niet altijd een goede afspiegeling van de werkelijkheid. Een andere bijkomstigheid is dat politiekorpsen in hun reactie op media-aandacht soms terugvallen op symbolisch beleid. Ze richten zich op grootscheepse, populaire acties, terwijl het effect voor veiligheid of leefbaarheid eigenlijk onduidelijk is.

Tenslotte is er de burger als partner van de politie. De burger heeft een eigen verantwoordelijkheid op het gebied van de persoonlijke veiligheid en die van de directe omgeving. In het Kabinet Balkenende II is de eigen verantwoordelijkheid van de burger zelfs een duidelijk speerpunt. De burger zal daarom in de toekomst steeds meer aangesproken worden op het niveau van zijn eigen directe leefomgeving. Vooral op lokaal niveau wordt het van belang geacht dat het veiligheidsbewustzijn van de burger wordt vergroot (ROB, 2002). Actieve, meedenkende burgers kunnen de politie van nuttige informatie voorzien betreffende overlast, onrust en andere gevoelens uit de eigen buurt.

2.3 Prestatiesturing en resultaatafspraken voor politiekorpsen

Naar een veiliger samenleving

Het veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" van het Kabinet Balkenende I stelt dat Nederland komende jaren een stuk veiliger moet. Ordehandhaving en misdadbestrijding moeten 'weer naar behoren worden uitgevoerd.' (BZK en Justitie, 2002: 5) Het Kabinet heeft een behoorlijk grote reductie van criminaliteit en overlast in de openbare ruimte in gedachte van 20 tot 25 procent over de komende drie jaar (BZK en Justitie, 2002: 85). Dit is een aanzienlijke onderneming. De laatste jaren was in de meeste vormen van criminaliteit nog een stijging te zien en om dit in een daling om te zetten zal de politie stevig aan het werk moeten om een verhoging van de efficiëntie en effectiviteit van haar activiteiten te bereiken.

Daarbij is van belang dat de verantwoording van politie richting samenleving in de toekomst zal verbeteren. Prestatieverbetering met een betere verantwoording naar de samenleving staan daarom centraal in het huidige beleid van de overheid ten opzichte van de regiokorpsen. De regiokorpsen moeten laten zien dat zij efficiënt en effectief misdad bestrijden, veiligheid bevorderen en orde handhaven –en alles op een manier die in overeenstemming is met de huidige rechtsregels.

Deze doelstelling voor de regiokorpsen gaat terug op artikel 2 van de Politiewet van 1993. Hier staat geschreven;

"de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven."

De genoemde geldende rechtsregels zijn door de Wetgever in het leven geroepen om de burger te beschermen tegen mogelijk machtsmisbruik door de politie (Koning et al., 2004: 54).

In steeds meer delen van de publieke sector worden momenteel afspraken gemaakt over te leveren prestaties, en zo ook bij de politie. Invoering en gebruik van managementtechnieken uit de private sector, zoals prestatiemeting en – sturing, gaat bij organisaties in de publieke sector echter niet zonder problemen. Er zijn aanwijzingen dat het gebruik van prestatie-indicatoren tot perverse effecten kan leiden, zoals misrepresentatie, manipulatie van cijfers en daling van prestaties. De specifieke kenmerken van publieke taakorganisaties maken het noodzakelijk dat zulke instrumenten worden aangepast aan de omstandigheden van het publieke domein (Van Thiel & Leeuw, 2003: 135).

Veelgenoemde, typisch publieke kenmerken die in het artikel van Van Sluis en Van Thiel (2003) worden aangehaald, zijn onder andere meervoudigheid en ambiguïteit van doelen die publieke organisaties moeten realiseren, onduidelijke invulling van het klantbegrip (burger, opdrachtgever, afnemer) en instabiliteit en incidentgevoeligheid van de politiek. Wanneer met deze omstandigheden geen rekening wordt gehouden, kan de invoering van prestatiemeting gemakkelijk leiden tot de perverse effecten die de beoogde werking en resultaten ervan aantasten (zie De Bruijn, 2001; Meyer en Gupta, 1994; Smith, 1995).

Onlangs is onderzoek gedaan naar hoe politiechefs, burgemeesters en (hoofd) officieren in Nederland tegenover de ontwikkelingen rond het 'beter presteren' staan (Huberts et al., 2004: 127-128). Bij de in dat onderzoek geformuleerde stelling "resultaatgerichte sturing op output leidt tot meer resultaten op papier en minder resultaten in de praktijk" blijkt uit het onderzoek dat de meningen onderling behoorlijk verschillen. Hierbij is 37,3% van de politiechefs het met de stelling eens, tegenover 41,2% oneens, bij het bestuur 35,9% eens en 34,0% oneens en bij het OM 25,9% eens en 37,0% oneens.

De stelling dat "resultaatgerichte sturing op output de kwaliteit en effectiviteit van het politiewerk bevordert" wordt voornamelijk positief beoordeeld. Er heerst dus de nodige verwarring onder de betrokkenen. Het besef leeft dat politiekorpsen beter moeten presteren en dat transparanter gewerkt moet worden. Het merendeel van de betrokkenen durft daarnaast een toekomstige effectiviteitsbevordering toe te schrijven aan resultaatgerichte outputsturing. Toch bestaat er twijfel over de daarbij ingezette sturingsmethoden.

Als mogelijke opbrengsten van de resultaatafspraken worden grotere erkenning van de professionaliteit van de politie, minder centralisering en betere prestaties genoemd. De beleidstheorie achter de huidige resultaatafspraken moet echter wel verder worden uitgewerkt.

Ook moet er worden nagedacht over het huidige aantal afspraken en indicatoren. De vraag is of dit wel of niet moet worden aangevuld met verdere afspraken en indicatoren. Tenslotte moet er in de toekomst meer rekening worden gehouden met regionale omstandigheden. Mogelijke gevaren die naar voren worden gebracht zijn een te grote fixatie op kengetallen, een vermindering van samenwerking en schade aan de toch al fragiele reputatie van de politie (Van Thiel & Van Sluis, 2003).

De oorsprong van de huidige resultaatafspraken

Bij het bespreken van prestatiebesturing en resultaatafspraken is het zinvol te beginnen met enkele trends en ontwikkelingen van de afgelopen jaren die de

discussie rondom prestatiemeting hebben ingeleid en daarom aan de basis staan van de uiteindelijke totstandkoming van de afspraken. Naar aanleiding van het artikel van Van Sluis en Van Thiel (2003) noem ik de volgende ontwikkelingen;

Met de opkomst van "New Public Management" vanuit de Angelsaksische landen is er wereldwijd een trend ontstaan om publieke organisaties bedrijfsmatiger en meer op resultaat gericht te laten werken.

Deze trend heeft de afgelopen jaren ook Nederland aangedaan. De intentie is dat de directe bemoeienis van hoger (rijks-)niveau met de beheerszaken van de publieke instanties afneemt en dat sturing voortaan plaatsvindt op afstand. In ruil voor die sturing op afstand moet er echter wel verantwoording worden afgelegd door de betreffende op afstand geplaatste instanties. Daarom moeten zij meer informatie over prestaties en resultaten leveren aan de verantwoordelijke ministeries. De Ministeries van BZK en Justitie sturen voortaan op afstand en bemoeien zich minder met beheerszaken van de korpsen. De korpsen moeten in ruil daarvoor gegevens over prestaties en resultaten aan de Ministers aanvoeren.

De huidige resultaatafspraken zijn het laatste onderdeel van een al geruime tijd lopend proces waarin de inhoudelijke sturing van bovenaf steeds is toegenomen.

De regionale politiekorpsen hebben verschillende beleidsontwikkelingen doorgemaakt sinds de samenvoeging en verzelfstandiging van de voormalige Rijkspolitie en Gemeentepolitie tot de huidige regionale politiekorpsen. Dit is een stapsgewijs proces geweest, beginnend met centralisatie van beleid, van steeds meer bemoeienis van bovenaf met de inhoud van het politiebeleid. Waar het Ministerie van BZK voorheen koos voor een wat meer afstandelijke invulling van zijn beheerderrol, is deze rol door de jaren heen veranderd in één van meer gedetailleerde bemoeienis met de inhoud van het politiebeleid. Politiekorpsen moeten verantwoording afleggen over de eigen resultaten. Door dit alle korpsen op uniforme wijze te laten doen, is prestatievergelijking mogelijk, waar een prestatiefinanciering aan gekoppeld is. Zo wordt afgerekend op resultaten (Van Thiel en van Sluis, 2003). Verder wordt gepoogd de informatievoorziening te stroomlijnen, met name om te bereiken dat de verantwoordingscyclus in de toekomst minder bureaucratisch en tijdrovend zal zijn. In onderstaand overzicht staan alle ontwikkelingen verzameld.

Overzicht van beleidsontwikkelingen ten aanzien van politie

Periode	Gebeurtenissen
1993	<i>Periode van decentrale vrijheid</i> ; eerste fase na de politie reorganisatie. Uitgangspunt: alles in principe decentraal, tenzij een uitzondering nodig is. De minister van BZK is landelijke beheerder, maar beheer wordt afstandelijk uitgeoefend. Beheer op afstand schept noodzaak om inzicht te krijgen in de prestaties van de politie. Nieuwe sturingsinstrumenten en informatiemodellen worden ontwikkeld op landelijk niveau (politiemonitor, POLBIS), maar er is geen samenhang in sturing, en de instrumentatie is niet op orde.
1997	<i>Omslagmoment</i> : op basis van een eerste evaluatie van politiebestel, formulering van toetsbare landelijke beleidsprioriteiten, er wordt een afstemmings- en verantwoordingsoverleg tussen korpsbeheerders en minister ingesteld om landelijke/regionale prioriteiten op elkaar af te stemmen.
1999	<i>Voorstellen tot wijziging</i> . Nota Bestel in Balans: meer sturingsmogelijkheden voor de minister, aanwijzingen voor het opnemen van landelijke thema's in regionale beleidsplannen volgens een vast stramien dat vergelijking mogelijk maakt. De aankondiging van een landelijke beleids- en beheerscyclus en de landelijke politiebrieff, landelijke eisen aan het format van beleidsplannen en verantwoordingsdocumenten.

2000	<i>Landelijke beleids- en beheerscyclus.</i> Wijziging van de Politiewet, vastlegging van vierjaarlijkse nationale beleidsplannen voor de politie. Het eerste Beleidsplan voor de Nederlandse politie, formuleren van beleidsthema's waar de korpsen zich aan te houden hebben.
2001	<i>Einde aan ambivalentie.</i> Afspraken tussen de korpsbeheerders en de minister over een stelsel van prestatiefinanciering. Evaluatie van de landelijke beleidscyclus en onderzoek naar de informatievoorziening bij de politie door Berenschot, resulterend in aanbevelingen voor verdere verbetering en stroomlijning
2003	<i>Prestatiesturing.</i> Evaluatie 'Zicht op taakuitvoering politie' door Algemene Rekenkamer. Landelijke Kader voor de Nederlandse Politie (LKNP) en prestatieafspraken.

Bron: Van Sluis en Van Thiel (2003)

Toegenomen aandacht voor het maatschappelijk debat over veiligheid en politie, zowel door de Media als door de Burger.

De publieke en politieke steun voor de politie heeft de laatste jaren een fikse dreun gehad. In de media lijkt de politie slechts nog in negatieve zin aan bod te komen, politieke aandacht richt zich vooral op incidenten die door de media in de kijker worden gespeeld en burgers richten zich op berichtgeving rond incidenten en negatieve rapporten (Dekker et al., 2002). We kunnen ons dan ook de vraag stellen of de politie in een crisis verkeerd.

Er zijn signalen dat dit een sterk overtrokken beeld is. Er is op bepaalde fronten inderdaad sprake van een toename van criminaliteit en veiligheidsproblemen. Maar er lijkt ondanks deze toename toch niet gesproken kunnen worden van een algehele toename. Al sinds lange tijd gaat op dat ongeveer vijftien procent van de bevolking van vijftien jaar en ouder slachtoffer wordt van veelvoorkomende criminaliteit. En dit cijfer blijkt stabiel te blijven (Van Sluis en Van Thiel, 2003). De Politiemonitor Bevolking laat in 2002 een daling van het slachtofferschap zien in vergelijking met 2000 (Politiemonitor Bevolking 2003). De crisis waarin de politie zich zou bevinden, lijkt volgens van Thiel en van Sluis (2003) eerder voort te komen uit een gebrekkige aanpassing van politiezijde aan veranderende verwachtingen en eisen vanuit de samenleving.

Daarnaast heeft de veiligheid- en leefbaarheidsdiscussie in de stad Rotterdam en omstreken een extra dimensie gekregen door de opkomst van Pim Fortuyn. Na zijn dood gold dit voor heel Nederland. Fortuyn legde zijn vinger op de meest pijnlijke plekken in de Nederlandse samenleving en lokte hevige discussies uit door zijn uitspraken op het gebied van een hardere aanpak van de criminaliteit, integratiekwesaties en onleefbaarheid in met name de grote steden. Hoewel er een duidelijke scheidslijn bestond en nog altijd bestaat tussen voor- en tegenstanders van Fortuyn en zijn nalatenschap, heeft hij een aanzienlijke invloed gehad op het veiligheidsbeleid in de stad Rotterdam, de regio Rotterdam-Rijnmond en de rest van Nederland.

Hoewel het vastleggen van resultaatafspraken een logische volgende stap leek, ging dit gepaard met de nodige maatschappelijke en politieke ophef. Zowel vanuit de politiek als vanuit de politiekorpsen en het lokaal bestuur is aanzienlijke kritiek geuit op de afspraken. Dat politie en bestuurders uiteindelijk toch akkoord zijn gegaan, is volgens van Sluis en van Thiel vooral toe te schrijven aan de uitbreiding van het budget die de minister van BZK heeft toegezegd (Van Sluis en Van Thiel, 2003).

De resultaatafspraken

Het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (LKNP) is een resultante van het eerder besproken kabinetsplan 'Naar een veiliger samenleving'.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

De speerpunten uit dit plan zijn in de vorm van concrete resultaatafspraken uitgewerkt in het LKNP en in regionale convenanten met de afzonderlijke korpsen en het Politie Opleidings- en kenniscentrum (BZK, 2003:14). Het LKNP is ontwikkeld om duidelijke en meetbare afspraken te maken, die voor alle politiekorpsen gelden. Het LKNP is een contract, een convenant, tussen de ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders van de verschillende regiokorpsen, met daarin voor alle partijen de nodige verplichtingen over te behalen resultaten.

Met het LKNP in gedachte zijn per regionaal korps regionale convenanten afgesloten. In het LKNP is onder meer afgesproken dat de gezamenlijke politiekorpsen in 2006 in totaal 40.000 zaken meer aanbieden aan het openbaar ministerie dan in 2002. Verder zal de politie in 2006 zorgen voor 180.000 extra boetes en transacties die volgen uit staandehoudingen (BZK, 2003: 14).

Met behulp van bepaalde prestatie-indicatoren wordt gekeken in hoeverre de korpsen de gemaakte afspraken nakomen. De regionale convenanten bevatten dezelfde indicatoren als het LKNP, maar de landelijke waarden worden aangepast aan de specifieke situatie van de betreffende politieregio. De beide politieministers hebben van hun kant ook bepaalde verplichtingen ten opzichte van de regionale politiekorpsen. Een contract steunt immers op het feit dat beide partijen toezeggingen en beloften doen.

In ruil voor de afspraken heeft de minister van BZK de korpsbeheerders uitbreiding van de sterkte en een stijging van de normvergoeding toegezegd. In het convenant is eveneens vastgelegd dat de ministers zich zullen inspannen voor de nodige wijziging van wet- en regelgeving (BZK, 2003: 14). De resultaatafspraken zijn terug te vinden in artikel 3 van het LKNP. In het onderstaande overzicht staan de doelen en resultaatafspraken voor de Nederlandse politiekorpsen (2003) samengevat.

1) Hoofddoel: Versterking van de criminaliteitsbestrijding

Subdoel

Resultaatafpraak

-Alle aangiften van misdrijven worden in behandeling genomen.

-Het aantal verdachten dat de politie met proces-verbaal (zaken met bekende dader) bij het OM aanlevert is in 2006 met 40.000 gestegen t.o.v. 2002.

-Afhankelijk van de zwaarte van het delict en de opsporingsindicatie volgt een adequate opsporingsinspanning.

-Elk korps stelt jaarlijks een lijst op met jeugdige veelplegers en harde kern jongeren.

-80% van de processen-verbaal van de door deze daders gepleegde misdrijven wordt binnen dertig dagen na het eerste verhoor door de politie aan het OM aangeboden.

-Internationale rechtshulpverzoeken worden geregistreerd en tijdig en adequaat in behandeling genomen.

-Het % door de korpsen tijdig afgedane rechtsverzoeken is in 2006 gestegen.

-Opsporing van criminele illegale vreemdelingen en intensivering van het operationele vreemdelingtoezicht.

-De korpsen zorgen samen voor intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. Monitoring door aantal staandehoudingen en aantal in bewaring gestelde criminele illegale vreemdelingen.

2) Hoofddoel: Intensivering van toezicht en handhaving

Subdoel

Resultaatafpraak

-Zichtbaarheid, bereikbaarheid en publieksgerichtheid van de politie is in 2006 substantieel gestegen.

-Individuele afspraken met korpsen in het regionale convenant over de bereikbaarheid via het landelijk telefoonnummer politie en de kwaliteit van de dienstverlening via het LTP en de score voor beschikbaarheid in de politiemonitor bevolking.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

	-In het regionaal convenant wordt afspraak gemaakt over het percentage van de bevolking dat zeer tevreden is over het laatste politiecontact. I.c. Het hoogste cijfer uit 1993-2002 moet worden gehaald.
-Consequenter handhaving van de regels door de politie en burgers aanspreken op overtredingen.	-Het aantal staandhoudingen dat voorkomt uit boetes en transacties neemt in 2006 toe met 180.000 in vergelijking met 2002.

3) Hoofddoel: Verbetering van de doelmatigheid

Subdoel

Resultaatafspraak

-Een verbetering van 5% in vier jaar wat betreft de doelmatigheid in het primaire proces.

-Het landelijke ziekteverzuimpercentage mag in 2006 maximaal 8% zijn. Elk kops stelt een plan van aanpak op voor doelmatigheidsverbetering van 5% van de feitelijke sterkte voor het primaire proces.

Bron: LKNP 2003

In de afspraken is overeen gekomen dat de opsporing intensiever moet worden en dat de kwaliteit moet worden verbeterd om de criminaliteit beter te beheersen. Er moeten meer zaken worden behandeld. De korpsen moeten zich hierbij vooral richten op die delicten waarvan de burger vaak en direct het slachtoffer wordt. Veelplegers krijgen speciale aandacht in de afspraken. Intensievere toezicht en handhaving en een duidelijke normstelling moeten het vertrouwen van de burger in de politie en haar gezag doen toenemen. Dit wordt met name gericht op als onveilig aangemerkte gebieden in de stad, zoals stations, uitgaansgebieden, coffeeshops en jeugdverzamelplaatsen.

Verder staan in het convenant resultaatafspraken over de af te handelen rechtshulpverzoeken, het vreemdelingtoezicht, over verbetering van de bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie en over de tevredenheid van de bevolking over het contact met de politie (BZK, 2003: 14).

Aan de beheersmatige kant van de organisatie wordt vooral ingezet op een verbetering van de doelmatigheid door het terugdringen van het ziekteverzuim. Ook zal er de komende jaren binnen de korpsen steeds meer aandacht komen voor capaciteitsmanagement. Naast de onderwerpen uit het overzicht worden nog enkele beheeronderwerpen genoemd zoals geïntegreerd middelenbeheer en streefwaarden wat betreft het aantal allochtonen bij de politie (zie LKNP 2003-2006 voor meer gedetailleerde informatie).

Hoofdstuk 3 -Theoretisch kader-

3.1 Principaal-agent theorie

De principaal-agent-theorie is ontwikkeld binnen de neo-institutionele economie, die zich in het bijzonder richt op de 'instituties' waarbinnen het economisch verkeer zich afspeelt. De neo-institutionele economie concentreert zich op de motieven voor en effecten van individueel handelen en benadrukt daarbij dat individuen vaak over onvolkomen en verschillende informatie beschikken (Mol en Verbon, 1993: 1). Ik bespreek deze theorie omdat de relatie tussen principaal, de ministeries van BZK en Justitie, en agent, het korps Rotterdam-Rijnmond, de basis is waarop het afgesloten prestatiecontract steunt. Kennis van deze relatie is zinvol om de context te begrijpen waar voor prestatiebesturing en prestatiecontract is gekozen.

De overheid als opdrachtgever

Om publieke taken uit te voeren is de overheid in bepaalde gevallen afhankelijk van andere instanties, vaak instanties die semi-publieke instellingen worden genoemd. Dit zijn organisaties die aan de wet bepaalde bevoegdheden ontleen en op afstand van de centrale overheid zijn geplaatst. Hoewel op afstand, vallen zij wel onder de verantwoordelijkheid van een minister. In het geval van de regionale politiekorpsen zijn dit de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie (Koning et al., 2004). Dit 'op afstand plaatsen' wordt verzelfstandiging genoemd. Dit wordt zowel in wetenschappelijke als politieke kringen gezien als een waardevol instrument om de doelmatigheid van de overheid te verhogen. Verzelfstandiging is een zodanige herdefiniëring van beslissingsbevoegdheden tussen of binnen overheidsorganisaties dat aan uitvoerende overheidsorganisaties grotere autonome beslissingsbevoegdheden worden toegekend (Mol en Verbon, 1993: 73). De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat meer autonome, zelfstandige overheidsorganisaties efficiënter kunnen functioneren.

Principaal-agent model

In dit model werken twee actoren met elkaar samen en hierbij neemt een actor, de agent, beslissingen voor de andere actor, de principaal. De principaal probeert de agent zo te motiveren dat deze zich inspant om zo goed mogelijk bij te dragen aan de doelstellingen van de principaal. Bij veel private bedrijven kunnen die doelstellingen meestal vertaald worden naar de behaalde winst of de continuïteit van het bedrijf. In de publieke sector is dit minder eenvoudig. Een principaal kan hier niet goed beoordelen in hoeverre zijn agent een bijdrage levert aan de gestelde doelstellingen. Doordat er vaak geen direct verband met opbrengsten of winst gelegd kan worden, bestaat bij de principaal vaak onduidelijkheid en vaagheid. De principaal kan zorgen dat de belangen van de agent meer overeenkomen met de door hemzelf gestelde doelstellingen door een prestatieafhankelijke beloning in te voeren. Nog steeds is de inzet van zijn agent moeilijk meetbaar, maar de agent heeft er nu wel meer belang bij zijn best te doen. De prestaties van de agent worden vertaald naar prestatie-indicatoren. Het contact bepaalt de uit te voeren taak en de te ontvangen beloning (Koning et al., 2004). De politieministeries willen zo voor elkaar krijgen dat de regionale politiekorpsen gelijke belangen en doelstellingen nastreven. Zij hopen meer zicht in en grip op de korpsen te krijgen, door een prestatieafhankelijke beloning te bieden, met voor alle partijen duidelijke indicatoren.

Vollaard (2003: 33); *If the Department is not able to prescribe how the forces should improve their performance, then it will have to rely on incentives to ensure that the forces achieve maximum value for money. Given their information advantage, the police forces are in a much better position to identify opportunities to improve their performance. Incentives challenge the forces to improve their performance.*

Het is van belang dat de korpsen bij de uitoefening van hun taken over een zekere mate van beleidsvrijheid of autonomie beschikken. Terpstra (2002:19) stelt dat deze autonomie, of discretionaire ruimte, zowel bestaat voor de politieorganisatie, als voor individuele politiemedewerkers. In veel gevallen levert deze autonomie belangrijke begrenzings- of beperkingen op voor de mate waarin het functioneren van de politieorganisatie en het doen en laten van de politiemedewerker gestuurd en gecontroleerd kunnen worden. De ministers van BZK en Justitie zijn niet goed in staat vast te stellen of de politiekorpsen zich ook werkelijk naar hun beste kunnen inspannen om hun verplichtingen na te komen.

Hazeu (2000: 80); *kenmerkend is dat beide partijen verschillende doelen en belangen hebben en niet over volledige informatie beschikken over elkaars doen en laten.*

De korpsen hebben altijd meer informatie over de inzet dan de Ministers. Dat maakt opportunistisch gedrag mogelijk. Dit dilemma geldt niet alleen voor de ministers ten opzichte van de korpsen, maar ook voor het management van de korpsen ten opzichte van werknemers. beide zien zich voor hetzelfde dilemma geplaatst, ze hebben moeite de inspanningen en resultaten van uitvoerende werknemers te beoordelen. Een risico waar ze zich van bewust moeten zijn is 'moral Hazard'. Dit kan naar voren komen in de kantjes eraf lopen, niet-geleden schade claimen of verrijking met gemeenschapsgelden (Hazeu, 2000: 81).

Gevaren van verborgen actie en verborgen informatie

In de principaal-agent relatie zijn er twee problemen te noemen die zich in wisselende mate voordoen in iedere principaal-agent relatie;

Het probleem van verborgen actie doet zich voor wanneer een actor zowel de mogelijkheden als de behoefte heeft om de kosten van zijn activiteiten op andere actoren af te schuiven. Doordat de agent een specifieke deskundigheid bezit, kan hij een deel van de kosten van zijn activiteiten op de principaal afschuiven. Hierdoor kan zijn nut ofwel zijn inkomen toenemen. De principaal kan niet precies nagaan of en in hoeverre het gedrag van zijn agent werkelijk bijdraagt aan zijn doeleinden dan wel of hij zich bezig houdt met voor de principaal niet-productieve doeleinden. Het probleem van verborgen informatie komt voort uit het feit dat de agent zelf beter weet dan de principaal wat hij wil, wat hij kan en wat hij in werkelijkheid doet. Deze informatievoorsprong maakt het voor de principaal moeilijk een betrouwbare agent te vinden of te kiezen (Mol en Verbon, 1993: 76).

3.2 Street-level bureaucracy

Wanneer we politiekorpsen aan prestatiemeting blootstellen, moeten we ons ervan bewust zijn dat de korpsen voor succes in verregaande mate afhankelijk zijn van de eigen uitvoerende werknemers. Waar de Ministers van BZK en Justitie bij de uitvoering van de veiligheidstaak in grote mate afhankelijk zijn van de politiekorpsen, is de leiding van deze korpsen voor de werkelijke uitvoering in grote mate afhankelijk van haar medewerkers. Landelijk, regionaal en gedecentraliseerd worden door politiek, bestuur en politieleiding plannen en routes uitgezet, die in de praktijk door de agenten en medewerkers op de werkvloer zullen worden uitgevoerd.

In onderzoek naar de uitvoering en sturing van politie is geconstateerd dat politiemensen op de werkvloer een grote mate van autonomie hebben en dat sturing van hun werk met vele beperkingen te kampen heeft (Terpstra, 2002: 9). Hierbij zorgen de gescheiden werelden van uitvoerende politiemensen en hun

chefs voor spanning. Het blijkt in de praktijk bijzonder moeilijk om straatagenten aan te sturen. Voor de politiekorpsen is dit een probleem. De zwaarmacht van de overheid vraagt om precieze aansturing en nauwgezet toezicht, maar de korpschefs kunnen dit niet garanderen, omdat de agenten op straat grote autonomie bij hun taakuitoefening bezitten. Het idee dat korpschefs hun mensen naar believen kunnen dirigeren, berust dan ook op een misverstand (Boin et al., 2003: 8). De agenten op straat geven al doende vorm en inhoud aan de door de dagelijkse politie-inzet. Zij bepalen wat burgers merken van hun politie en hoe ver de politiemacht ingrijpt in hun dagelijkse leven. Sturing en vooral ook controle over de politie zijn echter wel essentiële voorwaarden voor een legitieme politiemacht. Wie politiewerk wil sturen of controleren, heeft informatie nodig over de uitvoering van het werk. Die informatie ontbreekt echter vaak. Politiecijfers zeggen weinig over hoe agenten in de praktijk van alledag invulling geven aan het mandaat om namens de samenleving sociale controle uit te oefenen in hun wijk (Stol et al., 2004: 214).

Lipsky's verklaring: street-level bureaucraten

Veel contacten tussen burgers en overheid vinden plaats in individuele situaties. Dit geldt onder andere wanneer burgers een uitkering, huursubsidie of een vergunning aanvragen, wanneer zij belastingaangifte doen en wanneer zij worden bekeurd na het begaan van een overtreding. Zij krijgen te maken met uitvoeringsambtenaren, die algemene regelgeving en administratieve routines toepassen op de individuele burger. Hoewel het formele besluit door een bestuursorgaan wordt genomen, zijn het uitvoeringsambtenaren die uiteindelijk het werkelijke besluit nemen. Een politieagent op straat besluit ter plekke, op eigen initiatief om een boete wel of niet uit te schrijven. Bovens en Zouridis (2002) menen dat deze uitvoeringsambtenaren street-level bureaucraten zijn in de termen van de Amerikaanse bestuurskundige Lipsky (1980: IX, 3).

Naast politieagenten kan hier ook gedacht worden aan onderwijzers, artsen of werknemers van een sociale dienst. Allen zijn werknemers van publieke of semi-publieke instellingen die in het kader van hun werk directe contacten hebben met individuele burgers en daarbij beschikken over de nodige vrije beleidsruimte bij het toewijzen van voorzieningen of het opleggen van sancties.

Street-level bureaucrats work at jobs characterized by relatively high degrees of discretion and regular interaction with citizens: aldus Lipsky (1980: 27).

Zij nemen voortdurend beslissingen over het al dan niet toepassen van regels en de manier waarop deze in het specifieke geval moeten worden geïnterpreteerd. De street-level bureaucraten hebben discretionaire ruimte...

...in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies (lipsky, 1980: 13).

Op dit niveau worden jaarlijks miljoenen keuzes door uitvoeringsambtenaren gemaakt; keuzes die grote gevolgen kunnen hebben voor het dagelijks leven van burgers. Zij hebben een grote controle of invloed op de organisatie en hebben de middelen in handen om elke soort van top-down druk of sturing te weerstaan.

In de dagelijkse praktijk van de street-level bureaucratie komt beleid tot leven. Vaak blijkt dat ondanks gedetailleerde regels de werkelijkheid complexer is dan de wetgever bij het ontwikkelen van deze regels heeft voorzien. Daardoor ontstaat de beoordelings- of beleidsvrije ruimte voor de uitvoerders (Duk, 1988; Bakker en Van Waarden, 1999). Zowel door die formele beleidsvrijheid als door de feitelijke beoordelingsruimte in de praktijk hebben street-level bureaucraten een behoorlijke macht om het beleid naar eigen inzicht in te vullen. Daarmee zijn ze in feite tegelijkertijd zowel beleidsuitvoerders als beleidsmakers. Straatagenten moeten formeel beleid uitvoeren zoals dat op politiek en bestuurlijk niveau is ontwikkeld. Met de grote beleidsvrijheid die ze hebben,

bepalen ze zelf wie ze aanhouden, met welke reden, en welke gevolgen daaraan kleven. Zij bepalen hoe ze de burger in de uitvoering van hun taak behandelen en zijn naar burgers toe het gezicht en spreekbuis van de politie.

Een problematische arbeidsomgeving

De middelen die een agent bij zijn taakuitvoering heeft, schieten vaak tekort in verhouding tot de vele taken die hij hoort uit te voeren. Hij kan niet overal tegelijk zijn en moet steeds een afweging maken wat prioriteit heeft. Er is altijd meer te doen dan de agent kan realiseren. Het grote aantal regels, die soms zelfs tegenstrijdig zijn, maakt de praktijk haast onwerkbaar. De agent wordt daarbij dagelijks direct geconfronteerd met de burger en haar reactie. Deze burgers komen niet altijd vrijwillig in aanraking met de politie. Agenten moeten in iedere situatie, ondanks beleid en regels, steeds zelf bepalen wat te doen en hoe te interpreteren. Soms gaan er algemene regels op, maar er zijn ook uitzonderlijke situaties waarin specifieke zorg en aandacht vereist is. De agenten bepalen in grote mate zelf hun performance en hun presteren. Vaak wordt vanzelfsprekend aangenomen dat uitvoerende medewerkers dezelfde doelen nastreven als de mensen die het politiebeleid hebben ontworpen. Maar wat nu wanneer deze agenten andere doelen voor ogen hebben en zich niet kunnen vinden in de organisatiedoelen. Kunnen beleidsmakers en leidinggevenden er zomaar vanuit gaan dat hun executieve medewerkers de organisatiedoelen zullen nastreven, ook al zijn zij het hier niet mee eens en hebben zij de eigen doelen voor ogen? Street-level bureaucraten, politieagenten, passen in de praktijk hun gedrag meestal slechts in die mate aan, dat ze voldoende aan de nieuwe performancecriteria voldoen. Dit in beperkte mate om enigszins tegemoet te komen aan door de leiding gestelde beleidsdoelen. Ondertussen gaat men rustig op de vertrouwde manier met de eigen doeleinden in het achterhoofd verder. Of zoals Lipsky het verwoordt:

Street-level bureaucrats often spend their work lives in a corrupted world of service. They believe themselves to be doing the best they can under adverse circumstances, and they develop techniques to salvage service and decision-making values within the limits imposed upon them by the structure of the work (Lipsky, 1980: xiii).

Een beleidsmaker kan prachtig beleid ontwikkelen gericht op perfecte resultaten, maar het is nog steeds de uitvoerder die de klus in een complexe, bepaald niet perfecte werkelijkheid moet klaren. Wanneer hij onwillig is kan hij besluiten simpelweg niets te doen of een minimale inspanning te leveren.

Het lijkt cruciaal dat de belangen van uitvoerders en leidinggevenden (beleidsmakers) zo veel mogelijk in elkaars verlengde liggen en dat wanneer dit niet het geval is veel tijd en moeite wordt geïnvesteerd in het dichterbij elkaar brengen hiervan. Aansturing van deze uitvoerende agenten lijkt een haast onmogelijke opgave, welke alleen enigszins succesvol kan verlopen wanneer duidelijke afspraken bestaan over de mogelijkheden van bestraffen en beloond worden wanneer organisatiedoelen niet voldoende worden nagestreefd.

3.3 De dilemma's en problemen van prestatiemeting

De leiding van een politiekorps moet altijd rekening houden met sturing van bovenaf in haar relatie met de politieministers en de daaraan verbonden voorwaarden neergelegd in het prestatiecontract. Ook moet ze rekening houden met de eisen en wensen van de vele partners, waaronder de burger, uit de samenleving. Daarnaast heeft zij bij de uitvoering van haar taak rekening te houden met street-level bureaucraten, de eigen uitvoerende agenten die het beleid moeten uitvoeren. Wanneer ze de prestaties van de eigen organisatie wil meten en sturen moet ze zich ervan bewust zijn dat prestatiemeting of –sturing

naast een positieve werking ook behoorlijke problemen mee kan brengen. Een gewaarschuwd korps is immers beter voorbereid.

De heilzame werking van prestatiemeting

De Bruijn zegt het volgende over prestatiemeting in de publieke sector:

Het definiëren en meten van producten heeft onmiskenbaar positieve effecten op het functioneren van publieke organisaties. Een dergelijke prestatiemeting leidt tot een zekere transparantie: duidelijk is welke producten een organisatie levert en hoe deze productie zich in de loop der tijd ontwikkelt. Gegeven het belang van verantwoording in de publieke sector, is deze transparantie een belangrijke waarde. Is de productie transparant, dan kan zich een goed gesprek over de koers van de organisatie ontwikkelen, zowel binnen de eigen organisatie als tussen de organisatie en haar toezichthouders (De Bruijn, 2001:49).

De gedachte achter prestatiemeting is dat overheidsorganisaties hun beoogde prestaties formuleren en aangeven hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door prestatie-indicatoren vast te leggen. Vervolgens kan, na de verrichting van de inspanningen, worden gekeken of de eerder beoogde prestaties zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost (De Bruin, 2001, 16).

Lastig hierbij is dat de effecten van overheidshandelen vaak moeilijk te meten zijn. De prestaties van de overheid zijn meervoudig en komen in coproductie met anderen tot stand. Daarbij kan de verstreken tijd tussen de overheidsinspanning en het uiteindelijke effect soms erg lang zijn. Dit uiteindelijke effect is niet of moeilijk te meten. Dit geldt zeker wanneer het gaat om abstracte, subjectieve doelen als 'leefbaarheid', 'veiligheid', 'legitimiteit', 'rechtvaardigheid' of 'kwaliteit'. Bij overheidshandelen gaat het vaak over zulke abstracte doelen. Maar hoe meet je die abstracte doelen op een zinvolle manier?

Organisaties die hun prestaties toch willen meten, doen dit meestal door de producten die ze voortbrengen te tellen. Een overheid die haar producten duidelijk heeft omschreven, kan ook de omvang van haar productie voor een bepaalde periode plannen. Aan het eind van deze periode kan bepaald worden welke productie werkelijk gerealiseerd is. Vervolgens kan men een beter geplande cyclus doorlopen, waarin prestaties eerst worden gepland, vervolgens worden uitgevoerd en tenslotte worden gemeten. Prestatiemeting dwingt een organisatie op deze manier doelstellingen te formuleren voor al haar taken en daarbij aan te geven binnen welke termijn deze gerealiseerd moeten worden.

Prestatiemeting kan volgens De Bruijn (2001:17) vier nuttige functies dienen, namelijk transparantie, leren, oordelen en afrekenen. Wanneer goed ingevoerd leidt prestatiemeting tot transparantie in de organisatie en kan het een rol spelen in de verbetering van verantwoording. Een organisatie kan duidelijk maken welke producten zij levert en welke kosten hiermee gepaard gaan. Een organisatie kan prestatiemeting vervolgens gebruiken om te leren. Dankzij de transparantie die is ontstaan, kan een organisatie leren wat ze tot nu toe goed heeft gedaan en waar nog verbeteringen of aanpassingen mogelijk zijn. Vervolgens kunnen de prestaties beoordeeld worden (door leidinggevenden of door derden) en kan vastgesteld worden of de organisatie naar tevredenheid functioneert. Wanneer een organisatie goed functioneert kan een beloning worden uitgedeeld, terwijl mogelijk een bestraffing volgt bij slecht functioneren. In de praktijk is dit meestal een financiële sanctie. In de literatuur zijn meerdere bronnen te vinden die prestatiemeting een heilzame werking toedichten. De Bruijn (2001: 17-21; 2002: 141-142) noemt de volgende positieve effecten;

1) *Prestatiemeting leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor innovatie;* wanneer een organisatie haar prestaties zichtbaar kan maken, heeft ze doelen om zich op te richten. Dit kan een prikkel zijn voor verbetering van prestaties (De Bruijn, 2001).

2) *Prestatiemeting beloont prestaties en voorkomt bureaucratie;* sturing op prestatie beloont producten, resultaat, en is daardoor een prikkel voor prestaties (De Bruijn, 2001).

3) *Prestatiemeting is bevorderlijk voor de kwaliteit van beleid- en besluitvorming*; prestatiemeting helpt bij de noodzakelijke vervlechting van beleidsvorming en beleidsuitvoering (De Bruijn, 2001).

4) *Prestatiemeting is een prikkel voor productie*; het beloont immers output en is dus een prikkel voor prestaties. Bevestiging dat dit gegeven inderdaad opgaat, is vanuit meerdere publieke organisaties naar voren gebracht, onder andere binnen gemeenten en in het wetenschappelijk en hoger onderwijs (De Bruijn, 2002).

5) *Prestatiemeting is een elegante manier om verantwoording vorm te geven*; zoals eerder besproken, is het vaak noodzakelijk om uitvoeringsinstanties met complexe taken meer zelfstandig te laten werken. Maar die zelfstandigheid is slechts verdiend, wanneer ook verantwoording wordt afgelegd over geleverde prestaties en inzicht wordt gegeven in die prestaties. Volgens De Bruijn kan dit aan de hand van prestatiemeting op een elegante manier, omdat er gewerkt wordt met geobjectiveerde en gekwantificeerde informatie, wat vergelijkingen in de tijd mogelijk maakt. Verder is de informatie goed communiceerbaar en kan de informatie ieder jaar op hetzelfde moment worden aangeleverd (De Bruijn, 2002).

Problematische omstandigheden voor prestatiemeting

Er zijn echter omstandigheden waarin prestatiemeting minder goed tot zijn recht komt. Moeilijk is dat juist overheidsinstanties, ook politieorganisatie, vaak te maken hebben met meerdere van deze bemoeilijkende omstandigheden. Dit maakt het echter niet onmogelijk, maar verstandig gebruik is noodzakelijk.

Bezwaarlijke omstandigheden voor prestatiemeting

1. *De organisatie levert geen producten, maar vervult een aantal plichten en is sterk waardegebonden.* Ze is verantwoordelijk voor lastige, vaak onoplosbare problemen.
2. *De producten van de organisatie zijn meervoudig,* ze moeten tegelijkertijd recht doen aan een aantal verschillende waarden, die ook nog eens conflicterend kunnen zijn.
3. *De organisatie is procesgeoriënteerde in plaats van productgeoriënteerd.* Er wordt in deze organisaties veel tijd en moeite gestopt in onderhandeling en overleg met vele actoren. De uitkomsten blijven altijd moeilijk voorspelbaar.
4. *Er is sprake van coproductie: de producten komen tot stand in relatie met anderen, de overheid is hier geen autonome, zelfstandige producent.* De behaalde prestaties zijn slechts gedeeltelijk aan de overheidsinstantie te danken.
5. *De producten staan niet op zichzelf, maar zijn met elkaar vevlochten.* De ene afdeling in een organisatie kan de prestaties van een andere afdeling in diezelfde organisatie beïnvloeden of zelfs teniet doen. Wat goed is voor één deel van de organisatie, hoeft niet goed te zijn voor de gehele organisatie.
6. *Causaliteiten zijn onbekend of niet objectief.* De directe relatie tussen de gedane inspanning en het uiteindelijke resultaat is vaak niet bekend. Hierdoor ontstaat soms een verkeerd beeld van de prestaties van de organisatie.
7. *Kwaliteit is niet goed in prestatie-indicatoren te definiëren, voor kwaliteitsmeting is een rijk beeld nodig, terwijl prestatiemeting leidt tot een armoedig beeld.* De inzet op kwantiteit kan zo de aandacht voor kwaliteit verdrijven.
8. *Er bestaat een variëteit aan producten, zelfs hetzelfde type prestatie kent variëteit in plaats van uniformiteit.* Een prestatie kan dus verschillende dingen betekenen in verschillende contexten. Zo kan men tot een vergelijking van prestaties komen, die eigenlijk helemaal niet vergelijkbaar zijn.
9. *De omgeving is dynamisch, niet statisch.* Het gedrag van de co-producenten verandert regelmatig, waardoor causaliteiten veranderen.

Bron: De Bruijn, 2001

De perverse effecten van prestatiemeting

Naast positieve geluiden over de heilzame werking die prestatiemeting kan hebben, is er wel degelijk ook kritiek te horen. Er kleven namelijk ook perverse effecten aan prestatiemeting, zeker in de publieke sector. De Bruijn (2001, 2002), Vollaard (2003) en met hen verscheidene anderen auteurs geven aan dat er met een aantal mogelijke perverse gevolgen rekening gehouden moet worden;

prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag.

Het meten en belonen van producten kan aanleiding geven tot strategisch gedrag (De Bruijn, 2002: 142). De organisatie brengt de productie omhoog om aan bepaalde 'verplichte' criteria te voldoen. Deze productieverhoging heeft vervolgens in de praktijk van de organisatie geen of zelfs een negatieve betekenis. Dit wordt ook wel 'gaming the numbers' genoemd. Het probleem hierbij is dat de prestaties in dit geval alleen op papier bestaan en niet in realiteit en dus geen of een verwaarloosbare maatschappelijke betekenis hebben. Het risico bestaat dat medewerkers de prestatie-uitkomsten proberen te manipuleren. (Koning et al., 2004: 33; Vollaard, 2003: 100, 101) Zij grijpen niet toegestane of oneerlijke handelingen aan om er zelf beter uit te komen. In ernstige gevallen leidt dit tot zeer kwalijk strategisch gedrag.

Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities.

Medewerkers worden verleid om in 'cash cows' te denken (De Bruijn, 2002: 143). Men bedenkt simpelweg welke producten het makkelijkst en goedkoopst gemaakt kunnen worden, om zoveel mogelijk geld binnen te brengen met zo min mogelijk inspanning. Bij zo'n werkwijze is innovatie altijd de dupe. Innoveren of nieuwe dingen ontdekken is een onbekende en risicovolle onderneming, waarbij resultaten onvoorspelbaar zijn. Mensen zijn echter zo bezig met nu presteren, dat innovatief denken niet loont. Denken aan verbeteringen voor de toekomst heeft geen zin, het gaat slechts om het nu, om de korte termijn. Een organisatie die zo te werk gaat verliest aan ambities. Kwaliteit en kwantiteit worden volop gemanipuleerd. Dit betekent vaak het einde van initiatief of toewijding van de kant van de medewerkers. Het gevolg is 'cherry picking' of 'creaming' (De Bruijn, 2002: 143). Medewerkers pakken alleen nog het werk aan dat waardering oplevert, en de rest blijft liggen.

Prestatiesturing kan gewenste vormen van samenwerking blokkeren, omdat medewerkers alleen nog in hun eigen werk geïnteresseerd zijn.

Het levert het meest op om de belangen van burgers en organisaties waarmee samengewerkt wordt te negeren en alleen naar het eigen werk te kijken. Het gevolg is opnieuw 'cherry picking' of 'creaming', alleen die taken oppakken die zo makkelijk en snel mogelijk iets opleveren en zo min mogelijk investeren in samenwerking of overleg. De klussen die meer inspanning en moeite vereisen zijn voor een ander, als er tenminste een ander is om ze op te pakken. Van Thiel en Leeuw (200) spreken van: "measure pressure that can create dysfunctional effects such as a lack of innovation, tunnel vision and sub optimization."

Prestatiemeting laat daadwerkelijke prestaties niet naar voren komen.

Wanneer informatie over prestaties wordt verwerkt, komt dit verder te staan van het primaire proces waarin de prestaties zijn ontstaan. Daardoor zijn de causale verbanden in het primaire proces, die juist betekenis en waarde geven aan de cijfers, steeds minder duidelijk. Er kunnen nieuwe verbanden kunnen worden gevonden die in realiteit helemaal niet bestaan. Een gevaar daarbij is, dat wanneer de afstand tussen degene die de productiecijfers produceert en degene die ze gebruikt groter wordt, de hardheid van de cijfers toeneemt. De ene persoon zal de cijfers als 'betrouwbare, harde cijfers' zien, omdat hij de

achtergrond niet kent, terwijl een ander weer een hele andere waarde aan de cijfers toekent, omdat hij de achtergronden van cijfers wel kent.

Er ontstaat gemakkelijk een vertekening van cijfers en prestaties. Zo ontstaat een meet-, toets- en verantwoordingsbureaucratie, waarin mensen meer bezig zijn met verantwoorden, dan met de werkelijke uitvoering.

Er wordt gesproken van een 'afrekencultuur' (De Bruijn, 2001). Cijfers worden zo bewerkt en gepresenteerd dat het naar de formele maatstaven zo lijkt dat de doelen worden gehaald, maar dat de achterliggende maatschappelijke doelstelling wordt vergeten. Doordat men zich richt op de goed meetbare resultaten en de rest links laat liggen, wordt er onbetekenend of half werk geleverd. Ook kan het in de praktijk neerkomen op "veel woorden, maar weinig daden". De burger heeft hier niets aan. Hoewel prestatiemeting moet leiden tot duidelijkheid en inzicht, schept het soms juist meer onduidelijkheid omdat mensen zich met de verkeerde dingen bezig houden.

Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, geen bestelverantwoordelijkheid en meer bureaucratie.

In een overheidsorganisatie moet steeds opnieuw een afweging worden gemaakt tussen verschillende belangen die meestal strijdig met elkaar zijn. Omdat prestatie-indicatoren kwantiteit meten, zullen vooral meetbare, makkelijk waar te nemen en goed te definiëren belangen en taken voorrang krijgen (De Bruijn, 2002: 144). Slecht zichtbare prestaties, die echter wel degelijk een algemeen belang kunnen dienen, zullen steeds minder aandacht krijgen. Men richt zich vanzelfsprekend liever op die activiteiten die tot een beloning leiden en laten andere zaken links liggen (Koning et al., 2004: 33).

Prestatiemeting kan leiden tot een straf op prestaties

Wanneer iedereen beter presteert krijgt iedereen een beloning. Het budget kan dit uiteindelijk niet aan, dus krijgt iedereen toch weer minder. Een transparante en goed presterende organisatie is dan ook kwetsbaar. Het investeren in doelmatigheid brengt voor een organisatie risico's mee. Want waarom niet het budget in volgende jaren verlagen? Men kan het immers ook met minder af. Een concurrerende organisatie of een collega-organisatie die niets investeert in de doelmatigheid, wordt wel beloofd met een onveranderd budget bij gelijkblijvende prestaties (De Bruijn, 2002: 144).

3.4 Sturingsproblemen voor politiekorpsen

Aan de sturing en controleerbaarheid van de politie moet volgens Terpstra (2002) een centrale betekenis worden toegekend. Dit omdat het bij politiewerk niet alleen gaat om de besteding van collectieve middelen, maar omdat handelingen door de politie raken aan maatschappelijke en individuele waarden. Dit geldt vooral bij toepassing van dwangmiddelen, aangezien de politie beschikt over het overheidsmonopolie op geweld (Terpstra, 2002: 19). Het beleid ten aanzien van de politie is de afgelopen jaren vooral gericht geweest op een verbetering van de aansturing van de politie. Recent onderzoek heeft aangetoond dat de beleids- en sturingsaspiraties van de rijksoverheid echter vaak niet aansluiten bij de realiteit van politiewerk in de korpsen (zie Berenschot 2001; Terpstra 2000; Algemene Rekenkamer 2003). De afspraken in het kader van het LKNP zijn bedoeld om op een simpele manier meer zicht op de prestaties van de politie te krijgen, deze te verbeteren en daarmee bij te dragen aan de veiligheid in Nederland. Het Landelijk Kader Nederlandse Politie wordt gebruikt als een vorm van prestatiesturing.

Containerbegrip sturing

Sturing van de politie wordt in het nieuwe politiebesteding uitgeoefend door meerdere stakeholders, zowel politiek-bestuurlijke als maatschappelijke, binnen

het eerder besproken fijnmazig stelsel van bestuur, beheer, gezag en beleid van de regiokorpsen. Bij het begrip 'sturing' is duidelijke definiëring van groot belang, aangezien sturing zowel binnen de politie als daarbuiten een populair containerbegrip is. Aan 'sturing' kan een veelvoud aan betekenissen worden toegekend, zoals invloed, controle, management of macht. Van Kooten en Stol's (1998:21) versie van sturing is "alles wat mensen doen met de bewuste intentie invloed uit te oefenen op het gedrag van andere mensen, met het oogmerk bepaalde doelen te bereiken". Rosenthal (1996: 69) zegt over sturing; "geen maatschappij kan functioneren zonder dat het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar worden afgestemd. De overheid probeert dit te bevorderen, wat sturing wordt genoemd". Ik heb in dit onderzoek echter de definitie volgens Terpstra aangehouden die sturing als volgt definieert;

"Al die min of meer doelgerichte pogingen om de uitvoering te beïnvloeden zodat daarin beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of daarin meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen (Terpstra, 2002: 2)".

Complexe en vervlochten positie van politie in samenleving

Bij sturingsvraagstukken kan de politie niet langer worden gezien als een geïsoleerde organisatie. De politie bekleedt een complexe positie in de hedendaagse samenleving, in de strafrechtelijke keten en de in verschillende veiligheidsnetwerken.

Vandaag de dag wordt politiewerk gekenmerkt door vele vormen van samenwerking met andere partijen, een vaak brede aanpak en integratie van verschillende vormen van dienstverlening en deskundigheid. Deze ontwikkelingen stellen nieuwe eisen aan de sturing van politie (Terpstra, 2002:9).

Verder wordt het politiebestedel gekenmerkt door bestuurlijke drukte (Rosenthal et al., 1998). Het lijkt soms wel alsof de politieorganisatie door Jan en alleman bestuurd wordt. Waar velen sturen is het in de praktijk echter moeilijk één verantwoordelijke persoon of instantie aan te wijzen en is onduidelijk aan wie in een bepaalde situatie verantwoording kan worden gevraagd (Ringeling, 1998). Politiewerk is daarnaast mensenwerk en zeer situatiegebonden. De politie moet verschillende rollen oppakken, soms de leiding nemen, dan weer opvolgen, soms bewust en gekozen, soms gedwongen, soms met ruime taak, dan weer met smalle taak. Dit betekent voortdurende aanpassing aan de context die zich op een bepaald moment voordoet.

Kenmerkend voor politiewerk is ook het samenspel van preventief en repressief optreden. Het werk van alledag vraagt om een systematische en professionele aanpak. Politiekorpsen ontwikkelen zich steeds meer tot complexe organisaties, waarin het zwaartepunt verschuift naar het steeds professioneler wordende uitvoerende niveau (Van Sluis, 2004).

In de praktijk is er sprake van spanning tussen het repressieve beleidsdenken gericht op 'kerntaken' en de noodzakelijke samenwerkingsverbanden in de praktijk met andere maatschappelijke organisaties (Mein et al., 2004). Beleids- en strategievorming vragen daarom volgens sommigen niet om een top-down, maar een bottom-up benadering.

Een ander kenmerkend feit, wat uit veel onderzoek naar de uitvoering en sturing van politie naar voren is gekomen en wat eerder al aan de orde is gekomen bij de theorie over street-level bureaucracy, is dat politiemensen op de werkvloer een grote mate van autonomie hebben en dat sturing van hun werk met vele beperkingen te kampen heeft (Terpstra, 2002: 9).

Gevaren van sturen op prestaties bij politiekorpsen

Uit voorgaande komt naar voren dat sturing van politiekorpsen, zowel intern als extern, complexe materie is. Er zijn vele factoren te noemen die er aan bijdragen dat sturing van de korpsen en hun medewerkers niet altijd vlekkeloos verloopt. Ben Vollaard (2003) is één van de mensen die twijfelt aan de effectiviteit van

prestatiebesturing en prestatiecontracten voor de politiekorpsen. Hij wijst daarbij op de volgende risico's:

Het vastleggen van gewenste verbeteringen in een contract nodigt uit tot een gerichtheid op cijfertjes die ten koste kan gaan van de kwaliteit van politiewerk.

In een contract bestaat meestal wel wat ruimte om op meerdere manieren de prestatieafspraken te behalen. Het kan best gebeuren dat niet al die manieren in dezelfde lijn liggen als de doelstellingen van de overheid of de korpsleiding. De contracten belonen korpsen voor het links laten liggen van die taken die niet tot uitdrukking komen in prestatieaantelingslijsten. Ze kunnen zich beter richten op de taken die dat wel doen. Dit kan schadelijk zijn voor de actieve misdaadpreventie. Wanneer is gekozen voor die activiteiten die prestatieaantelingslijsten beïnvloeden, belonen de contracten vervolgens het verlagen van de kwaliteit van productie (Vollaard, 2003: 14).

Het vastleggen van te leveren productie komt niet overeen met de noodzaak om te reageren op veranderende regionale afspraken.

Door het gewenste aantal bekeuringen en zaken in een contract vast te leggen worden dit los gekoppeld van de aard en het niveau van crimineel en ordeverstoring gedrag. De prestatieafspraken beperken dus de mogelijkheid van de korpsen om te reageren op veranderingen in hun omgeving. Lokale of regionale invloeden en veranderingen kunnen nauwelijks in de overwegingen meegenomen worden. Terwijl dit toch de praktijk is waar de korpsen iedere dag mee worden geconfronteerd en mee moeten werken. Zo kunnen de eisen van het prestatiecontract en de werkelijkheid uit elkaar gaan lopen (Vollaard, 2003: 14).

De overheid kan vanwege een gebrek aan informatie het ambitieniveau van de afspraken niet goed inschatten.

Betrouwbare informatie over de middelen en inspanningen waarmee de prestatieafspraken zijn te bereiken is noodzakelijk. Wanneer dit ontbreekt, is iedere doelstelling al snel buiten bereik of juist te weinig ambitieus. Er is vaak een gebrek aan gedetailleerde informatie over bedrijfsprocessen en regionale omstandigheden. Als de afspraken niet ambitieus genoeg zijn, kunnen de korpsen de armen over elkaar slaan zodra de doelstelling is behaald. Dit motiveert niet tot een oneindige, constante stroom aan prestaties (Vollaard, 2003: 14, 15, 102).

De prestatieafspraken kunnen in conflict raken met de behoefte aan flexibiliteit op hoger en / of nationaal niveau.

De overheid stelt wanneer nodig nieuwe eisen aan de politiekorpsen. Veranderende prioriteiten kunnen tot dan toe geldende afspraken betekenisloos maken. Als korpsen bij voorbaat anticiperen op veranderingen in de toekomst worden ze niet geprikkeld om nu de afspraken te behalen. Ook kunnen negatieve ervaringen met prestatie-indicatoren aanleiding geven tot wijzigingen in het contract. Het is immers een leerproces. Veranderingen in het meten en het belonen van de prestaties zijn niet ondenkbaar aangezien het gebrek aan ervaring met dit beleidsinstrument ongetwijfeld voor onverwachte situaties en onvoorziene gevolgen gaat zorgen (Vollaard, 2003: 15, 102).

De financiële prestatiebeloning nodigt uit tot ongewenste verschuivingen in politiewerk.

Prestatiebeloning vereist een concrete ja of nee beslissing die gebaseerd is op het afwegen van verschillende prestatieaantelingslijsten. Het is echter geen eenvoudige beslissing om een subjectieve beoordeling te vervangen door simpele, duidelijke beslisregels. De praktijk is niet zo zwart-wit. De overheid bezit meestal niet de benodigde gegevens om de juiste afwegingen te maken. Een onjuiste afweging kan leiden tot ongewenste verschuivingen in politiewerk (Vollaard, 2003: 15).

De financiële prestatiebeloning conflicteert met het gebrek aan consumentenkeuze.

Door het budget van minder goed presterende korpsen niet te verhogen betalen de burgers een dubbele rekening voor het slechte politiewerk in hun omgeving. Burgers moeten het doen met het politiekorps dat aan het werk is in hun woonplaats (Vollaard, 2003: 15, 101). Een andere keus hebben ze niet.

Voordelen van sturen op prestaties bij politiekorpsen

Maar er zijn vanzelfsprekend ook positieve effecten te noemen. Zo kunnen de resultaatafspraken leiden tot meer duidelijkheid tussen de politie en haar ketenpartners (OM, gemeenten, BZK, Justitie) en binnen de politie zelf (De Bruijn, 2001:17-20). De aanpak aan de hand van convenanten vergroot verder de mogelijkheden om afspraken aan te passen aan de betreffende regionale problematiek. Er ontstaat inzicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende partners en de afstemming tussen de ketenpartners kan op regionaal niveau een positieve impuls krijgen doordat alle partijen aangesproken kunnen worden op hun afspraken.

Resultaatafspraken maken dat er meer aandacht gaat naar de werkelijke resultaten van beleid. Verder is er meer aandacht voor veiligheid. Als de resultaatafspraken binnen de politieorganisatie een vertaling krijgen tot op individueel niveau, kunnen ze een professionele invulling van het werk en daarmee een grotere motivatie bij medewerkers stimuleren. Hier geldt natuurlijk wel dat de resultaatafspraken in de praktijk realistisch en werkbaar moeten zijn.

Hoofdstuk 4

-Casus Rotterdam-Rijnmond-

4.1 Politiekorps Rotterdam-Rijnmond

De regio Rotterdam-Rijnmond telt ruim 1,2 miljoen inwoners met een grote diversiteit aan sociale en culturele achtergronden. Het is een uitgestrekt gebied met verstedelijkte en landelijke delen. Rotterdam is met 600.000 inwoners het stedelijke middelpunt van de regio. Met een enorm havengebied is er veel bedrijvigheid op het gebied van transport, logistiek en petrochemische industrie. Hoewel Rotterdam is opgedeeld in deelgemeenten met eigen deelraden heeft het centrale stadsbestuur de regie op veel punten strak in handen. Het stadsbestuur heeft afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de veiligheid van de stad. De burgemeester heeft zijn politieke lot aan een forse verbetering van de veiligheidssituatie in de stad verbonden.

De andere gemeenten in de regio hebben hun eigen burgemeesters en bestuur. Veel inwoners van de regio wonen en recreëren in de kleinere gemeenten en zoeken de stad op voor werk, scholing of vertier. De regio bevat ook landelijke, waterrijke gebieden, zoals Goeree-Overflakkee en Voorne-Putten, welke op bepaalde punten soms moeilijk vergelijkbaar zijn met Rotterdam en om een andere aanpak vragen. Het korps heeft de taak om het veiligheidsbeleid vorm te geven en uit te voeren in deze qua oppervlakte zeer uitgestrekte en qua problematiek zeer uiteenlopende regio.

Politieregio Rotterdam-Rijnmond is met haar formatiesterkte van 5130 fte's één van de grootste politieregio's van Nederland (Politie Rotterdam-Rijnmond, 2004). Het korps van korpschef Meijboom bestaat uit de districten Waterweg en Schiedam, Rotterdam-West, Rotterdam-Centrum, de Noordhoek, Oost, Feijenoord-Ridderster, Rotterdam-Zuid, De Eilanden en zeehavenpolitie. Ieder district heeft de totale politietaak in haar verzorgingsgebied, met uitzondering van de zware georganiseerde criminaliteit en het politietoezicht op de autosnelwegen (Politie Rotterdam-Rijnmond, Bureau Communicatie, 2000).

4.2 Beleid en prioriteiten van het korps

De afspraken overeen gekomen in het prestatiecontract sluiten aan bij het in 2002 door politie, justitie en bestuur in Rotterdam-Rijnmond overeen gekomen meerjarenprogramma 2003-2006. In het contract zijn prestatieafspraken tussen het korps en de ministers van BZK en Justitie en de afspraken in het kader van het Regionale Meerjarenprogramma opgenomen.

Het prestatiecontract

De landelijke beleidsvoerders en de regionale korpsen hebben in de regionale convenanten afgesproken welke concrete prestaties de politie in de eigen regio moet leveren. Binnen de korpsen worden die afspraken via jaarplannen op korps, districts-, team/unit- en individueel niveau naar alle korpsonderdelen doorvertaald. Rotterdam-Rijnmond heeft als eerste politieregio de handtekening onder haar prestatiecontract ofwel "regionaal convenant Rotterdam-Rijnmond" gezet. In dit contract is door de partijen overeengekomen dat zij bepaalde resultaatafspraken zullen vastleggen en nakomen.

Het convenant is een eerste, nog vrij globale uiteenzetting van wat de verschillende actoren van elkaar verwachten in de komende periode. Er wordt ondertussen verder onderhandeld door de korpsen en Ministeries van BZK en Justitie om de contracten goed passend te maken en op een steeds realistischer wijze uit te werken naar de verschillende regiokorpsen.

Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft zich in eerste instantie zelf al verdiept in de mogelijkheden van prestatiemeting, nog voordat de ministeries van BZK en Justitie met het huidige prestatiecontract naar voren kwamen. Een verrassing was het prestatiecontract voor de korpsleiding dus niet. De complete resultaatafspraken in het kader van het regionaal convenant zijn terug te vinden in bijlage vijf.

In het prestatiecontract hebben de Ministers van BZK en Justitie van hun kant bepaalde beloften gedaan om medewerking door het korps aantrekkelijk te maken. Een contract schept immers verplichtingen aan alle betrokken contractpartijen. De inspanningen van de Ministers betreffen vooral investeringen die de laatste jaren door het korps zijn gedaan, die ondanks veranderde omstandigheden niet zomaar terzijde kunnen worden gelegd.

Het korps heeft, vooruitlopend op de realisering van de Veiligheidsregio, investeringen gedaan voor meldkamerprojecten. De begroting hiervan is nog niet sluitend. De Ministers van BZK en Justitie en korpsbeheerder Opstelten zijn overeen gekomen dat nu sprake zal zijn van een geleidelijke aanpak, gericht op de implementatie van C2000, een digitaal systeem voor ambulances, brandweer en politie, dat de huidige verbindingsnetten moet gaan vervangen, en GMS, een nieuw meldkamersysteem (Politie Informatie Net, 2004; korpsjaarplan, 2004).

Ook heeft het korps er eerder voor gekozen, met name vanwege de toenemende maatschappelijke druk, veel te investeren in de werving van aspiranten. Ook op dit punt hebben de ministers vanwege de veranderde omstandigheden bepaalde beloften gedaan.

De specifieke afspraken in het kader van het Regionale Meerjarenprogramma komen ook in het prestatiecontract naar voren. Hierin worden de persoonsgerichte aanpak (PGA), de thema's geweld, jeugd en drugs & -overlast en de randvoorwaarden en resultaten op regionaal niveau benoemd (zie opnieuw bijlage vijf). De inzet van de politie en het OM binnen de thema's geweld, jeugd en drugs & overlast zijn vooral gericht op een afname van die vormen van criminaliteit die in de politiemonitor, en voor de gemeente Rotterdam de veiligheidsindex, het meest bepalend zijn. Het gaat hier om straatroof, overvallen, woninginbraak, diefstal uit auto's en vuurwapens (Korpsjaarplan, 2004; Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond).

Hoewel het zoeken naar en vinden van consensus betreffende de inhoud en voorwaarden van het prestatiecontract regelmatig om stevig overleg vraagt, zijn de contractpartners, de politieministers en het korps Rotterdam-Rijnmond, het eens over de mogelijke voordelen van prestatiemeting en de resultaatafspraken voor het korps.

Korpsjaarplan politie Rotterdam-Rijnmond

In het korpsjaarplan 2004 van het korps Rotterdam-Rijnmond komen de verwachtingen en verplichtingen voor het komende jaar en de daarop volgende jaren naar voren. De resultaatafspraken uit het prestatiecontract en het tweede deel van het meerjarenprogramma 2003-2006 komen hierin naar voren. Het korps wil zich richten op de externe omgeving en de partners in veiligheid en wil verder inspelen op de (interne) samenhang tussen de eigen diensten en districten.

De koersbepaling wordt de komende jaren vooral gepland langs de lijnen leiderschap, communicatie en professionaliteit en kwaliteit. Deze lijnen zijn ontwikkeld aan de hand van de feedback uit de auditrapportage uit mei 2003. Verder is de richting in grote mate bepaald door de resultaten van de Politiemonitor (2003) en dagelijkse maatschappelijke gebeurtenissen.

De kern van het korpsjaarplan 2004 zijn de operationele activiteiten, met daarbij het beheer en de bedrijfsvoering binnen het korps. Het uitgangspunt bij de operationele prioriteiten is dat het korps de beschikbare ruimte binnen de justitiële keten, dus het maximale aantal aan het Openbaar Ministerie te leveren

verdachten, volledig wil benutten. Er zijn specifieke doelstellingen uitgewerkt voor de speerpunten binnen het korps, waar vervolgens verdere volumeafspraken over zijn gemaakt (korpsjaarplan, 2004).

Tabel 4.1 Operationele prioriteiten politiekorps Rotterdam-Rijnmond

- 1) Bij **de persoonsgerichte aanpak (PGA)** wordt gewerkt met lijsten van de meest overlastgevende verslaafden, veelplegers van geweld, criminele illegalen en meest overlastgevende jeugd. Deze lijsten moeten het werk op straat vergemakkelijken. De aanpak wordt gemonitord door de politie, waarbij ook de executie van de vonnissen meer aandacht zal krijgen.
- 2) Bij **geweld** zal men zich vooral richten op de maximalisering van de pakkans. Geweld houdt hier in: geweld tegen personen, geweld achter de voordeur, straatroof, vuurwapengeweld en -bezit en woninginbraken.
- 3) Bij **jeugd** richt de politie zich op het terugdringen van overlast door jeugd en een beter perspectief voor jeugd. De doelgroepen zijn jongeren onder de twaalf en jongeren tussen twaalf en achttien. De gerichte aanpak van jeugdige veelplegers zal moeten leiden tot minder jeugdige recidivisten en meer aandacht voor first offenders.
- 4) Bij **drugs en overlast** is het laten verdwijnen van overlastgevende verslaafden van de straat kernpunt. De lijst met overlastgevende verslaafden moet dit bewerkstelligen.
- 5) Bij **verkeer** is het beleid dat ongevaleninformatie de politie-inzet moet bepalen en dat de aanpak zoveel mogelijk gezocht moet worden in infrastructurele aanpassingen.
- 6) Het korpsbeleid en verdere ambities rond **milieu** worden in 2004 geëvalueerd en verder uitgewerkt. Een heldere werkverdeling tussen districten, zeehavenpolitie en RRD moet worden bereikt, waarvoor in 2004 een integraal meerjarenplan wordt opgesteld. In dit plan zal de toekomstige koers steeds verder ontwikkeld worden, in samenwerking met de benodigde partners.
- 7) Met het OM zijn **ketenafspraken** gemaakt waarbij optimale afstemming tussen opsporing en vervolging het hoofdbelang vormt. Hierbij is het uitgangspunt dat de beschikbare ruimte binnen de justitiële keten volledig wordt benut.
- 8) Het **optimaliseren van efficiency en effectiviteit** binnen de organisatie is een eerste doelstelling om de geformuleerde doelstellingen te realiseren. De inzet is minder papier en bureaucratie. De informatie-uitwisseling tussen de onderscheiden politieprocessen moet worden geoptimaliseerd en de kwaliteit worden bewaakt.

Bron: Korpsjaarplan Rotterdam-Rijnmond 2004

In het korpsjaarplan staan de factoren waarvan het korps denkt dat het succes in de komende jaren afhankelijk zal zijn. In de items leiderschap, communicatie, professionaliteit, kwaliteit en integriteit zullen extra middelen en tijd worden geïnvesteerd. Vooral leiderschap wordt als één van de kritische succesfactoren aangemerkt. Verder wil het korps intern met elkaar in gesprek gaan over de route die de organisatie gaat bewandelen en wat van iedereen in haar of zijn specifieke rol in de organisatie wordt verwacht. Het korps wil daarnaast zelf burgers en partners actief benaderen en openheid bieden in de eigen inzet, resultaten en gemaakte keuzes.

Kwaliteit, professionaliteit en integriteit, de zogenoemde 'softe kant' van de organisatie, zijn de invalshoeken waarlangs een verdere ontwikkeling van de werkprocessen loopt. Dit geldt ook op het niveau van de individuele medewerker. De ketenafspraken worden verder verfijnd naar meer district- of unit-specifieke omstandigheden. Voor ieder werkproces worden concrete resultaten benoemd, die doorvertaling vinden in de persoonlijke ontwikkelings- en actieplannen (POP's en PAP's) van de medewerkers uit de betreffende processen.

Korpsontwikkeling voor de periode 2004-2010

Nu het korps Rotterdam-Rijnmond de organisatie de afgelopen jaren zoveel mogelijk heeft ingericht als een procesgeoriënteerde en informatiegestuurde organisatie, moet nu "het been bijgetrokken worden op de 'zachte kant' van de organisatie". De laatste jaren is de ontwikkeling van het korps in grote mate

gedomineerd door initiatieven rond sturingsvraagstukken, prestatiemeting en -financiering en resultaatafspraken. Komende jaren moet de aandacht dan ook meer gaan naar de eigen medewerkers en de doorontwikkeling van het politievak. Dit om tevredenheid bij medewerkers te vergroten en daarbij door het maximaal benutten van de capaciteiten en het potentieel van de eigen medewerkers de korpsresultaten opnieuw verder te verbeteren.

Uit de korpsvisiteatie (2004) en de verbeterde korpsresultaten (zie www.politie-rijnmond.nl/Resultaten) van de laatste jaren blijkt dat het korps het goed doet. Het korps vindt dat de tijd is gekomen om meer aandacht te gaan besteden aan de culturele en personele kant van de organisatie. De 'zachte' kant van de organisatie moet worden versterkt. Het medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO), de doorontwikkeling van de vier hoofdprocessen, integriteitvraagstukken en de ontwikkeling van persoonlijke ontwikkelingsplannen en persoonlijke actieplannen (POP's en PAP's) krijgen speciale aandacht (projectgroep organisatieontwikkeling, 2004).

4.3 Informatiegestuurde politie

Informatiegestuurde politie is een in Rotterdam-Rijnmond geïntroduceerd concept, gebaseerd op ervaringen opgedaan in Kent en Baltimore. In de praktijk moet dit tot positieve ontwikkelingen op het gebied van sturing en resultaten leiden. Ik behandel hier het concept Informatiegestuurde politie om later terug te komen op de waardering van het concept door de respondenten.

Extra aandacht voor het operationele proces

Binnen het korps staat het werk in het operationele proces centraal. Het korps heeft zich de laatste jaren gericht op de ontwikkeling van een procesgerichte organisatie, met in totaal vier hoofdprocessen;

Opsporing	Directe hulpverlening (DHV)
Intake en Service (I&A)	Wijkpolitie

Deze processen moeten elkaar onderling versterken en met de beschikbare capaciteit binnen het korps een zo goed mogelijk resultaat behalen. Iedereen in het korps moet zich richten op het behalen van de vastgestelde doelen. Informatiesturing moet hierbij helpen.

Informatiesturing staat voor een doelgerichte aanpak, met gebruikmaking van informatie op maat, een aanspreekbaarheid op resultaat en verdere debureaucratisering (Visienota informatiegestuurde politie, 2001).

Er wordt op basis van informatie gestuurd om zo met een minimale inspanning een maximaal rendement te halen. Tussen de processen moet informatiesturing samenwerking en verbanden versterken en het korps laten werken met betere informatie en kennis over de omgeving. Deze kennis wordt vertaald naar de beleidsmatige planning, om deze realistischer en zinvoller te maken voor de mensen in de praktijk. Voorheen bepaalde de waan van de dag en eigen prioriteiten van medewerkers te veel het dagelijkse politiewerk. Het korps- en districtsbeleid krijgt daardoor onvoldoende prioriteit. Medewerkers hebben in het verleden te veel ruimte gehad om zelf te bepalen waar de beschikbare arbeidstijd in geïnvesteerd wordt.

De bouwstenen van Informatiegestuurde Politie

- 1) *Kwalitatief hoogwaardige informatiecycclus ten dienste van besluitvorming;*
 - 2) *Besluitvorming op basis van informatieproducten;*
 - 3) *Sturing en afstemming;*
 - 4) *Doelgericht werken met Pareto als leidend principe; dit principe houdt in dat 80% van de gerealiseerde resultaten afkomstig is van slechts 20% van alle inspanningen.*
 - 5) *Oriëntatie op oorzaken van problemen en risico's;*
 - 6) *Permanente monitoring van de omgeving en de daarin actieve personen;*
 - 7) *Verantwoording en evaluatie.*
-

Bron: Politie Rotterdam-Rijnmond, visienota informatiegestuurde politie, 2001

Inspiratiebron voor het informatiesturingsmodel zijn de politiekorpsen van Kent in het Verenigd Koninkrijk en Baltimore in de Verenigde staten. De bruikbare bestanddelen zijn geïntegreerd in een nieuwe, eigen werkwijze. Operationele informatie speelt hierin een centrale rol. Gegevens over criminaliteit worden gebruikt voor doelgerichte sturing van politiemensen om concrete, operationele resultaten te behalen. Hierbij focust het korps zich met name op 'hotspots' en veelplegers in de wijk. Beide politiekorpsen kennen vooruitstrevende aspecten, die bruikbaar zijn voor de verdere ontwikkeling van het onlangs in Rotterdam-Rijnmond gestarte Operationele Managementoverleg op korps- en districtniveau. Informatiegestuurde politie moet tot betere sturing en betere resultaten leiden. Bij informatiesturing zijn vier niveaus in de organisatie van belang:

-
- 1) *Het strategisch niveau van de korpsleiding;*
 - 2) *Het tactisch niveau van de districts- of unitleiding;*
 - 3) *Het operationeel-leidinggevend niveau van de procesleiding;*
 - 4) *Het operationeel-uitvoerend niveau van uitvoerders.*
-

Bron: Politie Rotterdam-Rijnmond, visienota informatiegestuurde politie, 2001

Het korps denkt de betere sturing en resultaten vooral te kunnen bereiken met behulp van PolStat (Politie Statistieken). Met dit programma kun je de cijfers en ontwikkelingen rond criminaliteit inzien. PolStat geeft extra ondersteuning bij de operationele sturing in het korpsmanagementteam en districts-managementteam.

-Hoofdstuk 5- Prestatiemeting in het korps Rotterdam-Rijnmond

Ik heb tijdens dit onderzoek wat betreft het veldwerk bewust een selectie gemaakt binnen de negen politiedistricten van het korps Rotterdam-Rijnmond. Met de praktische haalbaarheid in het achterhoofd heb ik drie districten geselecteerd, met Rotterdam-West als 'stadsdistrict' dat vele van de voor grote steden zo typerende problemen herbergt en district Feijenoord-Ridderster als een iets meer perifeer district, dat echter nog steeds te maken heeft met invloeden en uitvloeisels van de stad. Het derde district betreft district de Eilanden, een landelijk district dat een groot landelijk oppervlak beslaat. Dit district heeft in veel gevallen te maken met een andere categorie problemen dan de Rotterdamse districten. Verder heb ik ervaring opgedaan in district Oost, echter zonder formele interviews af te nemen. Al deze soms vergelijkbare maar vaak uiteenlopende districten vallen onder dezelfde politieregio en korpsleiding.

Ik heb me op het veldwerk georiënteerd door middel van documentonderzoek en observatie en ik heb voor het werkelijke veldwerk vervolgens gebruik gemaakt van interviews met sleutelfiguren. Deze interviews hebben plaatsgevonden in september en oktober 2004. De geïnterviewde betrokkenen zijn allen ofwel leidinggevenden op districtsniveau (drie districtschefs uit de bovengenoemde districten), dan wel stafmedewerkers op korps- (hoofd beleids- en bestuurszaken als woordvoerder van de korpsleiding) of districtsniveau (drie controllers/beleidsmedewerkers uit de bovengenoemde districten). In bijlage een zijn deze geïnterviewde medewerkers terug te vinden. De informatie van deze sleutelfiguren bevat ook opvattingen uit tweede hand betreffende uitvoerende medewerkers. Dit is een bewuste keuze geweest om de haalbaarheid van mijn onderzoek te bewaken. Dit is tegelijkertijd een aanzienlijke beperking in het onderzoek, de lezer moet daarom in gedachte houden dat slechts weinig uitvoerende agenten, rond de vijftien personen en op vrij ongestructureerde wijze om hun mening zijn gevraagd.

Ik heb bij de opzet en uitvoering van de interviews en ook bij de opzet en uitwerking van de bevindingen voortgekomen uit het veldwerk in dit hoofdstuk, steeds gekozen voor een vaste leidraad van zes thema's, die naar mijn mening allemaal relevant zijn voor de beantwoording van mijn probleemstelling. In dit hoofdstuk komen daarom achtereenvolgens de volgende thema's aan bod;

-
- Het doel van prestatiemeting;*
 - Werken met prestatiemeting;*
 - Betrokkenheid en acceptatie van de afspraken;*
 - verantwoording afleggen over prestaties;*
 - Effecten van prestatiemeting;*
 - Toekomst van het korps: hoe verder en hoe beter?*
-

5.1 Het doel van prestatiemeting

Het waarom achter prestatiemeting

Op de vraag wat het doel van prestatiemeting is blijken meerdere antwoorden mogelijk. Toch komt uit interviews vooral overeenstemming naar voren. Alle betrokkenen zijn van mening dat de politieministeries vooral een zichtbare en transparante politie willen. Er wordt aangegeven dat op nationaal niveau behoefte is aan meer gerichte sturing en grip op de politie. Duidelijk moet zijn hoe publieke

gelden binnen de politie worden besteed. De politie kan niet de eigen gang gaan. Als algemene doelstelling wordt verbeterde veiligheid voor de burger op straat genoemd. De samenleving wil meer 'blauw' op straat en betere bestrijding van de misdaad. Als de burger hier om vraagt, moeten overheid en politie volgens leidinggevend alles doen om hierin te voorzien. Prestatiemeting en -contract zijn volgens een stafmedewerker bedoeld om afspraken vast te leggen en concreet te maken hoe een betere veiligheid voor de burger bereikt kan worden.

We gaan de uitspraak van Rob Hessing weerleggen. Hij zei, als voormalig korpschef, dat wanneer hij iets wilde bereiken op straat, het louter toeval was wanneer dit ook werkelijk naar zijn zin gebeurde. Wij willen bewijzen dat het anders kan (districtschef).

Doelen die genoemd worden zijn nadrukkelijker prioritering voor de politie, met voor alle partijen duidelijkheid over wat de kerntaken en prioriteiten van de politie zijn. Verder hogere productie en verbeterde resultaten. Ook duidelijkere doelstellingen en een eenduidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden wordt genoemd, welke moeten leiden tot betere en betrouwbare verantwoording door politie en tot betere doorvertaling binnen korpsen naar districten en hun uitvoerende medewerkers.

Duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden

Een woordvoerder van de korpsleiding geeft aan dat het het korps en de ministers in de eerste plaats gaat om grotere veiligheid op straat. Het korps wil helderheid over de verwachte bijdrage. Zowel korps als ministers willen duidelijkheid hebben over waar eventueel versterking nodig is. De korpsleiding benadrukt dat zij bij haar werkzaamheden altijd afhankelijk is van haar partners in de samenleving. Het veiligheidsbeleid betreft vele samenwerkende en van elkaar afhankelijke partners. Duidelijkheid over wie waar verantwoordelijk voor is, wordt noodzakelijk geacht. Prestatiemeting en prestatiecontract worden door de korpsleiding gezien als mogelijkheid om voor eens en altijd duidelijkheid te krijgen over inhoud van de politietaak. Presteren en verantwoorden is voor de korpsleiding van groot belang, maar is alleen zinvol wanneer betrokken partijen duidelijkheid hebben over eigen taken en verantwoordelijkheden.

Wij proberen efficiënt mensen van straat te halen die een overtreding of misdrijf hebben begaan om die bij het OM af te leveren. Wanneer het OM er vervolgens niets mee doet omdat er de ruimte niet voor is, loopt het vast. De aanpak van jongeren die op het foute pad zijn geraakt, is een prioriteit voor de politie. Wij halen ze van de straat. Er moeten vervolgens andere instanties klaar staan om zich over die jeugd te ontfemen en hen weer op het rechte pad te brengen. Dit geldt ook voor drugsverslaafden, prostituees en veelplegers. We willen duidelijkheid over wat wiens taak is. Dan kan iedereen eigen verantwoordelijkheid nemen en ontstaat er geen verwarring over wie op welk moment moet handelen (woordvoerder korpsleiding).

De korpsleiding vindt dat voorkomen moet worden dat bestaande problemen automatisch bij de politie op het bord komen, zoals in het verleden vaak gebeurde. Daarom heeft het korps naast het prestatiecontract afspraken ontwikkeld met het Rotterdamse stadsbestuur, bestuurders in de regio en OM. Dit om te voorkomen dat partners elkaar in de haren vliegen of geen verantwoordelijkheid nemen. De korpsleiding wil verantwoording en openheid van zaken kunnen geven naar samenleving en volksvertegenwoordiging.

Betrokkenen geven aan dat hetgeen overeengekomen in het contract wordt opgevat als een gezamenlijke onderneming om het korps te verbeteren. Allen geven toe dat het contract veranderingen en verplichtingen met zich mee brengt, wat voor problemen kan zorgen en wat niet voor iedereen even goed te accepteren is. Ze geven echter aan vertrouwen te hebben in de eigen leidinggevenden en hun beslissingen te respecteren. Wel bestaat er in alle bezochte districten regelmatig discussie over de werkbaarheid van de afspraken.

Op uitvoerend niveau zijn er medewerkers die zich onzeker voelen in de nieuwe situatie en verhoogde druk voelen.

Niet langer een 'Rotterdams' verhaal

In Rotterdam zijn leefbaarheid en veiligheid, vooral onder aanvoering van Pim Fortuyn, al enkele jaren 'hot topics'. Burgers gaven aan zich onvoldoende veilig te voelen in de eigen stad. Het stadsbestuur beseftte dat het tijd was om actie te ondernemen. Het stadsbestuur en met hen de korpsleiding stonden daarom vanaf het begin achter de huidige ontwikkelingen rond prestatiemeting en het vastleggen van afspraken in contracten. Het korps heeft zich als een van de eerste korpsen bewust in het diepe gegooid. Bovenstaande problematiek gold vooral voor de stad Rotterdam, en in veel minder mate voor de rest van de regio. Voor dat district in de regio dat weinig of niets met de stad Rotterdam te maken heeft, district De Eilanden, was het prestatiecontract toch vooral een 'Rotterdams verhaal'. Pas later is het belang ervan meer over de gehele regio verspreid. Uit interviews in district De Eilanden bleek dat dit gevoel in het district lange tijd gespeeld heeft, hoewel het de laatste twee jaar behoorlijk geslonken is.

Nut en noodzaak van prestatiemeting

Leiding en staf geven aan het logisch te vinden dat ook de politie bepaalde prestaties moet leveren en zich over het gevoerde beleid moet verantwoorden. Het wordt positief ervaren dat naar meer duidelijkheid en minder vrijblijvendheid wordt gestreefd. Ze zijn het erover eens dat politiemensen op hun prestaties mogen worden afgerekend, net als werknemers in andere functies. Een stafmedewerker noemt het zinvol omdat hierdoor de vrijblijvendheid binnen het korps geleidelijk zal verdwijnen. Een ander omdat dit betekent dat politiemensen nu niet zomaar hun dienst beginnen en de straat op gaan zonder duidelijke taak en aansturing, zoals in het verleden te vaak het geval was. Er moet op bepaalde punten gepresteerd worden en verantwoording volgen. Een ander geeft aan dat hij het een goede ontwikkeling vindt omdat de politie terugkeert naar de kerntaken. De politieorganisatie is volop in beweging en probeert te verbeteren. Een districtschef vindt positief dat een beweging naar meer repressief optreden in werking is gezet, wat nadrukkelijk de wens van de burger is. Een terugtrekking naar de kerntaken en daardoor minder nadruk op preventieve taken.

De verhoogde inzet op repressie is goed en helpt ook. Neem Duitsland. De politie gaat hier heel repressief te werk, met strakke wet- en regelgeving. Ze zit overal bovenop en straft snel en streng. In Berlijn voel ik me daardoor heel veilig. Wij waarschuwen liever nog een paar keer voor we optreden. We moeten consequenter en strenger zijn (districtschef).

Hij geeft aan dat partners het de politie soms moeilijk maken bij repressief optreden. Het vaak stroperige bestuur lijkt weinig slagvaardig en werkt vaak niet mee. Nu de politie minder in preventie voorziet, wordt duidelijk dat partners een andere rol moeten aannemen. Ze weten vaak niet hoe. De politie neemt geen voortrekkersrol, maar vaker een faciliterende rol. Binnen het korps is niet iedereen hier blij mee. Betrokkenen geven aan collega's te kennen die hier grote moeite mee hebben. Een stafmedewerker benoemt twee soorten politiemensen, de repressieve agent die regelmatig boeman moet spelen en de hulpverlenende agent die het liefst zo min mogelijk de boeman speelt.

Een verbetering van onze prestaties is nodig, politiek en burger blijken niet tevreden. De verbetering zal vooral van mensen moeten komen die te weinig met presteren bezig zijn, die alleen hulpverlener willen zijn. Er moet echter ook opgetreden worden, we moeten regelmatig de 'boeman' spelen. Dat hoort bij het werk. Wanneer zij overtuigd kunnen worden, is grote winst te behalen. Veel agenten doen dit uit zichzelf al (stafmedewerker).

De stafmedewerkers vinden dat de eigen districtsleiding goed bezig is met het overbrengen van het belang van de afspraken. In alle drie districten wordt volgens hen duidelijk en overtuigend te kennen gegeven dat de leiding achter de

ontwikkelingen rond het prestatiecontract staat. Zowel richting leidinggevenden als uitvoerende werknemers. Soms zou nog aan de communicatie gewerkt kunnen worden, aldus een stafmedewerker. De districtschefs benadrukken dat zij zich bewust zijn dat prestatiemeting slechts een middel tot verbetering is en geen doel op zich. Daarom vinden zij dat de korpsleiding, maar ook burger en politiek, realistisch moeten zijn over wat bereikt kan worden. Er zijn voor hen grenzen aan presteren, welke nu waarschijnlijk nog niet overal bereikt zijn.

Minder positief vindt een districtschef dat prestatiemeting onderlinge competitie en rivaliteit meebrengt, wat stimuleert tot presteren, maar ook de onderlinge verhoudingen kan verslechteren. Leidinggevenden moeten oppassen dat medewerkers niet tegen elkaar uitgespeeld raken en competitie te hoog opnemen. Individuele delen van de organisatie zijn nooit belangrijker dan het geheel. Hoewel er absoluut individueel gepresteerd moet worden, gaat het om het totale korpsresultaat .

Prestatiesturing is nuttig omdat je gedwongen wordt te vertellen wat je hebt gedaan en waarom. Soms heerst een gevoel van "zolang mijn vakjes maar groen zijn" Samenwerking kan zo kapot gaan en verkokering tussen processen kan optreden (districtschef).

Er moet een balans bereikt worden tussen gezamenlijk 'veiligheid aanpakken' en eigen 'afspraken nakomen', zonder vijandigheid of vrijblijvendheid, maar met een gezamenlijke inzet (districtschef).

Uit de interviews blijkt dat betrokkenen het belang van presteren en meten van productie onderkennen, maar daarbij wel beseffen dat ieder cijfer een verhaal kent, en dat cijfers in hun specifieke context moeten worden geïnterpreteerd. Een cijfer, kaal en zonder kwalitatieve achtergrondinformatie betekent weinig of niets.

Samenvattend

De betrokkenen vinden het prestatiecontract een positieve zaak. Ook de politie moet zich in deze moderne tijd verantwoorden over haar daden. Wel moet de context van prestatiecijfers ten allen tijde in ruime mate belicht worden. De door het contract geïnitieerde verhoogde inzet op repressie wordt door leidinggevenden positief beoordeeld, omdat burger en politiek dit wensen, hoewel meer duidelijkheid over de herverdeling van de preventieve taken over de verschillende andere partners in de samenleving gewenst is. Volgens betrokkenen hebben veel uitvoerende politiemensen moeite met de terugtrekking van preventief naar voornamelijk repressief optreden. Staf en leiding zijn positief gestemd over het feit dat de vrijblijvendheid in het korps wordt aangepakt en dat meer duidelijkheid wordt nagestreefd. Als belangrijkste doelen van prestatiemeting worden genoemd;

-
- Meer duidelijkheid over de politietaak met concrete afspraken en prioriteiten.
 - Verbeterde veiligheid op straat en een betere bestrijding van de misdaad.
 - Meer grip op wat de politie doet, meer transparantie en openheid.
 - Een betere interne en externe verantwoording.
 - Verhoogde productie en betere resultaten.
-

Positieve ontwikkelingen die door betrokkenen genoemd worden zijn:

-
- Een aanzienlijke toename in productie.
 - Vrijblijvendheid binnen het korps neemt af.
 - Een beweging naar repressief optreden, terug naar de kerntaken, minder nadruk op preventieve taken.
 - Een duidelijkere inhoud van de politietaak.
 - Gedeelde duidelijkheid over wat moet gebeuren op het gebied van veiligheid.
 - Verantwoording door de politie over besteding van publieke gelden.
-

5.2 Werken met prestatiemeting

Het aantal prestatieafspraken en indicatoren

Uit de interviews komt naar voren dat betrokkenen vinden dat er op dit moment genoeg afspraken en indicatoren zijn en dat dit niet verder opgevoerd moet worden. Een stafmedewerker merkt op dat er bij bepaalde afspraken lering uit de afgelopen periode getrokken moet worden en dat afspraken die niet voldoende uit de verf komen zouden moeten verdwijnen. Heersende opvatting is dat komende tijd meer ervaring moet worden opgedaan met de huidige set afspraken en indicatoren en dat later moet blijken of er meer gewenst zijn. Het is nu te vroeg voor uitbreiding, het korps zit nog midden in een leer- en gewenningsproces.

In de toekomst zal blijken of er meer uitgehaald kan worden, nu moeten we vooral realistisch blijven in wat mogelijk is (stafmedewerker).

Een districtschef verwijst naar de bedrijfskunde, waarin volgens hem ooit bewezen is dat mensen zich in hun werk maar op een bepaald aantal indicatoren kunnen richten en ook slechts op enkele indicatoren gestuurd kunnen worden. Dit zijn er maximaal zeven of acht. Medewerkers kunnen in hun dagelijkse werk niet meer verwerken. In het huidige prestatiecontract staan al vrij veel indicatoren.

De korpsleiding moet al voor een kleiner lettertype kiezen om te voorkomen dat het te veel pagina's A4 worden. Mensen kunnen zich niet op zoveel tegelijk richten en leidinggevendenden kunnen niet op zoveel indicatoren sturen. Ze verleggen dan steeds de aandacht en vliegen van de ene indicator naar de ander. We moeten de grip niet verliezen (districtschef).

Haalbaarheid van de afspraken

Eensgezindheid blijkt ook wat betreft haalbaarheid van de afspraken. Allen zijn van mening dat de haalbaarheid van de afspraken geen probleem moet of hoeft te zijn. Wel is niet op alle punten even makkelijk aan te sturen. Een betrokkene wijst op milieufeiten uit het contract en op items die te maken hebben met tevredenheid van de burger. Hoewel een geleidelijke opvoering van het aantal uit te schrijven bekeuringen een logisch gevolg lijkt, geven de betrokkenen aan dat dit niet eindeloos opgevoerd kan worden.

Met per jaar standaard 10% bekeuringen erbij gaan we in de hand werken dat agenten 'lullige' bekeuringen gaan schrijven. Dit is niet de manier om goodwill bij de burger te scheppen, het heeft niets met veiligheid of rechtvaardigheid te maken (stafmedewerker).

Leiding en staf menen dat in principe iedereen zijn persoonlijke doelen moet kunnen halen. Maar toch zijn er in alle districten voorbeelden van mensen die dit niet lukt. Dit wordt in de meeste gevallen aan de instelling van betreffende agenten geweten. De uitvoerende agenten die ik gevraagd heb naar hun inspanningen om persoonlijke doelen te halen, lieten weten hiermee geen moeite te hebben. Enkel door bij gesignaleerde overtredingen bekeuringen uit te schrijven, zonder overdreven extra inspanningen, komen ze zonder problemen aan de per agent geformuleerde doelstellingen. Ze geven aan dat ze hun bekeuringen vooral op verkeer en overlast schrijven. Voor drugs en milieufeiten ligt het moeilijker, omdat dit minder openlijk voorkomt. Een districtschef vindt de normen uit het prestatiecontract vrij realistisch en haalbaar omdat ze rechtstreeks worden omgeslagen naar de verschillende districten. Deze lijn loopt van prestatiecontract, korpsjaarplan, districtsjaarplan, team of procesplan naar individuele medewerkerplannen.

Ik ben het laatste half jaar verschillende keren mee op straat geweest en dan concentreer ik me puur op sociaal gedrag en grove overtredingen. Zelfs ik heb al 40 bekeuringen achter mijn naam staan en hoe vaak ga ik nou de straat nog op? (districtschef).

Toch benadrukt ook hij dat redelijk wat agenten hun doelen niet halen. Hij ziet een rol voor directe chefs die deze agenten moeten wijzen op hun taak om actief op straat aanwezig te zijn, om initiatieven te ondernemen en om niet weg te kijken, maar in te grijpen. Een andere districtschef geeft aan dat er in zijn district grote onderlinge verschillen zijn. Op districtsniveau gaat het goed, op procesniveau redelijk goed, op wijkteamniveau aardig maar met behoorlijke onderlinge verschillen en op individueel niveau zijn vrij grote verschillen zichtbaar en staat niet iedereen er positief voor. Er zijn agenten die ver boven de targets zitten, maar ook die het niet halen.

Ook blijken er verschillen wat betreft haalbaarheid tussen processen. Vaak hebben mensen binnen wijkteams meer moeite met de haalbaarheid dan binnen de directe hulpverlening. Dit wordt door de meeste betrokkenen geweten aan het feit dat de politie in de wijk ook veel tijd en moeite steekt in lokale netwerken en preventieve taken.

De wijkteams verklaren dat ze moeten netwerken en buurtproblemen in kaart moeten brengen en oplossen. Ze hebben geen tijd om bekeuringen uit te schrijven. Dit vind ik natuurlijk onzin. Ze moeten gewoon aanwezig zijn, minder blijven waarschuwen bij asociaal of onveilig gedrag en repressief optreden. Ze moeten zichtbaar en actief zijn, een oplettend agent ziet op een normale dag genoeg asociaal of onveilig gedrag (districtschef).

Vooraf wijkagenten moeten zich, door de gewenste terugkeer naar de kerntaken, op hun werk bezinnen. Van hulpverlening naar meer repressie. Toch vinden de ondervraagden dat iedereen in het korps zijn doelen moet kunnen halen, ongeacht welk proces. Een licht verschil is ook te merken tussen de jonge en de wat oudere garde. De jongere garde vindt presteren en verantwoorden in de uitvoering van het werk vrij logisch, zij hebben dit vaak al in hun opleiding meegekregen. Sommige oudere agenten vinden de huidige ontwikkelingen niet bij de politietaken passen. Een districtschef vertelt dat zij de vrijheid en de brede politietaken van de afgelopen decennia gewend zijn en moeite hebben over te stappen naar een nieuwe, meer kernachtige en repressieve politietaken. Ook wordt opgemerkt dat politiemensen die in de private sector werkzaam zijn geweest, minder moeite lijken te hebben met het idee van presteren. Hoewel aantallen uitgeschreven bekeuringen van belang zijn, zegt dit de meeste betrokkenen niet veel. De tevredenheid van de burger wordt als belangrijker indicator gezien. Maar ze beseffen dat dit moeilijk te meten is. Een leidinggevende geeft aan dat bepaalde afspraken nog mogen worden bijgeschroefd. Met de opgedane ervaring kunnen de 'schoonheidsfoutjes' in de toekomst geëlimineerd worden.

In het begin hebben we bekeuringen voor door rood licht rijden gelijkmatig over de verschillende wijken verdeeld. De ene wijk haalde zijn targets gemakkelijk, terwijl de ander niets presteerde. Toen aan de betreffende chef opheldering werd gevraagd, bleek de wijk niet één verkeerslicht te hebben. Een schoonheidsfoutje! (stafmedewerker).

De korpsleiding geeft aan dat het de eerste keer was om indicatoren te bepalen en dat verstandig met cijfers moet worden omgaan. In zijn totaal haalt het korps zeker goede resultaten, maar er zijn enkele moeilijk te beïnvloeden indicatoren. Een hiervan is tevredenheid van de burger met het laatste politiecontact. Alle vier grote steden en hun korpsen worstelen hiermee en scoren slecht. Hoewel het korps enorm is vooruit gegaan, het meeste van de vier vergelijkbare korpsen, scoort ze nog steeds het laagst.

Ambitieniveau van de afspraken

Betrokkenen vinden het ambitieniveau redelijk, zeker niet te ambitieus, maar het hoeft ook niet ambitieuzer. Nu in ieder geval nog niet, daar is men nog niet aan toe. Ze geven aan dat bij de haalbaarheid en het ambitieniveau van de afspraken meer rekening gehouden moet worden met de couleur locale of de specifieke

lokale omstandigheden en problematiek. Het ene district heeft relatief veel geweldpleging. In andere districten valt een hoog percentage huiselijk geweld op. Weer een ander district heeft veel verkeersongevallen. Er zijn dus items waaraan een district specifieke aandacht en extra inzet besteedt. Lokale omstandigheden krijgen in de districten veel aandacht, maar er wordt nog te weinig koppeling gevoeld met het prestatiecontract.

Het korps heeft de eerste twee jaar een explosieve groei meegemaakt, maar het wordt nu moeilijker. Dit kan het gevolg van de inzet van voorgaande jaren zijn, maar daar wil men niet vanzelfsprekend vanuit gaan. Een kritische houding over de eigen inzet en over de rol van toeval of andere mogelijke factoren wordt in deze fase noodzakelijk geacht.

Wanneer we geen dealers meer zien, moeten we ons kritisch afvragen waar ze dan wel zijn, waar dat aan ligt, wat we nog anders kunnen doen, of we het werkelijk zo goed hebben gedaan dat ze er niet meer zijn (woordvoerder korpsleiding).

Representativiteit van de afspraken

De afspraken en indicatoren zouden een goede afspiegeling moeten geven van de politietaak, maar dit is niet altijd even goed mogelijk gebleken. De meeste betrokkenen zeggen dat de afspraken en indicatoren over het algemeen wel redelijk zijn, omdat nu eenmaal ergens voor gekozen moet worden en de ideale indicatoren helaas niet bestaan. Het is nu eenmaal het gemakkelijkst om op output te sturen. De indicatoren zijn opgesteld aan de hand van de speerpunten uit beleidsplannen. Er zullen misschien wel betere indicatoren bestaan, maar de aard van het politiewerk laat dit niet toe. Een districtschef noemt een voordeel dat iedereen nu dezelfde cijfers en criteria aanhoudt. Dit schept duidelijkheid, vergelijkbaarheid en de mogelijkheid op kritische punten van elkaar te leren.

Sommige indicatoren zijn beter dan anderen. Goed zijn indicatoren die gebaseerd zijn op de bevolkingsmonitor. Anderen, zoals aantallen bekeuringen, zeggen me weinig. Een indicator kan verschillende dingen zeggen. Neem het aantal aangiften. Je kan het positief opvatten wanneer ze stijgen omdat mensen durven melden en de politie vertrouwen. Je kan het ook als positief zien als ze dalen want dan doen agenten schijnbaar goed werk en valt er minder aan te geven. Interpreteren blijft subjectief en dus moeilijk (districtschef).

Staf en leiding menen dat bepaalde zaken niet naar voren komen in de afspraken. Het al eerder door meerdere betrokkenen genoemde gemis aan aandacht voor de specifieke lokale en culturele omstandigheden wordt genoemd. Het lokale element komt korpsbreed niet altijd tot zijn recht. Een districtschef geeft aan dat er ook indicatoren zijn die gewoon overal gelden, in de stad is een woninginbraak niets anders als op het platteland. Daarnaast zijn de afspraken vooral repressief en weinig preventief. Dit is een veel gehoorde klacht in het korps en bij de politie in het algemeen. De meningen zijn verdeeld of dit problematisch is. Sommige betrokkenen vinden dit een gemis, anderen geven aan dat burger en politiek dit willen en dus moeten krijgen. Zij zijn van mening dat het korps moet doen waar de burger om vraagt, het gaat hier immers om overheidsmiddelen die moeten worden gespendeerd aan wat de burger belangrijk vindt. Daarbij zeggen staf en leiding dat hoewel preventie minder in de cijfers naar voren komt, er voldoende aandacht voor is. Hierbij worden initiatieven als 'tegenhouden', 'preventief fouilleren', 'buurtpreventie' en 'Persoonsgerichte aanpak' genoemd.

Hierin wordt veel tijd en moeite gestoken. We proberen te zorgen voor een combinatie van kwantiteit, wat naar voren komt in de cijfers, en voor kwaliteit, wat naar voren komt in de burgers tevredenheid. Bij een enquête onlangs gehouden onder de bevolking in werd nog een dikke voldoende gehaald (stafmedewerker).

De korpsleiding benadrukt opnieuw dat een eerste keer altijd moeilijk is, het is aftasten. In de toekomst moeten de afspraken beter toegespitst en werkbaar worden. Nu liggen afspraken nog enigszins op een hoop, later kunnen ze

specifieker en scherper gedefinieerd worden. De korpsleiding beseft dat velen in het korps betreuren dat de preventieve kant van politiewerk weinig terugkomt. Op onderwerpen als jeugd en huiselijk geweld eigent het korps zich wel een preventieve taak toe.

De jeugd kan nog een les meegeven worden. Er geldt "niemand weg zonder overleg". We geven een signaal af: jij bent nu niet meer anoniem bij de politie, blijft uit de problemen! Hopelijk met een afschrik-effect. Ook in huiselijk geweld zien we onze preventieve taak. Daar geldt: "bij elke melding vindt een aanhouding plaats". Deze situaties laten we niet sluimeren totdat erger gebeurt. Preventie is niet vanzelfsprekend meer de hoofdzorg van de politie, maar ook van andere instanties of van burgers zelf (woordvoerder korpsleiding).

Samenvattend

De haalbaarheid en het ambitieniveau zijn volgens betrokkenen in principe geen probleem. Toch zijn er verscheidene agenten die het niet of maar net halen. Ook blijken niet alle items even makkelijk te beïnvloeden of te sturen. Soms is er volgens betrokkenen meer aandacht nodig voor de couleur locale. Er blijkt verschil in haalbaarheid wat betreft de verschillende politieprocessen. Wijkteams lijken meer moeite te ondervinden dan directe hulpverlening. Verder is er verschil te merken tussen jonge en oudere uitvoerende medewerkers. Jongeren lijken minder moeite te hebben met de afspraken dan oudere collega's. De betrokkenen vinden de indicatoren best aardig, hoewel ze nooit ideaal kunnen zijn. Betere indicatoren vinden lijkt hen moeilijk, op output sturen is toch het makkelijkst. Het aantal bekeuringen zegt hen niet veel, de tevredenheid van de burger wordt als belangrijker indicator gezien. Ook de afspiegelingswaarde is volgens het merendeel van de medewerkers redelijk in orde, hoewel zeker niet alles erin terug kan komen. Vooral op street-level niveau wordt de verminderde aandacht voor 'preventieve' en 'wijkgebonden netwerking' als negatief ervaren. Het blijkt dat sommige indicatoren overal in de regio gelden, terwijl anderen in bepaalde districten minder passend zijn.

5.3 Betrokkenheid en acceptatie van de afspraken

Betrokkenheid en acceptatie door leidinggevenden

Betrokkenheid en acceptatie van de afspraken blijkt voor leiding en staf geen probleem. Zij zien het nut van presteren en verantwoorden in en juichen een vermindering van vrijblijvendheid in het korps toe. Sommige chefs, en dan vooral op uitvoerend niveau, hebben echter wel moeite het belang van prestatiemeting aan hun medewerkers over te brengen. Ook hebben sommigen problemen met sturen op het aanzienlijke aantal afspraken en indicatoren. Chefs kunnen naar hun gevoel maar in beperkte mate aansturen en hebben soms moeite met hun veranderde rol, waarin ze de eigen medewerkers meer en gericht moeten aansturen en waarin ze verantwoording van die medewerkers moeten eisen. Ze vinden het moeilijk te bepalen wat ze medewerkers wel en niet moeten vertellen.

Onze (districts-) leiding wil de mensen op de werkvloer niet lastig vallen met allerlei zaken waar ze in hun dagelijkse werk niets aan hebben. Ze hebben niets aan een overdosis informatie en daar moeten leiding en staf ze dan ook tegen beschermen. Het is voldoende om het idee van prestatiemeting en verantwoording te begrijpen en de redenen erachter te kennen. Verder is het natuurlijk van belang dat ze weten wat er van hen individueel wordt verwacht. Ze schieten niets op met theorieën en achtergrondinformatie (stafmedewerker).

In de praktijk zullen leidinggevenden steeds meer onderscheid moeten maken tussen medewerkers die goed en minder goed presteren. Straffen en belonen valt sommige chefs zwaar. Ze moeten medewerkers aanspreken die niet voldoende presteren, terwijl ze vaak andere goede dingen doen, maar niet die dingen die in cijfers terug komen. De korpsleiding erkent bovenstaande problemen op uitvoerend en chefsniveau, maar staat geheel achter de afspraken.

Natuurlijk konden we verzet verwachten, dat is geen verrassing. Vooral mensen die het liefst zo veel mogelijk afschermen wat ze doen, die er misschien zelfs de kantjes bij aflopen, zullen zich allicht verzetten, maar het zijn juist die mensen die wakker geschud moeten worden. We moeten iedereen in het korps van het positieve van deze ontwikkelingen proberen te overtuigen (woordvoerder korpsleiding).

Betrokkenheid en acceptatie door uitvoerende medewerkers

Er wordt behoorlijk gepraat en nagedacht over presteren in het korps. Tijdens de koffiepauze, tijdens diensten en in overleg. Er is ook sprake van licht verzet, mensen geven aan het niet met alles eens te zijn. Maar bij het merendeel van de medewerkers kan gesproken worden van acceptatie. Het contract is er, dus moeten ze er iets positiefs van maken. De meeste medewerkers zijn de gewenning voorbij en hebben ontdekt dat, wanneer ze het werk in het verleden al goed deden, er in de praktijk niet veel verandert. Medewerkers lijken geïnteresseerd in districts- en korpsprestaties en informeren met regelmaat naar eigen individuele cijfers en prestaties.

Agenten vragen regelmatig naar persoonlijke scores. Er worden zelfs onderling wedstrijdjes gehouden. Niet alleen districts- en korpsleiding zijn geïnteresseerd, agenten zijn er ook meestal op positieve wijze mee bezig. Zowel agenten als hoofden hangen regelmatig aan de telefoon om op de hoogte te blijven (stafmedewerker).

Er zijn wel medewerkers die zich bekeken en gecontroleerd voelen en daar niet goed tegen kunnen. Een deel van de medewerkers is bang vrijheid te verliezen, hoewel meestal andere zaken worden aangevoerd als "verschraving van de politietaak" en "het gaat alleen nog om presteren".

Sommige medewerkers voelen zich in de nek geblazen. Je merkt dit verzet tijdens gesprekken boven de koffie, in de wacht, uit de excuses die mensen zoeken voor bepaalde dingen die in hun werk gebeuren (districtschef).

Wanneer we alle werknemers bezien, staat het korps er op betrokkenheid en acceptatie niet verkeerd voor, maar wanneer verder ingezoomd wordt naar individuen, springen bepaalde mensen er negatief dan wel positief uit. Leiding en staf wijten dit vooral aan angst voor het onbekende en verwachten verbetering naarmate gewenning groter wordt. Verschillende (buurt-, wijk- en DHV) agenten die ik op informele wijze het gesproken geven aan dat het prestatiecontract voor hen toch vooral iets is voor de leiding. Ze kennen de targets die ze moeten halen en de speerpunten die van belang zijn en zijn verder met hun dagelijkse werk bezig. Zij geven aan in de praktijk weinig verandering te merken. Onderling wordt vooral gediscussieerd over de verhouding van kwaliteit en kwantiteit in het korps. De verhouding tussen bezig zijn met prestaties leveren en meten en bezig zijn met onzichtbare taken die ook een belangrijke rol spelen voor de samenleving. Een districtschef meent dat waar een organisatie probeert een scherpere, bewustere bedrijfsvoering te realiseren er altijd slachtoffers zullen vallen. Toch vindt geen van de gesproken betrokkenen het vreemd dat er spraken van verzet is, de meeste vinden dit heel gezond voor een organisatie in ontwikkeling.

Het verzet bevestigt voor mij juist dat het goed is. Sommige mensen waren toch heel creatief met verkeerde dingen bezig of in ieder geval met nutteloze dingen. Een vergrote effectiviteit verwacht ik dan ook zeker (districtschef).

Een districtschef geeft aan dat het overtuigen van uitvoerende agenten soms een delicate kwestie is. Hij neemt een van zijn buurtagenten als voorbeeld. Een bevlogen politieman met hart voor de goede zaak. Hij komt al jaren op scholen in zijn buurt en geeft daar voorlichting over agressie in het openbaar vervoer. Dit in samenwerking met de RET. "goedemorgen conducteur" moet eigenlijk terug naar

instanties die er verantwoordelijk voor zijn, scholen en vervoersbedrijven. De buurtagent geeft het moeilijk uit handen, het is toch zijn 'kindje'.

De kunst voor leidinggevendenden is om zo'n buurtagent duidelijk te maken dat hij het altijd goed heeft gedaan, maar dat de taak overgegeven moet worden aan de eigenlijke verantwoordelijken. De agent kan zich dan op andere politietaken richten. Je moet prijzen, overtuigen, uitleggen en afstand laten nemen, alles tegelijkertijd. Ondertussen nemen partners dingen niet goed over en de buurtagent ziet jaren van inspanning de mist in gaan. Dit is niet motiverend of overtuigend. Toch moet een leidinggevende deze klus klaren en moet de medewerker mee in het nieuwe stramen (districtschef).

Professionaliteit en leeftijd

Er is verschil voelbaar tussen sommige jongere en oudere collega's. De eerste groep vindt presteren en verantwoorden vrij vanzelfsprekend, de tweede groep heeft na jaren van vrijheid, eigen invulling en minimale sturing meer moeite met nieuwe initiatieven en moet nog wennen. Het idee dat prestatie meting niet bij politiewerk past heeft in deze groep verscheidene afnemers. De jongere generatie agenten en de collega's afkomstig uit het bedrijfsleven maken veel minder woorden vuil aan de prestatie- en verantwoordingskwestie. Ze zien een uitdaging in goed presteren. Hoewel de scheidslijn niet zo haarscherp is als hierboven door mij gesteld, er zullen zonder twijfel vele uitzonderingen zijn, zijn het toch meestal de wat oudere medewerkers die minder begrip en acceptatie tonen.

Motivatie en ambities

De ondervraagde leidinggevendenden geven aan zich ervan bewust te zijn dat prestatie meting en de veranderingen en spanningen die dit met zich mee brengt een slechte uitwerking kan hebben op de motivering en ambities van medewerkers. Zij denken echter dat dit vooral het geval zal zijn bij die mensen die altijd al moeite hebben gehad met presteren of die in het verleden de kantjes erbij af liepen. De meeste medewerkers zullen zich er niet geremd door voelen. Het feit dat steeds minder tijd in netwerken en preventieve taken kan worden geïnvesteerd zorgt bij een deel van de medewerkers wel voor ongenoegen. Ze zijn de afgelopen jaren afgedwaald naar taken die nu en in de toekomst niet meer bij de politietaken horen. Afscheid nemen van deze invulling van hun politietaken doet pijn en het kost moeite om de omslag naar presteren te klaren. Er is volgens een districtschef sprake van een kleine filtering, hoewel niet heel duidelijk. Medewerkers die niet met de veranderingen om kunnen gaan, krijgen een burn-out of melden zich vaker ziek. Dit lijkt echter geen grote beweging, het gaat hier om individuele gevallen. Het meeste onbegrip lijkt tot nu toe op het uitvoerende niveau te worden gevoeld. De hogere regionen kennen de systematiek achter prestatie meting en de redenen waarom ervoor gekozen is, wat betrokkenheid en acceptatie vergemakkelijkt. Alle betrokkenen geven aan dat de doorvertaling naar de werkvloer van groot belang is en de meeste aandacht verdient, omdat hier de grootste winst behaald moet worden. Deze taak wordt aan de directe chefs en andere leidinggevendenden toegeschreven.

Medewerkers hebben vooral moeite met het feit dat ze voor hun gevoel hun vrijheid kwijt raken. Vroeger kon een agent op straat zijn eigen gang gaan, niemand die achteraf vroeg of controleerde wat hij werkelijk gedaan had. Onbeperkte vrijheid. Maar ze zullen dit nooit toegeven, ze geven liever andere redenen op. Dat het tegenwoordig "alleen nog maar om productie gaat", dat "de politietaken zo steeds verder verschaald" en dat "het allemaal niets bijdraagt aan de werkelijke veiligheid" Maar mensen die dit zeggen zijn juist de mensen die wakker geschud moeten worden (districtschef).

De vrijheid van individuele werknemers zal kleiner worden en is volgens betrokkenen al kleiner geworden. Dit past niet echt in de politiecultuur en is opnieuw voor sommige behoorlijk wennen. Op sommige plaatsen is nog sprake van de voormalige rijkspolitiecultuur die nooit helemaal is verdwenen. Uit de

korpsvisitatie kwam wel naar voren dat de medewerkers van het korps trots en gemotiveerd overkomen, dus dit lijkt een probleem uit het verleden.

Vroeger ging men gerust met de dienstaauto 's middags thuis een boterham eten. Dit soort praktijken is gelukkig al langere tijd niet gangbaar meer, maar nu wordt steeds meer inzichtelijk dat het meestal om dezelfde mensen gaat. De weerstand is meer tegen verandering gericht dan tegen prestatiemeting (districtschef).

Samenvattend

Met de betrokkenheid en acceptatie van prestatiemeting is het op leidinggevend niveau door de organisatie heen volgens betrokkenen goed gesteld. De hogere regionen kennen de systematiek en de redenen erachter en begrijpen de keuze voor prestatiemeting. De meeste onwil en/of onbegrip zit op uitvoerende niveau. Dit uit zich in bepaalde lichte vormen van verzet. Verder wordt aan gegeven dat sommige directe chefs moeite hebben met hun nieuwe rol, waarin ze mensen vaker en duidelijker moeten aanspreken op het functioneren en presteren. De meeste medewerkers lijken het prestatiecontract geaccepteerd te hebben, ze informeren vaak en enthousiast naar hun eigen individuele cijfers en prestaties. Vooral het feit dat steeds minder tijd in netwerking en de preventieve kant kan worden gestoken doet sommige medewerkers pijn. Allen geven aan blij te zijn met de duidelijkheid en helderheid die in de nieuwe situatie is ontstaan. Het eerder genoemde verschil tussen jonge en oudere collega's komt opnieuw naar voren. In zijn geheel bekeken staat het korps er positief voor, wanneer meer onderscheiden wordt, springen bepaalde mensen er op negatieve of positieve wijze uit. Onderscheid maken en boven het gemiddelde uitsteken zijn handelingen waar met een zekere angst of onzekerheid naar wordt gekeken. Ondervraagden geloven niet dat de huidige ontwikkelingen de motivering en ambities van medewerkers negatief zullen beïnvloeden, als dit al gebeurt zal dit vooral bij die mensen zijn die toch al minder presteerden. De rest zal zich volgens de ondervraagden niet geremd voelen.

5.4 Verantwoording afleggen over prestaties

Verantwoorden

Ieder niveau in het korps moet zich voor haar prestaties verantwoorden, van individueel niveau naar korpsleidingniveau. Er zijn hulpmiddelen die het de verschillende niveaus makkelijker moeten maken zich te verantwoorden. De wijkteams en de processen krijgen op eigen niveau hun individuele overzichten. Wanneer agenten in de rode cijfers staan en hier geen geldig excuus voor hebben, krijgen zij in sommige districten op het item resultaatgerichtheid een onvoldoende. Hier zijn na een bepaalde tijd, wanneer geen verbetering optreedt, consequenties verbonden. Het is zinloos op resultaat te sturen en hier vervolgens geen consequenties aan verbinden wanneer iemand niet aan de norm voldoet. Een districtschef erkent dat er in zijn district op individueel medewerkerniveau nog niet genoeg onderscheiden wordt, zowel op positief als op negatief gedrag.

Er zijn mensen die heel veel bekeuringen uitschrijven en er zijn er die veel te weinig schrijven en de kantjes erbij af lopen. Dit wordt nu nog als groep in zijn geheel afgedaan en dan staan we er positief voor. De directe hulpverlening heeft zich tot nu toe het verst ontwikkeld. Ze meten, houden goed bij en de chefs spreken de mensen er werkelijk op aan. In de wijk hangt nog een gevoel van "het moet van de baas, die wil groene hokjes zien, dus het moet maar." Doordat de groep als geheel wordt aangesproken, kunnen bepaalde individuen in de groep opgaan en zijn er mogelijkheden om onder bepaalde consequenties uit te komen. Dit moet in de toekomst anders (districtschef).

In andere districten wordt al meer onderscheiden, hoewel de uiteindelijke consequenties van "incorrect" of "tegendraads" gedrag bij betrokkenen onbekend zijn. Hier zal de korpsleiding in de toekomst waarschijnlijk duidelijkheid moeten bieden. Wat betreft straffen en belonen is er intern dus nog onduidelijkheid. In

het ene district gaat men gemakkelijker om met schouderklopjes en belonen dan in het andere district. Een korpsstandaard ontbreekt tot nu toe.

Schouderklopjes worden in ons district wel gegeven. Niet om jaloezie of ruzie te creëren, maar tactvol. Voorbeeld hiervan is een agent die uitblinkt op verkeer. Hij is via een samenwerkingsverband naar Turkije gestuurd om daar als expert hulp te bieden. Zo'n schouderklopje motiveert zeker (stafmedewerker).

Een andere districtschef gaf al aan dat sommige in zijn district moeite hebben met het positief of negatief onderscheiden van individuen. Niemand wil te veel opvallen of boven het maaiveld uitsteken.

Interpreteren van resultaten en prestaties

Resultaten op zich, kale cijfers, zeggen betrokkenen weinig. Wat telt is het verhaal achter de cijfers, ze moeten in hun context worden gezien. De cijfers moeten geïnterpreteerd worden door mensen die verstand van dergelijke zaken hebben. Bij kwantitatieve gegevens horen ook kwalitatieve gegevens. Dit is een gegeven waarvan alle betrokkenen zich bewust zijn en wat steeds wordt benadrukt. Het interpreteren van gegevens is een zeer subjectieve bezigheid. Verschillende mensen kunnen dezelfde cijfers en informatie heel verschillend interpreteren. Een stafmedewerker noemt een voor de hand liggend gevaar, namelijk het recht praten van wat eigenlijk krom is. Dit is naar zijn mening niet echt moeilijk. Bij de toelichting op bepaalde cijfers is het mogelijk er een eigen slinger aan te geven om onder repercussies uit te komen. Door leidinggevenden te zeggen dat "ze er scherp op zijn" komen ze er meestal ongeschonden uit.

Rommelen met cijfers kan niet, die staan vast, maar je kan spelen met de verklaring er achter. Maar wat schiet ik daar mee op? Ik vind niet het belangrijkste wat cijfers vertellen, maar wat de burger vindt. Wanneer die zegt: "Ik voel me veiliger in de wijk" ben ik tevreden. Als ik wil rommelen met cijfers, dan kan dat alleen met het verhaal erachter. Ik kan mooie verhalen verzinnen, als ik zou willen. Maar dat wil ik dus niet (districtschef).

De korpsleiding is van mening dat het geven van eigen interpretaties of creatief redeneren niet goed mogelijk is. Zij zegt daar meteen door heen te prikken en denkt dat dit in de huidige praktijk niet of nauwelijks gebeurt. Bij problemen, slechte cijfers of onlogische redeneringen gaan korpsleiding en districtsleiding rond de tafel zitten en logische verklaringen zoeken. De leiding zit er op alle niveaus bovenop. Gedrag dat niet in de haak is zal er snel genoeg uit springen.

Wanneer de cijfers op jeugd of geweld achter blijven, terwijl de rest van de cijfers veel hoger zijn dan nodig, kan de korpsleiding zeggen dat we onze aandacht en tijd verkeerd of onevenredig hebben verdeeld. Vervolgens bespreken we hoe we dit anders kunnen doen. We kunnen niet zeggen dat er geen tijd voor was, want daar zijn onze andere cijfers te goed voor. Prestatiesturing is juist goed omdat je gedwongen wordt te vertellen wat je doet en hebt gedaan en je vervolgens daarvoor te verantwoorden (districtschef).

Openheid over prestaties

In één van de districten kan per medewerker de eigen prestatiecijfers worden ingezien in de zogenoemde 'cockpit'. Iedere individuele medewerker kan dit inzien en iedere directe chef kan meekijken om zijn medewerkers met regelmaat aan te kunnen sturen en wanneer nodig aan te spreken op positieve of negatieve cijfers. Medewerkers kunnen elkaars resultaten niet inzien. Hoewel zowel de betreffende stafmedewerker als districtschef voorstanders zijn van vergaande openheid, kun je volgens hen privacygevoelige gegevens niet zomaar op lijsten aan de muur hangen. Ziekte-dagen of privacygevoelige zaken zijn slechts voor het individu en de chef bestemd, collega's zijn er niet mee gediend hier van op de hoogte te zijn. De districtschef is van mening dat het gezond is om op cijfermatig gebied onderling zo openhartig mogelijk te zijn.

Je kan rood of groen staan en het is de meeste agenten hun eer te na rood te staan. De chef en het overzichtsraaster bepalen hoe de agent het doet op resultaatgerichtheid: hier moet voldoende gescoord worden, anders volgen gesprekken. De meeste agenten kijken meteen wanneer het nieuwe overzicht bekend is. Ze willen zelf goed op de hoogte zijn van hun resultaten en de eigen bijdrage aan het totale resultaat van het district (districtschef).

Een stafmedewerker heeft, terwijl werkzaam een ander korps, zeer vergaande individuele openheid meegemaakt, maar in de meeste districten van korps RR wordt dit niet gewenst geacht. Eén district is hier een uitzondering op, hier is de medezeggenschapsraad akkoord gegaan met totale onderlinge openheid over prestatiegegevens van individuele medewerkers. De cijfers zijn door iedereen in te zien. Dit is in een ander district ook geprobeerd, maar daar ging de ondernemingsraad niet akkoord. In de andere districten zijn er wel de overzichten per agent, maar daar kan niet door collega's in gekeken worden. Hoewel er wel een korpsstandaard bestaat, heeft ieder district verder zijn eigen model en invulling. In zo'n overzicht per medewerker staan bijvoorbeeld ook de verhouding van bekeuringen op kenteken en bekeuringen na aanhouding. De agent kan zich niet achter een boom verstoppen en vandaar kentekens noteren. Ze zijn verplicht personen of vervoersmiddelen staande te houden. Voordeel is dat de overtreder dan wordt uitgelegd welke fout hij heeft begaan en wat de gevolgen zijn. Dit betekent naast repressie mogelijk ook preventie. In alle bezochte districten wordt openheid nagestreefd, maar er is verschil in hoever ze gaan. In bijna alle districten kunnen medewerkers slechts de eigen resultaten inkijken en worden ze alleen door de directe chefs gecontroleerd en aangestuurd.

Druk op presteren en verantwoorden

Wanneer gevraagd naar de gevoelde toegenomen druk bij leiding en andere medewerkers blijken deze verschillend te reageren. Het is volgens betrokkenen vooral de werkvloer die, terecht of niet, aangeeft meer druk te voelen. Staf en leiding geven aan geen last te hebben van opgevoerde druk. Zij menen wel dat het korps de laatste jaren zakelijker is geworden en dat vooral de werkvloer daardoor meer druk voelt.

Er zijn mensen die er niet tegen kunnen. Ze voelen zich bekeken omdat wordt bijgehouden wat ze doen. Ze worden aangesproken wanneer ze te weinig produceren of te veel van dezelfde feiten bekeuren, ze moeten bredere veiligheid leveren. Ze zien zichzelf nog vooral als hulpverlener, het is een kleine cultuurschok voor hen. Het is daarom belangrijk om de werkvloer uit de wind te houden. Ze hoeven niet alles te weten om hun werk optimaal te kunnen doen (stafmedewerker).

Dit is echter helemaal niet nodig, aldus de leiding, de werklast moet in de toekomst gewoon eerlijker over medewerkers verdeeld worden. Er moet door de werkvloer meer evenredig worden bijgedragen aan de prestaties van het korps. De grote onderlinge verschillen moeten recht getrokken worden. Een buurtagent geeft aan dat hij zelfs collega's kent die er in het verleden een sport van maakten om slechts één bekeuring per jaar uit te schrijven. Zulke mensen zullen moeite hebben met presteren en verantwoorden. De stafmedewerkers geven aan dat zij geen verhoogde druk vanuit of richting de korpsleiding voelen. Het draagvlak zit volgens hen bij de leiding. Zij gaan voor betere resultaten en prestaties en staan achter de korpsstrategie, hoewel natuurlijk met onderlinge verschillen in overtuiging en enthousiasme. De komst van het prestatiecontract wordt door sommige gekoppeld aan dynamiek en verandering, terwijl anderen spreken van niet echt grote veranderingen.

Wanneer de leiding erin gelooft en dat kan overbrengen aan de uitvoerende medewerkers, dan zijn we op de goede weg. Ik vind dat mijn districtschef en zijn team van chefs daar behoorlijk goed in slagen (stafmedewerker).

Ook de districtschefs geven aan bijna altijd met een gerust hart naar het operationeel korpsmanagementteam te gaan. Zeker wanneer bijna alle vakjes groen zijn. Maar ook wanneer enkele rode vakjes het overzicht ontsieren voelen betrokken leidinggevendenden meestal geen druk bij het verantwoorden. Het gaat namelijk niet alleen om de rode en groen vakjes, maar veel meer om het verhaal achter groen en rood en om de context waarin prestaties zijn geleverd. Natuurlijk zien ze alle drie het liefst alleen maar groene vakjes, maar dit is meestal onmogelijk. Wel geven de districtschefs aan zich altijd goed voor te bereiden op de operationeel korpsmanagementteam vergadering (OKMT). Ze laten zich door de eigen chefs goed informeren en kennen alle bijzonderheden. Informatie krijgen ze in het eigen districtsmanagementteam (ODMT), zodat ze bij de korpsleiding de goede resultaten als ook de minder goede resultaten kunnen verklaren. De korpsleiding moet immers ook goede informatie hebben om zich vervolgens zelf te verantwoorden. De districtschefs geven aan welke trends en ontwikkelingen in het district opvallen en welke actie is ondernomen om rode vakjes te laten verdwijnen. Ook goede resultaten krijgen aandacht, om districten van elkaar te laten leren. Ze vinden dat het momenteel in het korps gaat over de zaken waar het over moet gaan. Een leidinggevende geeft aan dat hij bij zijn eerste kennismaking in het korps wel een minder goed gevoel had en zowel in het OKMT als in het ODMT schrok van de 'nare afrekensfeer'.

De sfeer was toen precies op zijn dieptepunt, hoorde ik later van collega's en is sindsdien inderdaad verbeterd. Het gaat minder over afrekenen. Het gaat nu om samenwerken en leren. Wel ga ik naar de korpsleiding met het gevoel dat ik me moet verantwoorden en dat hoort ook. Een goede voorbereiding is dus noodzakelijk, ik moet en wil kunnen laten zien dat ik weet wat er in mijn district gebeurt en wat we daar aan doen (districtschef).

Ook in zijn eigen ODMT was de sfeer in het begin te veel op afrekenen gericht. Hij heeft hier meteen een einde aan gemaakt door te proberen aan te geven wat wel en niet belangrijk is. Hij benadrukt dat zijn medewerkers in het district moeten samenwerken en niet elkaar beconcurreren.

Het gaat niet alleen om de cijfers, die komen aan het eind van de vergadering pas aan bod. Eerst de ontwikkelingen, bijzonderheden en gevoelens in de wijken. Pas dan de cijfers. Natuurlijk zijn cijfers soms leidend en moeten mijn agenten ook bekeuringen uitschrijven, maar het moet een middel zijn en geen einddoel. Het gaat mij erom het publiek te laten zien wat we allemaal doen, hoe we dat doen en hoeveel moeite en inzet we daar voorgeven (districtschef).

Samenvattend

Iedereen moet zich voor de eigen prestaties verantwoorden, op ieder niveau in de organisatie. De meeste medewerkers vinden dit een positieve ontwikkeling. Dit geldt zeker voor de betrokken leiding en staf. Medewerkers die slecht presteren, zonder zich voldoende te kunnen verantwoorden zullen hier consequenties van gaan ondervinden. De consequenties zijn tot dusver nog niet duidelijk bij betrokkenen. Onderscheid maken, zeker op individueel niveau, lijkt nog een heikel punt te zijn waar sommige uitvoerende medewerkers en chefs moeite mee hebben. Bij het verantwoorden van prestaties kan volgens de betrokken leidinggevendenden tot op zekere hoogte wel een eigen draai gegeven worden aan de interpretatie van cijfers, hoewel de korpsleiding meent dat daar doorheen geprikt wordt. Alle betrokkenen prefereren openheid over prestaties, ook op individueel niveau, maar er is wel een verschil in hoever men hiermee gaat. In één district is de medezeggenschapsraad akkoord gegaan met totale openheid over op individueel prestatieniveau. Men kan elkaars presteren dus ook bekijken. In andere districten kunnen medewerkers slechts de eigen cijfers inkijken, gezamenlijk met de directe chef. Gegevens van individuele medewerkers mogen echter niet openlijk op een lijst aan de muur worden geprikt. Privacygevoelige zaken zijn voor het individu en de directe chef, niet voor anderen. Niemand van de gesproken medewerkers, ook niet de districtschefs, voelt een overdreven hoge

druk wanneer verantwoording aan de hogere regionen afgelegd moet worden, eerder een positieve spanning. Wel geven twee van de drie districtschefs aan dat het er in het begin soms wat al te zakelijk en te veel op afrekenen gericht aan toe ging. Dit gaat nu beter, het afrekenengevoel is geslonken, het gaat nu meer over verantwoorden en van elkaar leren. Deze verbetering is vooral zichtbaar geworden na de jongste korpsvisitatie. Doordat het verhaal achter de cijfers door zowel de korps- als de districtsleiding uitgebreid besproken worden voelt niemand een onredelijke verhoogde druk, hoewel iedereen wel altijd goed voorbereid en goed geïnformeerd voor de korpsleiding wil verschijnen.

5.5 Effecten van prestatiemeting

Bedoelde effecten van prestatiemeting

Een verbeterde veiligheid en een betere bestrijding van criminaliteit

Betrokkenen zijn het erover eens waar het allemaal om draait, namelijk verbeterde prestaties en resultaten om zo een verbeterde veiligheid te bereiken met een betere bestrijding van criminaliteit. Ze zijn van mening dat het meten van prestaties en het sturen op prestaties tot nu toe inderdaad tot betere prestaties heeft geleid. Eén districtschef gaf al eerder aan dat hij het te vroeg vindt om alle winst en verbetering op conto van de prestatieafspraken te schrijven. Voor hem is het nog te vroeg, de komende jaren zal moeten blijken of andere factoren hebben bijgedragen tot de verbeterde resultaten. Ook bij de stafmedewerkers wisselen optimisme en een meer afwachtende houding elkaar af. De een is heilig overtuigd, terwijl een ander het liever eerst nog een tijd aankijkt, om te zien of de verbeterde resultaten blijvend zijn of slechts een tijdelijke opleving vormen. Maar voor allen staat vast dat de resultaten in alle districten over het algemeen zeer positief zijn, zeker in de eigen districten.

In de cijferoverzichten staan gelukkig een hoop vakjes op groen, wat betekent dat we op de goede weg zitten en op bepaalde onderdelen onze doelen al ruimschoots hebben behaald. Op een paar items lopen we nog wel wat achter, maar het zal geen probleem zijn dit de komende tijd in orde te maken (districtschef).

Een verbeterde verantwoording

Een ander beoogd effect, namelijk verbeterde verantwoording, lijkt ook positief te scoren. De leidinggevende betrokkenen geven aan het gevoel te hebben dat dit zowel in het korpsmanagementteam als in het eigen districtsmanagementteam goed naar voren komt. De eigen medewerkers houden de leidinggevendenden goed op de hoogte, er is sprake van een goede samenwerking en een openhartige sfeer. Het moeten verantwoorden brengt volgens de betrokkenen zeker meer openheid en duidelijkheid.

Een grotere effectiviteit

Ook vergrote effectiviteit in de toekomst is een verwachting die door een districtschef wordt geuit. Een ander neven-effect is dat de individuele vrijheid van de uitvoerende medewerkers kleiner zal worden en reeds is geworden. leidinggevendenden en stafmedewerkers geven inderdaad aan dat ze geloven dat dit het geval is. De door mij aangesproken uitvoerende medewerkers geven zelf aan dat ze op dat punt weinig verandering merken ten opzichte van de tijd voordat prestaties werden gemeten.

Onbedoelde effecten van prestatiemeting

Een straf op goed presteren

De leidinggevendenden geven aan zich bewust te zijn van een mogelijk gevaar achter goed presteren. Hier schuilt namelijk het gevaar van "het te goed doen" en vervolgens afgestraft te worden door een ophoging van de prestatieafspraken.

Een districtschef geeft aan dat het belangrijk is om duidelijk uit te drukken dat de behaalde prestaties en de daaruit voortkomende cijfers het gevolg zijn van echte inzet en hard werken en niet vanwege een te laag ambitieniveau. Aan de ene kant moet de politie niet bang zijn positieve geluiden te laten horen, maar aan de andere kant moeten de prestaties genuanceerd worden en moet benadrukt worden hoeveel moeite de goede resultaten hebben gekost. Er komen genoeg moeilijkheden en onvoorziene zaken op het politiepad en slechts door hard werken en een serieuze instelling worden de targets werkelijk gehaald.

Ik ben me ervan bewust dat er straf op goede prestaties kan volgen, het werkt net als bij de begroting van een publieke instelling. Daar overheerst vaak toch het gevoel van "alles opmaken, anders worden we gekort." Burgers en politiek moeten begrijpen dat het hard werken is, we investeren heel veel om beter te presteren. Het is voor ons district hard aanpakken en soms zelfs ploeteren, maar het gaat allemaal steeds 'net' goed. We werken hard en presteren daardoor gelukkig goed. Maar hoe hard we ook ons best doen, er zullen ook tijden van minder presteren zijn, tijden dat het tegen zit (districtschef).

Toch zijn de ondervraagde leidinggevenden niet bang gestraft te worden voor hun goede prestaties, aangezien ook het verhaal achter de cijfers er toe doet, gestraft wordt je niet zomaar. De korpsleiding weet heel goed hoeveel moeite gedaan moet worden om zowel goede als sommige minder goede resultaten te behalen. Een van de districtschefs vindt het een nadelige ontwikkeling dat het meten en dus ook het niet meten van bepaalde prestaties mensen kan demotiveren. Hij geeft echter aan dat het vaak juist die mensen zijn die dat het hardst roepen die weer eens echt aan het werk moeten gaan. De andere districtschefs geven aan dat het voor het merendeel van de eigen medewerkers, enkele uitzonderingen daargelaten, juist vooral een motiverende werking heeft dat hun prestaties openlijk naar voren worden gebracht en worden bijgehouden.

Rommelen met cijfers

Rommelen met cijfers of getallen manipuleren is volgens de meeste betrokkenen niet erg makkelijk of waarschijnlijk. De gebruikte systematiek maakt het minder goed mogelijk, leidinggevenden zitten er op alle niveaus scherp bovenop. De districtschefs verklaren te vertrouwen op de professionaliteit van politiemensen in het algemeen en de eigen mensen in het bijzonder. Het past niet in de bedrijfscultuur, bij de integriteit van de politie. Een controller geeft aan dat er weinig "te sjoemelen" is, ze leveren de eigen cijfers niet aan, korpscontrolling staat hierin centraal. De leidinggevenden geven aan veel vertrouwen te hebben in de politiemensen in het eigen district en evenveel in de sturingscapaciteiten van chefs en leidinggevenden. Hij vindt zelf de "span of control" prima, teams moeten niet te groot en uitgebreid worden, compacte teams of units werken het best.

De meeste agenten willen helemaal niet sjoemelen, dat stuit hen tegen de borst. Sommigen zijn tegen het principe van prestatiemeting zijn, ze vinden dit niet bij politiewerk horen (districtschef).

Wat volgens leidinggevenden en stafmedewerkers wel een mogelijk gevaar is, is de mogelijkheid om recht te praten wat eigenlijk krom is. Een stafmedewerker geeft aan dat het bij de toelichting op bepaalde cijfers niet moeilijk is er een bepaalde draai aan te geven om er onderuit te komen. Door tegen de leiding te zeggen dat "ze er scherp op zijn" komen ze er vaak wel uit. Korpsleiding en districtsleiding hebben de taak om kritisch te blijven op de prestaties. De korpsleiding zegt hier in alle gevallen door heen te prikken en het niet te accepteren. Er is veel aandacht voor cijfers en achtergronden, maar een enkeling vraagt zich af of alles wel voldoende wordt doorgesproken in de organisatie of dat het soms op het hoogste niveau blijft hangen.

Rommelen met cijfertjes is misschien mogelijk, maar steeds minder. Vroeger werd meer gemanipuleerd. We werken nu met reële cijfers, die door andere instanties toegezonden

worden. Ik vertrouw op de eerlijkheid van collega's. De hele regio werkt met hetzelfde systeem, met dezelfde cijfers, er gebeurt steeds minder handmatig en op eigen houtje. Ik zie hier ook geen groot risico voor de organisatie, hoogstens voor die items die op districten zelf worden bijgehouden, maar die zijn er nauwelijks. Er wordt zoveel in nauw contact met korpscontrolling, RIO (Regionale Informatie Organisatie) en BBZ (Beleids- en Bestuurszaken) gedaan dat dit een klein risico is (districtschef).

De korpsleiding kan niet ontkennen dat er mogelijkheden zijn om te 'rommelen' met cijfers. Ze hebben een groot vertrouwen in de eigen mensen, maar foutjes kunnen worden gemaakt, en soms ook bewuste fouten. Daarom is het ook van belang dat gewerkt wordt met systemen die in hoge mate te vertrouwen zijn. Er moet sprake zijn van duidelijke invoer-instructies en gestandaardiseerde systemen. Als hier al kleine onbewuste fouten het systeem in sluipen is de uitkomst al veel minder betrouwbaar. Als een groot aantal mensen zonder het te weten een bepaalde foute code invoert, zeggen verkregen resultaten niets. Hoe moeten prestaties dan worden ingeschat en verdedigd? Daarom is het van groot belang dat de mensen secuur omgaan met informatie, kennis en systemen. Het zijn vaak onnodige fouten die een totaal vertekend beeld kunnen geven

Starheid: verschil tussen een zinvol middel tot.. en het einddoel op zich

Een genoemd mogelijk negatief effect is starheid. Een stafmedewerker acht dit goed mogelijk wanneer medewerkers het behalen van doelen en prestaties gaan zien als einddoel, in plaats van als middel om de veiligheid van de burger te verbeteren. Presteren en verantwoorden zijn middelen om duidelijkheid te scheppen en de veiligheid van de burger te verbeteren, geen doelen op zich. Hij merkt af en toe wel wat starheid in het eigen district, hij maakt dat op uit bepaalde opmerkingen van sommigen collega's

We moeten uitkijken dat het schrijven van bekeuringen en halen van 'de cijfers' geen doel op zich worden. Het moet wel onderdeel van het grotere 'veiligheidsgeheel' blijven. Ook moeten we cijferfetisjisme voorkomen. Het gevaar van agenten die "lullige bekeuringen" uitschrijven is een realistisch gevaar, hoewel ik zelf geen aanwijzingen heb dat dit in mijn district gebeurt. Maar agenten in het nauw kunnen als ze willen de gemakkelijke weg zoeken (stafmedewerker).

Naar prestatie-indicatoren toe bewegen: "pietluttig bekeuren"

Het risico van onrechtvaardige of 'pietluttige' bekeuringen uitschrijven bestaat volgens alle ondervraagde betrokkenen zeker, ze kunnen allemaal voorbeelden noemen uit de eigen omgeving. Het gebeurt volgens hen slechts op kleine schaal, directe chefs proberen dit serieus in de hand te houden door er boven op te zitten, zeker wanneer ze dergelijke praktijken vermoeden. Een leidinggevende spreekt van een logische beweging naar de indicatoren toe door uitvoerende medewerkers. Dit heeft volgens hem te maken met het al eerder genoemde feit dat de mensen zich op een beperkt aantal zaken kunnen richten. Dit maakt dat ze soms, in plaats van een weidse blik gericht op alle mogelijke verstoringen van de veiligheid, bewust of onbewust oogkleppen op hebben. Ze concentreren zich op bepaalde veel voorkomende of duidelijk zichtbare zaken, maar missen veel andere dingen. Deze vorm van professioneel autisme brengt flink wat ongeoorloofde creativiteit met zich mee. Medewerkers richten zich op wat ze wel kunnen halen en kunnen managen. De districtschef constateert het gevaar, maar gelooft niet dat hier in grote getale sprake van is, het gaat hier om uitzonderingen.

Dit uit zich af en toe in 'pietluttig' bekeuren. Bijvoorbeeld een vrouw die op een parkeerplek langs de weg stopt om te bellen. Ze stopt langs de weg om niet te bellen tijdens het rijden. Ze laat de motor draaien en krijgt vervolgens van een agent een boete omdat ze niet handsfree belt terwijl ze aan het verkeer deelneemt. Volgens de lettertjes van de wet doet de agent het correct. Maar is de veiligheid hiermee gediend, is dit wat de burger met veiligheid bedoelt? Nee toch!? Dit soort dingen komen nog wel eens naar voren uit klachtenbrieven van burgers, het gebeurt op kleine schaal dus wel (districtschef).

Hij vindt het een kunst om wijsheid bij agenten te ontwikkelen. Ze moeten leren op de juiste dingen te reageren, echte overtredingen en gevaarlijk of asociaal gedrag. Moeilijk vindt hij dat in Nederland minder dan in Duitsland gelet wordt op de kleine normen. In Duitsland rijdt niemand in het openbaar vervoer zonder geldig betaalbewijs, in Nederland gebeurde dat een tijd ook niet doordat er hard op ingezet werd, wat nu geleidelijk weer wordt teruggedraaid.

Uiteindelijk draait het toch om budgetten en politieke keuzes. De politiek gaat er voor, het blijkt veel geld te kosten, dus draait men het weer terug (districtschef).

Strategisch gedrag

Een districtschef gelooft in het gevaar van strategisch, berekenend gedrag door uitvoerende agenten, gelooft ook dat het bij een enkeling ambities blokkeert en professionaliteit kan verdrijven. Het is allemaal mogelijk, maar volgens hem niet erg waarschijnlijk. Goed leiderschap moet hier het verschil maken. De vaak ongefundeerde negatieve reacties van burgers op prestatiecontracten en het politieoptreden irriteert hem soms wel. Het commentaar frustrereert agenten, het is niet leuk om steeds te horen: "je moet zeker je verplichte bekeuringen nog schrijven en daarom kom je mij pesten in plaats van echte boeven te vangen".

Betrokken geven aan dat afspraken zijn gemaakt met het bestuur en het OM. Er is een meerjarenprogramma, er zijn wijkveiligheidsplannen. Er wordt op brede speerpunten gestuurd, medewerkers redden het daardoor niet met zich op makkelijke of meetbare zaken richten. Want wanneer het vastloopt op de moeilijke of moeilijk meetbare zaken, moeten ze zich daar ook over kunnen verantwoorden. Met slechte excuses komt volgens een districtschef niemand weg.

Een beetje eigen interpretatie geven kan, maar door gebakken lucht prikken we heen. Afgesproken is dat iedereen vertelt hoe het gaat, wat bijzonder is, of ze het aankunnen of dat ze ergens hulp nodig hebben. Kan wel een eigen draai geven aan de interpretatie van die cijfers, hoewel de korpsleiding meent dat daar doorheen geprikt wordt (districtschef).

Samenvattend

Verbeterde prestaties en resultaten, een verbeterde veiligheid en een betere bestrijding van criminaliteit zijn mogelijke positieve effecten die door de verschillende politiekorpsen worden nagestreefd. Betrokkenen zijn van mening dat het meten en sturen van prestaties tot nu toe tot betere prestaties heeft geleid. Hoewel twijfels bestaan over hoe dit in de toekomst zal continueren. Maar momenteel zijn de resultaten in alle districten over het algemeen positief. Een ander bedoeld effect is verbeterde verantwoording, welke ook werkelijk gevoeld wordt door de betrokkenen. Ook is de vrijheid van de individuele medewerkers volgens betrokkenen kleiner geworden, hoewel dit niet door uitvoerende medewerkers wordt bevestigd. Leidinggevenden zijn zich bewust van een mogelijke straf op goed presteren en menen dat dit ook mogelijk is. Toch geven ze aan er niet echt bang voor te zijn, er zit altijd een verhaal achter de cijfers, waaruit meestal blijkt dat het geen gemakkelijke inspanning is geweest om tot een bepaald resultaat te komen. Dit verhaal wordt ook door de korpsleiding serieus genomen. Het uitschrijven van 'pietluttige' bekeuringen volgens alle betrokkenen een realistisch risico, ze kunnen ook allemaal gehoorde voorbeelden uit de praktijk noemen. Wel geven ze aan dat dit waarschijnlijk slechts op kleine schaal zal gebeuren, de chefs zitten overal boven op en proberen dit soort praktijken in de hand te houden. Ook wordt gewaarschuwd voor cijferfetisjisme of starheid. De cijfers moeten een middel zijn en geen doel op zich worden. Rommelen met cijfers wordt nauwelijks mogelijk geacht, omdat de cijfers in nauw contact en overleg worden uitgewisseld en omdat veel controle plaatsvindt. Allen geven aan hier bovendien geen behoefte aan te hebben, omdat presteren en verantwoorden in de eigen districten geen probleem zijn. Strategisch gedrag door

uitvoerende medewerkers, door bijvoorbeeld naar bepaalde indicatoren toe te bewegen, door oogkleppen op te hebben of alleen te zien wat je moet zien volgens de indicatoren zijn realistische risico's. De betrokkenen geven aan dat bewust strategisch gedrag en rommelen met cijfers niet in de politiecultuur passen. Het wordt opnieuw als de taak van chefs en leidinggevendenden gezien om dit soort gedrag te monitoren en te doorzien. Een goede chef weet wat zijn mensen doen en waarom. Hij wijst zijn mensen op hun professionaliteit en integriteit en op datgene waar het echt om moet gaan; veiligheid.

5.6 Toekomst van het korps: hoe verder en beter?

Van een sterk zakelijke koers naar meer aandacht voor mensen

Uit de interviews komt naar voren dat korps Rotterdam-Rijnmond een zakelijk korps is bewust op veel terreinen voor een zakelijke koers en benaderingswijze kiest. De meningen zijn verdeeld over de vraag of dit positief of negatief is. Op bepaalde terreinen wordt dit als positief en zinvol ervaren, op andere terreinen wordt door sommigen liever een andere, minder zakelijke aanpak gezien. Alle betrokkenen geven aan dat ze Rotterdam-Rijnmond ervaren als een zeer zakelijk, resultaatgericht korps waarin zowel formeel overleg als het onderlinge contact laatste jaren nog zakelijker is geworden. Een deel van hen ervaart deze aanpak als positief, met name omdat dit goed zou werken in combinatie met prestatie meting en een resultaatgerichte houding en omdat dit noodzakelijk wordt geacht om een einde te maken aan vrijblijvendheid in het korps.

Een ander deel kan deze zakelijke benadering niet altijd waarderen en is soms bang dat het korps te ver zal doorslaan. Doordat het korps, toch al zakelijk getypeerd, verder lijkt te verzakelijken, voelt de werkvloer steeds grotere druk, aldus een stafmedewerker. Hij meent dat de huidige invulling van korpsleiding en beleidsafdelingen de zakelijke benadering verder in de hand werkt. Hij en anderen zijn van mening dat het korps niet nog zakelijker moet worden, en juichen extra aandacht voor een minder zakelijke benadering met meer aandacht voor de zachte kant van de organisatie toe. Een districtschef verwijst naar het feit dat het hier om een groot korps gaat en hij veronderstelt dat deze zakelijke benadering daarom misschien wel noodzakelijk is. Een stafmedewerker noemt deze ontwikkeling van verzakelijking typisch voor de stad Rotterdam en het Rotterdamse bestuur van de laatste jaren.

Dit korps is zakelijker dan mijn vorige korps, dat ligt waarschijnlijk gedeeltelijk aan het feit dat dit korps groter is. Ook het politiek en maatschappelijk klimaat en burgemeester en wethouders in Rotterdam zijn opportunistischer dan ik gewend ben. Dit verklaart denk ik voor een deel die zakelijkheid. Het is jammer, we moeten niet verder doorslaan, aandacht voor de zachte kant van de organisatie is noodzakelijk. De korpsleiding hoeft niet altijd voor zo'n haast technocratische benadering te kiezen (districtschef).

Een andere districtschef, afkomstig uit één van de grote korpsen van Nederland, geeft ook aan dat hij deze zakelijke benadering bij zijn vorige werkgever veel minder voelde. Dit terwijl dat ook een fors korps betreft. Hij voelt ook wel verzet bij verschillende collega's. Mensen in de organisatie zijn volgens hem niet bang om dit aan te kaarten bij de korpsleiding. Hij staat zelf positief tegenover dit verzet. Hij is niet bang dat het korps nog verder zal doorslaan in haar zakelijke koers, deze lijkt juist een halt toegeroepen doordat medewerkers van zich laten horen en verbetering is volgens hem nu al zichtbaar.

In het begin ben ik geschrokken, ik had het gevoel in een zakelijke afrekencultuur terecht te zijn gekomen. Dat kende ik niet uit mijn vorige korps. Het gaat nu beter. Verzet in het korps en de conclusies van de visitatiecommissie hebben ons weer op het rechte pad gebracht. Nu is er aandacht voor de softe, mensgerichte en de harde, resultaatgerichte kant van de organisatie (districtschef).

Een bewuste keuze; eerst structuur, vervolgens cultuur

De korpsleiding geeft aan bewust te zijn begonnen met de aanpak van de zakelijke, structuurkant kant van de organisatie. Dit omdat er veel kritiek en druk op de politieorganisatie kwam vanuit samenleving en politiek. Men voelde zich steeds onveilig op straat en wilde liefst direct verbetering in de veiligheidssituatie. Duidelijk was voor de korpsleiding dat zaken anders moesten. Korpschef Meijboom wilde niet meer van hetzelfde aanbieden en de situatie ontkennen, maar aanpakken en werkelijk iets betekenen. De vraag daarbij was;

Wat mag de burger redelijkerwijs van de politie verwachten? Wat kunnen wij als korps bieden? Waar bevindt zich de grootste urgentie? Waar kunnen we meest effectief zijn? Zo kwamen we bij de harde structuurkant van de organisatie uit en die kant is laatste jaren stevig doorontwikkeld. Nu is het korps begonnen met het bijtrekken van het been op de zachte kant van de organisatie. Nu moet extra tijd, aandacht en geld in onze medewerkers geïnvesteerd worden (woordvoerder korpsleiding).

De korpsleiding heeft voor deze aanpak gekozen, omdat aan de structuurkant van de organisatie op korte termijn het meest te bereiken was. Onlangs is de tweede fase ingezet waarbij de zachte kant van de organisatie extra aandacht krijgt, waarbij geïnvesteerd wordt in medewerkers en waar leiderschap, communicatie, integriteit, en diversiteit verder worden ontwikkeld en een vaste plaats moeten krijgen in het korps. Betrokkenen verklaren dat ondanks de gevoelde zakelijke benadering, het onderlinge contact in het eigen district met collega's niet als te zakelijk wordt ervaren. Het onderling contact is collegiaal, het is het formele overleg dat strakker en gestructureerder is geworden. Er is volgens verschillende ondervraagden inderdaad een tendens ingezet met meer aandacht voor de softe kant of menskant van de organisatie. Hierbij verwijzen zij opnieuw naar het laatste rapport van de visitatiecommissie, dat zeker heeft bijgedragen aan deze nieuwe benadering. De districtschef die eerder van een soms technocratische korpsleiding sprak, spreekt de hoop uit dat de korpsleiding in haar aanpak van de softe kant van de organisatie niet opnieuw te technocratisch te werk gaat. Een technocratische benadering van de structuurkant van de organisatie is te verdedigen, maar dit geldt niet voor de menskant van de organisatie.

Vertrouwen in verbeterde prestaties in de toekomst

Het merendeel van de betrokkenen gelooft dat het meten en sturen op prestaties tot betere resultaten zal leiden. Hierbij wordt verwezen naar de veiligheidsindex, behaalde resultaten, het visitatierapport en de politiemonitor. Een leidinggevende benadrukt dat het om meer gaat dan alleen het "uitschrijven van bekeuringen", hoewel de burger vaak anders denkt.

Ik ben zelf meer geïnteresseerd in de vraag of een gevoel van verbeterde veiligheid wordt veroorzaakt door het schrijven van meer bekeuringen of doordat mensen meer politie actief op straat bezig zien. De burger waardeert het om doezicht te zien, een politie die corrigeert en actief met veiligheid op straat bezig is. Een bekeuring krijgen vindt natuurlijk niemand leuk. Mensen willen politie die optreedt, maar geven wanneer ze dit zelf aan den lijve ondervinden, nooit toe dat ze fout zitten en het ditmaal zelf verdienen (districtschef).

Een medewerker geeft aan dat er op alle niveaus in zijn district meer sturing voelbaar is, vooral de laatste twee jaar. Hij hoort dit ook van collega's.

Je merkt het in eerste instantie natuurlijk aan het aantal pv's en binnen gebrachte verdachten. De verbeteringen zijn evident. Ik hoop dat dit in de toekomst ook mogelijk is. Ik heb geen redenen aan te nemen dat het niet zo zal zijn. Ik heb er wel vertrouwen in. Er zullen in de toekomst vast aangepaste afspraken komen, die steeds meer gebaseerd worden op ervaringscijfers. Deze ontwikkeling zorgt voor een steeds beter en realistischer beeld van wat we doen (stafmedewerker).

Een leidinggevende benadrukt dat, naast het prestatiecontract, bepaalde lokale prioriteiten zullen blijven bestaan. Het gericht sturen op bepaalde indicatoren zal volgens hem tot betere prestaties leiden. Er blijven echter bepaalde zaken die minder goed te sturen zijn en een specifieke aanpak vereisen. En een betere koppeling aan lokale omstandigheden zal nodig zijn. Verder zit aan alle pogingen tot verbetering een plafond. In het begin was eenvoudiger om te verbeteren, nu wordt het steeds moeilijker, men moet steeds dieper graven naar de oorzaken van ontwikkelingen. De lat komt steeds hoger te liggen. Een stafmedewerker geeft aan dat er wel continue evaluatie nodig is.

We moeten in het oog houden hoe de verhouding middel tot doel ligt. De afspraken zijn een middel om de gewenste doelen te bereiken. Dat middel moet regelmatig getoetst en geëvalueerd worden of het nog tot gewenste doeleinden leidt, of dat ieder verband verdwenen is. De leiding moet de route bepalen en stafmedewerkers moeten deze route controleren en evalueren (stafmedewerker).

De korpsleiding geeft aan de eerste twee jaar een explosieve groei te hebben meegemaakt, welke in dit derde jaar minder groot blijkt. Dit kan het gevolg van de inzet van de voorgaande jaren zijn, maar daar wil de korpsleiding niet te gemakkelijk vanuit gaan. Zij vraagt zich voortdurend kritisch af waar de problemen zijn, waar het aan ligt, wat anders gedaan kan worden, of problemen werkelijk opgelost zijn of slechts verplaatst. De korpsleiding ziet de verbeteringen van de laatste jaren niet als een korte termijn opleving. Ze ziet dit ook voor de toekomst, hoewel de inspanning steeds zwaarder zal worden.

Het is vooral van belang hoe we omgaan met wat we al bereikt hebben en nog willen bereiken. We moeten met de capaciteit die we hebben een duidelijke richting inslaan en daarbij de juiste aansturing bieden. We moeten ons ook de komende tijd richten op goede sturing (woordvoerder korpsleiding).

Stafmedewerkers en leidinggevendenden geven aan werkelijk verbetering te merken in de sturingssituatie. Het kleine aantal uitvoerende agenten dat ik heb gesproken beweert weinig verandering te hebben gemerkt in vergelijking tot de vroegere situatie, met uitzondering van het vaststaande zelf te leveren deel aan de korpsresultaten. Verscheidene betrokkenen geven aan dat er op het terrein van terugkoppeling en communicatie nog een en ander verbeterd kan worden.

Na jaren bij de politie in dit korps te hebben gediend kan ik met overtuiging zeggen dat de organisatie op dit punt is gegroeid. We doen niet zomaar wat, we reageren niet alleen maar op incidenten, we proberen steeds minder achter de feiten aan te lopen en meer onze eigen inzet en de eigen prestaties te sturen (stafmedewerker).

De toekomst: grotere rol voor informatiesturing

De betrokkenen vinden informatiesturing een nuttig aansturinghulpmiddel. Sturen aan de hand van (betrouwbare) informatie maakt sturen op resultaten en betere verantwoording mogelijk en zorgt ervoor dat de agenten voorbereid de straat op gaan, aldus een stafmedewerker. Hij vindt wel dat continu gewerkt moet worden aan de ontwikkeling van de verschillende systemen. Die moeten betrouwbaar zijn en zouden door verdere koppeling met systemen van partners nog nuttiger kunnen worden. Hij vindt dat er te weinig gegevens uitgewisseld worden. Met elkaar gegevens uitwisselen is voor sommige partners nog een delicate kwestie. Leidinggevendenden zijn blij met de concretisering van informatiesturing in PolStat (politie-statistiek), een signaleringssysteem, en met de ontwikkeling van het Operationeel korpsmanagementteam (OKMT), het Operationeel districtsmanagementteam (ODMT), de briefing en de debriefing. In deze verschillende bijeenkomsten wordt waardevolle informatie uitgewisseld, verantwoording over resultaten afgelegd en teruggekoppeld. Het OKMT en ODMT zijn thermometers in de organisatie, die goed meten hoe het korps ervoor staat, meent een districtschef. Deze benadering die zowel een duidelijke top down als

bottom up lijn heeft, werkt in de praktijk volgens betrokkenen zeer goed. Aansturing en verantwoording verlopen nu gestructureerder. Informatiegestuurde Politie bewijst zijn nut voor direct aansturende chefs aan de hand van PolStat en STIP. Met behulp van STIP zijn briefing en debriefing voor chefs beter voor te bereiden. Iedere medewerker krijgt dezelfde informatie bij aanvang en eind van de dienst. Dit moet echter nog beter gehanteerd worden in de toekomst, het is nog in ontwikkeling. Het zijn vooral voor uitvoerende agenten nuttige instrumenten, maar helaas wordt er door hen nog te weinig gebruik van gemaakt. Een stafmedewerker wijt dit aan het gewenningsproces dat bij ieder nieuw initiatief tijd vraagt.

Medewerkers gaan voorbereid naar buiten en kunnen vrijval-uren zonder meldingen nuttig besteden. Door een zinnigere tijdsindeling kunnen ze zich beter verantwoorden. Briefing en vooral debriefing moeten beter, er wordt nog te weinig voordeel uit gehaald. Willen we informatiesturing en haar concrete uitwerkingen optimaal benutten, dan moet er beter teruggekoppeld worden in de briefing en debriefing. Betrouwbare informatie is nodig en we moeten onvoorwaardelijk op onze mensen kunnen vertrouwen (districtschef).

PolStat is volgens betrokkenen een goed signaleringssysteem dat heel effectief kan zijn in misdaadbestrijding. Informatiegestuurde Politie is volgens een districtschef vooral zinvol voor een betere samenwerking en overdracht tussen processen. Een stafmedewerker maant wel tot voorzichtigheid.

De verschillende processen willen nog wel eens afspraken maken. Informatie wordt in het systeem gebundeld en is voor alle processen toegankelijk. Men neemt soms taken van elkaar over. Samenwerking tussen processen is niet verkeerd, het kan efficiëntie ten goede komen en vermindert verkoking van processen. Het kan echter ook contraproductief werken voor het totale districtsbelang. Processen nemen elkaars klussen over en raffelen ze af of laten ze liggen (stafmedewerker).

Een districtschef heeft wel eens het gevoel dat PolStat onder leidinggevend als een soort excuusmiddel wordt gebruikt.

Mensen duiken in Polstat en willen steeds meer en innovatievere informatie. Het kan niet uitgebreid genoeg zijn. Een kort, duidelijk overzicht is voor mij genoeg. Ik heb er genoeg aan trends van incidenten te kunnen onderscheiden en vervolgens naar partners toe te kunnen stappen met de boodschap: ik heb dit gesignaleerd, dat is een probleem, wat wil je doen en wat is mijn rol hierin? Kort en bondig, en waardevol. Voor sommigen in het korps is PolStat echter een 'excuus-Truus', ze willen steeds dieper graven, terwijl een oppervlakkige scan vaak genoeg is om efficiënt aan het werk te gaan. Je moet focussen en aanpakken, maar je moet er niet in blijven hangen (districtschef).

De betrokkenen zijn het erover eens dat uitvoerende agenten nu minder vrije ruimte hebben bij hun werk op straat, ze gaan gerichter, gesteund door betere informatie op pad en geven daardoor minder toe aan de waan van de dag. Dit geeft minder vrijblijvendheid in politiewerk. Een stafmedewerker geeft aan dat dit niet alleen door Informatiegestuurde Politie is bereikt, maar ook door meer en gerichter sturing op resultaten vanuit de leiding. Hij waarschuwt wel voor een te strak keurslijf voor straatagenten, dit past niet goed in de politiecultuur. Bepaalde agenten moeten nog overtuigd raken van de voordelen van Informatiegestuurde Politie. Probleem is dat het de werkvloer niet altijd goed aanspreekt. Hier geldt opnieuw het onderscheid tussen jongere en oudere garde. Jongeren zien een hulpmiddel dat kan helpen de dienst een betere invulling te geven. Hoewel er binnen het korps steeds meer belang aan gerichte informatie wordt gehecht, wordt er volgens velen nog te weinig gepland. Een stafmedewerker geeft aan dat de aard van politiewerk is dat veel onvoorziene zaken op het pad verschijnen, maar dat meer voorzien en gepland kan worden. Nu wordt vooral nog gepland op plaats en tijd, in plaats van op activiteiten.

Het instrumentarium ontwikkelt zich. De plannings- en capaciteitssituatie van het korps is nog onderontwikkeld. Je wilt slagvaardiger worden door meer te plannen en voorzien. Er is echter weinig ruimte en reserve in onze capaciteit. Er moet zeker zo'n acht weken van tevoren al gepland worden wat je wilt en gaat doen. Er is voortdurende spanning met de weinig rekbare capaciteit welke niet snel zal verdwijnen (districtschef).

Samenvattend

Rotterdam-Rijnmond wordt getypeerd als een zakelijk, resultaatgericht korps. Dit is positief met betrekking tot de ontwikkelingen rond prestatiemeting en de bestrijding van vrijblijvendheid. Deze houding moet echter niet doorschieten, dit roept weerstand op in de organisatie en zorgt voor verhoogde druk op de werkvloer. Het korps heeft nu, na ontwikkeling van de zakelijke structuurkant, de aandacht verlegd naar de cultuur- of menskant van de organisatie.

Betrokkenen van het korps geloven dat meten en sturen op prestaties tot betere resultaten leidt en zal leiden. Hierbij wordt verwezen naar de veiligheidsindex, behaalde resultaten, het visitatierapport en de politiemonitor. Er wordt veel belang gehecht aan presteren. Verbeteren zal echter steeds moeilijker worden. Aan verbetering zit een plafond, inspanningen zullen zwaarder worden. Aangegeven wordt dat op het terrein van leiderschap, terugkoppeling en communicatie nog een en ander verbeterd kan worden.

Informatiegestuurde Politie wordt aangemerkt als een nuttig hulpmiddel bij het bereiken van betere aansturing en sturing op resultaten. Het heeft zijn nut in de praktijk bewezen, maar de wens is dat het in de toekomst door iedereen in de organisatie wordt gehanteerd. Er is sprake van een zekere angst of verlegenheid in het korps en in de relatie met partners over het uitwisselen van cijfers en informatie en het koppelen van systemen. Vooral de ontwikkeling van PolStat, STIP, het Operationeel KMT, het Operationeel DMT, de verbeterde briefing en de debriefing, worden zeer gewaardeerd. Helaas maken niet alle uitvoerende agenten in voldoende mate gebruik van deze hulpmiddelen. Er wordt ervoor gewaarschuwd dat mensen zich te veel in het analyseren van problemen storten en niet meer toekomen aan het aanpakken van problemen. Informatiesturing moet uitvoerende medewerkers met betere informatie op pad sturen zodat ze minder vrije ruimte hebben in de uitvoering van hun taak en minder toegeven aan de waan van de dag. Leiding en staf vinden dit tot nu toe geslaagd, hoewel uitvoerende medewerkers zelf aangeven weinig verschil te ervaren. Volgens sommigen wordt er nog te weinig of verkeerd gepland. Speerpunten en werkelijke inzet moeten meer in verhouding gebracht worden. Er moet meer op activiteiten worden gepland, niet meer op plaats of tijd.

-Hoofdstuk 6- Samenvatting, analyse, conclusie en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wil ik de conclusies van mijn onderzoek bespreken en de door mij gestelde onderzoeksvragen beantwoorden. Na mijn conclusies te hebben neergelegd zal ik dit onderzoek afsluiten met enkele aanbevelingen. Hieronder is nogmaals de probleemstelling geformuleerd;

Hoe wordt prestatiemeting binnen het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ervaren en welke effecten worden hierbij waargenomen?

De onderzoeksvragen die moeten leiden tot de beantwoording van deze probleemstelling zijn:

- 1) ***Welke invulling geeft het korps Rotterdam-Rijnmond aan het prestatiecontract? Wat zijn de ervaringen met de doorwerking en de werkbaarheid van de afspraken uit het prestatiecontract?***
- 2) ***Welke onbedoelde effecten van prestatiemeting doen zich voor binnen het korps Rotterdam-Rijnmond en welke mogelijke risico's en knelpunten zijn te benoemen?***
- 3) ***Wat heeft het korps tot op heden geleerd van het werken met prestatiemeting en wat zijn de lessen voor de toekomst?***

In de volgende paragrafen zal ik eerst de bevindingen van dit onderzoek samenvatten en deze in een analyse uitwerken. Vervolgens presenteer ik de conclusies van dit onderzoek. Ten slotte rond ik het geheel af met enkele aanbevelingen.

6.2 Samenvatting van de empirische bevindingen

In dit onderzoek heb ik me geconcentreerd op de doorwerking en de bedoelde en onbedoelde effecten van prestatiemeting binnen een regionaal politiekorps. Ik heb me gericht op leidinggevend en stafmedewerkers op korps- en districtsniveau binnen het korps Rotterdam-Rijnmond. Verder heb ik hierbij enkele uitvoerende medewerkers betrokken. In de interviews heb ik gewerkt met een aantal thema's betreffende prestatiemeting en het prestatiecontract, om zo een gestructureerd beeld te krijgen van de ervaringen van betrokkenen. Deze thema's sluiten aan bij de probleemstelling en de leidende onderzoeksvragen. De thema's zijn; "het doel van prestatiemeting", waarin ik de doelstellingen en de nut en noodzaak van prestatiemeting bespreek, "werken met prestatiemeting", waar de werkbaarheid van de afspraken aan de orde komt, "betrokkenheid en acceptatie van de afspraken", waar naast de betrokkenheid van leiding en werkvloer ook professionaliteit en leeftijdsverschillen worden besproken. Het volgende thema is "verantwoording afleggen over prestaties", waar verantwoording, openheid en verhoogde werkdruk worden behandeld, "effecten van prestatiemeting", waar bedoelde en onbedoelde effecten aan de orde komen en tot slot het thema "toekomst van het korps", waarin betrokkenen aangeven wat ze van de toekomst verwachten, met name wat betreft Informatiesturing, de

ontwikkeling van de harde en zachte kant van de organisatie en verbeterde prestaties in de toekomst.

Doeleinden van prestatiemeting

Uit de interviews met betrokken leidinggevenden en stafmedewerkers worden als belangrijkste doeleinden van prestatiemeting de volgende zaken naar voren gebracht; het prestatiecontract heeft meer duidelijkheid gecreëerd over de inhoud van de politietaak aan de hand van concrete afspraken en prioriteiten. In de tweede plaats krijgen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en lokale bestuurders meer grip op wat de politie doet en krijgt de samenleving meer inzicht in wat de politie doet. Het prestatiecontract biedt meer transparantie wat betreft het doen en laten van de korpsen. Ook komt een verwachte betere interne en externe verantwoording naar voren. Verder een verhoogde productie en betere resultaten voor de korpsen. Ten slotte, als belangrijkste doel, wordt een verbeterde veiligheid op straat en een betere bestrijding van de misdaad genoemd.

Er bestaat tevredenheid bij staf en leiding over het feit dat vrijblijvendheid wat betreft presteren en verantwoorden binnen het korps steeds duidelijker aan banden wordt gelegd. De consequenties verbonden aan slecht presteren en verantwoorden zijn duidelijker.

Daarnaast is in het korps een beweging naar meer repressief optreden zichtbaar, waarin het korps geleidelijk terug gaat naar haar kerntaken en minder nadruk legt op preventieve taken. De taken die niet tot de kerntaken horen moeten door andere partners in de samenleving worden overgenomen.

Voor betrokkenen in het korps is de inhoud van de politietaak duidelijker geworden, waardoor zij zich beter kunnen richten op die zaken die onder hun verantwoording vallen en op die gebieden waar de burger hun inzet verlangt. Door leiding en staf wordt een betere interne verantwoording tussen niveaus en een betere externe verantwoording richting buitenwacht ervaren wat betreft de geleverde prestaties en de besteding van publieke gelden door het korps. Deze duidelijkheid wordt binnen het korps wel ervaren, maar niet duidelijk is of dit ook geldt voor de partners waarmee intensief wordt samengewerkt, zoals OM en bestuur, en andere maatschappelijke partners.

Werken met prestatiemeting

Leiding en staf ervaren dat de haalbaarheid en het ambitieniveau van de afspraken geen probleem is en dat het merendeel van de medewerkers van het korps goed aan de eisen kan voldoen. Een kleine groep mensen in het korps lukt het echter niet om voldoende te presteren.

In de praktijk blijkt dat op bepaalde items goede aansturing en beïnvloeding mogelijk is. Dit zijn vooral items waar het gaat om de productie van processen-verbaal. Op bepaalde andere items is dit veel moeilijker, zoals items die verband houden met moeilijk op te sporen delicten (milieu, huiselijk geweld), tevredenheid van burgers over politietoedredingen en (on)veiligheidsgevoelens van burgers.

Verschillen in haalbaarheid vallen op tussen de processen wijkpolitie en directe hulpverlening (DHV). Volgens betrokkenen heeft de wijkpolitie meer moeite met het maken van productie dan hun collega's van de DHV en hebben oudere uitvoerende politiemedewerkers hier meer problemen mee dan hun jongere collega's. Dit is in het eerste geval volgens betrokkenen te wijten aan de verschillen in taakinhoud en taakopvatting, terwijl het in het tweede geval wordt toegeschreven aan de houding en ervaring van betreffende medewerkers. Uit gesprekken met uitvoerende agenten kwamen deze verschillen niet naar voren. De betreffende agenten, afkomstig uit wijkpolitie en DHV, en vertegenwoordigers van alle leeftijden verklaren allen geen probleem te hebben met het behalen van de persoonlijke doelstellingen.

De afspraken worden door leiding en staf beoordeeld als redelijk goed en werkbaar, hoewel ze niet ideaal zijn en zeker niet alle facetten van politiewerk

vertegenwoordigen. Op uitvoerend niveau wordt de afnemende aandacht voor preventieve taken en wijkgebonden netwerking als een groot gemis ervaren. Volgens betrokkenen gelden bepaalde indicatoren in principe overal in de regio en in dezelfde mate, zoals items als verkeer of jeugd. Andere indicatoren zijn in bepaalde districten minder passend, zoals items betreffende drugs of prostitutie, of doen geen eer aan de specifieke lokale omstandigheden, de couleur locale. In de huidige situatie wordt ervaren dat er nu al op vrij veel items gestuurd en gepresteerd moet worden. Dit kan volgens betrokkenen in de toekomst een serieus risico gaan vormen wanneer het aantal afspraken en items verder toeneemt en dit uitvoerende agenten en directe chefs vervolgens boven het hoofd groeit. Betrokkenen verwachten dat meerdere uitvoerende medewerkers in dat geval tot ongewenste handelingen kunnen worden verleid.

Betrokkenheid bij en acceptatie van de prestatieafspraken

Medewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond voelen zich betrokken bij het prestatiecontract en de meeste hebben de afspraken uit het contract en de gevolgen daarvan geaccepteerd. Dit geldt volgens betrokkenen in grotere mate voor leiding en staf dan voor uitvoerende medewerkers.

Er is sprake van onbegrip of onwil bij een klein deel van de werkvloer. Hierdoor doen zich bepaalde vormen van verzet voor. Denk hierbij aan het uitlokken van discussies, het klagen bij chefs en directe collega's en in ernstiger geval het uitleven van frustraties tijdens de dienst. Hier ondervindt vooral de burger hinder van. Het feit dat steeds minder tijd in de wijkgebonden en preventieve kant van politiewerk kan worden geïnvesteerd, veroorzaakt onvrede en frustratie op de werkvloer.

Het verschil in functioneren tussen jongere en oudere uitvoerende medewerkers komt volgens betrokkenen vooral bij betrokkenheid en acceptatie naar boven. Het totale korps presteert volgens de afspraken van het prestatiecontract goed, maar wanneer wordt ingezoomd op individuele medewerkers springen bepaalde medewerkers eruit. Met onderscheid maken tussen medewerkers in de eigen groep en het bestraffen of belonen van deze mensen blijken zowel chefs als uitvoerende medewerkers moeite te hebben.

De motivatie en ambities van medewerkers hebben volgens betrokkenen niet te lijden onder de ontwikkelingen rond prestatiemeting. De terugtrekking naar de kerntaken en de veranderde inhoud van de politietaak kan voor sommige uitvoerende medewerkers wel een demotiverende werking hebben.

Een klein deel van de uitvoerende medewerkers heeft volgens betrokkenen moeite om mee te gaan met de huidige ontwikkelingen rond prestatiemeting en de veranderingen die dit met zich meebrengt in hun dagelijkse werk. Zij presteren niet voldoende en dragen naar verhouding te weinig bij aan het totale korpsresultaat. Dit wordt in de huidige situatie echter nog voldoende gecompenseerd door andere medewerkers van het korps.

Verantwoorden van prestaties en resultaten

Door de strakkere verantwoordingslijn van individuele medewerker naar chef, van chef naar dienst of proceshoofd, van hoofd naar districtsleiding en van districtsleiding naar korpsleiding staat het korps volgens betrokkenen nu sterker in haar verantwoording richting politiek en burger.

Een gemis is volgens betrokkenen de onduidelijkheid die momenteel in het korps bestaat over de mogelijke consequenties van slecht presteren en functioneren.

Over de formele mogelijkheden van het bestraffen en belonen van prestaties is binnen het korps nauwelijks iets bekend, met uitzondering van de beloningsstructuur tussen de regionale politiekorpsen en de betrokken ministers.

Interpretatie van resultaten en openheid over resultaten en prestaties

Het interpreteren van cijfers is volgens betrokkenen van begin af aan moeilijk geweest en bijna altijd zijn meerdere invalshoeken voor interpretatie mogelijk. Betrokkenen vinden dat door korps- en districtsleiding voldoende aandacht wordt

besteed aan context en kwalitatieve achtergrondgegevens van cijfers en resultaten. Aangegeven wordt dat het mogelijk is een eigen interpretatie te geven aan resultaten, hoewel de korpsleiding dit tegen spreekt. Leugens of slappe excuses ver van de waarheid worden niet geaccepteerd. Leidinggevenden menen daar meteen doorheen te prikken en vinden dit niet nodig aangezien tot nu toe voldoende wordt gepresteerd. Slecht presteren is problematisch, maar moet volgens leidinggevenden aangepakt worden en niet verborgen. Verzwijgen van problemen wordt zwaarder aangerekend dan openheid over falen.

Openheid op individueel niveau moet medewerkers prikkelen om beter te presteren, maar moet ondertussen geen enorm grote druk op hen leggen wat betreft de verantwoording van hun prestaties. Leidinggevenden voelen geen druk wanneer ze zich moeten verantwoorden, hoewel ze merken dat de werkvloer wel meer druk ervaart. Waar kort na de introductie van het prestatiecontract bij sommige leidinggevenden een gevoel heerste alsof ze in een soort afrekencultuur terecht waren gekomen, is dit gevoel nu nagenoeg verdwenen.

Effecten van prestatiemeting

Er zijn zowel bedoelde als onbedoelde effecten van prestatiemeting mogelijk, die zowel positief als negatief kunnen uitwerken. Het meten van en sturen op prestaties en de introductie van een prestatiecontract hebben in het korps Rotterdam-Rijnmond volgens betrokkenen tot betere prestaties geleid. Ook wordt door hen een verbeterde interne en externe verantwoordingssituatie ervaren in het korps. De vrijheid in dagelijkse taakuitvoering van de individuele uitvoerende medewerkers is volgens leidinggevenden en stafmedewerkers door het prestatiecontract en de strakkere sturing aanzienlijk ingeperkt, hoewel dit door uitvoerende medewerkers niet wordt bevestigd. Zij zeggen in de praktijk weinig van deze ingeperkte vrijheid te merken.

Betrokkenen achten een straf op "te goed" presteren in principe mogelijk, maar vinden dit niet erg waarschijnlijk. Het uitschrijven van 'pietluttige' bekeuringen, een vorm van strategisch gedrag, is volgens betrokkenen een risico en komt in de praktijk op kleine schaal voor. Andere vormen van strategisch gedrag door uitvoerende medewerkers, welke volgens staf en leiding realistische risico's vormen, zijn; het naar bepaalde indicatoren uit het contract toe bewegen, het ophebben van oogkleppen en het zien van alleen die overtredingen die in indicatoren van het contract terugkomen. Gewaarschuwd wordt ook voor cijferfetisjisme of starheid op staf en leidinggevend niveau. Rommelen met cijfers achten staf en leiding nauwelijks mogelijk. Dit omdat cijfers in nauw contact en overleg worden uitgewisseld, omdat daarbij veelvuldig controle plaatsvindt en omdat dit in het huidige prestatieklimaat helemaal niet nodig is. Strategisch gedrag en rommelen met cijfers past volgens leiding en staf niet in de politiecultuur.

Blik op de toekomst

Rotterdam-Rijnmond is volgens betrokkenen een zakelijk, resultaatgericht korps. Dit lijkt voor de ontwikkelingen rond prestatiemeting en resultaatgerichtheid en de bestrijding van vrijblijvendheid geen probleem en zelfs een voordeel. Betrokkenen geven echter aan dat het korps in het nabije verleden de neiging had door te schieten naar een door betrokkenen te zakelijk en resultaatgericht ervaren houding. Hier is actie op ondernomen en leidinggevenden menen dat zachtere menskant van de organisatie nu aan de beurt is.

Leiding en staf geloven dat het meten van en sturen op prestaties nu en ook in de toekomst tot betere resultaten zal leiden. Hierbij wordt verwezen naar de veiligheidsindex, behaalde resultaten, het visitatierapport en de politiemonitor. Er wordt volgens hen in het korps zichtbaar meer belang gehecht aan presteren en verantwoorden dan in het verleden. Verbeteren zal volgens betrokkenen echter steeds moeilijker worden. Aan verbetering zit een plafond, de inspanningen zullen volgens hen steeds zwaarder worden en in verhouding minder opleveren.

Tot slot klinkt het verwijt vanuit staf en districtsleiding dat er te weinig of onjuist gepland wordt in het korps. Prioriteiten en inzet moeten in de toekomst meer in verhouding gebracht worden en er moet meer gepland worden op activiteiten.

6.3 Analyse: werken met prestatiemeting

Het prestatiecontract

De eerste onderzoeksvraag betreft de invulling die het korps geeft aan het prestatiecontract en de doorwerking en werkbaarheid van de resultaatafspraken uit het prestatiecontract. Ik geef hier de bevindingen weer aan de hand van enkele stellingen;

Het prestatiecontract creëert meer duidelijkheid over de taakhoud van de politie, maar creëert tegelijkertijd een verschraving van de politietaak.

De korpsen moeten zich richten op de kerntaken. Die kerntaken komen neer op het houden van toezicht in de publieke ruimte, de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde, het opsporen van strafbare feiten en het verlenen van noodhulp. Hoewel bij leiding en staf en ook op de werkvloer tevredenheid bestaat over het feit dat nu inderdaad helder is wat van de politie verwacht mag worden, vinden verscheidene uitvoerende agenten deze terugkeer naar de kerntaken een verschraving of uitholling van de politietaak. Daarbij worden medewerkers van het korps in de praktijk geconfronteerd met een andere soort van onduidelijkheid, namelijk wie neemt de door de politie afgestoten taken over. Verschillende taken worden niet opgepakt door anderen partners, wat frustratie veroorzaakt bij hen die de verantwoordelijkheid jarenlang wel met veel inzet hebben opgepakt.

Het prestatiecontract zorgt voor een verhoogde productie, verbeterde resultaten en een beter politie-functioneren.

Onlangs is gebleken dat alle korpsen in Nederland hun prestatiebeloning zullen ontvangen en dat hun functioneren en presteren volgens de afspraken en indicatoren uit het prestatiecontract dus werkelijk verbeterd zijn. Dit geldt ook voor het korps Rotterdam-Rijnmond. Er is inderdaad sprake van een toegenomen productie en verbeterde resultaten. Ook blijkt uit verschillende onderzoeken (voor Rotterdam de veiligheidsindex, voor de regio de regionale politiemonitor) dat de tevredenheid van de burger over de politie in de regio Rotterdam-Rijnmond is toegenomen. Hierbij moet worden aangetekend dat, ondanks de in verhouding tot andere vergelijkbare korpsen grootste behaalde verbetering, het korps nog steeds onderaan staat.

Een directe verband tussen prestatiemeting en verbeterde veiligheid op straat en betere bestrijding van de misdaad is moeilijk te leggen.

Of de bovenstaande toegenomen productie en verbeterde resultaten ook hebben geleid tot een verbeterde veiligheid en een betere bestrijding van de misdaad, blijft een moeilijke kwestie. Hiervoor moeten we terug naar de vraag of het opvoeren van de productie door politiekorpsen werkelijk invloed heeft op de veiligheid op straat en of er wel een verband bestaat tussen toegenomen productie en verbeterde veiligheid. Ik denk dat een toegenomen productie en verbeterde resultaten zeker positief zijn voor het zinvoller functioneren van politiekorpsen. Ik heb echter mijn twijfels of dit ook werkelijk verband houdt met een toegenomen veiligheid. Het is in ieder geval positief dat de tevredenheid van burgers gegroeid is en dat zij aangeven het gevoel te hebben dat Rotterdam-Rijnmond veiliger is geworden.

Het prestatiecontract biedt de ministers van BZK en Justitie nog niet voldoende grip op en inzicht in wat de politiekorpsen werkelijk doen.

Transparantie en openheid van politiezijde biedt hen op het eerste gezicht beter inzicht in het functioneren en presteren van de politiekorpsen. Omdat ik geen betrokkenen van buiten het korps heb gesproken, kan ik niet zeggen of de beide ministers vinden dat zij hun sturingspositie op de korpsen hebben versterkt door hen aan bepaalde afspraken te verbinden. Het is niet duidelijk geworden of de ministers werkelijk meer inzicht en meer grip hebben op het korps. In de praktijk van het korps Rotterdam-Rijnmond wordt door velen ervaren dat de afspraken en indicatoren van het prestatiecontract geen ideale afspiegeling zijn van wat het korps werkelijk doet. Dit kan een indicatie zijn dat de beide politieministers nog geen juist beeld hebben kunnen ontwikkelen van wat de politiekorpsen werkelijk doen en in de toekomst kunnen doen. Het is mogelijk dat deze beeldvorming bij de ministers meer tijd vereist.

Het prestatiecontract heeft een betere interne verantwoording mogelijk maakt.

De productie in het korps staat vast en is transparant. Nu kan het korps de koers en de planning van de organisatie voor de komende jaren verder ontwikkelen. Er is sprake van een verbeterde interne verantwoording tussen korps- en districtsleiding, tussen districtsleiding en proces- of teamleiding en tussen chefs en uitvoerende agenten. Het staat voor iedereen vast wat op individueel niveau, op teamniveau, op districtsniveau en op korpsniveau moet worden gepresteerd. Deze duidelijkheid maakt een directe, interne verantwoording mogelijk. Leidinggevende politiemensen weten wat ze van hun mensen mogen eisen en verwachten, uitvoerende medewerkers weten wat van hen verwacht wordt. Een heldere situatie, met korte lijnen van verantwoording.

De werkbaarheid van de afspraken

Uit interviews met leiding en staf komt een gematigd positief beeld over de werkbaarheid van de afspraken. Toch kunnen hier een aantal risico's worden uitgelicht. Hier volgen enkele bevindingen naar aanleiding van de gesprekken;

De haalbaarheid en het ambitieniveau van de resultaatafspraken vormen een probleem voor een bepaalde medewerkers van het korps Rotterdam-Rijnmond.

Leiding en staf geven aan dat het merendeel van de medewerkers in het korps zijn of haar individuele afspraken zonder problemen haalt. De haalbaarheid en het ambitieniveau zijn prikkelend en vragen om inspanning, maar zijn volgens hen toch niet te ambitieus. Hoewel betrokkenen menen dat de afspraken in principe voor niemand te hoog gegrepen zijn, blijkt toch dat een aantal medewerkers niet aan de eisen kan of wil voldoen. Dit is in het huidige klimaat in het korps wel een probleem, maar wordt nog niet als een doodzonde aangemerkt, zolang gewerkt wordt aan verbetering. Wanneer dit echter niet verandert, zullen deze medewerkers zeer waarschijnlijk wel in de problemen komen.

Verschillen vallen op tussen de processen wijkpolitie en directe hulpverlening en tussen de jongere, onlangs opgeleide politiemensen en politiemensen van de oude stempel. Medewerkers van de directe hulpverlening en jongeren lijken minder moeite te hebben met de afspraken dan wijkpolitie en oudere collega's. Dit kan misschien verklaard worden uit het feit dat de directe hulpverlening een duidelijker afgebakende kerntaak uitvoert, vooral veel moet reageren op meldingen en daarbij ruimschoots met overtredingen en misdaad in aanraking komt. Dit terwijl medewerkers van de wijkpolitie opereren in een eigen, vrij

bepert werkgebied waar zij zich bezig houden met preventieve zorg, wijkgebonden zorg en netwerking in de wijk door samenwerking met andere maatschappelijke instanties. Hun taak is vaak vooral coördinerend en levert niet altijd direct of zichtbaar resultaat op. Politie mensen die de laatste jaren hun opleiding hebben genoten zijn vaak al ruimschoots in aanraking gekomen met presteren en verantwoorden.

Er moet op een groot aantal indicatoren gestuurd en gepresteerd worden.

Een reëel risico bestaat dat dit uitvoerende medewerkers in het korps in de toekomst boven het hoofd groeit wanneer dit verder wordt uitgebreid. Met het huidige aantal items en indicatoren kan dit mijns inziens en volgens betrokkenen nog nauwelijks een echt risico genoemd worden. Het contract is een eerste poging en is nog niet haarscherp gedefinieerd.

Een aanzienlijk risico is dat uitvoerende medewerkers zich meer op eigen doelstellingen gaan richten wanneer het aantal items verder uitgebreid wordt en hen boven het hoofd dreigt te groeien. Betrokken leiding en staf erkennen dit risico en geven aan bang te zijn dat dit in de toekomst waarheid kan worden.

Niet alle items uit het prestatiecontract zijn even goed te beïnvloeden of sturen.

Zelfs wanneer op bepaalde items met man en macht wordt ingezet, blijken resultaten niet altijd tevreden te stemmen. Dit blijkt vooral het geval met de items die gebaseerd zijn op de mening van de burger, zoals tevredenheid met het politieoptreden of (on)veiligheidsgevoelens. Dit geldt ook voor minder makkelijk zichtbare misdaad en overtredingen zoals milieufeiten of huiselijk geweld.

De representativiteit van de afspraken is redelijk, maar niet ideaal, omdat de politietaak niet of onvoldoende tot haar recht komt .

Niet alle kanten en aspecten van het politiewerk komen voldoende terug in de afspraken en indicatoren van het contract.

Vooropgesteld op street-level niveau wordt de verminderde aandacht voor 'preventieve' en 'wijkgebonden netwerking' in het korps en in het prestatiecontract als negatief ervaren. Er is sprake van onvrede bij een klein deel van de uitvoerende werknemers. Ze geven aan niet overtuigd te zijn van de nut en noodzaak van het prestatiecontract en de toegenomen inzet op repressie.

Ook zeggen ze in de dagelijkse uitvoering van hun werk weinig verschil te merken sinds de komst van het prestatiecontract, met uitzondering dat er meer aandacht is voor verantwoording. Ondanks dat ze geen weinig verschil merken, spreken ze wel hun onvrede uit wat betreft de terugtrekking naar de kerntaken en de verschraving die dat kan betekenen voor hun politietaak. Volgens betrokken leiding en staf komt verzet en onvrede echter slechts op beperkte schaal voor.

Wanneer het prestatiecontract verder ontwikkelt en aangescherpt wordt ten opzichte van de werkelijkheid bestaat echter het risico dat deze uitvoerende agenten zich serieus gaan verzetten door vormen van strategisch gedrag uit te proberen. Het is mogelijk dat ze collega's meetrekken en dat steeds meer uitvoerende medewerkers eigen doeleinden zullen nastreven.

Niet alle items of indicatoren zijn overal even gepast, de lokale omstandigheden rijmen niet altijd met de prestatie-eisen.

Hoewel er wel sprake is van een regionaal prestatiecontract, komen de meer decentrale, lokale prioriteiten niet goed naar voren. In een regio als Rotterdam-Rijnmond, met grote lokale verschillen, is een regionaal prestatiecontract niet volgens betrokkenen niet overal voldoende. Een landelijk, uitgestrekt district als district de Eilanden, met relatief weinig zware criminaliteit, maar met wel een

behoorlijke verkeersproblematiek, kan niet over één kam gescheerd worden met een stadsdistrict met prostitutie- en drugsproblematiek.

In de toekomst zou het contract volgens betrokkenen verder kunnen worden toegespitst op lokale, specifieke omstandigheden. De couleur locale van de verschillende districten zou zo beter tot zijn recht kunnen komen. Wanneer dit uitblijft is het mogelijk dat districten en haar uitvoerende medewerkers voor moeilijke keuzes worden geplaatst: korps- en prestatieprioriteiten worden dan tegenover lokale prioriteiten geplaatst en het is maar de vraag welke prioriteiten dan de voorkeur krijgen.

Er bestaat onduidelijkheid over een consequente beloningsstructuur

Moeilijk is dat er nog niet voldoende onderscheid tussen individuen gemaakt wordt en er nog te weinig bekend is over mogelijkheden tot straffen en belonen. Onderscheid maken en boven het gemiddelde uitsteken zijn handelingen waar medewerkers en sommige leidinggevenden liever afstand van nemen. Dit is echter een onafwendbaar gevolg van prestatiemeting, aangezien prestaties door het korps heen worden gemeten en gegroepeerd om vervolgens onderscheid aan te kunnen brengen aan de hand waarvan beloofd of bestraft kan worden. Maar helaas mist dat systeem van bestraffen en belonen nog.

Dit brengt het risico mee dat medewerkers gaan denken dat presteren en verantwoordelijk zijn toch niet zo belangrijk zijn, aangezien er hen toch geen duidelijke straf of beloning boven het hoofd hangt, wanneer ze niet aan de eisen voldoen.

Directe chefs pakken hun aansturende en controlerende rol niet voldoende op.

Opvallend is dat sommige directe chefs moeite hebben met hun nieuwe rol, waarin ze hun mensen direct moeten aanspreken op hun presteren en verantwoording moeten eisen. Hieruit komt naar voren dat ze dit in het verleden te weinig hebben gedaan. Een systeem van prestatiemeting maakt echter pas indruk wanneer er een consequente beloningsstructuur bestaat en wanneer directe chefs hun mensen werkelijk aansturen en aanspreken op hun prestaties en verantwoordelijkheden.

Effecten van prestatiemeting

Nu de introductie van het prestatiecontract en prestatiemeting achter de rug zijn, is het zinvol af te vragen in welke mate de verwachtingen, die ik bij aanvang van dit onderzoek had naar aanleiding van de literatuur, zich ook werkelijk hebben voorgedaan. De tweede onderzoeksvraag richt zich op de vraag welke onbedoelde effecten van prestatiemeting zich mogelijk voor kunnen doen en van welke risico's het korps zich bezig bewust moet zijn. Ik heb ervoor gekozen de mogelijke effecten van prestatiemeting, afkomstig uit de literatuur, te benoemen en vervolgens te bespreken óf en in welke mate ze zich voordoen. Daarbij komt ook aan de orde welke risico's dit met zich meebrengt.

Prestatiemeting kan leiden tot een straf op prestaties

Leidinggevenden in het korps zijn zich bewust van een mogelijke straf op presteren en menen dat dit ook mogelijk is. Een transparante en goed presterende organisatie is immers kwetsbaar. Het investeren in doelmatigheid brengt voor een organisatie het risico mee dat het budget daardoor in het volgende jaar wordt verlaagd. Men kan het schijnbaar ook met minder middelen redden. Toch geven leidinggevenden aan hier niet echt bang voor te zijn, er zit volgens hen altijd een verhaal achter de cijfers, waaruit blijkt dat het geen gemakkelijke inspanning is geweest om tot een bepaald resultaat te komen. Wanneer echter iedereen beter presteert krijgt iedereen een financiële beloning. Dit blijkt dit jaar inderdaad het geval voor alle regionale politiekorpsen. Als dit

vaker gebeurt kan het budget dit misschien niet aan en bestaat het risico dat iedereen toch minder van de politieminsters krijgt toebedeeld.

Prestatiesturing kan ertoe leiden dat gewenste vormen van samenwerking of afstemming worden geblokkeerd, omdat medewerkers alleen nog in hun eigen werk geïnteresseerd zijn.

Van 'cherry picking', het gegeven dat medewerkers alleen dat werk aanpakken dat waardering oplevert en de rest laten liggen, lijkt momenteel in het korps geen sprake. Dit is waarschijnlijk ook niet nodig omdat het ambitieniveau van de bestaande afspraken voor de meeste goed haalbaar is.

Wel komt soms voor dat afdelingen elkaars klussen ruilen en ze vervolgens afraffelen. Dit lijkt me een serieus probleem voor het korps, zeker wanneer dit gemeengoed zou worden. Dit kan de aandacht en inspanningen die het korps inzet op kwaliteit teniet doen.

In districten en tussen districten lijkt geen duidelijke blokkade of weerzin tegen samenwerken te bestaan. Wel geven sommigen aan dat dit tussen processen en districten nauwelijks gebeurt. Met externe partners wordt veel samengewerkt, het is slechts de invulling van de politierol die hierbij aan verandering onderhevig is. Zij stellen zich niet meer altijd aanjagend op, maar nu vaker meer faciliterend.

Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus: geen kwaliteit, geen bestelverantwoordelijkheid en meer bureaucratie.

Omdat prestatie-indicatoren kwantiteit meten, bestaat het risico dat vooral meetbare, makkelijk waar te nemen belangen voorhang krijgen. Medewerkers zouden zich liever richten activiteiten die beloond worden. Uit dit onderzoek komen dergelijke praktijken niet duidelijk naar voren. Betrokkenen geven aan voldoende tijd te hebben voor zowel de prioriteiten uit het prestatiecontract als voor onvoorziene zaken en problemen die aandacht vragen. Voor uitvoerende werknemers geldt sowieso dat ze keuzes moeten maken, maar acute situaties gaan altijd voor op prioriteiten uit het prestatiecontract. In het operationeel KMT en DMT wordt veel tijd geïnvesteerd in reeds geleverde en nog aan te leveren kwaliteit. Het is echter moeilijk in te schatten en moeilijk te controleren hoe het met kwaliteit op de werkvloer en bij individuen is gesteld. Leiding en staf geven aan dat bij het huidige prestatiecontract een goede verhouding tussen kwaliteit en kwantiteit mogelijk is.

Het risico bestaat echter dat bij opgehoogde prestatie-afspraken medewerkers zich gedwongen voelen te kiezen voor kwantiteit in plaats van kwaliteit.

Of prestatiemeting tot meer bureaucratie leidt kan ik uit dit onderzoek niet afleiden, wel zijn er volgens betrokkenen veel administratieve processen en handelingen bij betrokken en vragen de modernere systemen om veel aandacht.

Er ontstaat gemakkelijk een vertekening van cijfers en prestaties. Een meet-, toets- en verantwoordingsbureaucratie, waarin men meer bezig is met verantwoorden en transparant maken, dan met de werkelijke uitvoering.

Dit risico is vooral aanwezig wanneer cijfers en prestaties de organisatie meeslepen in een sfeer van een 'afrekencultuur'. Hier was bij introductie van het contract volgens sommigen wel sprake van, maar het korps week hier al snel vanaf. Het is mogelijk dat cijfermateriaal zo bewerkt en gepresenteerd wordt dat naar formele maatstaven de doelen worden gehaald, maar dat daarbij de achterliggende maatschappelijke doelstelling wordt vergeten. In het korps is dit volgens betrokkenen niet het geval en lijkt inderdaad voldoende aandacht te worden besteed aan de achtergrond en context van cijfers. Door valse interpretaties wordt naar eigen zeggen heen geprikt. Wel kwam al eerder naar voren dat sommige mensen in het korps de neiging hebben hun heil in computer- en signaleringssystemen te zoeken. Hier wordt geprobeerd om problemen en

criminaliteitstrends meer zichtbaar te maken. Hier klinkt dus wel degelijk het gevaar door van een korps waarin medewerkers zich met overgave storten op het transparant maken van problemen en criminaliteit, maar vervolgens wegens tijdgebrek moeten afzien van het werkelijke aanpakken van deze problemen.

Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities.

Het is niet waarschijnlijk gebleken dat de huidige prestatieafspraken een nadelig effect hebben op motivatie, ambitie of innoverend vermogen. Het heeft volgens hen hoogstens een slechte uitwerking op toch al slecht presterende medewerkers. Dit zou echter wel een serieus risico kunnen blijken wanneer de prestatieafspraken te veel aangescherpt worden en te ambitieus blijken om nog haalbaar te zijn. Dit kan medewerkers vervolgens boven het hoofd groeien en iedere motivatie tot presteren of innoveren de kop indrukken.

Prestatiemeting is een stimulans voor strategisch gedrag.

Strategisch gedrag door uitvoerende medewerkers komt volgens leiding en staf op kleine schaal voor. Dit zijn realistische risico's. Dit uit zich onder andere in het naar bepaalde indicatoren toe bewegen, het ophebben van oogkleppen, een vorm van professioneel autisme waarbij bepaalde vormen van criminaliteit en gevaar volledig aan politiemensen voorbij gaan omdat ze alleen zien wat in indicatoren terugkomt. Dit komt momenteel slechts op kleine schaal voor, maar betrokkenen hebben het gevoel er weinig grip op te hebben. Het risico bestaat dat mensen prestatie-uitkomsten proberen te manipuleren. Ze kunnen ongeoorloofde handelingen aangrijpen om er zelf beter uit te komen.

Het uitschrijven van 'pietluttige' bekeuringen op onbetekenende overtredingen vormt volgens alle betrokkenen een realistisch risico. Ze kunnen allemaal gehoorde voorbeelden uit de praktijk noemen, welke meestal slechts in de openbaarheid komen wanneer burgers besluiten een klacht in te dienen. Wel geven betrokkenen aan dat dit waarschijnlijk slechts op kleine schaal zal gebeuren, de chefs zitten overal bovenop en proberen dit soort praktijken in de hand te houden. Rommelen met cijfers wordt door de meeste nauwelijks mogelijk geacht, omdat cijfers in nauw contact worden uitgewisseld en omdat veel controle plaatsvindt. Leidinggevendenden geven aan hier ook geen behoefte aan te hebben, omdat presteren en verantwoorden in de eigen districten geen probleem is.

Het vastleggen van gewenste verbeteringen in een contract nodigt uit tot een gerichtheid op cijfertjes die ten koste kan gaan van kwaliteit van politiewerk.

Het contracten laat genoeg ruimte over om op vele manieren de prestatieafspraken te behalen. Het kan gebeuren dat niet alle manieren in lijn zijn met de doelstellingen van overheid of korpsleiding. Er is in het korps veel aandacht voor de wijze waarop prestaties tot stand komen. Dit komt bijvoorbeeld naar voren uit het feit dat vijftig procent van de uitgeschreven bekeuringen uit staandehoudingen moet komen, niet slechts op kenteken. Ook hebben medewerkers individuele ontwikkelings- en actieplannen waaruit precies blijkt wat ze hebben gedaan, en hoe ze dat hebben aangepakt. Met het huidige contract is dit volgens betrokkenen geen groot risico. Toch waarschuwen enkele betrokkenen voor een te grote gerichtheid op cijfers en een zekere starheid.

Het vastleggen van te leveren productie komt niet overeen met de noodzaak om te reageren op veranderende regionale afspraken.

Lokale of regionale invloeden en veranderingen zijn niet voldoende meegenomen in de overwegingen. Hoewel nu volgens betrokkenen nog voldoende werkbaar, kunnen de eisen van het prestatiecontract en de werkelijkheid in de toekomst

steeds verder uit elkaar gaan lopen. Op lokaal niveau is dit inderdaad een veel gehoord probleem, een gemis aan koppeling tussen het contract en de lokale component, wat bij aanscherping van het contract uit de hand kan lopen.

De overheid kan door gebrek aan informatie het ambitieniveau van de afspraken niet goed inschatten en te veel of te weinig ambitieuze afspraken maken.

Zonder waarheidsgetrouwe informatie over de middelen en inspanningen waarmee de prestatieafspraken zijn te bereiken, is iedere doelstelling in het prestatiecontract waarschijnlijk al snel buiten bereik of te weinig ambitieus. Hoewel de korpsleiding natuurlijk heeft meegedacht bij de ontwikkeling van het eerste regionale prestatiecontract, geeft zij toe dat het aftasten en een eerste poging was. Het is dus de bedoeling dat ook lering uit dit eerste contract wordt gehaald en dat het volgende contract een beter passend ambitieniveau biedt. Naar aanleiding van wat leiding en staf in de interviews naar voren hebben gebracht, zou ik voorzichtig willen zegen dat de afspraken niet op alle punten even ambitieus is. Er is echter ook sprake van afspraken die met veel moeite en inzet maar net gehaald worden.

Het contract lijkt dus eerder niet helemaal in balans, dan te veel of te weinig ambitieus. Wanneer betrokkenen menen dat de afspraken voor iedereen haalbaar zijn, zouden ze iets ambitieuzer kunnen. Wanneer we echter meenemen dat in de huidige situatie een kleine groep medewerkers niet voldoende presteert, kan aangenomen worden dat deze groep mogelijk groeit wanneer de afspraken ambitieuzer worden. Belangrijk is dus te doorgronden waarom deze groep mensen niet voldoende presteert, zit het puur in de inzet of instelling van deze mensen, of kan er iets anders aan de hand zijn. Deze vraag kan ik hier niet beantwoorden.

6.4 Conclusies

Op deze plaats formuleer ik de conclusies van mijn onderzoek en beantwoord ik de onderzoeksvraag die ik mijzelf in het begin van dit onderzoek heb gesteld;

Hoe wordt prestatiemeting binnen het politiekorps Rotterdam-Rijnmond ervaren en welke effecten worden hierbij waargenomen?

Belangrijkste doel was voor mij het verkrijgen van inzicht in de doorwerking van het prestatiecontract en het meten van prestaties en de daarbij ondervonden effecten binnen het korps. Ik trek de volgende conclusies;

Het prestatiecontract

Er is door de leiding en staf van politiekorps Rotterdam-Rijnmond positief gereageerd op de introductie van het prestatiecontract. Het grootste deel van hen vindt het terecht dat het korps en haar medewerkers voortaan bepaalde vastgelegde prestaties en resultaten moeten leveren en zich hierover moeten kunnen verantwoorden.

Uitvoerende medewerkers in het korps lijken minder uitgesproken positief tegenover de huidige ontwikkelingen te staan. Het merendeel van hen wil beter presteren en verantwoorden, en probeert daarom aan de individuele afspraken te voldoen, maar ze geven aan in hun dagelijkse werk eigenlijk weinig verschil te merken in vergelijking tot de vroegere situatie. Zij ervaren echter wel de afgenomen aandacht voor preventieve en wijkgebonden taken als een gemis en spreken over een verschraling of uitholling van hun politietaak. Hier komt bovendien bij dat een aantal uitvoerende medewerkers er niet in slaagt aan de prestatieafspraken te voldoen. De betrokkenheid door de organisatie heen is niet op alle niveaus even overtuigend.

Werken met prestatiemeting en het prestatiecontract

Ook is het prestatiecontract niet op alle punten even goed werkbaar en doen zich hierdoor in de praktijk problemen voor. Afspraken uit het prestatiecontract rijmen soms slecht met lokale omstandigheden, daarbij moet er op vrij veel indicatoren gestuurd worden, kan niet op alle indicatoren goed gestuurd worden en komen niet alle aspecten van het dagelijkse politiewerk voldoende terug in de afspraken. Verder hebben sommige chefs in de praktijk moeite met het strakker aansturen van medewerkers en het maken van onderscheid tussen medewerkers en bestaat er onduidelijkheid over een consequente beloningsstructuur binnen het korps. De afspraken uit het huidige contract zijn nog niet scherp genoeg om de situatie onwerkbaar te maken. Aanscherping van het contract kan de werkbaarheid van het contract mogelijk verslechteren.

Onbedoelde effecten van prestatiemeting

In het korps doen zich verder een aantal onbedoelde effecten voor; Hoewel prestatiemeting binnen het korps niet in de hand lijkt te werken dat gewenste vormen van samenwerking of afstemming worden geblokkeerd, doet een tegenovergesteld, onbedoeld effect zich wel voor. Afdelingen werken wel degelijk samen en ruilen onderling zelfs werk. Het komt echter voor dat medewerkers vervolgens elkaars geruilde werk afracfelen. Dit sचेpt een risico voor het korps omdat de kwaliteit van politiewerk zo in het geding kan komen.

Prestatiemeting kan in het korps een stimulans voor strategisch gedrag genoemd worden. Dit onbedoelde effect doet zich reeds op kleine schaal voor, doordat een aantal medewerkers op met name uitvoerend niveau zich ontevreden toont met het prestatiecontract en de kerntakenkwestie. Dit uit zich tot nu toe in lichte vormen van strategisch gedrag, zoals starheid, professioneel autisme en het uitschrijven van "pietluttige" bekeuringen. Wanneer de afspraken in het prestatiecontract in de toekomst ambitieuzer worden en meer inzet van de uitvoerende medewerkers vraagt, zullen meer van hen er niet of nauwelijks in slagen aan de afspraken te voldoen. Het onbedoelde effect van strategisch gedrag zal vervolgens een veel pregnanter probleem worden.

Ook komt een onbedoelde effect naar voren, waarin medewerkers meer bezig zijn met verantwoord en transparant maken van problemen en handelingen, dan met de werkelijke uitvoering van politiewerk. In het korps hebben leiding en staf de neiging oplossingen op problemen in computer- en signaleringssystemen te zoeken. Hier loert het gevaar van meer bezig zijn met het transparant maken en analyseren van problemen dan met het werkelijk aanpakken en oplossen hiervan.

Prestatiemeting vermindert in bepaalde gevallen de kwaliteit van politiewerk. Daarnaast bestaat het risico dat prestatiemeting een afnemende professionele houding bij politiemensen in het korps veroorzaakt. Hoewel dit in het korps Rotterdam-Rijnmond met betrekking tot het huidige prestatiecontract nog niet duidelijk naar voren komt, bestaat het risico wel degelijk dat medewerkers van het korps zich bij een te ambitieus niveau van de prestatie-afspraken gedwongen voelen te kiezen voor kwantiteit van politiewerk in plaats van kwaliteit van politiewerk. De gemaakte keuzes met betrekking tot het prestatiecontract zijn op dit moment nog niet zo nadrukkelijk dat van een reeds voordoend probleem gesproken kan worden. Dit reële risico kan echter gemakkelijk uitvloeien in een serieus probleem, met als gevolg een sterk afnemende motivatie bij de medewerkers die voor deze keuze tussen kwaliteit en kwantiteit staan. Ongemotiveerde korpsmedewerkers zullen geen grote ambities najagen en kunnen niet langer de beste kwaliteit politiewerk bieden. Zij zullen er vaker voor kiezen zich op kwantiteit en "eenvoudige" veiligheidsproblemen te richten en hun aandacht voor kwaliteit en meer complexe problemen zal slinken.

Ruimte tussen het regionaal convenant en de lokale werkelijkheid

Naar voren komt ook dat de in het prestatiecontract vastgelegde te leveren productie op regionaal niveau nog niet voldoende verband houdt of gekoppeld is aan lokale omstandigheden en problemen. Er is sprake van een leemte tussen wat op decentraal of lokaal niveau gewenst is, met de daar geldende specifieke omstandigheden, en wat op korpsniveau verwacht en nagestreefd wordt op basis van de afspraken uit het prestatiecontract. Districten ervaren een afstemmingprobleem tussen de resultaten en prestaties die zij de korpsleiding op regionaal niveau moeten bieden en de wensen en eisen van de lokale omgeving, oftewel de burger en de lokale politiek. Het regionaal convenant ofwel het prestatiecontract en de lokale werkelijkheid kunnen zo steeds verder uit elkaar gaan lopen.

6.5 Tot slot

Ook in het korps Rotterdam-Rijnmond is sprake van enkele spreekwoordelijke 'kinderziektes'. Hoewel het huidige contract zeker positieve effecten heeft gehad en nuttige bewegingen in de richting van beter presteren, resultaat behalen en verantwoording afleggen, in gang heeft gezet, heeft het ook bepaalde onbedoelde, meestal ongewenste gevolgen gehad. De onbedoelde en vooral ongewenste gevolgen vormen nu en in de toekomst zeer reële risico's en gevaren voor het korps Rotterdam-Rijnmond. Juist om deze risico's en gevaren op hun waarde te kunnen schatten, is het van belang om nu de ruimte en de tijd te nemen en te geven om te leren van de eerste ervaringen. Deze eerste ervaringen met bedoelde en onbedoelde effecten kunnen gebruikt worden om de prestatieafspraken en indicatoren gaandeweg in de juiste richting bij te stellen.

Het prestatiecontract mag dan een feit zijn, het moet wel met regelmaat tegen het licht worden gehouden om te zien of het zijn voorbestemde doel nog wel dient. Hierbij is het wel van groot belang dat deze ontwikkeling van leren en bijstellen goed georganiseerd wordt. Vanwege een gebrek aan informatie was het ambitieniveau van de eerste afspraken nog moeilijk in te schatten en was dat contract dus nog aftasten. Er is discussie mogelijk over de kwestie of de doelstellingen in dit contract in de praktijk wel haalbaar genoemd mogen worden of juist tegenovergesteld te weinig ambitieus. Dit moet zich in de komende jaren verder ontwikkelen.

6.6 Aanbevelingen

Evalueren: betrokkenheid bij de afspraken en korpsbeleving

Het korps kan regelmatig evalueren om poolshoogte te nemen of zij niet dreigt door te schieten in haar resultaatgerichtheid. Wanneer korpsbreed bewustzijn van een dergelijk risico wordt gecreëerd, kan te ver gaande resultaatgerichtheid en verzakelijking tijdig een halt toegeroepen worden. Omdat het korps door de eigen medewerkers wordt gezien als een tamelijk zakelijk en resultaatgericht korps, zou periodieke evaluatie van resultaatgerichtheid ook voor de betrokkenheid bij het prestatiecontract en de resultaatafspraken zeer nuttig kunnen zijn. Dit kan, en dit gebeurt ook reeds, in de vorm van een "cultuurmonitor" worden gegoten. De mogelijkheden van dit meetinstrument kunnen in de toekomst nog verder worden uitgewerkt. Medewerkers kunnen regelmatig en steeds gericht geëncquêteerd worden en hun korpsbeleving en -grievens aan de korps- en districtsleiding kenbaar maken. Zo wordt de organisatie regelmatig gemonitord op haar resultaatgerichtheid en krijgen mens- en cultuurkant van de organisatie tegelijkertijd meer aandacht. Dit kan mogelijk de verschillende niveaus in het korps dichter bij elkaar brengen en de communicatie tussen hen verbeteren. Het lijkt mij van belang de meningen en feedback van de eigen medewerkers te koesteren en in het eigen voordeel ter verbetering van de organisatie te gebruiken.

Blijven zoeken naar de beste prestatieafspraken

De afspraken uit het prestatiecontract kunnen in de toekomst kritisch geëvalueerd en beoordeeld worden op hun "werkelijke" haalbaarheid en representativiteit. Dit proces is natuurlijk al aan de gang. Zo kan zowel bepaald worden of de afspraken in werkelijkheid uitdagend genoeg zijn om ook in de verdere toekomst verbeterde resultaten en prestaties te bewerkstelligen of dat afspraken misschien te scherp, onrealistisch of onwerkbaar zijn en daardoor mogelijk een onevenredige druk op de korpsen legt, vervolgens de motivatie van politiemensen aantast en hen tot strategisch gedrag dwingt. Het lijkt mij van groot belang dat de korpsleiding hierover voortdurend in overleg en discussie blijft met de beide politieministers. Een prestatiecontract voor een politiekorps is nooit af, nationale, regionale en lokale omstandigheden blijven voortdurend in beweging en in verandering.

Bij een ambitieniveau dat niet optimaal blijkt, kan nog meer geïnvesteerd worden in de verzameling van betere en betrouwbare gegevens om het ambitieniveau van de prestatieafspraken opnieuw te bepalen. Zo kan onder- of overschatting geleidelijk verbannen worden. In het korps wordt hier al veel in geïnvesteerd door de invoering van de regionale informatie organisatie (RIO), om zo de verzameling en verspreiding van gegevens en informatie te stroomlijnen.

Bij een te lage inschatting van het ambitieniveau zullen medewerkers niet gemotiveerd worden om zich optimaal in te spannen en zullen de uiteindelijke resultaten volgens contract voldoende zijn, maar in de praktijk teleurstellend zijn. Bij overschatting van het ambitieniveau zullen steeds meer medewerkers hun prestatie-afspraken niet kunnen nakomen en zullen zij zich mogelijk wenden tot ernstige vormen van strategisch gedrag of tot het nastreven van eigen doelstellingen in plaats van de doelstellingen van het korps.

Belangrijk is dat alle betrokkenen bij het regionale convenant Rotterdam-Rijnmond en bij prestatieafspraken voor politiekorpsen in het algemeen steeds weer om de tafel gaan zitten en met elkaar de belangrijke vragen beantwoorden. Dit betreft cruciale vragen als; werkt dit prestatiecontract voor regionale politiekorpsen; passen de resultaatafspraken goed in de werkelijke praktijk van dit korps; zijn de afspraken realistisch, te hoog gegrepen, haalbaar, uitdagend en vooral ook werkbaar? En vervolgens, mag het wel op deze manier? Is het een rechtvaardig en solide contract, zowel voor hen die het waar moeten maken en er mee moeten werken als voor hen die in de praktijk de gevolgen zullen ondervinden. Uiteindelijk gaat het immers om een verbeterde veiligheid voor de burger op straat.

Een duidelijk en consequent beloningssysteem

Tot slot raad ik de korpsleiding aan op korte termijn helderheid te creëren over het straffen en belonen van medewerkers. De huidige onduidelijkheid kan afbreuk doen aan de afspraken. Wanneer sprake is van een consequent beloningssysteem weet iedereen in het korps welke beloning of bestraffing boven het hoofd hangt bij slecht presteren of functioneren. Medewerkers weten waar ze aan toe zijn en zijn zich meer bewust van het belang van presteren en verantwoorden.

Lijst van geraadpleegde literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003).
Zicht op taakuitvoering politie. Den Haag: Sdu uitgever.
- Bakker, E.W. en B.F. van Waarden (1999).
Ruimte rond regels: stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken. Amsterdam: Boom juridische uitgevers.
- Baltimore police department (2001). **2001 Annual Report.**
- Boin, R.A., Van der Torre, E.J., 't Hart, P., Van der Meulen, M.J. (2003).
Blauwe Bazen. Het leiderschap van korpschefs. Politie en wetenschap, Apeldoorn. Politiewetenschap nr. 11, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch BV.
- Boutellier, J.C.J. (2002).
De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Bovens, M.A.P. & S. Zouridis (2002).
Van street-level bureaucratie naar system-level bureaucratie: over ICT, ambtelijke discretie en de democratische rechtstaat.
In: Nederlands Juristen Blad, aflevering 2, pp. 65-66.
- Bruijn, H. de (2001).
Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Bruijn, H. de (2002).
Prestatiemeting in de publieke sector: strategieën om perverse effecten te neutraliseren. In: Bestuurswetenschappen 2002, nummer 2.
- Castenmiller, P. (2000).
'Samen op weg naar integraal veiligheidsbeleid'.
In: Tijdschrift voor de politie 62 (10): pp. 26-29.
- Croijmans, H. (2004).
Werkgelegenheid: alweer meer overheid. In: Elsevier, 10 juli 2004.
- Dekker, P. (2002).
Particulier initiatief en publiek belang: beschouwingen over de aard en toekomst van de Nederlandse non-profitsector.
Den Haag: Sociaal en cultureel Planbureau.
- Duk, W. (1988). **Inleiding tot het bestuursrecht.** Heerlen: Open Universiteit.
- Hakvoort, J.L.M. (1995).
Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek.
Rotterdam: Eburon.
- Hessing (2002).
'korpschef die zijn doelstellingen niet haalt, heeft een probleem',
In: Trouw, 30 december 2002.
- Hazeu, C.A. (2000).
Institutionele economie. Een optie op organisatie- en sturingsvraagstukken. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Huberts, L.W.J.C. (1998).

Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap. Over politie, wetenschap, macht, beleid, integriteit en communicatie.

Vrije Universiteit Amsterdam. Gouda: Quint.

Huberts, L.W.J.C., Verberk, S., Lasthuizen, K., van den Heuvel, J.H.J. (2004).

Paradoxaal Politiebestel. Burgemeesters, Openbaar Ministerie en politiechefs over de sturing van de politie.

Politiewetenschap 17. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch BV.

Koning, P., Canton, E., Cernet, M., Pomp M., Ven, J.v/d, Venniker, R., Vollaard, B., Webbink, D. (2004).

Centrale doelen, decentrale uitvoering: over de do's and dont's van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen.

Den Haag: CPB-document 45.

Kwaliteitsbureau Politie (2003).

Auditrapportage politie Rotterdam-Rijnmond mei 2003.

Nederlands Politie Instituut.

Kwaliteitsbureau Politie (2004).

Visitatierapport Politie Rotterdam-Rijnmond juni 2004.

Nederlands Politie Instituut.

Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.

Februari 2003.

Lipsky, M. (1980)

Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service.

New York: Russell Sage Foundation.

Michiels, F.C.M.A. (1997)

Artikelsgewijs commentaar politiewet 1993. Den Haag: VUGA.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties (2003).

Politie in Nederland.

Ministerie van BZK, directie Politie. Leiden, Drukkerij De Bink.

Ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie (2003).

Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond. Rotterdam, 17 februari 2003.

Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002).

Naar een veiliger samenleving. Den Haag.

Mol, N.P. & H.A.A. Verbon (1993).

Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten. Hft 5: ***verzelfstandiging gezien vanuit de agencytheorie.*** G.H.J.M. Neelen

VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.

Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E. (redactie) (1999)

De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief.

Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2001).

Visienota Informatiegestuurde politie Rotterdam-Rijnmond: sturing op resultaat met informatie op maat.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2003).
Korpsjaarplan 2004.

Politie Rotterdam-Rijnmond (2004).
Korpsjaarverslag 2003

Politie Rotterdam-Rijnmond (2004).
Korpsvisitatie 2004.

Prendergast, C. (2001)
Consumers and agency problems.
National Bureau of Economic research, Cambridge (Ma).

Programmabureau Veilig (2004)
Rapportage bevolkingsenquête jan-feb 2004: veiligheidsindex.
Uitgave van de gemeente Rotterdam.

Projectbureau Politiemonitor, B & A Groep beleidsonderzoek & -advies en Intomart (2003).
Politiemonitor Bevolking 2003, Landelijke Rapportage.
Den Haag / Hilversum.

Projectbureau Politiemonitor, B & A Groep beleidsonderzoek & -advies en Intomart (2003).
Politiemonitor Bevolking, meting 2003, Rotterdam-Rijnmond.
Den Haag / Hilversum.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2002).
Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid.

Rosenthal, U. (1996).
Openbaar bestuur : beleid, organisatie en politie.
Alphen aan den Rijn : Sasmsom, H.D. Tjeenk Willink.

Sluis, A. van, Thiel, S. van (2003).
Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiebesturing bij de Nederlandse politie. In: het Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg, jaargang 2, nr. 4, december 2003, pp.18-31.

Suyver, J.J.H. (1994).
Politie in de rechtsorde. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink

Terpstra, J. (2002).
Sturing van politie en politiewerk.
Politie en wetenschap. Uitgeverij Kerckebosch BV, Zeist.

Thiel, S. van, Leeuw, F.L. (2003).
De prestatie-paradox in de publieke sector.
In: Beleidswetenschap 17, 2, pp.123-143.

Vollaard, B. (2003).
Performance contracts for police forces. Den Haag. CPB-document, Nr 31.

Vollaard, B. (2003).
De waarde van prestatiecontracten: 'afrekenen op resultaten' vereist deskundig oordeel. In: het Tijdschrift voor de Politie. Nr 7/8, juli/augustus 2003.

Bijlagen

- 1) Lijst van geïnterviewde personen**
- 2) Politieregio Rotterdam-Rijnmond
Overzicht districten**
- 3) De politieregio Rotterdam-Rijnmond**
- 4) Organigram politieorganisatie**
- 5) Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond**

Bijlage 1) Lijst van geïnterviewde personen

Dolderen, Hans van:	Districtschef Rotterdam-West
Hagen, Bert:	Plaatsvervangend districtschef De Eilanden
Lohuis, Herbert:	Controller en beleidsmedewerker district Rotterdam West
Meer, Frans van der:	Beleidsmedewerker / voormalig controller district Feijenoord-Ridderster
Schinkel, Gerrit:	Controller district De Eilanden
Schouten, Dick:	Districtschef Feijenoord-Ridderster
Veringmeier, Lida:	Hoofd beleids- en bestuurszaken, spreekbuis korpsleiding
Werner, Ed:	RIO leiding en Staf, Procesondersteuning RIO

Verdere bronnen

Medewerkers Meldkamer, bureau Boezembocht, Rotterdam.

Medewerkers Call-center, bureau Boezembocht, Rotterdam.

Medewerkers Afdeling Beleids- en bestuurszaken, Hoofdbureau Rotterdam-Rijnmond.

Operationeel Korpsmanagementteam, wisselende bezetting korpsleiding met districtschefs, Mei tot en met Augustus 2004.

Operationeel Districtsmanagementteam, leden management-overleg, District Oost, District Feijenoord-Ridderster, District Rotterdam-West, District De Eilanden, Mei tot en met Augustus 2004.

Steven en Raymond:	DHV District Rotterdam-Centrum.
Bouwman, Arjan:	Buurtagent Kralingen Oost, District Oost.
Geest, Hans van der	Buurtagent Bolnes, District Feijenoord-Ridderster.
Graaf, Garry de:	Buurtagent Hellevoetsluis, District De Eilanden.
Huizing, Yvonne:	Beleidsmedewerker Beleids- en bestuurszaken (BBZ).
Melis, Anja:	Plaatsvervangend hoofd Beleids- en bestuurszaken (BBZ).
Schrammeijer, Cas:	Hoofd wijkpolitie Hellevoetsluis, District De Eilanden.
Steendijk, Simone:	Plaatsvervangend districtsmanager District Oost.
Velde, Herman ten:	Beleidsmedewerker Beleids- en bestuurszaken (BBZ).

Bijlage 2) Politieregio Rotterdam-Rijnmond Overzicht districten

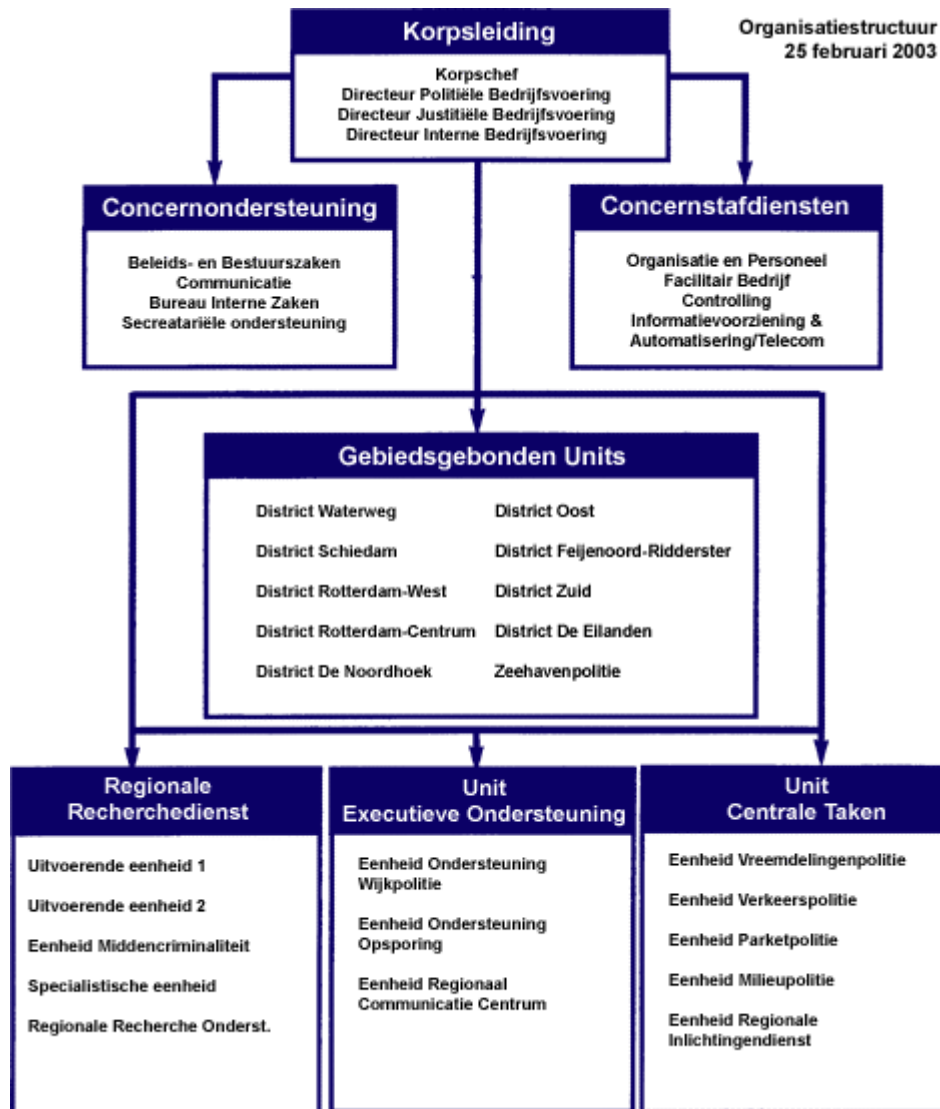
- **District 1: Waterweg**
Basiseenheden Vlaardingen-Oost, Vlaardingen-West, Maassluis en Hoek van Holland.
- **District 2: Schiedam**
Basiseenheden Schiedam-Zuid en Schiedam-Noord
District Waterweg en Schiedam zijn sinds de zomer van 2004 samengevoegd tot een district.
- **District 3: Rotterdam-West**
Basiseenheden Middelland, Overschie, Spangen/Oud Mathenesse en Delfshaven
- **District 4: Rotterdam-Centrum**
Basiseenheden Ouden Westen, Cool en Stadsdriehoek
- **District 5: de Noordhoek**
Basiseenheden Provenierswijk, Oude Noorden, Schiebroek, Hillegersberg, Bleiswijk, Bergschenhoek en Berkel en Rodenrijs
- **District 6: Oost**
Basiseenheden Kralingen/Crooswijk, Prins Alexander, Capelle aan den IJssel, Kralingseveer en Krimpen aan den IJssel.
- **District 9: Feijenoord-Ridderster**
Basiseenheden IJsselmonde, Maashaven, Sandelingplein en Ridderkerk.
- **District 10: Zuid**
Basiseenheden Barendrecht, Charlois-Noord, Charlois-Zuid, Hoogvliet en Rozenburg.
- **District 11: de Eilanden**
Basiseenheden Putten, Voorne en Goeree-Overflakkee.
- **District Rivierpolitie**
Basiseenheden Stad en Europoort. Varend toezicht in de recreatiegebieden Brielse Meer, Haringvliet en Grevelingen (in samenwerking met district de Eilanden).

Bijlage 3) De politieregio Rotterdam-Rijnmond



- Waterweg
- Schiedam
- Rotterdam-West
- Rotterdam-Centrum
- De Noordhoek
- Oost
- Feijenoord-Ridderster
- Zuid
- De Eilanden

Bijlage 4) Organigram organisatie



Bijlage 5) Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

Convenant tussen het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie.

Getekend in Rotterdam op 17 februari 2003.

Inleiding

Nederland moet veiliger. Het kabinet en het Regionaal Politiekorps Rotterdam Rijnmond willen gezamenlijk werk maken van deze indringende oproep vanuit de samenleving. De bevordering van de veiligheid is een gezamenlijke inspanning van een ieder. Het Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" vraagt een grote inzet van alle instanties en diensten die hierin een rol vervullen.

In dit regionale convenant zijn de afspraken vervat die tussen de korpsbeheerder van het Regionaal Politiekorps Rotterdam-Rijnmond en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie zijn gemaakt over de te behalen resultaten als bijdrage aan het verhogen van veiligheid en daarmee aan het realiseren van het Veiligheidsprogramma. Uitgangspunt voor dit convenant is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Het Regionale convenant is de vertaling daarvan naar de veiligheidssituatie in Rotterdam-Rijnmond. De resultaatafspraken in dit regionale convenant hebben betrekking op de periode 2003-2006.

De afspraken die in dit convenant zijn opgenomen sluiten aan bij het in 2002 door politie, justitie en bestuur in de regio Rotterdam-Rijnmond overeengekomen, en door het Regionaal College vastgestelde, meerjarenprogramma 2003-2006. De afspraken sluiten tevens aan bij bevindingen uit de contacten op wijk- en buurtniveau met vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf.

Naast het convenantgedeelte, dat in de onderstaande tekst is gearceerd en waarop de ondertekening van toepassing is, is daarom ook aangegeven wat in het regionale meerjarenprogramma is overeengekomen om tot een veiliger regio te komen.

De partijen,

- 1) **De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)**, de heer J. W. Remkes,
en
De minister van Justitie, de heer mr J.P.H. Donner, hierna te noemen **de ministers**
en
- 2) **De korpsbeheerder van het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond**

Overwegende dat zij, ingevolge het op 15 februari 2003 van kracht geworden Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006, gehouden zijn om resultaatafspraken vast te leggen in een regionaal convenant;

Verklaren het navolgende te zijn overeengekomen:

Resultaatafspraken regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond

1. Versterking van de algemene criminaliteitsbestrijding

1.1 Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

1.1.1 De aanpak van (jeugdige) veelplegers en / of harde kern-jongeren.

Het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond hanteert een persoonsgerichte aanpak en draagt zorg voor de totstandkoming van een geïntegreerde lijst van (jeugdige) veelplegers en / of harde kernjongeren volgens de specificaties van de ministers. Hierover zijn afspraken gemaakt met de ketenpartners (zie 1.2.2).

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond "Een eind aan vrijblijvendheid?"

Het regionaal politiekorps RR draagt er zorg voor dat 80 % van de processen-verbaal van door (jeugdige) veelplegers en / of harde kernjongeren gepleegde misdrijven, binnen 30 dagen na het eerste verhoor van de verdachte aan het OM wordt aangeboden.

1.1.2 Toename van het aantal verdachten waarvan een proces verbaal wordt aangeboden aan het OM.

Het regionaal politiekorps RR draagt er zorg voor dat het aantal aan het OM ter afdoening aangeboden zaken "met een bekende dader" toeneemt, zodat het aantal verdachten waarvan een pv wordt aangeboden aan het OM ("rechtbankzaken") stijgt met 5000 ten opzichte van het jaar 2002.

1.1.3 Registratie en tijdige en adequate behandeling van internationale rechtshulpverzoeken.

Het regionaal politiekorps RR draagt er, overeenkomstig het Landelijk Kader Politie 2003-2006 (art. 3, onder b), zorg voor dat het percentage aan het korps ter afhandeling uitgegeven rechtshulpverzoeken dat tijdig is afgehandeld, ultimo 2006 is gestegen. De te bereiken landelijke waarde in 2006 zal in de loop van 2003 worden vastgesteld. Het regionaal politiekorps RR conformeert zich aan de in, of in vervolg op, het Landelijk Kader Politie 2003-2006 te maken landelijke afspraken. Het korps zal de benodigde inspanningen verrichten om, voor het deel dat het korps betreft, te voldoen aan die afspraken en de daarbij genoemde doelstellingen te bereiken.

1.1.4 Opsporing van criminele illegale vreemdelingen en verdachten van gerelateerde misdrijven (zoals mensenhandel en mensensmokkel) en intensivering van het operationele vreemdelingtoezicht.

Het regionaal politiekorps RR draagt, overeenkomstig het Landelijk Kader Politie 2003-2006 (art. 3, onder c), zorg voor een intensivering van het operationeel vreemdelingtoezicht. Voor 1 januari 2004 zal op landelijk niveau gekomen worden tot een nadere precisering. Het regionaal politiekorps RR conformeert zich aan de in of in vervolg op het Landelijk Kader te maken landelijke uitspraken. Het korps zal de benodigde inspanningen verrichten om, voor het deel dat het korps betreft, te voldoen aan die afspraken en de daarbij genoemde doelstellingen te bereiken.

1.2 Afspraken in het kader van het Regionale Meerjarenprogramma

1.2.1 Aanpak.

Het regionaal politiekorps RR monitort nadrukkelijk de voortgang van de persoonsgerichte aanpak. Activiteiten:

- De politie participeert actief in de aanpak van personen die voorkomen op de onder regie van de GGD tot stand gekomen lijst van 700 overlastgevende verslaafden. In 2003 worden tenminste 250 van de 700 meest overlastgevende verslaafden een of meerdere malen ingebracht bij justitie of bij de hulpverlening.
- De politie houdt doorlopend een lijst bij van 100 veelplegers geweld. Op jaarbasis zullen 500 verdachten die vermeld stonden op die lijst worden overgedragen aan justitie.
- De politie houdt een lijst bij van criminele illegalen en zal permanent met 25 dossiers actief aan de slag zijn om te komen tot uitzetting.
- De politie stuurt in iedere wijk dan wel (deel)gemeente op de strafrechtelijke aanpak van de 25 meest criminele en / of overlastgevende jeugdigen.

Deze aanpak leidt tot een daling van de (gewelds)criminaliteit en de (drugsgelateerde) overlast.

1.2.2 Geweld

De aanpak van geweld door het regionaal politiekorps RR richt zich op maximalisering van de pakkans. Onder geweld wordt in dit verband verstaan: geweld tegen personen, geweld achter de voordeur, straatroof, vuurwapenbezit en woninginbraken.

Activiteiten:

- Iedere maand vindt tenminste een preventieve fouilleringactie plaats in een aangewezen gebied, gericht op het bezit van (vuur)wapens.
- Jaarlijks worden tenminste 5600 verdachten ter zaken geweld aangebracht bij het OM. Van deze 5600 hebben tenminste 500 personen in dat jaar vermeld gestaan op de lijst 100 veelplegers geweld.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

- Van de geplande jaarlijks aan te brengen 5600 verdachten ter zake geweld is, gezien de prioriteit die aan jeugd gegeven wordt, 15% jeugd (840 verdachten).
- Elke vuurwapentip en elk geconstateerd vuurwapenbezit leidt tot onderzoek.

Deze aanpak leidt tot minder vuurwapens in omloop en meer geweldplegers in de cel.

1.2.3 Jeugd

De inzet van het regionaal politiekorps RR richt zich op het terugdringen van criminaliteit en / of overlast door de jeugd en een beter perspectief voor de jeugd. Binnen het thema jeugd worden twee doelgroepen onderscheiden: jongeren onder de leeftijd van 12 jaar en jongeren in de leeftijd tussen 12 en 18 jaar.

De gerichte aanpak van jeugdige veelplegers (o.a. ter zake geweld) zal op termijn leiden tot een vermindering van het aantal jeugdige recidivisten en meer aandacht voor first-offenders.

Activiteiten:

Jongeren jaar < 12:

- Niemand weg zonder overleg; veel aandacht voor first offenders om herhaling te voorkomen.
- Elke verdachte wordt besproken in het Justitieel Casemanagement Overleg.

Jongeren tussen de 12 en 18 jaar:

- Niemand weg zonder reactie; veel aandacht voor first offenders om herhaling te voorkomen.
- De politie onderhoudt per wijk een permanente lijst van jeugdige veelplegers. Jaarlijks worden per wijk tenminste de 25 meest criminele en overlastgevende jongeren strafrechtelijk aangepakt en / of opgenomen in een sluitende aanpak.

Deze aanpak leidt tot minder jeugdige veelplegers en jeugdgerelateerde overlast in de (deel)gemeente / wijk. Hardnekkige jeugdige veelplegers komen in de cel of in een sluitende aanpak van justitie en zorg.

1.2.4 Drugs en –overlast.

Kern van de inzet van het regionaal politiekorps RR op dit thema is overlastgevende verslaafden van de straat en criminele illegalen het land uit. De lijst van 700 meest overlast gevende verslaafden geeft richting aan de inzet. Activiteiten:

- In 2003 worden tenminste 250 overlastgevende verslaafden door de politie een of meerdere malen aangehouden en ingebracht bij justitie of bij de hulpverlening.
- In de daaropvolgende jaren geldt datzelfde ten aanzien van tenminste 150 van het alsdan resterende aantal personen op die lijst.
- Door het gecoördineerd permanent aanpakken van overlastgevendenden, de zgn. persoonsgebonden aanpak (PGA), wordt bij hen druk opgebouwd om zichzelf "vrijwillig" te melden in het zorgcircuit.
- De politie monitort ook zelf de afhandeling van aangebrachte PGA-ers.
- Sluiting van overlastgevende dealpanden en runnerspanden (Alijda aanpak)
- Jaarlijks worden tenminste 700 dealers aangehouden en ingebracht bij justitie.
- Jaarlijks worden tenminste 6000 processen-verbaal opgemaakt ter zake overlastfeiten uit de APV
- Illegale criminelen worden uitgezet.

1.2.5 Randvoorwaarden

Het optimaliseren van efficiency en effectiviteit binnen de eigen organisatie is een eerste randvoorwaarde om de geformuleerde ambitieuze doelstellingen te kunnen realiseren. Het regionaal politiekorps RR zet daarom in op minder papier en minder bureaucratie, op het optimaliseren van de informatie-uitwisseling tussen de onderscheiden politieprocessen en op het actief bewaken van de eigen kwaliteit. Dit leidt tot de volgende activiteiten:

- Vanaf 2003 wordt jaarlijks de bekendheid van de buurtagent gemeten. (De meetmethoden en criteria moeten hiervoor nog worden ontwikkeld)
- In alle districten wordt tenminste tweemaal per jaar aan burgers de gelegenheid gegeven om om in een openbare bijeenkomst een oordeel te geven over de politieprestaties in hun wijk.
- In alle districten worden raadsleden jaarlijks in de gelegenheid gesteld om te reageren op het concept jaarplan.
- Met ingang van 2003 worden de resultaten van de politie actief aan de burgers ter beschikking gesteld via internet.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

Een tweede randvoorwaarde is dat de capaciteit voor stedelijke evenementen wordt genormeerd en begrensd. Slim en efficiënt is het uitgangspunt. Normering vindt plaats aan de hand van de jaarlijks vast te stellen regionale evenementenkalender. Inzet:

- Op jaarbasis wordt regiobreed maximaal 200.000 uur gereserveerd voor evenementen en daaraan gerelateerde zaken.
- Overschrijding van het urenbudget en / of inzet bij niet geplande evenementen vindt pas plaats na herprioritering door het bevoegd gezag.
- De politie adviseert over vergunningaanvragen en vergunningvoorwaarden.

1.2.6 Resultaten

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, is de inzet van politie en OM binnen de thema's *geweld, jeugd en drugs en overlast* vooral gericht op reductie van die vormen van criminaliteit die in de politiemonitor (en voor de gemeente Rotterdam de veiligheidsindex) het meest bepalend zijn. In casu gaat het om straatroof, overvallen, woninginbraak, diefstal uit auto's en om vuurwapens.

De politie gaat ervan uit dat de hierna weergegeven inspanningen in de periode 2003-2006 zullen leiden tot een trendbreuk.

2. Intensivering van het toezicht en de handhaving

2.1 Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

2.1.1 *De zichtbaarheid, bereikbaarheid en publieksgerichtheid van de politie moeten in 2006 substantieel zijn gestegen ten opzichte van 2002.*

In het regionaal politiekorps RR worden de oproepen via het Landelijk Telefoonnummer Politie (LTP):

- In 80% van de gesprekken binnen 20 seconden beantwoord;
- In 90% van de gesprekken binnen 30 seconden beantwoord;
- In 95% van de gesprekken binnen 45 seconden beantwoord;

In het regionaal politiekorps RR worden de kwantitatieve en de kwalitatieve prestaties van het LTP-teleservicecentrum jaarlijks onderzocht en vastgelegd aan de hand van de Telanmethodiek.

De effectiviteit van de tussenkomst van de 1-1-2-alarmsentrale wordt in het regionaal politiekorps RR afgemeten aan de volgende normen:

- 80% van de 'normale' 1-1-2-oproepen uit het vaste-telefonienetwerk wordt binnen 15 seconden aangeboden aan de achterliggende meldkamers van brandweer / ambulances en politiediensten;
- 80% van de 'normale' oproepen uit de mobiele-telefonienetwerken (bij deze oproepen is de plaatsbepaling moeilijker c.q. tijdrovender) wordt binnen 30 seconden aangeboden aan de achterliggende meldkamers van brandweer / ambulance en politiediensten;
- Bij alle grote calamiteiten moet binnen 30 minuten de capaciteit van de 1-1-2-opvang zijn verdubbeld.

Het regionaal politiekorps RR bereikt een substantiële verbetering van de schaalscore 'beschikbaarheid' uit de Politiemonitor bevolking (PMB). Deze komt overeen met de door het korps behaalde hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002, zijnde 4,8.

Het regionaal politiekorps RR bereikt een substantiële verbetering van het percentage van de bevolking dat zegt "(zeer) tevreden" te zijn over het laatste politiecontact in de Politiemonitor Bevolking (PMB). Deze komt overeen met de door het korps bereikte hoogste waarde uit de periode 1993 tot en met 2002, zijnde 69,8%

2.1.2 *De politie gaat de regels consequenter handhaven en de burgers aanspreken op overtredingen daarvan.*

Het regionaal politiekorps RR draagt er zorg voor dat het aantal uit staandehoudingen voortgekomen boetes en transacties zal toenemen met 22.000 ten opzichte van het aantal over 2002.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

2.2 Afspraken in het kader van her Regionale Meerjarenprogramma

De inspanningen van het korps zijn er op gericht dat de inwoners van Rotterdam-Rijnmond in 2003 in geval van spoed kunnen rekenen op 24 uur telefonische bereikbaarheid via het 112 alarmnummer. Er zal zich dan een voertuig van de Directe Hulpverlening (DHV) naar de melding begeven. Het doel is dat bij prioriteit 1 en 2 meldingen de DHV in 90% van de gevallen binnen 15 minuten ter plaatse is. Ieder deel van de regio Rotterdam-Rijnmond kan zeker zijn van aanwezigheid van een of meerdere van dergelijke eenheden. Daarnaast is de politie voor niet spoedeisende zaken 24 uur bereikbaar via het Landelijk telefoonnummer politie 0900-8844.

In 2003 is het werkproces Intake & Service op alle onderdelen operationeel en biedt het naast deze telefonische service via het call Center ook service aan de bureaus. Hier kan onder andere aangifte worden gedaan. Aangifte kan ook plaatsvinden via telefoon of internet (24 uur). Het streven is er op gericht om het aantal aangiften dat via de telefoon of het internet binnenkomt op een niveau van 30% van het totaal aantal aangiften op jaarbasis te krijgen.

3. **Verbetering van de doelmatigheid**

3.1 Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

3.1.1 *Terugdringen van het ziekteverzuim.*

Het ziekteverzuimpercentage van het regionaal politiekorps RR over 2002, berekend conform de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties gehanteerde definitie, bedraagt 9,1%. Het Regionaal Politiekorps RR dringt het totale ziekteverzuim (korter en langer dan 1 jaar) terug tot 7,8%.

3.1.2 *Doelmatigheidsverbetering binnen het primaire proces van 5% in vier jaar.*

Het Regionaal Politiekorps RR draagt er zorg voor dat in de periode 2002-2006 wordt gekomen tot een doelmatigheidsverbetering van minimaal 5% van de feitelijke sterkte per 31 december 2002 (met inbegrip van het terugdringen van het ziekteverzuim) ten behoeve van het primaire proces. Het korps stelt daartoe per 01-10-2003 een plan van aanpak op waarin samenhangende maatregelen (waaronder de optimalisatie van capaciteitsmanagement) worden weergegeven die, samen met de maatregelen ten behoeve van de terugdringing van het ziekteverzuim, deze doelmatigheidsverbetering realiseren.

Beheersonderwerpen

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond wil aanvullend op de resultaatafspraken in het convenantgedeelte, inzichtelijk maken wat zijn inspanningen in de komende jaren zijn op een aantal voor de dagelijkse taakuitvoering zeer relevante beheersonderwerpen.

1. **Geweldmiddelen**

In het Regionaal politiekorps RR voldoet in 2006 meer dan 90% van diegenen die zijn uitgerust met geweldsmiddelen aan de in de Regeling toetsing geweldsbeheersing politie (RTGP) gestelde eisen.

In 2003 worden in het Regionaal Politiekorps RR, naast de bestaande toets schietvaardigheid en de in 2002 operationeel geworden toets geweldsbeheersing, de nieuwe toets aanhouding en zelfverdediging afgenomen. In 2002 is reeds de voorbereiding gestart en is er een begin gemaakt met de trainingen. De executieve bewapende politieambtenaar moet minimaal 32 uur per jaar oefenen als voorbereiding op de noodzakelijke toetsen. Slagen is voorwaardelijk om bewapend aan het werk te kunnen blijven.

2. **Percentage allochtonen**

Het Regionaal Politiekorps RR voldoet aan het percentage allochtonen zoals dat in het regionaal convenant als streefcijfer wordt afgesproken op voorstel van het Landelijk expertisecentrum diversiteit (LECD).

Het diversiteitbeleid van het korps richt zich op het verbeteren van de positie van minderheidsgroepen. Dit beleid zal nadrukkelijk een eigen plaats krijgen. In het najaar van 2002 wordt een 0-meting op het gebied van diversiteit gehouden. De uitkomsten zullen in

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

2003 worden benut bij het formuleren van gerichte acties om de positie van minderheidsgroepen verder te versterken.

Het percentage alloctonen in het regionaal politiekorps RR ontwikkelt zich gedurende de convenantperiode naar 14,5

3. **Instroom aspiranten**

In 2001 en 2002 zijn respectievelijk 286 en 393 aspiranten ingestroomd. In 2003 worden 140 aspiranten aangemeld. Voor de jaren 2004 tot en met 2006 is de aanmelding van 100 aspiranten geprognosticeerd. Deze aantallen kunnen worden opgehoogd indien het korps in de komende jaren extra sterkte krijgt toegekend.

Inspanning ministers

Afspraken in het kader van het Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond

1. *Kosten C2000 / GSM*

Het regionaal politiekorps RR heeft, vooruitlopend op de realisering van de Veiligheidsregio, investeringen gepleegd voor de meldkamerprojecten. De projectbegroting hiervan is nog niet sluitend. De ministers van BZK en van justitie en de korpsbeheerder van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond stellen vast dat nu sprake zal zijn van een meer geleidelijke monodisciplinaire aanpak, gericht op de implementatie van C2000 en GSM.

2. *Kosten personeel*

Het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond heeft er, onder de toenemende maatschappelijke druk op de politiezorg, voor gekozen om de werving van aspiranten nadrukkelijk te intensiveren. Deze intensivering, die in de afgelopen drie jaar tot een grote wervingsinspanning heeft geleid, was om drie redenen noodzakelijk (zie ook de rapportage van de werkgroep Van Zundert). In de eerste plaats om te kunnen voldoen aan de reguliere vervangingsvraag, in de tweede plaats om de uitstroom te kunnen opvangen en in de derde plaats om de als gevolg van onderbezetting ontstane vicieuze cirkel van hoge werkdruk en ziekteverzuim te kunnen doorbreken. De intensivering van de werving, alsmede het feit dat aan aspiranten marktconforme salarissen worden betaald, hebben tot gevolg dat het korps zich geplaatst ziet voor meer dan gemiddeld hoge personele lasten. De personele ontwikkeling van het korps, waaronder de verwachte uitstroom, is aanleiding om de geïntensiveerde wervingsinspanning onverminderd voort te zetten. De huidige bedrijfseconomische omstandigheden nopen het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond evenwel tot een vertraging in de instroom van nieuwe aspiranten.

De ministers van BZK en van Justitie zeggen toe in het kader van het geïntegreerd begrotingsoverleg met het korps nader te overleggen, teneinde de specifieke meerkosten van de wervingsinspanning en van C2000 en GSM voor Rotterdam-Rijnmond te bepalen.

3. *Actualisering BVS*

De aanvankelijk overeengekomen actualisering van het BVS zal niet plaatsvinden. De in de juni- circulaire 2002 opgenomen gegevens over de actualisering van het BVS zijn van invloed geweest op de instroomprognose van Rotterdam-Rijnmond. Daarmee is rekening gehouden met de instroom van nieuw personeel. In 2001 en 2002 zijn respectievelijk 286 en 393 aspiranten ingestroomd.

Onder verwijzing naar de juni-circulaire zouden naar verwachting door de ministers aan Rotterdam-Rijnmond 60 BVE's worden toegekend.

Gelet op de in het Landelijk Kader aangekondigde versnelde evaluatie van het BVS (voor 1 januari 2005) en mede gelet op de, door de grote maatschappelijk druk op de politiezorg ongewenste, vertraging in de instroom van aspiranten in het korps, neemt het korps Rotterdam-Rijnmond met instemming van de ministers een voorschot op de verwachte toekenning van extra BVE's na evaluatie. In de jaren 2003 en 2004 wordt de werving van aspiranten met 30fte vergroot tot respectievelijk 170 en 130.

Slotbepaling

Dit Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond kan worden gewijzigd indien alle partijen hiermee instemmen. Iedere deelnemende partij kan daartoe te allen tijde voorstellen doen.

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"

Tussentijdse aanpassing kan plaatsvinden in verband met afspraken die bij de formatie van een nieuw kabinet worden gemaakt. Tussentijdse aanpassing van de resultaatafspraken kan voorts onder meer plaatsvinden wanneer sprake is van onvoorziene gebeurtenissen die een buitenproportionele politie-inzet vereisen. Van een buitenproportionele politie-inzet is in ieder geval sprake wanneer een korps in enig jaar meer dan 5% van de op jaarbasis beschikbare capaciteit heeft moeten aanwenden om te voldoen aan de verplichting tot het leveren van landelijke bijstand, conform de Politiewet 1993. Onder 'capaciteit' wordt in dit geval verstaan de feitelijk aanwezige bruto-capaciteit van medewerkers in een executieve rang in de schalen 6 tot en met 8.

Indien op enigerlei wijze extra ruimte ontstaat in de regionale veiligheidsketen, wordt door het regionaal politiekorps Rotterdam-Rijnmond bezien in hoeverre de resultaatafspraken nog kunnen worden aangescherpt.

Citeertitel:

Dit convenant wordt aangehaald als: 'Regionaal Convenant Rotterdam-Rijnmond'.

Ondertekening

Rotterdam, 17 februari 2003

Een prestatiecontract voor politiekorps Rotterdam-Rijnmond
"Een eind aan vrijblijvendheid?"