

POLITIE HAAGLANDEN EN HET INK MODEL 1999 - 2004



**DOOR ROBERTO MAHADEWSING: 274608 EN DANIELLE NOOITMEER: 275955
FACULTEIT: SOCIALE WETENSCHAPPEN
STUDIERICHTING: BESTUURSKUNDE AVOND
BEGELEIDER: DR. A. VAN SLUIS
DATUM: 07 DECEMBER 2005**

NHOUDSOPGAVE

Voorwoord	blz 4
Hoofdstuk 1: Achtergrond en opzet onderzoek	blz 5
1.1: Inleiding	blz 5
1.2: Aanleiding onderzoek	blz 5
1.3: Doelstelling	blz 5
1.4: Vraagstelling	blz 5
1.5: Relevantie van het onderzoek	blz 6
1.6: Aanpak onderzoek	blz 6
1.7: Leeswijzer	blz 6
Hoofdstuk 2: Grondslag integrale kwaliteitszorg bij de politie	blz 7
2.1: Integrale kwaliteitszorg bij de politie	blz 7
2.2: Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem	blz 7
2.3: Werking INK-model politie	blz 8
2.4: Vierjarige cyclus kwaliteitstelsel politie	blz 9
2.5: De juridische verankering kwaliteitszorg politie	blz 9
Hoofdstuk 3: INK-model	blz 11
3.1: Inleiding INK-model	blz 11
3.2: Achtergrond van EFQM	blz 11
3.3: Het INK-managementmodel: de ontstaansgeschiedenis	blz 11
3.4: De uitgangspunten van het model	blz 12
3.5: De ontwikkelingsfasen van een organisatie	blz 12
3.6: De regelkring van continu verbeteren	blz 14
3.7: Het INK-managementmodel leidt tot verbeteracties en vernieuwing	blz 14
Hoofdstuk 4: New Public Management	blz 16
4.1: Inleiding	blz 16
4.2: New Public Management in historisch perspectief	blz 16
4.3: Ontwikkelingen in Nederland	blz 16
4.4: Karakterisering van New Public Management	blz 17
4.5: Principes van Citizen's Charter	blz 18
4.6: Het handvest in breder perspectief	blz 19
Hoofdstuk 5: Leren in en door organisaties	blz 21
5.1: Inleiding	blz 21
5.2: Individueel leren	blz 21
5.3: Organisationeel leren: single- en double-loop learning	blz 21
5.4: Learning & unlearning	blz 22
5.5: Organisationeel geheugen	blz 23
5.6: Kennis is het product van leren	blz 23
5.7: De politiek-bestuurlijke omgeving	blz 24
5.8: De lerende organisatie	blz 24
5.9: Verschil tussen publiek en privaat	blz 25
5.10: Conclusie	blz 26
Hoofdstuk 6: Beoordelingskader en beschrijving Politie Haaglanden	blz 28
6.1: Methoden van dataverzameling	blz 28
6.2: Beoordelingskader: kwaliteit	blz 29
6.3: Beschrijving Politie Haaglanden	blz 30

Hoofdstuk 7: Resultaten van het onderzoek	blz 33
7.1: Kwaliteit in enge zin	blz 33
7.2: Kwaliteit in brede zin	blz 40

Hoofdstuk 8: Analyse	blz 45
8.1: Inleiding	blz 45
8.2: Kwaliteit in enge zin	blz 45
8.3: Het INK-managementmodel als instrument kwaliteitsverbetering	blz 46
8.4: Kwaliteit in brede zin	blz 47

Hoofdstuk 9: Conclusies	blz 48
9.1: Conclusies	blz 48
9.2: Slotbetoog	blz 51

Literatuurlijst	blz 53
------------------------	---------------

Bijlage 1: Namen geïnterviewde personen onderzoek.

Bijlage 2: INK-scores korpsen 2003.

VOORWOORD

Bestuurskundigen zijn niet alleen “denkers” maar ook “doeners”. Dit is een citaat dat ons erg aanspreekt. Vanuit een bestuurskundige optiek leek het ons interessant na te gaan in hoeverre het INK-managementmodel daadwerkelijk een toegevoegde waarde heeft gehad voor de kwaliteitsverbetering binnen Politie Haaglanden. Als bestuurskundigen weten wij ook dat managementmodellen niet neutraal gekozen worden, deze zijn mede afhankelijk van trends waarin wij ons bevinden. De theoretische aspecten, zoals individueel- en organisationeel leren die onderdeel uitmaken van onze scriptie, zullen ons altijd blijven volgen. Daarom zullen wij met het resultaat van deze scriptie niet alleen afstuderen, maar ook het onderwerp in een breder perspectief plaatsen. Het verschil in toepasbaarheid van managementmodellen in het bedrijfsleven en de overheid, komt ook in deze scriptie aan de orde.

Dit onderzoek betekent de afronding van het doctoraalprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit. Wij hebben met veel passie en inzet nieuwe kennis weten te verwerven in de periode van de opleiding. De avondcolleges waren een `verademing` na de routinematige werkzaamheden en het dagelijkse leven. Wij hebben ons niet alleen in kennis zien groeien, maar ook als mens in de maatschappij. Of wij deze kennis kunnen omzetten in wijsheid, zal de toekomst uitwijzen. Op dit moment ontbreekt het nog aan “zekerheid”. Het vinden van een adequate baan is voor allochtonen meer een utopie dan werkelijkheid. Maar de “overlevingsdrang van de mens kent geen grenzen”. Gelukkig zijn er nog altijd de plezierige momenten in het leven, waar een individu op terug kan vallen.

In onze micro-omgeving heeft het sociale leven tijdens de studie op een lager niveau gestaan. Maar ook de steun vanuit deze omgeving is voor ons van groot belang geweest om de studie naar behoren af te ronden.

De heer J. Tonino, van Bureau Kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden, heeft zijn tijd en toewijding aan ons gegeven, om het onderzoek naar behoren uit te voeren. Hiervoor zijn wij de heer J. Tonino zeer dankbaar. Ook gaat onze dankbetuiging naar alle geïnterviewden.

Als laatste danken wij onze scriptiebegeleider de heer A. van Sluis voor zijn inzet, geduld en openheid, om deze scriptie naar behoren af te ronden.

H1. | Achtergrond en opzet onderzoek

§ 1.1 Inleiding

De politieorganisatie staat midden in de samenleving en de prioriteiten worden voor een groot deel bepaald door de bestuurders. Het werken aan “constant” kwaliteitsmanagement staat soms op gespannen voet met de gekozen strategie/keuzes door bestuurders. De aanleiding en doelstellingen van dit onderzoek komen in paragraaf 1.2 en 1.3 aan bod. Vervolgens staan in paragraaf 1.4 de hoofdvraag met de deelvragen. De “zin” van dit onderzoek (de maatschappelijke relevantie) zal duidelijk worden in paragraaf 1.5. Tot slot komen de aanpak van het onderzoek en de leeswijzer aan bod.

§ 1.2 Aanleiding onderzoek

De omgeving van Politie Haaglanden is bijna voortdurend in beweging. Politie Haaglanden is immers een organisatie die midden in de regio staat. Politie Haaglanden heeft in 1995 het INK-model ingevoerd in de organisatie. Daarmee heeft het korps bij zijn zorg voor veiligheid en leefbaarheid van de regio de verplichting op zich genomen om *de kwaliteit* van het politiewerk en het beheer van de organisatie zorgvuldig te bewaken en te verbeteren.

Dit onderzoek is opgezet door de heer J. Tonino, van Bureau Kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden. Het is zinvol, om onafhankelijk inzicht te verkrijgen in de bijdrage die het INK-managementmodel heeft geleverd aan de organisatieontwikkeling. Bureau Kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden geeft gevraagd en ongevraagd adviezen op uiteenlopende gebieden binnen het korps, zowel binnen de primaire als de ondersteunende processen.

§ 1.3 Doelstelling

Medio 1995 werd tussen de korpsbeheerders, de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie afgesproken dat de politiekorpsen met gebruikmaking van het INK- management model periodiek de stand van zaken met betrekking tot de bedrijfsvoering binnen hun korpsen zouden inventariseren, om op grond daarvan continu te werken aan (verdere) kwaliteitsverbetering. Inmiddels is daarvoor een wettelijke basis gelegd in artikel 53a van de Politiewet 1993 en zijn de korpsen al weer enkele jaren aan de slag met de implementatie van dat stelsel. De kern van het stelsel is dat de korpsbeheerders *zelf* verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van het korps.

Ook Politie Haaglanden dient zich te verantwoorden aan de hand van dit model. Dit onderzoek geeft inzicht in de manier waarop het INK-model invulling heeft gegeven aan de kwaliteitsverbetering van Politie Haaglanden.

§ 1.4 Vraagstelling

De centrale probleemstelling luidt als volgt:

Heeft het toepassen van het kwaliteitsstelsel bij Politie Haaglanden in de periode 1999-2004 een bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverbetering van het functioneren van de organisatie?

Deelvragen:

1. Wat houdt het INK-model in en hoe wordt het toegepast bij de politie?
2. Welke overwegingen lagen ten grondslag voor de keuze van het INK-model?
3. Hoe heeft Politie Haaglanden het kwaliteitsstelsel toegepast?
4. Wat zijn de ervaringen van relevante betrokkenen met het toepassen van het INK-model?
5. In hoeverre hebben zich leerprocessen voorgedaan betrekking hebbende op

kwaliteitszorg en het INK-model?

§ 1.5 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek verschaft inzicht in de wijze waarop het INK -model is geïmplementeerd en of er verbeteringen zijn opgetreden ten aanzien van de kwaliteit binnen Politie Haaglanden. Vanuit een organisationeel- en omgevingsgerelateerde optiek is getracht hier onderzoek naar te doen.

Kwaliteitsverbetering in een complexe organisatie als Politie Haaglanden is lastig inzichtelijk te maken. Wij zullen als handvat kwaliteit in enge zin en kwaliteit in brede zin gebruiken in ons onderzoek. De uitwerking van de gekozen benadering komt in paragraaf 6.2 aan de orde. Wellicht dat de bevindingen als voorbeeld kunnen dienen voor andere overheidsorganisaties, die ook met het INK-model (willen gaan) werken.

§ 1.6 Aanpak onderzoek

Het verzamelen van de informatie heeft plaatsgevonden aan de hand van diverse relevante documenten (‘strategische’ beleidsplannen, jaarverslagen, politiebevolkingsmonitors, korpsbeschrijvingen, verslagen Inspectie voor de politie, auditrapporten, verbeterplannen en visitatierapporten). Verder hebben wij bij direct verantwoordelijken en diverse relevante betrokkene semi-open interviews afgenomen. Daarbij zijn wij uitgebreid ingegaan op betrokkenen hun visies over kwaliteitszorg en hun ervaringen. New Public Management en verschillende vormen van leren binnen organisaties vormen de theoretische onderbouwing van deze scriptie.

§ 1.7 Leeswijzer

In de eerste hoofdstukken zullen de toepassing van het INK-managementmodel bij de politieorganisatie, het ontstaan en de grondslagen van het INK-managmentmodel worden besproken. In hoofdstuk vier en vijf zal het theoretische kader aan bod komen. In hoofdstuk vier wordt kwaliteitsmanagement binnen de publieke sector in een breder perspectief geplaatst. Verder komen in hoofdstuk vijf diverse theorieën over leren in en door organisaties aan bod. In hoofdstuk zes komen de methodologische verantwoording, het beoordelingskader en de beschrijving van Politie Haaglanden aan de orde. De resultaten van ons onderzoek worden in hoofdstuk zeven gepresenteerd. In hoofdstuk acht komt de analyse aan bod. In hoofdstuk 9 worden de conclusies weergegeven. Het rapport sluit af met de beantwoording van de deelvragen en een slot betoog.

H2. | Grondslag integrale kwaliteitszorg bij de politie

§ 2.1 Integrale kwaliteitszorg bij de politie

Het begrip kwaliteit bij de Nederlandse politie begon een concreet aspect van aandacht te worden bij de reorganisatie begin jaren negentig.

De reorganisatie van de politie had drie belangrijke doelen:

- een grotere efficiëntie en effectiviteit van de politieorganisatie.
- de bestrijding van de zware georganiseerde criminaliteit.
- verbetering van de kwaliteit van de politieorg (Poelert, 1998, blz. 136).

Met het oog op het derde doel was het project Integrale Kwaliteitszorg Politie (IKZ-politie) gestart. De taak van het landelijke project IKZ-Politie is gericht op het tot stand brengen en implementeren van breed aanvaarde, stelselmatige kwaliteitszorg. De projectgroep had om die reden veel aandacht besteed aan het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op kwaliteitszorg (Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg, 1994, blz.5). Kwaliteit en kwaliteitszorg waren volgens de projectgroep gericht op:

- productkwaliteit, het optimaliseren van de kwaliteit van de diensten en dienstverlening.
- proceskwaliteit, het optimaliseren van het voortbrengingsproces van de diensten.
- verbeterdynamiek, de politieorganisatie (verder) ontwikkelen tot een lerende organisatie.

Het rapport van de projectgroep resulteerde tevens in de nodige aanbevelingen. Een eerste belangrijke aanbeveling was dat er een niet-vrijblijvend basiskwaliteitssysteem voor alle korpsen diende te komen. Een tweede belangrijke aanbeveling was dat er een organisatie voor kwaliteitszorg bij de politie in het leven geroepen moest worden, die behulpzaam zou zijn bij het stimuleren en ontwikkelen van kwaliteit (Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg, pp 7-8). Deze aanbeveling heeft concreet gestalte gekregen in de vorm van het Kwaliteitsbureau Nederlandse Politie.

§ 2.2 Projectgroep kwaliteitszorgsysteem

Teneinde de korpsen een handreiking te bieden voor het invoeren van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem, werd het project Kwaliteitszorgsysteem opgericht (Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem, 1996, blz. 9).

Het project kwaliteitszorgsysteem had als opdracht gekregen om in acht districten van zes regiokorpsen een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen en in te voeren en daarover te rapporteren. Tot de zes bij het project betrokken korpsen behoorden Politie Haaglanden en Midden en West Brabant. Het doel van het project was inzicht te krijgen in een doeltreffende en doelmatige wijze waarop districten systematisch kwaliteitszorg kunnen invoeren en een kwaliteitszorgsysteem kunnen ontwikkelen, alsmede zicht te krijgen op de vorm en inhoud van kwaliteitszorgsystemen bij de politie (Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem, 1996, blz. 67).

De projectgroep Integrale kwaliteitszorg politie had een kwaliteitszorgsysteem gedefinieerd als het geheel van vastgelegde afspraken op het gebied van organisatorische structuur, procedures, processen en voorzieningen voor het ten uitvoer brengen van kwaliteitszorg, (Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg, pp 11-12). Een kwaliteitszorgsysteem garandeert op zichzelf niet dat kwaliteit zomaar verbetert, maar is een voorwaardenscheppend en belangrijk hulpmiddel. Op basis van de ervaringen uit de acht districten heeft de projectgroep Kwaliteitszorgsysteem enkele aanbevelingen opgesteld voor het invoeren van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van kwaliteitszorgsystemen bij de politie:

1. De verschillen tussen de korpsen en districten in zowel de cultuur als de bedrijfsuitvoering en de taakuitvoering maakt maatwerk bij het invoeren van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem noodzakelijk.

2. Het kwaliteitsbeleid mag niet vaag of abstract zijn. Het moet zijn uitgewerkt in specifieke en meetbare doelstellingen. Kwaliteit moet specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, uitdagend en tijdsgebonden zijn.
3. Het is wenselijk om bij het inhoudelijke kader voor kwaliteitszorg en kwaliteitszorgsystemen uit te gaan van de negen aandachtsgebieden van het INK-model. Door uit te gaan van een uniform model kunnen vergelijkingen worden gemaakt en kan kennis beter worden verspreid.
4. De korpsen dienen op een 'natuurlijke' wijze door de opeenvolgende fasen van het INK-model te groeien. Districten moeten er met andere woorden 'klaar' voor zijn. Dit komt neer op een 'incrementele' aanpak. Deze aanpak is ook noodzakelijk om het onmisbare draagvlak op te bouwen voor het kwaliteitszorgtraject.
5. De korpsleiding moet voorop lopen met de ontwikkeling en invoering van een kwaliteitszorgsysteem. Ze moet stimuleren en betrokkenheid tonen.
6. Communicatie en opleidingen zijn essentieel. Niet alleen om draagvlak op te bouwen, maar ook om medewerkers op de hoogte te houden van de vorderingen in het kwaliteitszorgtraject. Laat zoveel mogelijk medewerkers aan het kwaliteitszorgtraject meedoen.
7. De bij het project betrokken districten hebben regelmatig ideeën, ervaringen, kennis en instrumenten uitgewisseld. Er is tijdens het project echter in geringe mate over de schutting van de politieorganisatie gekeken. Er mag dus wel wat meer over de schutting van de regio gekeken worden. Alhoewel kwaliteitszorg maatwerk vereist, moet niet ieder korps het wiel opnieuw uitvinden. Ideeën, ervaringen, kennis en instrumenten dienen zoveel mogelijk te worden uitgewisseld. In het voorwoord wordt ook al de hoop uitgesproken dat de korpsen met de ervaringen van het project hun voordeel doen, opdat zij het wiel niet opnieuw uitvinden. Zij behoren van elkaars ervaringen te leren (Idem, pp 69-74).

Een noemenswaardig resultaat van het project Kwaliteitszorgsystemen was de afspraak die de toenmalige politie-ministers hebben gemaakt met de korpsbeheerders, hoofdofficieren van Justitie en korpschefs over de invoering van een stelsel van systematische en integrale kwaliteitszorg per 1 januari 1996. Deze afspraak is van toepassing op de 25 regionale korpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (LSOP). In dit stelsel dienen de korpsen op een eigen wijze vorm te geven aan systematische kwaliteitszorg (Project Kwaliteitszorgsysteem, 1996, blz. 9).

§ 2.3 Werking INK-model politie

Het kwaliteitsstelsel dat op 1 januari 1996 bij de politie is ingevoerd, richt zich op het verbeteren van de kwaliteit van de politiezorg. Dat is de essentie (Project Kwaliteitszorgsysteem, 1996, blz. 11). Het uitgangspunt is dat de korpsbeheerders zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer, de bedrijfsvoering en de resultaten van het politiekorps van hun regio en de wijze waarop zij invulling geven aan de kwaliteitsverbetering daarvan (Inspectie Politie, juni 1999, blz. 13). In augustus 1999 is het Besluit Kwaliteitszorg Politie van kracht geworden. Hiermee kent het kwaliteitsstelsel politie een wettelijke verankering (Kwaliteitsbureau Politie, oktober 1999, blz. 3). De vraag die zich aandient is hoe het kwaliteitsstelsel bij de politie vormgegeven is.

De korpsen worden bij de implementatie van het stelsel van kwaliteitszorg ondersteund door het op 1 mei 1996 voor en door de politie opgerichte Kwaliteitsbureau Politie. Dit bureau wordt bestuurd door het Platform Kwaliteitszorg dat bestaat uit de portefeuillehouders kwaliteitszorg uit de beraden van korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie en hoofdcommissarissen. De portefeuillehouder kwaliteitszorg uit het Korpsbeheerdersberaad is de voorzitter. Het Kwaliteitsbureau Politie heeft, in nauw overleg met de Inspectie, handboeken voor de korpsaudits en de visitaties ontwikkeld, zorggedragen voor de opleiding van de auditoren uit de politiekorpsen en draagt zorg voor het onderhoud hiervan en voor de coördinatie, planning en ondersteuning van de audits en de visitaties. Het Kwaliteitsbureau Politie heeft voorts ondersteuning geboden bij de ontwikkeling van een aantal meetinstrumenten en aanvullende opleidingen. Bij de ontwikkeling van de handboeken voor

de audits en de visitaties is ook het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) geconsulteerd. Het INK is, als adviseur, ook betrokken bij de ontwikkeling en de verzorging van de auditoropleidingen en bij de, in februari 1999 in het korps Zuid-Holland-Zuid, gehouden proefvisitatie. Dit bureau draagt zorg voor de vormgeving van de bijeenkomsten ter voorbereiding op de visitaties. Deze vinden plaats op de avond, voorafgaand aan de visitatie. Tijdens deze bijeenkomsten worden de leden van de visitatiecommissies bekend gemaakt met de situatie ten aanzien van het te visiteren korps en worden er afspraken gemaakt over de gesprekken die tijdens de visitaties zullen plaatsvinden. Ook worden er afspraken gemaakt over het op te stellen rapport.

De implementatie van het model is sinds 1996 in gang gezet. De Inspectie voor de politie is ingesteld om, afgezien van de eigen verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders voor de kwaliteit van hun korps, namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties erop toe te zien dat de korpsen werken aan kwaliteitsverbetering op basis van de afgesproken systematiek.

§ 2.4 Vierjarig cyclus kwaliteitsstelsel politie

Het kwaliteitsstelsel voor de Nederlandse politie bestaat uit een vierjarige cyclus (Inspectie Politie, mei 1999, blz. 3). Allereerst is er een tweejaarlijkse cyclus van zelfevaluaties van alle onderdelen van een korps. Dit leidt tot onderdeelbeschrijvingen. Het is het korps zelf dat deze evaluatie verricht met behulp van landelijk gecertificeerde meetinstrumenten. De zelfevaluaties vormen de basis voor een beschrijving van de situatie in het gehele korps, de korpsbeschrijving. Deze beschrijving geeft een beeld van de stand van zaken van de kwaliteitszorg binnen het korps. Dwars door de korpsbeschrijving heen lopen een aantal hoofdthematieken. De evaluatie op korpsniveau vindt om de vier jaar plaats.

Op basis van de korpsbeschrijving wordt eens in de vier jaar een korpsaudit uitgevoerd door vijf daartoe opgeleide en gecertificeerde collega's van andere politiekorpsen en één externe auditor. Een audit is een onafhankelijke analyse van de organisatie op basis van de korpsbeschrijving van maximaal 50 pagina's (Molenkamp & Geeratz, 1999, blz. 6). Het auditteam geeft een oordeel van het beheer, de taakuitvoering en de resultaten. De vraag die centraal staat is hoe de kwaliteit kan worden verbeterd. Dit resulteert in enkele verbeterpunten. Op basis van de uitkomst van de korpsaudit stelt het korps een verbeterplan op.

Ongeveer een jaar na de korpsaudit vindt een visitatie plaats door een visitatiecommissie die bestaat uit een korpsbeheerder (de burgemeester van de gemeente die voor elke regio is aangewezen), een hoofdofficier van justitie en een korpschef van een ander korps, een lid van de landelijke MD-pool en een externe deelnemer. De visitatiecommissie beoordeelt of het korps de auditrapportage heeft benut voor de kwaliteitsverbetering.

De Inspectie voor de politie toetst de kwaliteitszorg bij de korpsen en het LSOP op basis van de korpsbeschrijvingen, de auditrapporten en de visitatierapporten. Telkens aan het eind van een periode van vier jaar, een jaar na de visitatie, maakt de Inspectie de balans op van de kwaliteitszorg bij de totale politieorganisatie. Dit resulteert in een inspectierapport, dat tevens het sluitstuk van de vierjarige kwaliteitscyclus bij de politie is (Inspectie Politie, mei 1999, blz. 6). De Inspectie ziet toe op de wijze waarop de korpsbeheerders invulling geven aan de verbetering van de kwaliteit van hun bedrijfsvoering aan de hand van het INK-model (Inspectie Politie, juni 1999, blz. 1).

§ 2.5 De juridische verankering kwaliteitszorg politie

Met de wijziging van de Politiewet 1993 en de LSOP-wet in verband met de invoering van een inspectiefunctie op rijksniveau en de invoering een stelsel van kwaliteitszorg bij de politie is er een wettelijke basis (in artikel 53a dat op 11 december 1997 aan de Politiewet 1993 is toegevoegd) verkregen. Het stelsel van kwaliteitszorg is uitgebreid toegelicht in de bij dit wetsartikel behorende memorie van toelichting. Artikel 53c biedt aan de ministers van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en van Justitie de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven over de wijze waarop de beheerders van de politiekorpsen informatie verstrekken aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties over hoe zij zorgdragen voor de kwaliteit van hun taakuitvoering en de resultaten en het beheer van hun korps. Op grond van dit artikel is in de loop van 1999 het 'Koninklijk Besluit kwaliteitszorg politie' van kracht geworden.

Samenvatting:

Kwaliteit binnen de politie begon eind jaren negentig concreet aandacht te krijgen bij de reorganisatie van de politie. De projectgroep Kwaliteitszorgsysteem kwam met een tweetal aanbevelingen. De eerste hield in dat het basiskwaliteitssysteem niet-vrijblijvend dient te zijn. De tweede aanbeveling was dat een organisatie (Kwaliteitsbureau Politie) voor kwaliteitszorg in het leven moest worden geroepen, die behulpzaam zou zijn bij het stimuleren en ontwikkelen van kwaliteit. Mede aan de hand van deze aanbevelingen is gekozen voor het INK-model. De korpsen dienen op een 'natuurlijke' wijze door de opeenvolgende fasen van het INK-model te groeien. Dit komt neer op een 'incrementele' aanpak. Deze aanpak is ook noodzakelijk om draagvlak te bouwen voor het kwaliteitszorgtraject. Het kwaliteitsstelsel voor de Nederlandse politie bestaat uit een vierjarige cyclus. Allereerst volgt er een korpsbeschrijving, vervolgens vinden de audits plaats, waarna de verbeterplannen worden opgesteld en uitgevoerd. Het geheel wordt afgesloten met een visitatie ronde. Met de wijziging van de Politiewet 1993 en de LSOP-wet in verband met de invoering van een inspectiefunctie op rijksniveau en de invoering een stelsel van kwaliteitszorg bij de politie is een wettelijke basis verkregen.

§ 3.1 Inleiding INK-model

Het INK-model wordt reeds geruime tijd gebruikt als kwaliteitsmodel bij het Openbaar Ministerie. Zo maakt ook de rechtsprekende macht gebruik van het model. Hetzelfde geldt voor de politiekorpsen in Nederland. In dit hoofdstuk bespreken wij het European Foundation for Quality Management (EFQM) en het verband met het INK-managementmodel. Verder geven we een korte beschrijving van het INK-managementmodel. Tot slot eindigen wij met het nut van zelfreflectie en verbeterend leren en vernieuwend leren.

§ 3.2 Achtergrond van EFQM

Cor van der Klugt, president directeur van Philips in Eindhoven in de jaren tachtig bracht de Captains of industry in Europa bijeen om aan een betere toekomst voor de Europese industrie te werken. In de verschillende landen was er praktisch geen groei van het bruto binnenlandse product, de structuren waren verstarde en de concurrentie vanuit de VS en Japan was moordend. Niettemin was Cor van der Klugt ervan overtuigd dat TQM de doorbraak zou kunnen brengen. Op 14 september 1988 werd in Chateau Val Duchesse in Brussel een intentieverklaring voor de oprichting van de European Foundation for Quality Management getekend.

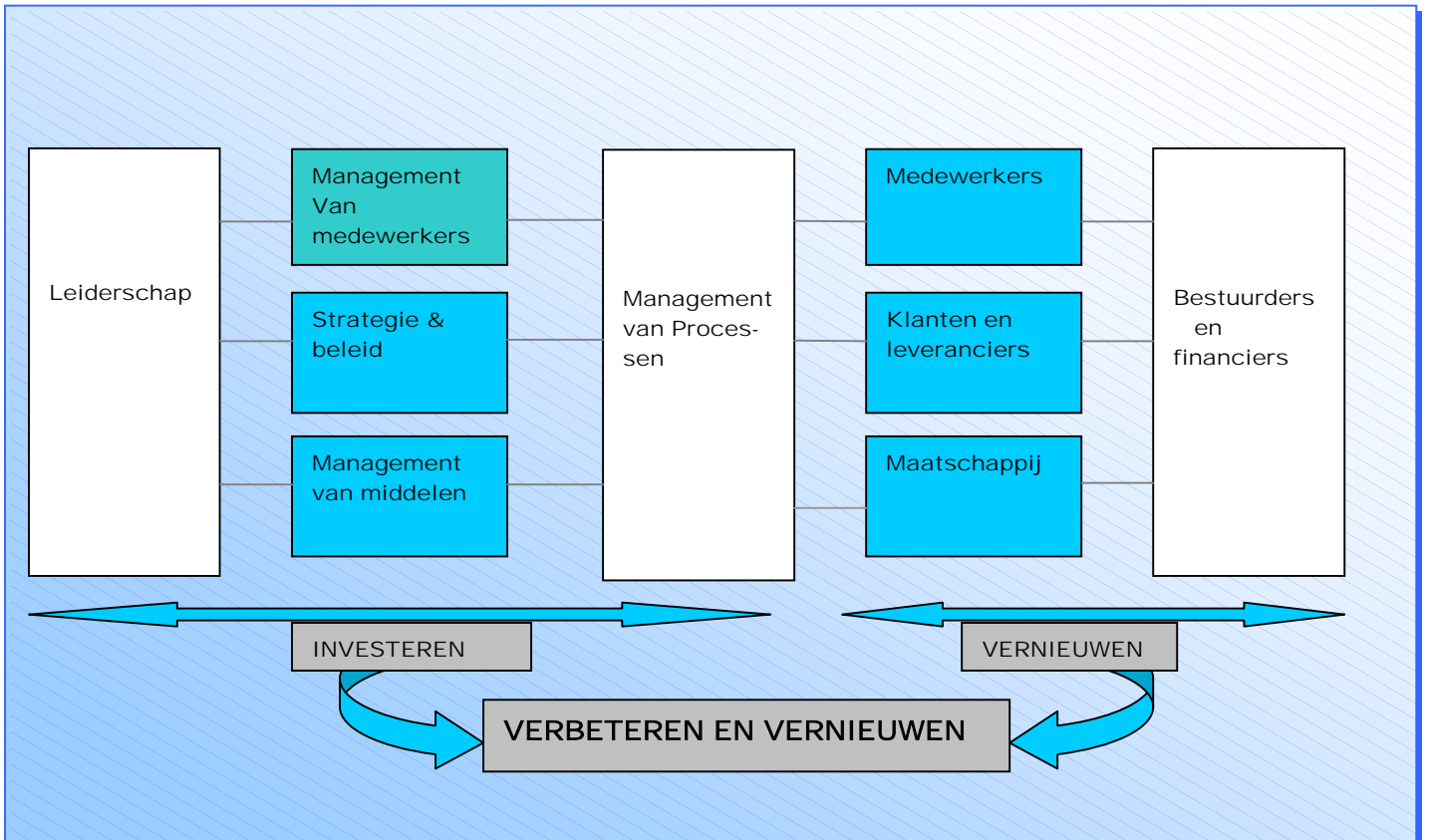
De geschiedenis van het EFQM-model heeft twee verassende wendingen. Ten eerste landde de brochure met het EFQM-model niet direct in de prullenmand, maar trok de aandacht van een grote groep managers. Ten tweede experimenteerden diverse organisaties met de criteria zonder zich aan te melden voor de European Quality Award. Het bestuur van EFQM volgde de stormachtige ontwikkelingen op de voet. De top van het EFQM-model wilde echter voorop blijven en riep in 1996 een stuurgroep in het leven die met een voorstel voor een verbeterd EFQM-model moest komen. De uiteindelijke nieuwe versie werd in het najaar van 1998 in Amsterdam vastgesteld, na een spannende discussie (Nabitz, & Balk, 2000). Verbeterd EFQM-model en INK-model met elkaar vergeleken.

§ 3.3 Het INK-model: de ontstaansgeschiedenis

De daadkracht van het topmanagement van Philips, maar ook van Jan de Soet, toentertijd president van KLM, heeft niet alleen voor Europa, maar ook nationaal de toon voor de kwaliteitsontwikkeling gezet. Met het oprichten van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit (1991), later het Instituut Nederlandse Kwaliteit, veranderde de situatie en kwam er daadwerkelijk vooruitgang in de ontwikkeling. De stuurgroep, onder voorzitterschap van Fondse Driessen, had ervoor gekozen om het EFQM-model als uitgangspunt voor het kwaliteitsmanagement in Nederland te hanteren (Nabitz & Balk, 2000). In grote lijnen kan men zeggen dat het in Nederland gelukt is om constructief met de EFQM samen te werken, de principes van het EFQM-model als kader te hanteren en vervolgens aanpassingen conform de specifieke nationale situatie voor te nemen.

§ 3.4 De uitgangspunten van het model

Binnen de Nederlandse INK-variant is een slag gemaakt om het model “politiespecifiek” te maken. Het model onderscheidt negen belangrijke aandachtsvelden in een organisatie (zie figuur: Het INK-model, blz 12). De aandachtsvelden leiderschap, management van medewerkers, beleid & strategie, middelenmanagement en management van processen hebben betrekking op de organisatie. Daarentegen zijn de elementen medewerkers, klanten & leveranciers en maatschappij van invloed op de resultaten van de organisatie. Het model dient van links naar rechts gelezen te worden. Organisaties willen met het oog op hun bestaansrecht en continuïteit goede resultaten behalen.

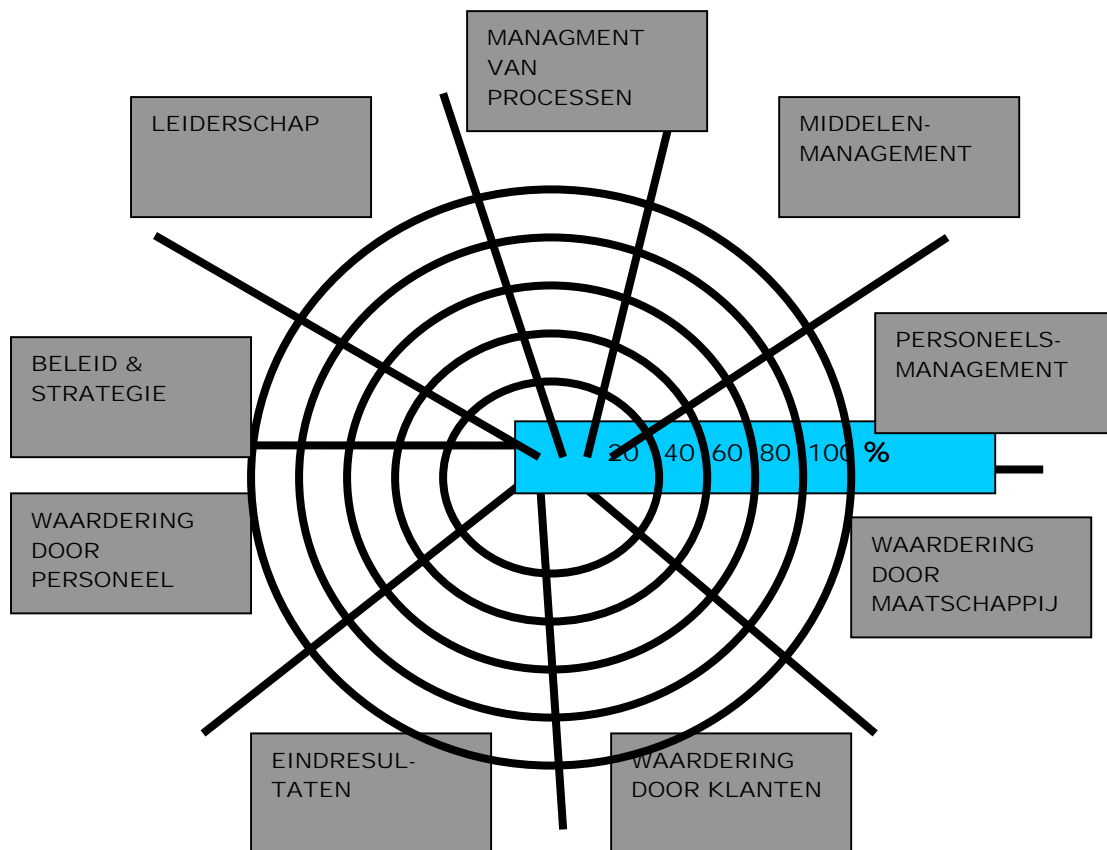


Figuur: Het IINK-managementmodel

Deze resultaten zijn afhankelijk van de waardering door de klanten (afnemers) en de maatschappij, maar ook afhankelijk van de waardering door de medewerkers. Deze waarderingen zijn afhankelijk van de wijze waarop de organisatie haar primaire en ondersteunende processen vervult. Het beleid, de strategie, het management van medewerkers en het management van middelen vormen de basis voor het besturen, beheren en uitvoeren van de processen. Uiteindelijk worden alle aandachtsgebieden beïnvloed door het leiderschap. Hierdoor is er sprake van een bepaalde samenhang tussen de verschillende aandachtsgebieden (Project Kwaliteitszorgsystemen, 1996 blz. 13).

§ 3.5 De ontwikkelingsfasen van een organisatie

Het INK-model onderscheidt daarnaast vijf ontwikkelingsfasen voor organisaties (Molenkamp & Geeratz, 1999, blz 5). Deze fasen kunnen geïllustreerd worden aan de hand van het spinnenwebmodel (zie figuur: Het spinnenweb van een organisatie, blz 13). Er worden vanuit het centrum naar de periferie vijf fasen doorlopen.



Figuur: Het spinnenweb van een organisatie

De eerste fase is de activiteitengeoriënteerde fase. In deze fase staat het goed uitvoeren van de taak centraal. Er is nauwelijks sprake van kwaliteitsbeleid; wat er gedaan wordt, gebeurt ad hoc op een klein aantal aandachtsgebieden of aspecten daarvan. Het kwaliteitsbeleid is niet formeel vastgelegd. Onduidelijk is wie er precies verantwoordelijk is. Evaluatie is niet systematisch en belanghebbenden worden er zijdelings bij betrokken.

De tweede fase is de procesgeoriënteerde fase, waarin het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal staan. Het belang van kwaliteitsbeleid wordt ingezien en belanghebbenden worden actief ingeschakeld. Het kwaliteitsbeleid is formeel vastgesteld voor de aspecten waarop het betrekking heeft. De organisatie van het beleid is bepaald en daarbij is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van het kwaliteitsbeleid. Er worden verbeterprojecten op enkele aandachtsgebieden uitgevoerd, die geëvalueerd worden op effecten en resultaten.

De derde fase is de systeemgeoriënteerde fase. In deze fase richten de organisaties zich op de totale organisatie, inclusief de ondersteunende processen en de beheersing daarvan. De beheersing van processen staat in het teken van de interne en externe klantgerichtheid. In de derde fase heeft het kwaliteitsbeleid betrekking op de meeste aandachtsgebieden van het model. De totstandkoming van het beleid gebeurt systematisch en alle belanghebbenden worden erbij betrokken. De formele status van het beleid is helder: voor de meeste aandachtsgebieden is vastgelegd wie verantwoordelijk is en welke taken en bevoegdheden men heeft ten aanzien van de uitvoering van het beleid. Geleidelijk wordt het kwaliteitsbeleid opgenomen in de dagelijkse werkzaamheden en werkprocessen. Van tijd tot tijd worden de uitkomsten en effecten van het kwaliteitsbeleid beoordeeld. De evaluatieresultaten worden vastgelegd en gebruikt.

De vierde fase is de ketengeoriënteerde fase. Bij deze fase maken organisaties, voor de beheersing van de totale organisatie, maximaal gebruik van de kennis en de capaciteiten van de diverse opdrachtgevers als klanten. Het beleid komt systematisch tot stand met medewerking van alle betrokkenen. Het beleid en de organisatie van de uitvoering zijn formeel vastgelegd. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn duidelijk vastgelegd. De uitvoering geschiedt zoveel mogelijk volgens de opzet. Het kwaliteitsbeleid is in belangrijke mate geïntegreerd in de werkprocessen en wordt systematisch en periodiek geëvalueerd op uitkomsten en effecten, die worden teruggekoppeld naar de betrokkenen.

De vijfde fase tenslotte is de totale zorg voor kwaliteit. Dit is de hoogst bereikbare fase en min of meer het einddoel (Project Kwaliteitszorgsysteem, 1996, pp 13-14). Deze fase wordt door Hardjono (Hardjono, 1999, blz. 28) aangeduid met `maatschappijgerichtheid`. In het vijfde en laatste stadium is het kwaliteitsbeleid van toepassing op alle aandachtsgebieden. Het vertoont een sterke samenhang. De totstandkoming van het beleid is gestructureerd. Belanghebbenden zowel binnen als buiten de organisatie worden daarbij betrokken. De status ervan is voor alle betrokkenen helder en door hen aanvaard.

De noodzaak tot verbeteren kan blijken uit de vergelijking van de doelstellingen met prestaties. Daarom verbindt het blok leren en verbeteren de resultaatgebieden met de organisatie gebieden. Door te blijven leren van feitelijke resultaten en kritisch de prestatie te blijven analyseren, kan de totale prestatie van de organisatie steeds worden verbeterd. Dit is een incrementeel proces dat uiteindelijk leidt tot leerprocessen, dus stapsgewijs wordt er vooruitgang geboekt. Een organisatie kan fase vijf bereiken door systematisch te werken aan kwaliteitsverbetering. De motor achter dit hele proces is het structureel toepassen van het Plan-Do-Check-Actcyclus (zie paragraaf 3.6).

§ 3.6 De regelkring voor continue verbeteren

Voortdurend verbeteren is nodig om de continuïteit van de organisatie veilig te stellen. In het INK-model is het verbetermechanisme gebaseerd op de PDCA-cirkel (Deming, 1982). Deze kwaliteitsdenker heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan het herstel van de Japanse economie na de Tweede Wereldoorlog. Het PDCA-principe kan door iedereen in de organisatie van topmanagement tot op de werkvloer gebruikt worden om verbeteringen op te sporen en door te voeren.

De PDCA-cirkel bestaat uit vier onderdelen:

Plan : plannen van activiteiten en het stellen van doelen

Do : uitvoeren van de geplande activiteiten

Check : nagaan in hoeverre de afgesproken doelen zijn gerealiseerd

Act : analyse van afwijkingen en aanpassen van het proces

Het succes van een organisatie wordt bepaald door de mate waarin het management erin slaagt deze PDCA-cirkel als een automatisme in alle lagen van de organisatie toe te passen en de organisatiecultuur daarop af te stemmen.

§ 3.7 INK-managementmodel leidt tot verbeteracties en vernieuwing

Het gebruik van het INK-managementmodel als besturingsmodel maakt het mogelijk om te sturen op processen en prestaties. Nadat een organisatie zich een beeld heeft gevormd van haar visie, de succesbepalende factoren en bijbehorende prestatie-indicatoren, kunnen de doelwaarden op de organisatie- en resultaatgebieden worden geformuleerd. Het niet halen van de doelwaarden kan aanleiding geven tot het ondernemen van verbeteracties.

Wanneer de zwakke punten van de organisatie zijn vastgesteld en de mogelijke verbeterpunten zijn bepaald, moet de keuze worden gemaakt welke verbeteracties het meest bijdragen aan succesbepalende factoren, zodat hier prioriteit aan kan worden gegeven. Wanneer de verbeteracties zijn gerangschikt op prioriteit, kan vervolgens naar verbanden tussen vertrekpunten worden gezocht, omdat verbeterpunten vaak niet op zichzelf staan.

Verbeteren betreft alle acties die binnen de bestaande organisatiestructuur kunnen worden uitgevoerd. Vernieuwing daarentegen kan zeer ingrijpende wijzigingen van de structuur en cultuur omvatten. Elke organisatie die naar een hogere ontwikkelfase wil doorgroeien, zal ermee te maken krijgen. Dit geldt voor elke fase, maar zeker voor de overgang van procesgericht naar systeemgericht werken. Het vernieuwingsproces heeft ingrijpende gevolgen voor de gehele organisatie en iedereen die er werkt. Het afbreukrisico is groot, omdat veel op het spel staat en persoonlijke belangen in het geding zijn. Alvorens wordt begonnen aan een vernieuwingstraject is het van belang zorgvuldig te onderzoeken wat de verhouding is tussen verandernoodzaak, veranderbereidheid en verandervermogen.

Ahaus en Diepman constateerden dat kwaliteitsmanagement voorheen alleen verbeteren was en momenteel ook vernieuwen en ontwikkelen inhoudt. Kwaliteitsmanagement wordt daarmee verbetermanagement. De duidelijke koppeling met missie, visie en strategie voegt hieraan toe dat verbetermanagement ook kan worden gezien als een vorm van integraal management (Ahaus en Diepman, 1998).

Bij het continu verbeteren gaat het om het inrichten van een proces gebaseerd op de Deming cirkel ofwel de Plan-Do-Check-Act cyclus. Verbeteren begint met een zorgvuldige planning van activiteiten die ondernomen moeten worden (Plan). Vervolgens moeten de activiteiten uitgevoerd worden (Do). De uitgevoerde activiteiten kunnen daarna geëvalueerd worden (Check). Het gaat hierbij om het meten van de behaalde resultaten.

Wanneer resultaten niet behaald zijn, zal bijstelling van de activiteiten plaats moeten vinden (Act). Hiermee is de cirkel rond en begint het verhaal opnieuw. Iedere organisatie moet volgens dit principe werken om de doelstellingen te kunnen realiseren en de kwaliteit van de dienstverlening en uitvoering op een gestructureerde wijze te kunnen verhogen.

Samenvatting:

Op 14 september 1988 werd in Chateau Val Duchesse in Brussel een intentieverklaring voor de oprichting van de European Foundation for Quality Management (EFQM) getekend. Met het oprichten van de Stuurgroep Nederlandse Kwaliteit (1991), later het Instituut Nederlandse Kwaliteit, onder voorzitterschap van Fons Driessen, is ervoor gekozen om het EFQM-model als uitgangspunt voor het kwaliteitsmanagement in Nederland te hanteren. Het model onderscheidt negen belangrijke aandachtsvelden in een organisatie. De aandachtsvelden leiderschap, management van medewerkers, beleid & strategie, middelenmanagement en management van processen hebben betrekking op de organisatie. Daarentegen zijn de elementen medewerkers, klanten & leveranciers en maatschappij van invloed op de resultaten van de organisatie. De niveaus van structurele kwaliteitszorg zijn in verschillende fases opgedeeld. De fases zijn; fase 1 activiteitgeoriënteerd: het achteraf oplossen van problemen. Fase 2; procesgeoriënteerde fase. Het belang van kwaliteitsbeleid wordt ingezien. Fase 3 systeemfase; kwaliteitsbeleid is opgenomen in de reguliere werkzaamheden: fase 4 ketenfase. Er wordt maximaal gebruik gemaakt van zowel opdrachtgevers als klanten. Fase 5 excellentiefase; kwaliteitsbeleid is op alle aandachtsgebieden ingebed. In het INK-model is het verbetermechanisme gebaseerd op de Plan Do Check en Act principe (PDCA-cirkel) van (Deming1982).

H4. | New Public Management

§ 4.1 Inleiding

Om de afstand tussen burger en overheid te verbeteren besloot het kabinet Kok in 1994 in het regeerakkoord onder meer opgenomen dat de overheid haar werk zo dicht mogelijk bij de burger moet doen “marktwerking en concurrentie tussen aanbieders kunnen daarbij helpen.” Daarmee introduceerde de Nederlandse regering ingrijpende wijzigingen in het management van de overheid. De genoemde wijzigingen sluiten aan op de trend die sinds begin tachtiger jaren in met name de Verenigde Staten en Groot-Brittannië is ingezet en word aangeduid met New Public Management.

Niet alleen de organisatie, maar ook het management bij de overheid hebben in de jaren tachtig wijzigingen doorgevoerd. De wijziging is zo ingrijpend dat men over een nieuwe vorm van management kan spreken, namelijk; New Public Management. Er wordt immers voortgebouwd op de bedrijfskundige traditie die ook de science of administration voortbrachten die altijd al van het motto” run government like a business” uitging (Rosenthal et al 1996, p.201- 202).

§ 4.2 New Public Management in historisch perspectief

Vanaf de jaren zeventig vonden een groot aantal administratieve hervormingen plaats in West-Europa. De diverse hervormingen hadden overeenkomstige karakteristieken. Zij hielden allemaal min of meer managementhervormingen in. De trend van New Public Management is niet alleen aanwezig in de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en andere West-Europese landen, maar ook aan de andere kant van de wereld. Het trendrapport administratieve hervormingen van de OECD, 1990/1993 bevestigt dat er een ontwikkeling gaande is met technieken van public management, adoptie van business management technieken, grotere service en klantoriëntatie, de introductie van marktmechanismen en concurrentie in de publieke sector.

Er zijn diverse redenen waarom er in de jaren tachtig en negentig op grote schaal administratieve hervormingen zich hebben voortgedaan in Europa. De meest overduidelijke is de behoefte voor financieel-economische hervormingen. De economische recessie na de oliecrisis van de jaren zeventig resulteerde in een grote teruggang van publieke budgetten en de Westerse “*welfare state*” was te duur. De noodzaak voor hervormingen in de publieke sectoren waren dus onvermijdelijk (Kickert, 2003).

§ 4.3 Ontwikkelingen in Nederland

De economische depressie van de jaren zeventig en de steeds groeiende tekorten op de rijksbegroting hebben ook in Nederland geleid tot het politieke besef dat het hoog nodig was de publieke sector te reduceren en de private markteconomie te stimuleren. Privatisering werd in de eerste twee centrumrechtse kabinetten Lubbers (1982-1989) beschouwd als een belangrijk instrument om de financiële en personele omvang van de overheid te verkleinen en de marktsector te versterken. Het omzetten van publieke taken naar private marktsector was bedoeld de markt te stimuleren en ging uit van de economische assumptie dat marktwerking tot hogere efficiency zou leiden. Uit de verkoop van staatseigendommen zou de overheid inkomsten kunnen onttrekken. Diverse rijksdepartementen werden in die periode doorgelicht op mogelijke privatiseringen. In de navolgende kabinetsperioden is dit beleid verder voortgezet(Kickert, 1998).

Overigens moet men zich van bewust zijn dat een typisch kenmerk van de Nederlandse Rijksoverheid is dat alle ministeries eigen verantwoordelijkheid dragen voor hun management en organisatie. Reorganisatie van de Rijksdienst was in Nederland geen

verantwoordelijkheid van een centrale instantie, zoals in Groot-Brittannië wel het geval was. Zoals het zich wel vaker voordoet bij trends die in de mode zijn, heerst er de nodige spraakverwarring rond de toverwoorden verzelfstandigen / privatiseren. Zo werd in het begin jaren tachtig de term verzelfstandiging beschouwd als een van de mogelijke vormen van privatisering, terwijl sedert begin negentig privatisering beschouwd werd als een vorm van verzelfstandigen (Kickert, 1998).

Klantgerichtheid en competitie zijn de basiselementen waarop kwaliteitshandvesten zijn gebaseerd. Deze basiselementen zijn ontleend aan economische theorieën. Het al of niet gebruiken van kwaliteitshandvesten vindt zijn grondslag in politieke motieven. Ook in Nederland kan worden gesproken over politieke motieven om te komen tot invoering van kwaliteitshandvesten. Het rapport van de vierde externe commissie staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing' de commissie Wiegel, bevat de aanbeveling om de mogelijkheid van invoering van het in het Verenigd Koninkrijk toegepaste 'Citizen's Charter' in Nederland te onderzoeken. Het advies wat uit het onderzoek naar vormen kwam, was dat "de overheid haar werk zo dicht mogelijk bij de burgers moet doen, gericht op goede, praktische dienstverlening, waarbij het voorkomen van fouten beter is dan het herstellen ervan. Marktwerking en concurrentie tussen aanbieders van diensten en het afrekenen ervan op resultaat kunnen daarbij helpen. De positie van burgers tegenover overheidsinstellingen moet, op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht, worden versterkt" (Staatscourant, 1994). Er was duidelijk gekozen voor een middenweg en geen definitief kwaliteitshandvest, met het oog op eventuele juridische consequenties.

§ 4.4 Karakterisering van New Public Management

Vanaf het begin van de tachtiger jaren vinden er veranderingen plaats binnen het management en organisatie van de publieke dienstverlening. In de afgelopen jaren is er bijvoorbeeld sprake geweest van een toegenomen belang van economische factoren en overwegingen in de beoordeling van het openbaar bestuur. Deze veranderingen worden aangeduid met de term New Public Management, kortweg NPM. NPM is tot enkele jaren terug niet echt onderzocht. Het belang van NPM werd langzaam maar zeker onderkend. Ferlie, Pettigrew, Ashburner en Fitzgerald hebben naar het fenomeen NPM onderzoek verricht, met name in de gezondheidssector in Groot-Brittannië. Zij kwamen overigens tot de conclusie, dat de ontwikkelingen op het gebied van NPM zich niet uitsluitend tot Groot-Brittannië beperkten. Bij het voornoemde onderzoek ontwikkelden zij (Ferlie et al., 1996) een ideaal typische beschrijving van NPM op basis van waargenomen ontwikkelingen binnen de Britse publieke sector. Een aantal van deze veranderingen zijn ook binnen de Nederlandse publieke dienstverlening waarneembaar. Voor Groot-Brittannië wordt genoemd (Ferlie et al. 1996, p. 2-10):

- Uitstoot aan banen binnen de publieke sector, met name in de genationaliseerde industrie als gevolg van privatisering.
- Voorzover overeind gebleven, hebben de sociale beleidsfuncties bij de overheid een verandering ondergaan richting management en marketing.
- Een toenemende aandacht voor efficiency en effectiviteit, principes als 'waar voor je geld', prestaties met bijbehorende indicatoren etc.
- Een cultuurverandering binnen het management. Het gaat niet meer uitsluitend om het managen van handhaving, maar veel meer om veranderingsmanagement. Deze waarnemingen hebben niet tot een eenduidige definiëring van NPM kunnen leiden. Ferlie et al. stellen dan ook:

"There is no clear or agreed definition of what the new public management actually is and not only is there a controversy about what it is, or what it is in the process of becoming, but also what it ought to be" (Ferlie et al, 1996, p- 10).

NPM kan worden beschreven als het binnen de publieke sector introduceren en gebruik maken van (management) instrumenten die in de private sector gebruikt worden. Vanuit het principe 'run government like a business', wordt bij het management van de overheid meer de nadruk gelegd op zaken als:

- *Publiek ondernemerschap*: waarmee het belang van eigen initiatief tot uitdrukking wordt gebracht. Vernieuwing en innovatie is het motto;
- *Resultaatgerichtheid*: niet de inzet van mensen en middelen moet centraal staan, maar de producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen (output en outcomes);
- *Bedrijfsmatig werken*: naast het resultaat is ook doelmatigheid van belang. Kennis van de kosten die tot het resultaat leiden en daarmee zien te komen tot een meer efficiënte aanpak;
- *Competitie en concurrentie*: door de invoering van competitie- en concurrentie-elementen doorbreken van het monopolistische karakter van overheidsdienstverlening. Voorzover dergelijke principes niet kunnen worden doorgevoerd, is het mogelijk om met de inzet van kwaliteitsinstrumenten te komen tot verbetering van de dienstverlening;
- *Klantgerichtheid*: de burger wordt beschouwd als klant. De behoefte van de klant moet centraal staan. De organisatie van de overheid is op veel plaatsen nog functioneel ingericht; een burger moet daardoor voor zijn goederen of diensten op verschillende plaatsen zijn. Een meer omgevingsgerichte oriëntatie, vereist een andere organisatie van de dienstverlening (Kickert, 2003).

§ 4.5 Principes van het Citizen's Charter

Volgens het New Public Management denken moet de overheid meer bedrijfsmatig gemanaged worden. Verder moeten de diensten meer klantgerichtheid en markt-achtige concurrentie vertonen. De roep in de Verenigde Staten om "entrepreneurial government" in navolging van Osborne en Gaebler (Osborne en Gaebler, 1992) en Al Gore's "National Performance Review" is een voorbeeld van deze management trend. De trend is nog duidelijker in Groot-Brittannië waar een officieel overheidsdocument over Citizen's charter" een perfecte illustratie is van respectievelijk bedrijfsmatig management, van klantgerichtheid en van markt concurrentie. De rol van het publiek komt tot stand door vanuit de betreffende overheidsorganisatie invulling te geven aan de volgende 6 principes (Kickert, 1998, p.14):

1. *Standards of services*: vaststelling, monitoring en publicatie van heldere servicestandaards, welke een gebruiker van de dienst in redelijkheid mag verwachten.
2. *Choice and consultation the costumers* : de gebruikers van de diensten moeten, daar waar mogelijk, kunnen kiezen van welke aanbieder zij een bepaalde overheidsdienst afnemen. Bovendien moet systematisch naar hun mening over de verleende diensten worden gevraagd.
3. *Information and openness - Volledig* actuele en voor ieder heldere informatie over hoe de dienstverlening verloopt, wat de kosten zijn, wat de servicegraad is en wie als verantwoordelijke kan worden aangesproken.
4. *Courtesy and helpfulness* : een beleefde en dienstverlenende houding.
5. *Putting things right*: Verontschuldiging en verklaring voor gemaakte fouten en snel corrigeren. Een eenvoudige klachtenprocedure.
6. *Value for money*: efficiënte en economische dienstverlening binnen de door de staat beschikbaar gestelde middelen.

In Groot-Brittannië hebben bij het openbaar bestuur inmiddels ettelijke duizenden charters het levenslicht mogen aanschouwen. Niet in de laatste plaats is dat het gevolg van het feit dat het hebben van een Citizen's Charter verplicht is gesteld door de Britse regering. Een speciale Charter Unit, gestationeerd in het Britse Cabinet Office, helpt bij het breed verspreiden van 'best practice' en rapporteert over vorderingen. Daarnaast worden er ook zogenaamde charter marks uitgereikt aan de organisaties die met het charter aan bepaalde bijzondere kwaliteitseisen voldoen. In 1995 kende Groot-Brittannië 417 zogenaamde 'chartermark holders', die aan die bijzondere eisen voldeden.

§ 4.6 Het handvest in breder kwaliteitsperspectief

Een goede kwaliteit van de dienstverlening wordt (internationaal) als één van de sleutels gezien tot de verbetering van de relatie tussen bestuur en bestuurden. Customer Service Is Our Reason for Being, aldus The Michigan Department of Commerce in de Verenigde Staten (Osborne en Gaebler, 1993, p.17). The Michigan Department is een van de vele voorbeelden van publieke organisatie waarbij de kwaliteit van de dienstverlening centraal is komen te staan. Onder NPM bestaat aandacht voor het expliciteren van prestaties en het verbeteren van de publieke dienstverlening. Uit de modellen van Ferlie valt waar te nemen, dat het NPM eerst een periode kent van interne, op efficiency gerichte reorganisaties en dat daarna meer de aandacht wordt verlegd naar de externe oriëntatie van overheidsorganisaties (Ferlie et al.1996). Dit uit zich op twee manieren. Ten eerste gaat het om een betere organisatie van het proces van dienstverlening. Ten tweede is er sprake van een grotere participatie van burgers en klanten in kwaliteitsprocessen. Kwaliteitsontwikkeling wordt gezien als een interactief proces tussen burger (klant) en dienstverlenende organisatie. Ook is er meer aandacht voor de systematische terugkoppeling van de ervaringen en behoeften van burgers (Bekkers et al, 1998).

De grotere mate van participatie van burgers in kwaliteitsprocessen is cruciaal. Osborne en Gaebler spreken over managing for performance (Osborne en Gaebler, 1992, p.159). Zij stellen dat een toenemend aantal overheidsorganisaties daarvoor Total Quality Management (TQM) inzetten, een managementfilosofie ontwikkeld door W.E. Deming. In deze filosofie zijn de klanten de belangrijkste mensen voor een organisatie, daarna degenen die rechtstreeks de klant van dienst zijn. Management is ervoor om te zorgen dat degenen die de klant van dienst zijn, daartoe in staat worden gesteld. De inrichting van de organisatie wordt afgestemd op de omgeving, de wensen van de klant.

Deming is een van de vele kwaliteitsdenkers. Muntinga (1996) maakt in het onderzoek 'Kwaliteit door kwetsbaarheid' naast Deming gewag van Juran, Crosby en Imai als de belangrijkste denkers binnen kwaliteitszorg. Ieder van hen benadert kwaliteitszorg vanuit de eigen achtergrond, respectievelijk vertegenwoordigt een bepaalde stroming binnen kwaliteitszorg. Vanuit kwaliteitszorg zijn in de loop der jaren diverse kwaliteitsinstrumenten tot ontwikkeling gekomen, waarvan het kwaliteitshandvest er een is. Het aantal projecten gericht op verbetering van processen binnen de overheid en semi-overheid is bijzonder groot (Binnenlandse Zaken, 1995). Daarin is een onderscheid gemaakt naar de gerichtheid van de benadering zowel in termen van intern als externe gerichtheid van een organisatie als in termen van functionaliteit. Bij de analysegerichtheid is de kwaliteitsbenadering bedoeld om informatie over de eigen organisatie (primair intern gericht) of uit de omgeving van die organisatie (primair extern gericht) te verzamelen en die informatie als uitgangspunt te nemen voor kwaliteitsverbetering. De outputgerichte benadering heeft als doel processen te verbeteren, waardoor de kwaliteit van de producten of diensten die de organisatie voortbrengt wordt gegarandeerd. Bij de interne gerichtheid is dat een kwaliteitsinstrument waarmee de organisatie voor zichzelf garanties heeft over de wijze van totstandkoming van een product of dienst. Terwijl het er bij de externe gerichtheid juist om gaat de klant te mobiliseren, in staat te stellen de organisatie aan haar afspraken te houden (zie figuur: Kwaliteitsbenaderingen bij de overheid, blz 20).

	Primair intern gericht	Primair extern gericht
Analyse gericht	Evaluatiemodel Nederlandse kwaliteitsprijs	Klantenonderzoek
Output gericht	NEN-ISO-9000	Kwaliteitshandvesten

Figuur: Kwaliteitsbenaderingen bij de overheid (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995)

Evaluatiemodel Nederlandse kwaliteitsprijs (Noordhoek, 1996). Het model Nederlandse Kwaliteit is vooral een analysemodel (ook wel het INK-managementmodel genoemd) en is verder ook geschikt om een soort alomvattende foto te maken van de organisatie. Daarbij wordt die foto vervolgens in een ontwikkelmodel geplaatst waardoor de organisatie kan meten in hoeverre ze al op weg is naar integrale kwaliteit ('Total Quality Management'). Van het maken van deze foto gaat tegelijk een stimulans uit om de volgende stappen op weg naar integrale kwaliteit te zetten. Het model vormt een kader waarbinnen besluiten kunnen worden genomen over specifieke acties en de timing ervan. Dit model leent zich goed voor een '0-meting' van de organisatie en geeft dus een beeld waar de organisatie staat.

Door de invoering van een nieuwe vorm van management zijn organisaties genoodzaakt kennisintensiever te worden (Starbuck, 1992). Deze veranderingen brengen een andere kijk op organisaties met zich mee, daarom wordt leren in organisaties steeds belangrijker. Termen als *Organisation learning* en *Learning organisation* komen dan ook veelvuldig voor in de organisatieliteratuur. Het volgende hoofdstuk zal ingaan op het begrip leren.

Samenvatting:

Om de afstand tussen de burger en de overheid te verkleinen had het toenmalige kabinet Kok 1994 in het regeerakkoord, meer marktwerking en concurrentie van overheidsdiensten opgenomen. De genoemde wijzigingen sluiten aan op de trend die sinds begin tachtiger jaren in met name de VS en Groot Brittanie is ingezet en wordt aangeduid met New Public Management. Klantgerichtheid en competitie zijn basiselementen waarop kwaliteitshandvesten zijn gebaseerd. Deze basiselementen zijn ontleend aan economische theorieën. De overweging om gebruik te maken van kwaliteitshandvesten vindt zijn grondslag in politieke motieven. De positie van burgers in Nederland tegenover overheidsinstellingen moest, op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht, worden versterkt (staatscourant, 1994). Een goede kwaliteit van de dienstverlening wordt als randvoorwaarden gezien in de verbetering van de relatie tussen bestuur en bestuurden. Het model Nederlandse Kwaliteit is vooral een analysemodel(ook wel het INK-managmentmodel genoemd) en is geschikt om een soort alomvattende foto te maken van de organisatie. Dit model leent zich ook goed voor een '0-meting' van de organisatie en geeft dus een beeld waar de organisatie staat.

H5. | Leren in en door organisaties

§ 5.1 Inleiding

Het feit dat organisaties en met name de overheid leren en goed presteren neemt de laatste jaren toe. Overheidsorganisaties en andere maatschappelijke organisaties staan onder druk, om de met hen ter beschikking staande personen en middelen zo goed mogelijk te functioneren. Door het leervermogen van organisaties te stimuleren/ vergroten kan mogelijk een bijdrage worden geleverd om deze groeiende druk op organisaties te weerstaan en de overheidsorganisaties daadwerkelijk te verbeteren.

Veranderen en leren zijn begrippen die nauw met elkaar verwant zijn. Om te veranderen moeten mensen zich nieuwe kennis, houdingen en vaardigheden eigen maken en oude afleren. Dit geldt voor individuen, maar ook voor organisatie: zolang individuen niet leren is er geen sprake van leren van de organisatie. Omgekeerd, als individuen leren, houdt dat niet in dat ook de organisatie leert. Individueel leren is noodzakelijk doch niet voldoende.

Individueel leren is nodig om organisaties te laten leren. Leren in organisaties kan alleen geschieden door individuele leerervaringen. Organisaties zijn geen levende systemen en kunnen als zodanig ook niet leren. Zij kunnen organisationeel leren stimuleren door het scheppen van de juiste leerervaringen. Niet alleen individuen moeten zich door leren kunnen verrijken. Het moet ook gevolgen hebben voor het samenwerken met andere leden van de organisatie, m.a.w de organisatie moet ook leren. Bomers beschrijft een lerende organisatie als een organisatie die als bewust beleid voert haar lerend vermogen op alle niveaus en op continue basis te vergroten ter optimalisering van haar effectiviteit (Bomers, 1989).

§ 5.2 Individueel leren

Individuele kennis is de kennis die elk individu in de organisatie heeft en ontwikkelt. Individen in een organisatie leren bewust dan wel onbewust, gecoördineerd of ongecoördineerd, met of zonder het gewenste resultaat. Hoewel een individu kennis heeft en ontwikkelt op verschillende terreinen wordt met individuele kennis de kennis bedoeld welke relevant is voor de organisatie. Individueel leren is de basis voor organisationeel leren. (Maira & Scott Morgan, 1996).

§ 5.3 Niveaus van organisationeel leren: single- en double-loop learning

Het opbouwen van kennis kan alleen individueel en in groepen gebeuren, dit omdat impliciete, intuïtieve kennis slechts door intensieve samenwerking en uitwisseling gedeeld kan worden (Watkins and Marsick, 1993).

Gebaseerd op onderzoek naar gedragsverandering van mensen in organisaties kan er onderscheid gemaakt worden tussen leren met enkele en dubbele terugkoppeling, m.a.w single en double-loop learning (Argyris & Schon 1978). Beide vormen van leren hebben te maken met de wijze waarop mensen, al dan niet in organisaties, omgaan met problemen en er oplossingen voor proberen te vinden. Organisation learning wordt gezien als het leren van individuen en groepen in de organisatie (Schein, 1999) en het is gericht op het aanpassen en/of vernieuwen van de organisatorische kennis. Argyris & Schon stelden de vraag “ What is an organisation that it may learn? (Argyris & Schon,1978).

Single-loop learning in organisaties is primair gericht op de kwaliteit en effectiviteit van de operationele processen. Het richt zich op de vraag op welke wijze men de bestaande doelen het beste kan realiseren en hoe men de prestatie van de organisatie binnen de bestaande normen kan verbeteren. Binnen een organisatie is effectiviteit de succesvolle uitkomst van

single-loop learning. Individuen reageren op fouten door hun strategieën en veronderstellingen binnen de (bestaande) constante organisationele normen bij te stellen. Single-loop learning kan worden gezien als het verband leggen tussen een fout en de oplosmethode. Met behulp van de oplosmethode wordt de fout gecorrigeerd, maar er wordt geen aandacht besteed aan de vraag waarom de fout is ontstaan. Er is sprake van kennisverwerving die nodig is voor het oplossen van specifieke problemen die gebaseerd zijn op bestaande veronderstellingen. Het denkkader waarbinnen de strategie en tactiek van het oplossen van het probleem vallen wordt dus niet gewijzigd. In de literatuur wordt dit ook wel instrumenteel leren genoemd. Single-loop learning kan leiden tot verbeteringen in organisaties.

Bij double-loop learning is er sprake van een verandering in de manier waarop men probleemsituaties oplost. Men vraagt zich af waarom een probleem ontstaan is, corrigeert de fout, maar probeert ook te voorkomen dat het probleem zich nogmaals voordoet. Er is dus geen sprake van een vaste oplosmethode. Er worden nieuwe premissen (bijvoorbeeld paradigma, schema's, mentale modellen of zienswijze) opgesteld die de organisatie in staat stellen het probleem op te lossen (Nonaka & Takeuchi, 1995). Double-loop learning zorgt voor vernieuwing in organisaties. Argyris en Schon zien het leerproces verbonden aan de activiteiten van individuen. Dit leerproces resulteert in een voor individuen hanteerbare theorie. Individuen vertegenwoordigen de organisatie, en als gevolg geschiedt organisationeel leren (Argyris en Schon, 1978).

§ 5.4 Learning & unlearning

Hedberg maakt onderscheid in unlearning en learning als belangrijke aspecten van organisationeel leren. Leren gaat over de ontwikkeling van nieuwe kennis op verschillende niveaus. Maar wanneer de organisatie verandert, al dan niet als gevolg van een veranderende omgeving moet de oude kennis, (regels procedures normen en waarden) die niet meer relevant of passend is "afgeleerd" worden. Pas dan kan nieuwe kennis zich volledig ontwikkelen. In het begin van het artikel "How organisations learn and unlearn" stelt Hedberg de volgende vraag: "Is it meaningful to think of organisations as having objectives, learning abilities and memories, or do organisations only learn and remember through their current members?" (Hedberg 1981).

In de literatuur over organisationeel leren komt deze vraag over het algemeen niet aan de orde. Organisaties worden niet als levende systemen beschouwd, hebben geen doelen en kunnen als gevolg dus ook niet zelf leren. Ze zijn afhankelijk van de individuen die de organisatie vormen. Theorieën over organisationeel leren zijn vaak gebaseerd op onderzoek op het gebied van individueel leren. Individueel leren is een belangrijke voorwaarde voor organisationeel leren. Organisaties zijn tenslotte geen levende wezens. Daarnaast, vertonen organisaties op het gebied van informatieverwerking vele overeenkomsten met het menselijk brein. Inzicht in het leren van individuen kan een meerwaarde opleveren voor het begrip van organisationeel leren (Hedberg, 1981). Hoewel organisationeel leren geschiedt door individuen, is het volgens Hedberg onjuist om te veronderstellen dat organisationeel leren niet meer is dan alle individuele leerervaringen. Er is sprake van een organisationeel cognitief systeem en een geheugen. Een organisatie ontwikkelt zich als gevolg van nieuwe inzichten, leiderschapsstijlen, nieuwe werknemers en bepaalde procedures, Gedragsregels, normen en waarden blijven staan in het organisationeel geheugen.

Het organisationele geheugen kan bestaan uit vaststaande procedures en het opslaan van informatie, gewoonten en sociale systemen welke het gedrag en het leren van organisatie kunnen beïnvloeden. Het organisationele geheugen kan het leren van individuen in organisaties beïnvloeden en heeft een belangrijke rol in het overbrengen van deze leerervaringen.

Hedberg plaatst verschillende kanttekeningen bij de interactie tussen individueel leren en organisationeel leren. Ten eerste kunnen organisaties minder weten dan de individuele werknemers. Leerervaringen moeten duidelijk gecommuniceerd worden door de individuele

werknemers. "Problems in communication, such as filtering, distortion, and insufficient channel capacity make normal for normal the whole to be less than the sum of the parts" (Hedberg, 1981). Het is belangrijk om inzicht te hebben in hoe organisaties het (individueel) leren beïnvloeden en hoe zij leerervaringen van individuen opslaan en verwerken.

§ 5.5 Organisationeel geheugen

Van der Bent maakt in een proefschrift een zinvol onderscheid tussen organisatiegeheugen en geheugendragers. Met organisatiegeheugen wordt het geheugen van de organisatie bedoeld in de letterlijke zin van het woord. Met geheugendragers worden structuren, systemen en procedures aangeduid waarin het voor een organisatie mogelijk is haar informatie op te slaan (Van der Bent, 1999 blz,18). Hierbij kan gedacht worden aan gegevens opslag via computers, maar ook aan een archief. In het artikel "organisational learning, affirming on oxymoran" waarin het organisatieproces verbonden wordt aan verschillende leervormen introduceert Weick drie concepten die inzicht geven in hoe organisaties omgaan met leren en kennis (Weick, 1996).

Ten eerste beschouwt hij cultuur als een complex en veel bediscussieert concept. Een voordeel dat het begrip cultuur heeft boven begrippen als organisaties of structuur is dat het gerelateerd is in specifieke, zichtbare producten van sociale systemen.

Ten tweede hanteert hij net als van den Broeck het concept van organisationele voorraden welke worden vastgelegd in nota's, beleidsstukken of andere opslag mogelijkheden (Broeck, 1996).

Ten slotte ziet hij de organisatie als een selfdesining system. Met behulp van structuren en systemen die de mogelijkheid bieden tot reflectie, zodat de organisatie zich kan aanpassen aan een veranderende omgeving, kan leren plaats vinden.

§ 5.6 Kennis is het product van leren

Addleson definieert kennis als 'the relative permanent record of the experience that underlies learning' (Addleson, 1995). Hieruit volgt dat kennis het product van leren is. Wanneer we leren, vergaren we kennis. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten kennis. In het volgende gaan wij in op twee soorten kennis: omgevingskennis en organisatie kennis.

Organisatiekennis

Onder organisatiekennis wordt kennis verstaan zoals regels, procedures, patenten, strategieën, technologieën, cultuur, normen en waarden die de organisatie aanwendt om te kunnen handelen (Huysman, 1998). Deze kennis is onafhankelijk van het individu en blijft dan ook in de organisatie wanneer het individu de organisatie verlaat. Wanneer individuele kennis gecommuniceerd wordt en vervolgens geobjectiveerd wordt is er sprake van organisatiekennis.

Wanneer kennis vastgelegd wordt kan het verspreid worden in de organisatie. Individuele werknemers moeten op de hoogte gebracht worden van deze kennis. Daarnaast moeten individuen deze kennis kunnen raadplegen om toe te kunnen toepassen in hun dagelijks handelen.

Omgevingskennis

Individen in een organisatie worden ook beïnvloed door hun omgeving (Huysman, 1998). Organisaties zijn immers geen gesloten systemen, zij worden voortdurend geconfronteerd met de resultaten van hun handelen door de omgeving. Zeker een organisatie als de politie die in dienst staat van de maatschappij (burgers).

Deze vorm van leren wordt ook wel feedbacklearning genoemd (Huysman 1996). Feedback kan beschreven worden als reacties van klanten, leveranciers, de maatschappij en andere stake holders. Bij de politieorganisatie moet men vooral denken aan de politiemonitor, daarbij gaat het om de waardering van de maatschappij. Kwalitatief goede dienstverlening is niet mogelijk zonder rekening te houden met de wensen en eisen van de afnemers. Huysman stelt dat individuen deze kennis zich eerst eigen moeten maken en dat deze kennis vervolgens geëxternaliseerd, geobjectiveerd en geïnternaliseerd moet worden voordat er sprake is van organisatieel leren. Kennis kan ook van externe partijen ingekocht worden. Organisaties kunnen bijvoorbeeld een consultant inhuren (Leavitt & March, 1988) een samenwerkingsverband instellen met andere organisaties (Dodgson, 1993), benchmarking of gebruik maken van externe kennisbronnen. Kennis wordt dan extern ontwikkeld, maar kan worden vastgelegd als organisatiekennis. Behalve omgevingskennis heeft ook de politiek bestuurlijke omgeving een belangrijke invloed op publieke organisaties.

5.7 Politiek-bestuurlijke omgeving

“Wat door velen wordt onderschat is het opereren in een door de politiek gedomineerde omgeving van wisselende prioriteiten, schuivende panelen, gedeelde en vaak onduidelijke verantwoordelijkheden en van formele en werkelijke machtsposities. Daarnaast de bijzondere spelregels, de rechtspositie van de ambtenaren, de bindende CAO's met vaak starre loongebouwen en de invloed van de medezeggenschap. Om tenslotte maar te zwijgen over de steeds toenemende eisen van burgers en de toenemende invloed van de pers.” (Heene, 2005, blz 16).

Publieke organisaties worden volgens het principe van het “primaat van de politiek” politiek aangestuurd. De politieke invloed is in publieke organisaties in de regel dominant. Recent onderzoek suggereert dat politici effectiviteit mogelijk anders definiëren en evalueren dan ambtenaren (Herman en Renz, 2004).

Wijzigingen in politieke dominante coalities, agenda's en prioriteiten kunnen tot gevolg hebben - dat de continuïteit van het beleid en van het functioneren van de publieke organisatie in vraag wordt gesteld, - dat de spelregels veranderen of - dat er beslissingen worden genomen en keuzes worden gemaakt die door de publieke organisatie lastig verenigbaar zijn met de (eerder) vooropgestelde doelstellingen en met de wijze waarop de organisatie tot het bereiken van deze doelstellingen werd uitgebouwd. Het gevolg hiervan is dat de beoogde doelstellingen of effecten hierdoor soms niet (meer) bereikt worden door de publieke organisatie, niet omdat zij zelf niet (meer) beantwoordt aan (eerder vastgelegde) effectiviteitsnormen, maar omdat de toetssteen voor de effectiviteit op een door de publieke organisatie oncontroleerbare wijze verandert.

§ 5.8 De lerende organisatie

Bij “organizational learning” wordt het proces bedoeld waarbij op grote schaal, door velen in een organisatie gebruik wordt gemaakt van informatie uit voorgaande gebeurtenissen, om zo beter op voorgaande situaties te reageren. Hiervoor is het vermogen (leercapaciteit) om informatie te zoeken, te analyseren, te integreren, op te slaan, te transformeren en toe te passen nodig (Wijnen, 1993). Een metafoor die hier goed bij aansluit is de organisatie opvatten als brains (Morgan, 1986). Deze metafoor is gestoeld op het bewustzijn van - samenwerkende mensen in- een organisatie van de dingen om hen heen. Mensen in een organisatie beschikken als het ware over een collectieve hersenfunctie, die hen in staat stelt van ervaring te leren. Hoe beter een organisatie er dus via het mobiliseren van de geestelijke en creatieve vermogens van haar mensen in slaagt een collectieve hersenfunctie te ontwikkelen, hoe groter haar vermogen om met succes met veranderingen om te kunnen gaan (Bomers, 1990).

Het begrip “lerende organisatie” berust op een metafoor (Drukker, 1991). Immers leren is menselijk gedrag. “Organizations do not learn, people learn” (Argyris & Schon 1978). De lerende organisatie is een metafoor voor verandering, vernieuwingszin en het nemen van risico's. Er zijn twee redenen waarom organisaties moeten leren (Argyris & Schon, 1978).

Ten eerste zijn organisaties in een voortdurende relatie met hun omgeving, deze omgeving is constant aan het veranderen. Het adequaat reageren op deze veranderingen vraagt "lerend vermogen". Als tweede reden noemen zij de complexe en de (in potentie) conflictueuze doelen en normen van organisaties. Nieuwe oplossingen scheppen weer nieuwe problemen. Dat betekent dat organisaties voortdurend eigen waarden en gedrag moeten reflecteren en bijsturen, kortom: organisaties moeten leren.

De basis betekenis van de lerende organisatie is (Senge,1992), een organisatie die continu haar vermogen om haar toekomst te creëren uitbreidt. Hij definieert een lerende organisatie als " een organisatie, waarin mensen constant hun capaciteiten vergroten om de resultaten te creëren die zij echt voor ogen hebben, waarin nieuwe expansieve gedragspatronen worden gekoesterd en waarin mensen voortdurend leren hoe zij gezamenlijk kunnen leren".Het leren te leren komt tevens naar voren in de omschrijving die Swieringa & Wierdsma geven met betrekking tot de lerende organisaties die niet alleen in staat zijn om te leren, maar ook om te leren leren (Swieringa & Wierdsma,1990).

Bomers definieert een lerende organisatie als "Een organisatie die als bewust beleid voert, haar lerend vermogen op alle niveaus en op continue basis te vergroten ter verbetering van haar effectiviteit, efficiency, flexibiliteit en creativiteit" (Bomers, 1989, p2).

Met bewust beleid doelt Bomers op een weloverwogen strategie die aan het beleid van een lerende organisatie ten grondslag ligt. De lerende organisatie dient geen doel op zich, maar het dient de effectiviteit van de organisatie te optimaliseren. Met alle niveaus verwijst Bomers naar het niveau van de individuele werknemer, het niveau van groepen en afdelingen en het niveau van de organisatie als geheel. Op continue basis wil zeggen dat het leren stelselmatig en bij voortduring plaats vindt.

5.9 Verschil tussen publiek en privaat

Kwalitatieve verschillen tussen private en publieke organisaties, hebben zoals empirisch is aangetoond (Parhigari en Gilbert, 2004) belangrijke gevolgen voor het vaststellen, het beoordelen en het verbeteren van de prestatie van beide sectoren. In de praktijk kunnen publieke organisaties wellicht onderdelen of activiteiten kennen die meer aanleunen tegen de kenmerken van ondernemingen.

De prestatie meten van een publieke organisatie is geen eenvoudige opgave. Prestatie verbeterende processen zijn ook niet altijd goed te vergelijken met gelijkaardige processen in private ondernemingen waar de druk van de markt vaak beslissingen zal opdringen of uitlokken. Niet alleen voor het vaststellen, evalueren en verbeteren van de effectiviteit van publieke organisaties kunnen een aantal duidelijke hindernissen worden aangeduid. Hetzelfde geldt voor de efficiëntie van publieke organisaties. De *externe factoren* enerzijds en *interne organisatorische factoren* anderzijds die het vaststellen, evalueren en verbeteren van de efficiëntie van publieke organisaties hinderen bespreken we nu verder (Buurma, 2001).

Belangrijke externe factoren zijn:

- de afwezigheid van externe marktdynamiek,
- het feit dat politieke omgevingsfactoren de kostenpositie van de publieke organisatie meebepalen,
- het wetgevend kader waarbinnen de publieke organisatie opereert en
- "het niet exclusief gebruiksrecht" dat publieke organisaties kenmerkt.

Interne factoren hebben betrekking op:

- de veelheid van bureaucratistische regels die binnen publieke organisaties heersen op basis van niet-efficiëntiegerichte rationaliteiten,
- de fragmentatie van taken en verantwoordelijkheden,

Een eerste omgevingsfactor betreft de *afwezigheid van marktdynamiek*. Een private onderneming heeft concurrenten, het marktmechanisme doet daar zijn werk.

Marktdynamieken leggen vast wat “efficiënt” is en drijft ondernemingen naar steeds hogere niveaus van efficiëntie. Publieke organisaties vervullen (als producenten van collectieve goederen en van “sociale waarde”) in de regel activiteiten waarvoor marktmechanismen ontbreken, onmogelijk zijn of niet wenselijk worden geacht. Zij opereren daardoor vaak als feitelijke monopolies. Door het ontbreken van concurrentie (waartegen NPM, zoals in hoofdstuk 4 werd betoogd, zich verzet) ontbreekt het ijkpunt, de benchmark inzake een optimaal efficiëntieniveau. Of een gegeven publieke organisatie wel of niet “efficiënt” is, wordt zonder een duidelijk en “onweerlegbaar criterium” moeilijk vast te stellen en te beoordelen en waar een benchmark ontbreekt, is het uiteraard moeilijk efficiëntie doelgericht te verbeteren (Ammons, 1992).

Een publieke organisatie heeft niet de bedoeling financieel gewin na te streven. Het succes van publieke organisaties laat zich niet adequaat meten door financiële prestaties en daaruit voortvloeiende elementen zoals dividenduitkering, maar door een “goede dienstverlening” waarvan de inhoudt en betekenis in zeer sterke mate wordt beïnvloed door de publieke opinie en door politici die in democratische ordening van de staat in een belangrijke mate worden gedreven door electorale motieven. *Politieke factoren* hebben dus een onmiskenbare invloed op de kostenpositie van een publieke organisatie.

Het *wetgevend kader* waarin publieke organisaties opereren, veroorzaakt onvermijdbare kostenverhogingen. De principes van behoorlijk bestuur zijn niet uitsluitend ontwikkeld in functie van het bevorderen van de efficiëntie van publieke organisaties, maar dienen ook andere doelstellingen en waarden. Het principe van de gelijkberechtiging en de met het principe samengaande procedurele belemmeringen (die waarborgen dat elke burger aanspraak kan maken op dezelfde rechten) kan het allocatief efficiënt produceren belemmeren. Het principe van de openbaarheid van bestuur en van de uitdrukkelijke motiveringsplicht kunnen publieke organisaties dwingen tot een supplementaire tijds- en middelenbesteding. Het legaliteitsbeginsel verplicht publieke organisaties en overheden rekening te houden met de hiërarchie der rechtsnormen en de verdeling van bevoegdheden in onze complexe federale staat. Gezien het continuïteitsbeginsel is de overheid er aan gehouden een openbare dienst in de tijd van zijn bestaan te verzekeren, welke gevolgen dit ook heeft voor de kostenpositie van de openbare dienst. Taken die van belang zijn voor het openbaar nut en algemeen welzijn van de bevolking (zoals bij een verkeersongeval een beroep doen op de politie, of bij grote evenementen gebruik maken van de diensten van de politie) moeten verzekerd worden ongeacht de aanwezigheid van “vraag” op een bepaald moment (Gianakis, 2002).

Bij de dienstverlening door publieke instanties is er vaak sprake van een niet exclusief gebruiksrecht. De relatie van de overheid met haar afnemers is meestal niet vrijwillig en evenmin vrijblijvend (noch in de ene, noch in de andere richting) en kan omwille van “efficiëntieoverwegingen” niet zonder meer worden beëindigd of door de publieke organisatie op een andere wijze georganiseerd. Een van de organisatorische factoren die een efficiënte werking van *bureaucratische regels* in weg staat, is de veelheid van bureaucratische regels die een duidelijke invloed hebben bijvoorbeeld op de snelheid van handelen.

Een publieke organisatie heeft niet de bedoeling *financieel gewin* na te streven. Het succes van een publieke organisatie laat zich meten door goede dienstverlening waarvan de inhoud en de betekenis in zeer sterke mate door de publieke opinie en politici worden beïnvloed. Doordat het werk van een ambtenaar vaak gefragmenteerd is en in vele gevallen slechts een klein deel van een veel ruimer proces uitmaakt, kan de ambtenaar het zicht op het geheel en op de eigen bijdrage tot het geleverde eindproduct of dienst verliezen. Een *inputgerichte mentaliteit* kan hiervan het gevolg zijn.

§ 5.10 Conclusie

Welke lessen kunnen wij trekken uit de theorieën over leren binnen organisaties? In dit hoofdstuk hebben we gekeken naar leren op verschillende aggregatieniveaus. Men kan zien hoe de onderscheiden leerprocessen, individueel leren, organisatieleren en de lerende

organisatie, samenhangen. Duidelijk is geworden dat zolang individuen niet leren er geen sprake is van leren van de organisatie. Omgekeerd, als individuen leren, houdt dat niet in dat ook de organisatie leert. Individueel leren is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde. Organisational learning wordt gezien als het leren van individuen en groepen in de organisatie (Schein, 1999) en het is gericht op het aanpassen en of vernieuwen van de organisatorische kennis (Argyris & Schon, 1978). Leren speelt een grote rol bij het verbeteren, dus stapsgewijs wordt er vooruitgang geboekt. Men gaat beter (effectiever en efficiënter) leren via single- en double-loop learning, oftewel het leerproces leren verbeteren: effectiever en efficiënter fouten (h)erkennen en corrigeren in het single-loop proces, theorieën worden vergeleken en zondig wordt een nieuwe theorie gecreëerd bij double-loop learning.

Om de kennis en expertise die is opgedaan te bewaren is het ook nodig om dat te verwerken en op te slaan. Het is dus van belang dat de organisatie een institutioneel geheugen opbouwt. Informatie en kennis moeten verworven en verwerkt kunnen worden. Je zou kunnen concluderen dat een lerende organisatie een organisatie is die leervermogen ontwikkelt, om op veranderingen in te kunnen springen in de omgeving. Leren kan dus groei of verandering bevorderen. In tegenstelling tot private organisaties hebben politieke factoren een onmiskenbare invloed op het beleid van publieke organisaties.

Samenvatting:

Door de invoering van een nieuwe vorm van management zijn organisaties genoodzaakt kennisintensiever te worden. Deze veranderingen brengen een andere kijk op organisaties met zich mee, daarom wordt leren in organisaties steeds belangrijker. Individuele kennis is de kennis die elk individu in de organisatie heeft en ontwikkelt. Hoewel een individu kennis heeft en ontwikkelt op verschillende terreinen wordt met individuele kennis de kennis bedoeld welke relevant is voor de organisatie. Het opbouwen van kennis kan alleen individueel en in groepen gebeuren, dit omdat impliciete, intuïtieve kennis slechts door intensieve samenwerking en uitwisseling gedeeld kan worden (Watkins and Marsick, 1993), dit noemt men ook wel organisationeel leren.

Wanneer we leren, vergaren we kennis. De basisbetekenis van de lerende organisatie is een organisatie die continu haar vermogen om haar toekomst te creëren uitbreidt. Hij definieert een lerende organisatie als "een organisatie, waarin mensen constant hun capaciteiten vergroten om de resultaten te creëren die zij echt voor ogen hebben, waarin nieuwe expansieve gedragspatronen worden gekoesterd en waarin mensen voortdurend leren hoe zij gezamenlijk kunnen leren".

Bij de dienstverlening door publieke instanties is vaak sprake van een niet-exclusief gebruiksrecht. De relatie van de overheid met haar afnemers is meestal niet vrijwillig en evenmin vrijblijvend (noch in de ene, noch in de andere richting) en kan omwille van "efficiëntieoverwegingen" niet zonder meer worden beëindigd of door de publieke organisatie op een andere wijze georganiseerd.

H6. | Beoordelingskader en beschrijving Politie Haaglanden

§ 6.1 Methoden dataverzameling

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de heer J. Tonino, van Bureau Kwaliteit en Innovatie. De verantwoording van de gebruikte onderzoeksmethoden komt in deze paragraaf naar voren. Ook een overzicht van de verschillende actoren die wij hebben geïnterviewd komt in deze paragraaf aan de orde.

Desk research

Desk research is 'onderzoek van achter het bureau'; het zoeken van gegevens door middel van literatuurstudie; lezen en analyseren van rapporten, verslagen, beleidsdocumenten en dergelijke. De analyse levert gegevens op waarmee de onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord.

Om de deelvragen van deze scriptie te kunnen beantwoorden, hebben wij diverse relevante literatuur gelezen. Te denken valt aan informatie over het INK-model, strategische beleidsplannen, jaarverslagen, politie bevolkingmonitors, korpsbeschrijvingen, verslagen Inspectie voor de politie, auditrapporten, verbeterplannen en visitatierapporten.

Field research

Desk research is aangevuld met field research. Field research is het verzamelen van gegevens in het 'veld'. Voor de bepaling van de keuze van interviewmethode, is gekozen voor de vorm van semi-open interview. Wij hebben de volgende actoren geïnterviewd:

- hoofd bedrijfsvoering Politie Haaglanden
- Bureau kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden
- twee medewerkers Bureau Kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden
- Bureau Kwaliteit Politie (centraal)
- lid Regionaal College (Burgemeester Rijswijk)
- twee bureauchefs (operationeel) bij Politie Haaglanden
- wijkteamchef Politie Haaglanden
- hoofd ondernemingsraad bij Politie Haaglanden
- onderzoeker, Politie en Wetenschap (zie bijlage 2: Namen geïnterviewde personen onderzoek).

Beide onderzoeksmethoden (field en desk research) zijn nodig om het probleem goed te kunnen analyseren, om zodoende best practices te vinden, conclusies te trekken en eventuele aanbevelingen te doen.

In de voorgaande hoofdstukken zijn wij uitgebreid ingegaan op het INK-model, New Public Management en leren in en door organisaties. Er is onderzocht op welke wijze organisaties kunnen leren en kennis opslaan. Nu er beter inzicht en begrip is verkregen over leren in en door organisaties, kunnen wij op grond van de opgedane kennis en verkregen informatie, een inventarisatie maken ten aanzien van kwaliteitsverbetering in het kader van het INK-managementmodel bij Politie Haaglanden. Er zal aan de hand van een beoordelingskader kwaliteit, getracht worden inzicht te verkrijgen in hoeverre er sprake is van kwaliteitsverbetering, sinds de invoering van het INK-model. Uitgaande van ons literatuuronderzoek zullen we aan de hand van de door ons gekozen vragen de resultaten van ons onderzoek uiteenzetten.

§ 6.2 Beoordelingskader: kwaliteit

Aan de hand van het beoordelingskader kwaliteit zullen wij trachten antwoord te geven op de oorspronkelijke vraagstelling(en). Wij maken gebruik van diverse stromen van informatiebronnen. Als eerste informatiebron hanteren wij de diverse bestaande beleidsstukken in het kader van kwaliteitszorg. En als tweede informatiebron hanteren wij de verzamelde informatie verkregen uit de gehouden semi-open interview. Wij zullen `kwaliteit` bij Politie Haaglanden vanuit twee perspectieven benaderen. Ten eerste zullen wij kwaliteit in `enge` zin toetsen en vervolgens kwaliteit in `brede` zin.

Kwaliteit in enge zin spits zich toe op de resultaten en de ontwikkelingen die Politie Haaglanden heeft geboekt in het kader van het INK-managementmodel.

Kwaliteit in brede zin legt zich toe op hoe `verschillende niveaus van leren en kennis` binnen Politie Haaglanden zich hebben voorgedaan in het kader van kwaliteitszorg. Verder gaan wij ook na in hoeverre er sprake is van kwaliteitsverbetering in de ogen van `externe` klanten.

Bij kwaliteit in brede zin zullen wij ons nader toespitsen op:

- Individueel leren
- Organisationeel leren
- Organisationeel geheugen
- Omgevingskennis
- De lerende organisatie.

Beide benaderingen sluiten elkaar niet uit, maar vullen elkaar aan om ontwikkelingen die gaande zijn binnen een complexe organisatie als Politie Haaglanden, met betrekking tot kwaliteitszorg op "verschillende niveaus" te benaderen. Om na te gaan in hoeverre de theoretische aspecten van toepassing zijn op Politie Haaglanden, hebben wij gekozen voor een aantal vragen. Aan de hand van deze vragen kunnen wij onderzoeken in hoeverre er sprake is van kwaliteitsverbetering, zowel in enge als in brede zin.

Kwaliteit in enge zin onderzoeken we aan de hand van de volgende vragen:

- Hoe gaat Politie Haaglanden om met het INK-managementmodel, binnen haar organisatie?
- Wat zijn de bevindingen geweest van de tweede en derde kwaliteitscyclus?
- Welke leereffecten hebben zich tussen de audits voorgedaan?
- Heeft het korps vooruitgang geboekt ten opzichte van de voorgaande cyclus?
- Hoe scoort Politie Haaglanden ten opzichte van andere korpsen?
- Hoe kijkt Politie Haaglanden tegen het INK-managementmodel aan?

Bij kwaliteit in brede zin hebben wij voor de volgende vragen gekozen:

Individueel leren

Individueel leren vormt de basis voor organisationeel leren. Individuen in een organisatie leren bewust dan wel onbewust, gecoördineerd of ongecoördineerd, met of zonder het gewenste resultaat. Tijdens de gehouden interviews hebben wij diverse leden van Politie Haaglanden gevraagd naar hun kennis over kwaliteitszorg.

- Hebben medewerkers die te maken hebben gehad met het kwaliteitsstelsel en ook anderen daadwerkelijk wat van het INK-model geleerd?

Organisationeel leren

Organisationeel leren wordt gezien als het leren van individuen en groepen in de organisatie en het is gericht op het aanpassen en/of vernieuwen van de organisatorische kennis. De volgende vragen zijn hiervoor relevant:

- In hoeverre kunnen wij elementen van het kwaliteitsstelsel terugvinden in de bedrijfsvoeringvisie, reguliere beleidsplannen en visiedocumenten?
- Heeft er verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening naar de burgers toe plaats gevonden, sinds de invoering van het INK-managementmodel?
- Is er sprake van een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening naar de externe klanten (het Openbaar Ministerie en gemeenten), sinds de invoering van het INK-managementmodel?

Organisatiegeheugen

Met organisatiegeheugen wordt het geheugen van de organisatie bedoeld in de letterlijke zin van het woord. Met geheugendragers worden structuren, systemen en procedures aangeduid waarin het voor een organisatie mogelijk is haar informatie op te slaan.

-Hoe gaat het korps om de verkregen informatie, sinds de invoering van het INK-managementmodel?

-Bezit Politie Haaglanden geheugendragers?

-Hoe wordt de kennis die het korps opdoet opgeslagen?

Omgevingskennis

Organisaties zijn geen gesloten systemen. Zij worden voortdurend geconfronteerd met de resultaten van hun handelen door de omgeving. Zeker een organisatie als de politie die in dienst staat van de maatschappij (burgers).

- Maakt Politie Haaglanden gebruik van externe informatiebronnen, om de kwaliteit van haar dienstverlening te kunnen toetsen?

- Zijn de veranderingen in de omgeving ook terug te vinden in het handelen van het korps?

- In hoeverre zien wij een verbetering van de resultaten van Politie Haaglanden terug in de Politiemonitor Bevolking?

De lerende organisatie

Een lerende organisatie is een organisatie die als bewust beleid voert, haar lerend vermogen op alle niveaus en op continue basis tracht te vergroten, ter verbetering van haar effectiviteit, efficiency, flexibiliteit en creativiteit

-In hoeverre is er sprake van een leercultuur binnen Politie Haaglanden?

-In hoeverre ervaren de externe klanten Politie Haaglanden als een lerende organisatie?

Voordat wij deze vragen zullen beantwoorden komt eerste de beschrijving van Politie Haaglanden aan de orde.

§ 6.3 Beschrijving Politie Haaglanden

De regio Haaglanden is één van de grootstedelijke regio's in Nederland en telt een stad en diverse grotere gemeenten binnen een relatief klein verzorgingsgebied. Kenmerkend voor de regio zijn de aanwezigheid van het regeringscentrum, een omvangrijke sector zakelijke dienstverlening, het uitgebreide glastuinbouwcomplex, de profilering als kennis- en industriële regio en als internationaal justitiële en juridisch centrum, ook het toerisme, onder meer vanwege de aantrekkingskracht van de kust. Bij Politie Haaglanden werken 4.770 mensen en omvat de gemeenten De Lier, Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Maasland, Monster, Naaldwijk, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Schipluiden 's Gravenzande, Wassenaar, Wateringen en Zoetermeer (zie figuur: overzicht Politie Haaglanden, blz 32).

ALGEMENE GEGEVENS POLITIE HAAGLANDEN	
Aantal werknemers	4.770
Aantal inwoners in de regio	955.000
Aantal gemeenten	8 *)
Aantal noodhulpmeldingen	96.000
Aantal wijkzorgmeldingen	105.000
Aantal aangiften	89.340
*) Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Westland, Rijswijk, Wassenaar, Zoetermeer	

Figuur: Overzicht Politie Haaglanden (Politie Haaglanden, 2005)

Het korps Haaglanden ziet als zijn missie het preventief, alert en professioneel optreden bij (dreigende) strafbare feiten, ordeverstoringen, overlast en noodsituaties. Daarbij betekent veiligheid in Haaglanden voor het korps: *'HART' voor de burger en 'HARD' tegen criminaliteit*. Het korps Haaglanden doet het werk integer en professioneel en baseert zijn werkzaamheden op nabijheid, beschikbaarheid en voorspelbaarheid. De burger in Haaglanden moet immers op het korps kunnen vertrouwen. Dit principe heeft het korps uitgewerkt in zeven ambities, die in de visie zijn opgenomen:

- Het korps gaat voor resultaat: sturing op dat resultaat heeft prioriteit.
- Bereiken van standaardisatie van de operationele en ondersteunende processen.
- Specifiek voor Politie Haaglanden is het waarborgen van de ongehinderde voortgang van alle processen met betrekking tot de democratische besluitvorming op nationaal en internationaal niveau.
- Met procesmanagement zal het korps een impuls geven aan het prestatievermogen en het verhogen van kwaliteit.
- Alle inspanningen van ons korps zijn gericht op het versterken van het vertrouwen van de burger in het korps.
- De betrokkenheid van medewerkers bij bureau en korps wordt versterkt, door het nadrukkelijker koppelen van het functioneren van medewerkers aan de realisatie van de bureau- en korpsresultaten en korpsdoelstellingen.
Politie Haaglanden staat open voor kennis en kritiek, zowel van binnenuit als van buiten (Visitatierapport: regio Haaglanden, 2004).

Typisch Haaglanden:

Jaarlijkse begeleiding van zo'n 350 demonstraties, gemiddeld 1 per dag. Ieder jaar begeleidt Politie Haaglanden ruim 800 evenementen, zoals bijvoorbeeld Parkpop en de Pasar Malam. Begeleiding van openbare optredens van het Koninklijk huis, zoals bijvoorbeeld Prinsjesdag. Begeleiding bij diplomatieke gebeurtenissen zoals het aanbieden van geloofsbriefjes.

Taken Politie Haaglanden

In de Politiewet 1993 staat dat de politie moet zorgen 'voor de handhaving van de rechtsorde en hulp moet verlenen aan mensen die dat nodig hebben'. In die twee zinnen worden alle taken van Politie Haaglanden samengevat: het handhaven van regels tijdens het surveilleren op straat en het pakken van dieven. De politie heeft te maken met verschillende situaties en vragen. Politie Haaglanden kan echter niet op alle vragen reageren. Samen met het bestuur en het Openbaar Ministerie wordt bepaald wat de politie vooral moet aanpakken.

Net als de andere politiekorpsen kent Haaglanden een hardnekkige capaciteitsproblematiek (Beleidsplan en begroting 2000). Dat heeft consequenties voor de werkdruk. Ondanks dat blijkt uit het medewerkers tevredenheid onderzoek (MTO) dat de medewerkers van Politie Haaglanden tevreden zijn over het werk. Veiligheid is een belangrijk aandachtspunt voor het korps. Dat is niet verbazingwekkend. De politiemonitor 1999 heeft immers uitgewezen dat er in de regio een relatief hoog percentage mensen is dat zich wel eens onveilig voelt: 35.5% (Politiemonitor Bevolking, 1999). Met de begrippen integriteit en professionaliteit komt de kwaliteit van de dienstverlening expliciet in beeld. Het korps is duidelijk in haar ambities: ze streeft naar het rapportcijfer 8 voor het werk dat voor de burger wordt gedaan, een plaats in de top 5 van de Nederlandse politiekorpsen en een rapportcijfer 8 voor plezier in het werk (Jaarverslag 2000). Deze doelstellingen worden gerealiseerd door in de komende jaren te werken aan het verbeteren en verder ontwikkelen van de service organisatie, noodhulp, wijkzorg, en recherche.

Ontwikkeling Haaglanden

Het korps Politie Haaglanden was in 1998 opgedeeld in acht gebieden met 26 wijkbureaus. Deze acht districten werden ondersteund door diverse specialisten. Daarnaast waren er nog twee beheersonderdelen, zes stafbureaus en de korpsdirectie. Een onderdeel was het organisatorische niveau in Politie Haaglanden waarop decentrale beheerstaken werden uitgeoefend. De achterliggende redenering was dat bureaus zo min mogelijk met beheer en

zo veel mogelijk met het eigenlijke politiewerk bezig moeten zijn. Daartoe waren per onderdeel afzonderlijke bureaus Ondersteuning in het leven geroepen.

Momenteel zijn er binnen Politie Haaglanden op korpsniveau, binnen de directie, voor de primaire hoofdprocessen proceseigenaren benoemt. Politie Haaglanden heeft vijf hoofdprocessen die als volgt zijn verdeeld:

- Intake & Service
- Noodhulp
- Grootschalig optreden
- Wijkzorg
- Opsporen

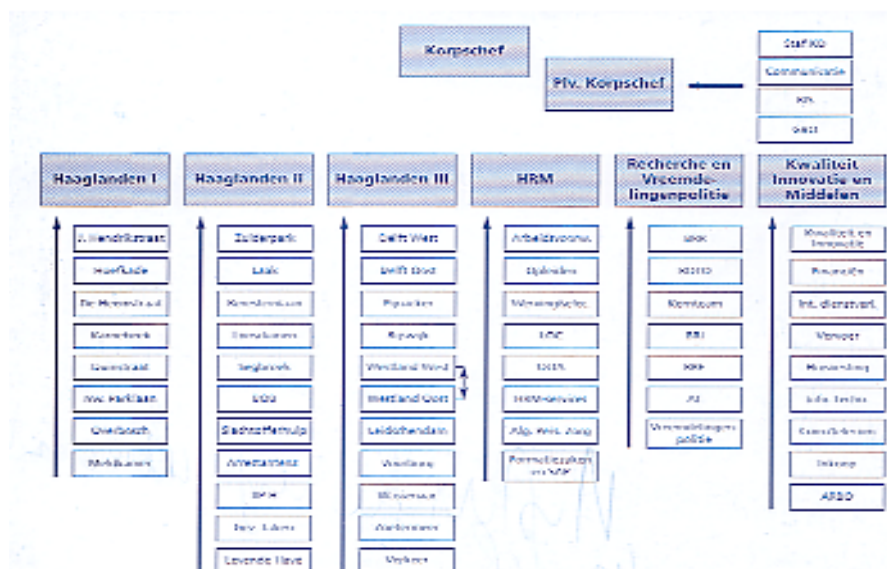
Grootschalig optreden heeft binnen Politie Haaglanden een aparte plek gekregen, omdat dit aspect een grote belasting vormt voor hun capaciteit en imago naar buiten toe.

De districtslaag is verdwenen en deels opgegaan in de verbrede directie. Vertrekpunt is het bureau dat de centrale eenheid wordt met een eigen verantwoordelijkheid. De bureaus worden ondersteund door gedeconcentreerde clusters voor Human Resource Management (HRM), Financiën en ICT. Op korpsniveau is kwaliteitsdenken en innovatievermogen verankerd in een directeur en bijbehorende Bureau Kwaliteit en Innovatie.

Korpsbreed wordt gewerkt vanuit het leidende idee van SAARA. Dit houdt in een duurzame samenwerking te creëren om diverse partners projecten te ontwikkelen en uit te voeren. Zodoende probeert men te komen tot integrale veiligheid in de buurt. SAARA is ontwikkeld in de VS en Canada en blijkt succesvol te zijn. SAARA staat voor: Scanning, Analyses, Arrangements, Response en Assessment.

De structuur van de organisatie is als volgt vormgegeven:

Een proceseigenaar op bureauniveau wordt een procesmanager benoemd. Een procesmanager legt verantwoording af aan een proceseigenaar op korpsniveau. Een proceseigenaar is verantwoordelijk voor zowel de resultaten van zijn toegewezen bureau(s), als voor de kwaliteit van de processen.



Figuur : organogram Politie Haaglanden 2003-2004 (Op weg naar beter, Politie Haaglanden)

Bureau Kwaliteit en Innovatie is een ondersteunend bureau van Politie Haaglanden. Haar voornaamste taak is toegevoegde waarde brengen met betrekking tot de kwaliteit van de organisatie gericht op het kenbaar, meetbaar en stuurbaar maken van de hoofdprocessen. De hoofdprocessen zijn intake, opsporing, handhaving noodhulp, grootschalig en bijzonder politie optreden. In het veld management van processen van het INK-managementmodel liggen de kerntaken en –activiteiten van Bureau kwaliteit en Innovatie. In hoofdstuk zeven komt de uitwerking van de resultaten van het onderzoek aan bod.

H7. | Resultaten van het onderzoek

§ 7.1 Kwaliteit in enge zin

Politie Haaglanden en INK-managementmodel

Politie Haaglanden heeft zowel in de tweede¹ als de derde² kwaliteitscyclus een korpszelfevaluatie uitgevoerd. Aan de hand van de verkregen conclusies van de auditraportages werden verbeterplannen, met daaraan gekoppelde proceseigenaren en een tijdstraject, opgesteld. De verbeterplannen werden aangeboden aan het Regionale College. Niet alle verbeterpunten staan op zichzelf en niet alle punten konden binnen een afzienbare tijd worden ingevoerd.

In 2002 heeft Politie Haaglanden de aandacht voor kwaliteit en innovatie ingebed, door de oprichting van een Bureau Kwaliteit en Innovatie (BK&I) bij de directie Kwaliteit, Innovatie en Middelen. Bureau Kwaliteit en Innovatie, van Politie Haaglanden, geeft gevraagd en ongevraagd adviezen op velerlei gebied binnen het korps, zowel binnen de primaire als de ondersteunende processen.

Tweede kwaliteitscyclus

In 1995 heeft het korps de eerste zelfevaluatie uitgevoerd. Een belangrijke conclusie uit de eerste zelfevaluatie in 1996 was dat veel energie en creativiteit in het korps aanwezig is. De korpsleiding heeft op grond van de resultaten van de eerste zelfevaluatie in 1996 een traject verbetering bedrijfsvoering gestart. Taakgroepen werden opgericht, onder meer op het gebied van registratie en sturing, standaardisatie operationele werkprocessen, productbegroting en innovatie. Helaas hebben wij geen informatie tot onze beschikking verkregen, om de volledige eerste kwaliteitscyclus te bespreken.

De tweede zelfevaluatie was in april 1999 uitgebracht. Tevreden burgers en plezier in het werk, dat was de missie van het korps Haaglanden voor de afgelopen vijf jaar (1999 – 2004). Als te realiseren doelstellingen werden genoemd:

- tevredenheid van klanten moet naar een 8
- qua algemeen maatschappelijke waardering behoort het korps bij de top 5
- medewerkerstevredenheid moet naar een 8.

Het ging volgens het korps om resultaat. Resultaat van beleid was volgens Politie Haaglanden dat wat de burger ervan merkt. Het waren met name de frontlijn medewerkers van het korps die rechtstreeks in contact stonden met het publiek en dus een belangrijke bijdrage leverden aan het uiteindelijke resultaat van het korps. Het zichtbaar maken van het niveau van veiligheid in de regio en van de resultaten van het korps vonden op twee manieren plaats. Enerzijds werden trendmatige ontwikkelingen in de gaten gehouden. Dit gebeurde jaarlijks onder meer via het veiligheidsbeeld en (incidenteel) via vergelijkingen tussen korpsen die een soortgelijk verzorgingsgebied kennen. Anderzijds werden iedere twee maanden de concrete doelstellingen uit het jaarlijkse korpsbeleidsplan op realisatie getoetst.

Politie Haaglanden vond het ook van belang dat het zich oriënteert en anticipeert op toekomstige ontwikkelingen in de samenleving. Voor het korpsbeleid werd periodiek een omgevingsverkenning uitgevoerd. Via de uitkomsten van het Politiemonitor Bevolking probeerde het korps inzicht te verkrijgen in hoeverre haar output heeft bijgedragen aan het verbeteren van het imago van het korps (Korpsbeschrijving Haaglanden, 1999).

Mede door de oprichting van Bureau Integriteit en Security eind 1999, hebben de onderwerpen klantenbehandeling(en integriteit) meer aandacht gekregen om er zorg voor te

¹ Auditcyclus 1999 – 2000 / tweede kwaliteitscyclus, ook wel 1^e auditronde genoemd

² Auditcyclus 2003 – 2004 / derde kwaliteitscyclus, ook wel 2^e auditronde genoemd

dragen dat klachten als positieve input worden gebruikt en dat klagers correct werden bejegend. Ook was er een uitgebreid netwerk van wijkagenten. De laatste jaren was veel energie gestoken in een integrale aanpak van de leefbaarheid en veiligheid in de wijk. Ook het Openbaar Ministerie (OM) is een strategisch partner van het korps. De afstemming met het OM vond plaats door middel van de jaarplannen. Verder werden er afspraken gemaakt op het terrein van de doorlooptijden en inhoudelijke eisen van de procesverbalen. Geregeld vond er via periodiek overleg terugkoppeling plaats over de geformuleerde doelstellingen en de kwaliteit van de procesverbalen.

Van 19 tot en met 29 april 1999 was Politie Haaglanden geaudit. In deze audit werd Politie Haaglanden neergezet als een organisatie die streeft naar meer markt- en klantgericht werken, met daarbij een vernieuwend wijkconcept. Het gaat daarbij om kanteling van de organisatie, dat wil zeggen met de ogen van de klant naar de eigen organisatie leren kijken. Over het geheel genomen was het korps nog sterk intern georiënteerd, dit vanwege de recente reorganisatie. Vaak was de aandacht meer gericht op de ondersteunende functies, dan op de basispolitiezorg die nu juist direct contact heeft met de klant. Met het instrument SAARA trachtte de Politie Haaglanden de beweging "van buiten naar binnen" in gang te zetten.

Op 23 juni 1999 was er aan de hand van het auditrapport een verbeterplan opgesteld. In deze notitie werd aangegeven dat ter realisering van de hierboven gestelde doelen het noodzakelijk was dat de organisatie haar werkprocessen nadrukkelijk richt op de omgeving. Het korps had op het aspect goede en tijdige communicatie het volgende voorgesteld; communicatie is geen apart aandachtsveld in het INK- model, maar het was een onderwerp dat prominent aandacht kreeg in de diverse verbeteringspunten van het auditteam. Het ging hierbij om betrouwbare informatie, tijdige informatie en vooral tweezijdige "warme" communicatie. In het visitatierapport kwam naar voren dat er honger naar verandering was. Er was een kansrijk moment om verbeteringen aan te brengen. Ook was er behoefte aan echte taal en geen "brochure taal". Meer samenhang in de huidige vernieuwingen betreffende noodhulp, wijkzorg service en recherche. In de noties rondom zelfsturing moest men wat vaker durven aannemen en wat meer loslaten (Auditrapport korps Haaglanden, 1999).

Derde kwaliteitscyclus

De derde korpsbeschrijving werd in 2003 uitgebracht. De korpsbeschrijving gaf aan dat de aanbevelingen van de visitatiecommissie van de tweede cyclus werden opgevolgd en dat de organisatie hiermee nog steeds uitvoering gaf. Verder had Politie Haaglanden de aandacht voor kwaliteit en innovatie gewaarborgd, door de oprichting van een Bureau Kwaliteit en Innovatie bij de directie Kwaliteit, Innovatie en Middelen. Verder is de organisatie minder gelaagd geworden. Er was een start gemaakt met de matrixstructuur vanuit de directie. Iedere directeur was, naast supervisor van een bepaalde sector in de organisatie, proceseigenaar en had sturingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden dwars door de organisatie heen. In 2002 was deze beweging gevolgd door het herinrichten van het bureauniveau (Korpsbeschrijving Haaglanden, 2003).

De kwaliteit van de sturing werd verbeterd door nadrukkelijke inspanningen op het gebied van één-op-één werkoverleg, de coachende stijl van leidinggeven en kwaliteitsvergelijking toepassen door benchmarking. De (operationele) bureaus, de prestatie-eenheden, werden nadrukkelijk gepositioneerd en de breed toegepaste methodiek om probleemgericht en integraal veiligheidsvraagstukken aan te pakken bleek SAARA effectief. De uitkomst van de tweejaarlijkse Politiemonitor Bevolking gaf voor het korps een daling van de resultaten weer, ten opzichte van twee jaar terug. Politiewerk was voor burgers het meest voelbaar en zichtbaar in de directe contacten tussen burgers en politiefunctionarissen. Belangrijke vernieuwingen in de relatie met de burgers werd de invoering van teleservice, de opbouw en ontwikkeling van de serviceorganisatie (baliefunctie), het wijkgericht werken met meer wijkagenten en een intensiever gebruik van Internet aangifte. Het korps had intensief contact met het Openbaar Ministerie (OM). Afstemming tussen bestuur, OM en politie vond op vele

manieren plaats: bilateraal, in overleg tussen bureauchef en burgemeester, maar ook in de driehoek (regionaal en lokaal).

In juni 2003 verscheen de derde auditrapportage. Er bestond in de organisatie meer behoefte aan duidelijkheid over de gekozen strategie(richting) door het korps. Verder werden er in de veranderplannen duidelijke termijnen beschreven en proceseigenaren benoemd. Dit achtte het auditteam een positieve zaak. Om de doorontwikkeling van processen verder vorm te geven was het noodzakelijk de onderlinge samenhang tussen de processen en de samenwerking tussen verschillende organisatorische eenheden te verbeteren (Auditrapport korps Haaglanden, 1999).

Voor gerichte inzet van mensen en middelen ter beschikking van operationele doelen was een goede informatievoorziening van essentieel belang. De bewustwording van informatie gestuurd werken kon meer gestalte krijgen door aansturing van de korpsdirectie. Verbetering van de resultaten kon mede worden bereikt door het minder vrijblijvend maken van afspraken door het afleggen van verantwoording. Tot slot was het auditteam van mening dat de meerwaarde van Politie Haaglanden als regiokorps niet voldoende duidelijk was. De faciliterende rol werd als niet bevredigend beschouwd. Verder bestond er een risico dat de verscheidenheid bij Haaglanden tot onduidelijkheid leidt bij burgers over de diensten die het korps leverde. Naar aanleiding van de audit 2003 was er een verbeterplan/plan van aanpak opgesteld. De verbeteracties werden derhalve gericht op de drie te onderscheiden aspecten: sturing, resultaat en informatievoorziening. Het visitatierapport werd in juni 2004 uitgegeven. De visitatiecommissie heeft zich tot doel gesteld inzicht te verschaffen in het korps, haar eigen prestaties en het verbeteringproces. Op het gebied van informatiegericht werken vond er veel vernieuwing plaats. De commissie vond de keuze opvallend en vroeg zich af of de korpsambitie ook verder reikt dan de afspraken gemaakt uit het regionaal convenant (Visitatie Haaglanden, 2004).

Conclusie

Tot nu toe kan geconcludeerd worden dat Politie Haaglanden zowel in de tweede als derde kwaliteitscyclus een korpszelfevaluatie heeft uitgevoerd. Verder heeft het korps aan de hand van de auditrapportages verbeterplannen opgesteld en deze getracht uit te voeren. Politie Haaglanden heeft met de oprichting van BK&I onderkend dat kwaliteitszorg binnen haar organisatie een continu en langdurig proces is.

Uit de tweede cyclus kan geconcludeerd worden dat Politie Haaglanden veel waarde hechtte aan het resultaat van beleid, in plaats van wat de burger ervan merkt. Verder besteedde het korps ook aandacht aan klanttevredenheid en maatschappelijke waardering. Deze punten wilden zij gewaardeerd zien met ruim voldoende. Het begrip dat hierbij centraal stond was: *luisteren*. Onder luisteren werd verstaan het luisteren naar de burger en naar elkaar (de interne klanten). De burger wilde gehoord worden en bovenal serieus genomen worden. Verder had Politie Haaglanden een Bureau Integriteit en Security opgericht, om klachten van burgers naar behoren af te handelen. De politieorganisatie Haaglanden ging zijn werkprocessen zo inrichten dat zij met de ogen van de klant naar hun eigen organisatie konden kijken. Het korps diende nog veel aandacht te besteden aan de interne communicatie, die betrouwbaar, tijdig en tweezijdig moest zijn. Tot slot diende het korps kracht te zetten bij het doorvoeren van veranderingen en het durven loslaten van het bestaande. Om dat te kunnen realiseren moest men indikken, doorzetten en loslaten.

Uit de derde cyclus kan geconcludeerd worden dat het korps de vertaling van kwaliteitszorg in de organisatie had doorgezet door onder andere ook de structuur van de organisatie aan te passen en kwaliteit en innovatie in te bedden als onderdeel van de organisatie. Verder bleek de werking met SAARA effectief te zijn geweest, gezien de geboekte resultaten. Er had een verbetering plaatsgevonden in de vernieuwing in het contact met de burger, door gebruik te maken van teleservice, de opbouw en ontwikkeling van de serviceorganisatie (baliefunctie) en het wijkgericht werken. Op het gebied van de gekozen strategie door het korps, bestond er nog onvoldoende duidelijkheid. De faciliterende rol van Politie Haaglanden als regiokorps liet nog te wensen over. Ook de doorwerking van de processen in de

verschillende lagen van de organisatie en de samenhang hiervan diende nog te worden verbeterd. Bij de derde cyclus had het korps de nadruk puur gelegd op resultaatgerichte sturing. De visitatiecommissie gaf als verbeterpunt mee dat er weer een `verbreding` moest plaats vinden, zodat alle negen aandachtsvelden van het INK-model evenveel aandacht kregen.

Leereffecten kwaliteitscycli

In de derde cyclus heeft Politie Haaglanden ervoor zorg gedragen dat de organisatie minder gelaagd was geworden. Er was een aanvang gemaakt met de matrixstructuur vanuit de directie. Ook werd in tegenstelling tot de tweede cyclus bij de verbeterplannen tijdens de derde cyclus proceseigenaren benoemd en duidelijke termijnen afgesproken. Tijdens de tweede cyclus was men vooral gericht op het markt en klantgerichte denken, waarbij de nadruk kwam te liggen op leiderschap en communicatie. Ook door gebruik te maken van het SAARA model trachtte het korps haar klantgerichte benadering naar de omgeving toe verder vorm te geven.

Bij de derde cyclus had het korps de nadruk veelal gelegd op resultaatgerichte sturing. De visitatie commissie gaf als verbeterpunt mee dat er weer een verbreding moest plaats vinden, zodat alle negen aandachtsvelden van het INK-model even veel aandacht krijgen. Zowel bij de tweede als de derde cyclus komt naar voren dat er voldoende draagvlak aanwezig was, om veranderingen door te voeren. Hetzij door markt en klantgerichter denken dan wel, resultaat gerichter werken en succesbepalende factoren te formuleren met bijbehorende prestatie-indicatoren. Een verdere vergelijking tussen de twee cycli wordt bemoeilijk doordat, er een diversiteit aan onderwerpen aan bod komen in de tweede zelfevaluatie / auditrapport en deze vervolgens niet meer aan de orde komen in de derde zelfevaluatie / auditrapport.

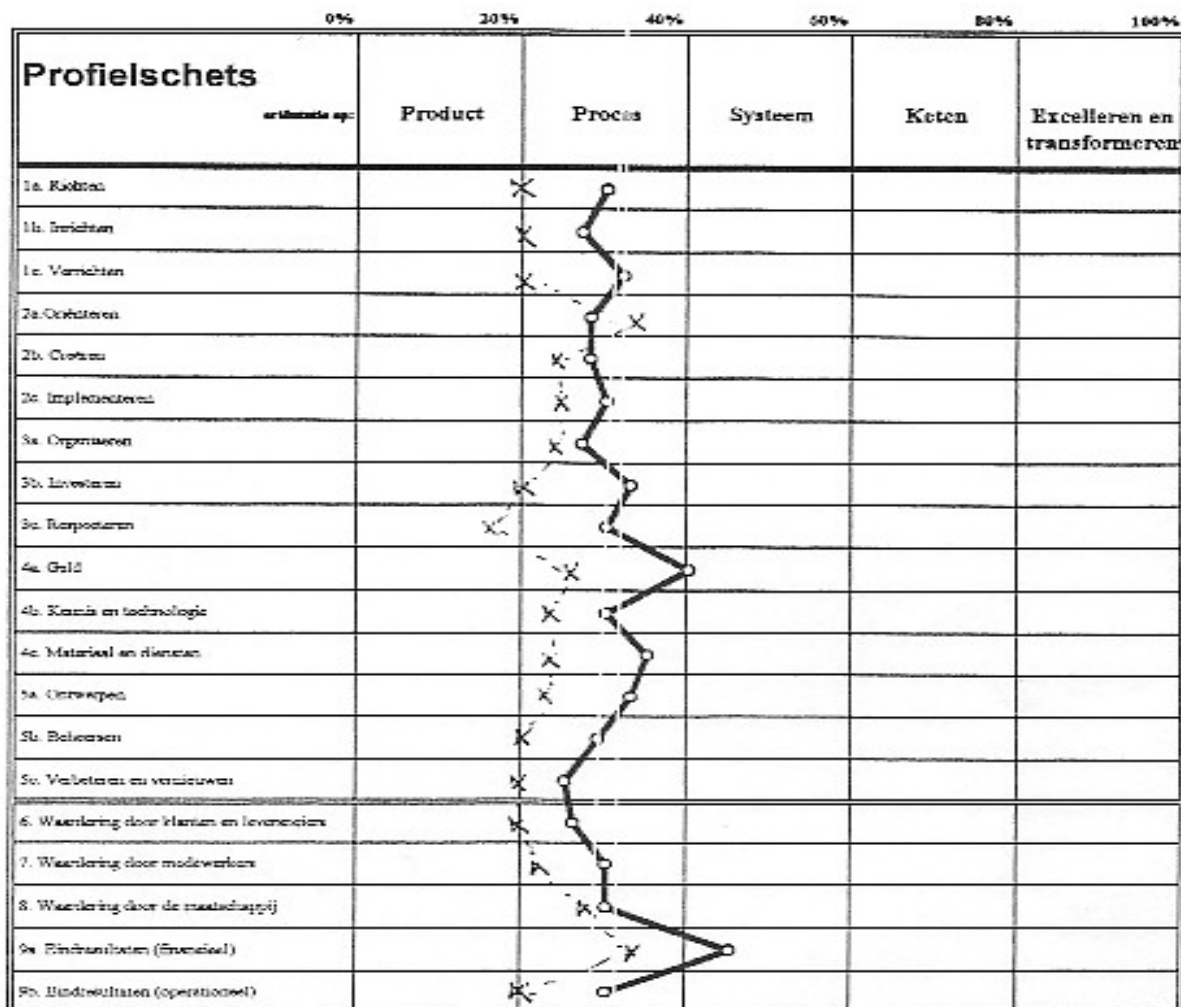
Conclusie

Politie Haaglanden heeft er voor zorggedragen dat haar organisatie minder gelaagd is geworden. Ook benoemt het korps nu proceseigenaren en duidelijke tijdstrajecten. Verder is er van overige "integrale" leereffecten tussen de tweede en derde cyclus in geringe mate sprake, mede omdat een groot gedeelte van de verbeterpunten ook enige tijd kosten om zich in de organisatie in te bedden.

INK-scores tweede en derde cyclus

Een onderdeel van een auditrapportage houdt in dat de auditcommissie aan de hand van de gehanteerde INK-scores een profielschets maakt van de organisatie. In deze profielschets kan men vervolgens zien in welke ontwikkelfase de organisatie zich bevindt.

Als er wordt gekeken naar figuur: Audit Politie Haaglanden 1999-2003 (zie blz 38) constateren wij dat Politie Haaglanden ten opzichte van de audit 1999 qua INK-scores zich heeft verbeterd. In 1999 bevond Politie Haaglanden zich voor een groot gedeelte nog hoofdzakelijk aan het begin van de procesfase (fase 2). In de audit van 2003 hebben nagenoeg alle onderdelen een positievere waardering gekregen, in vergelijking met de audit in 1999. Fase 2 houdt onder andere in dat bij problemen gekeken wordt naar het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan.



Figuur : Audit Politie Haaglanden 1999-2003
 x - - x = auditrapportage april 1999

o ____ o = auditrapportage juni 2003

Toelichting bovenstaand figuur: de resultaten van Politie Haaglanden in 2003 ten opzichte van 1999 geven in grote lijnen een verdere verbetering aan. In een procesgeoriënteerde organisatie staat het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden op grond van de toegekende auditrapportages scores dat Politie Haaglanden vooruitgang heeft geboekt ten opzichte van de vorige cyclus.

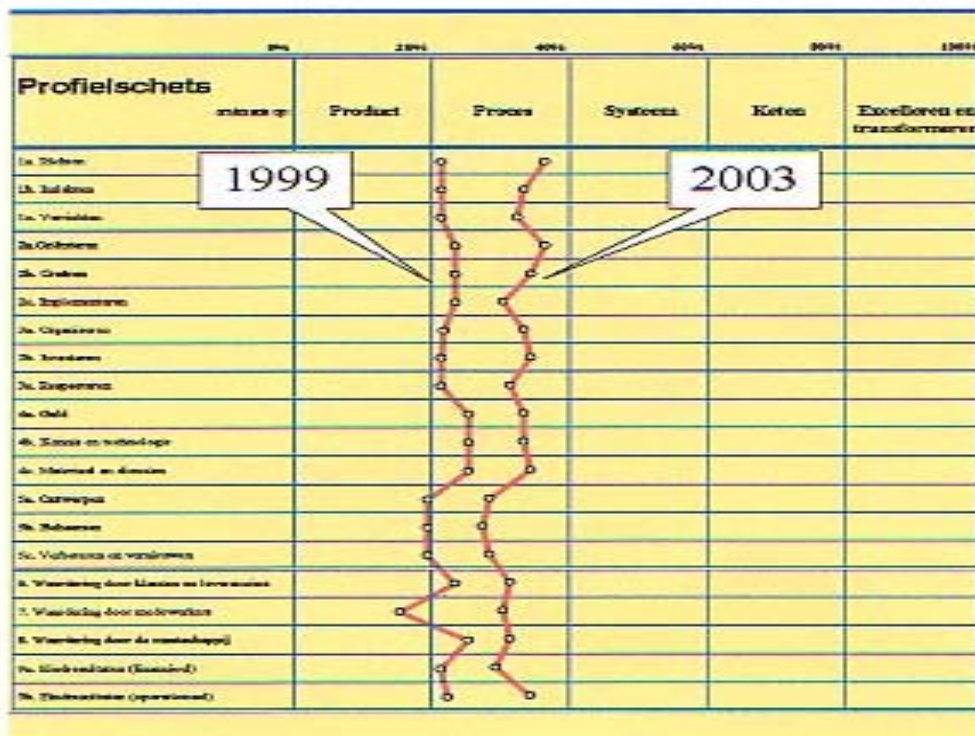
Vergelijking INK-scores andere korpsen

De gemiddelde score van de vijftientig regiokorpsen, het LSOP en het KLPD ligt royaal in fase 2, de procesgeoriënteerde fase in INK-termen. In vergelijking met de uitkomsten van de 1^e auditronde (1998/1999) is de Nederlandse politie ruim een halve fase `opgeschoven`. Gezien de complexiteit en omvang van de korpsen is dit niet slecht, anderzijds is het gelet op de inspanningen met kwaliteitsstelsel ook geen bovenmatige ontwikkeling (Evaluatierapport 2^e auditronde 2002/2003 van de Nederlandse Politie).

Met name de `vooruitgang` op de velden leiderschap (1) en medewerkers (3 en 7) zijn van groot belang. Deze punten zijn namelijk de kritische succesfactoren voor Total Quality Management. De velden 6 (waardering leveranciers & klanten) en 8 (waardering

maatschappij) zijn een belangrijke graadmeter voor de externe oriëntatie en geven aan in hoeverre de blik naar buiten gericht is.

Kijken wij naar onderstaand figuur, blz 38 en bijlage 1: vergelijking INK-scores korpsen 2003 dan kunnen wij het volgende met betrekking tot Politie Haaglanden opmerken. Ook de meeste korpsen bevinden zich in de proces georiënteerde fase. Hiervan is ook sprake bij Politie Haaglanden. Op het gebied van leiderschap scoort Politie Haaglanden gemiddeld lager dan het gemiddelde van de overige korpsen, maar ook Politie Haaglanden heeft op deze punten vooruitgang geboekt. Ook op het gebied van waardering leveranciers & klanten scoort Politie Haaglanden iets lager dan het gemiddelde. Op het gebied van waardering door maatschappij scoort Politie Haaglanden in grote lijnen conform het gemiddelde. Wel zien wij dat Politie Haaglanden op de onderdelen geld/eindresultaat (financieel) boven de andere korpsen uitsteekt.



Gemiddelde scores eerste en tweede auditronde

Figuur: Gemiddelde scores eerste en tweede auditronde

Toelichting bovenstaand figuur: de gemiddelde resultaten van alle korpsen 2003 ten opzichte van 1999 geven in grote lijnen een verdere verbetering aan in de procesgeoriënteerde fase. In een procesgeoriënteerde organisatie staan het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat Politie Haaglanden op het gebied van leiderschap, leveranciers & klanten vooruitgang heeft geboekt, maar in relatie tot de andere korpsen gemiddeld lager scoort. Wel dient te worden opgemerkt dat Politie Haaglanden haar financiële huishouding goed op orde heeft.

Beeld Politie Haaglanden INK-managementmodel

In dit stuk geven wij het beeld weer van Politie Haaglanden gezien door de bril van het INK-managementmodel. Verder geven wij aan hoe Politie Haaglanden omgaat met het INK-model als instrument voor kwaliteitszorg.

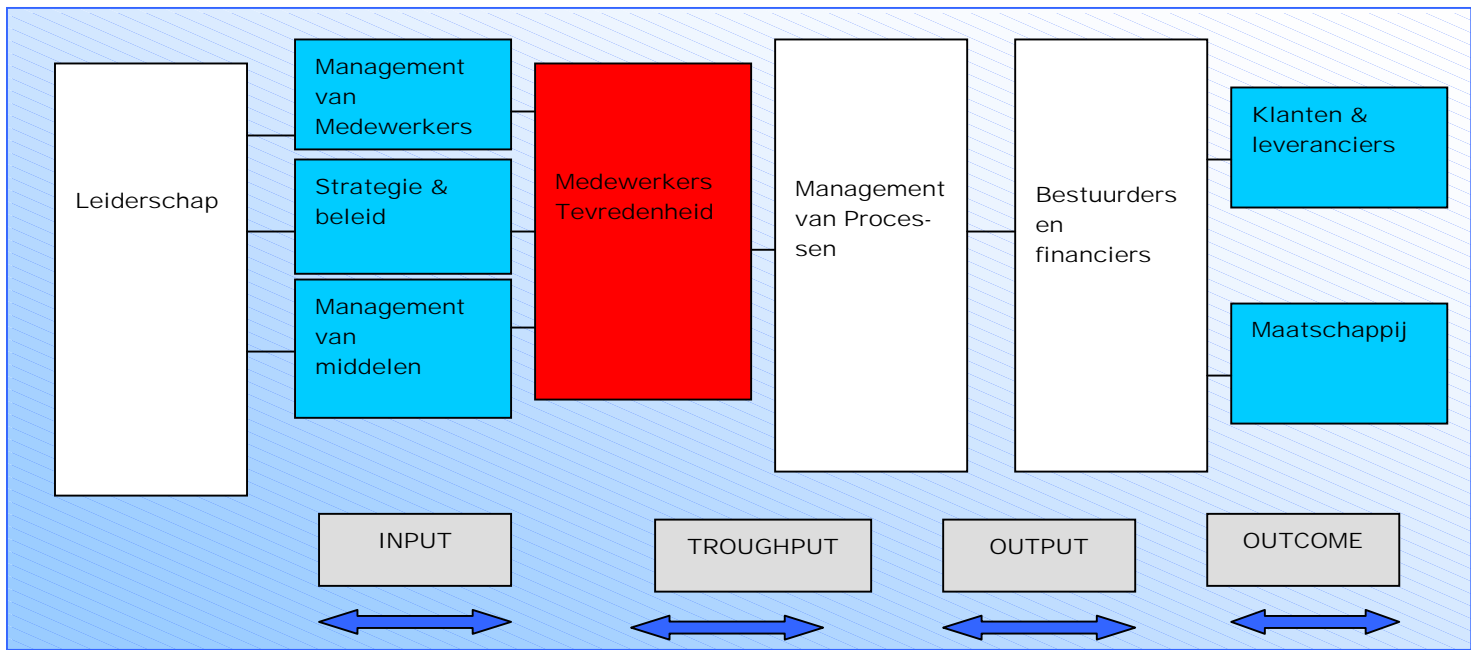
Wat zijn de sterke punten van Politie Haaglanden gezien door de bril van het INK-model?

- Grootschalig optreden.
- Procesdenken is ver doorgevoerd in de organisatie.
- Financiële huishouding.
- Invoering Bureau Kwaliteit en Innovatie.

Wat zijn de zwakke punten van Politie Haaglanden gezien door de bril van het INK-model?

- Het korps rekent haar personeel niet af op behaalde resultaten. Dit komt omdat personeelsleden in het verleden niet of nauwelijks werden aangesproken op hun gedrag (organisatiecultuur).
- Verder erkent het korps dat er sprake is van een kleilaag(toplaag) binnen de organisatie, die helaas de competenties niet bezitten om de gekozen strategieën op een adequate manier uit te voeren.
- Het voeren van goede functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- Het aansturen van personeel.

Het management van processen is een essentieel aandachtsveld binnen Politie Haaglanden. Wat dominant is voor Politie Haaglanden bij het INK-kwaliteitsmanagement model is: capaciteitsmanagement, procesmanagement en informatiemanagement. Het INK-managementmodel dient volgens het korps niet als een blauwdruk gebruikt te worden op de organisatie. Het model dient 'aangepast' te worden aan de specifieke behoeften van de organisatie. Het komt erop neer dat tevredenheid van medewerkers als een belangrijke voorwaarde wordt gezien, voor het realiseren van kwaliteit. Een goede beheersing van management van processen kan uitmonden in een uiteindelijke tevredenheid bij klanten. Politie Haaglanden is een "personeelintensieve" organisatie. De tevredenheid van de medewerkers is in belangrijke mate afhankelijk van de voorspelbaarheid van de werkroosters. Eén van de doelstellingen van capaciteitsmanagement is dan ook de beschikbare capaciteit zo goed mogelijk af te stemmen op het werk aanbod. Dit leidt tot een betere werkverdeling en meer voorspelbaarheid, hetgeen de tevredenheid van de medewerkers zal vergroten. Verder bevindt het korps zich in een "stormachtig" politiek-bestuurlijke omgeving. De uiteindelijke keuzen van de "zittende" bestuurders en financiers beïnvloedt voor een grote deel de tevredenheid van klanten, leveranciers en de maatschappij, vandaar dat het veld bestuurders en financiers naar voren is verschoven (zie figuur: Het INK-managementmodel Politie Haaglanden, blz 40). Op deze wijze geeft het korps zijn eigen invulling aan het INK-model. Verder is het korps van mening dat niet alle indicatoren daadwerkelijk te meten zijn. Desondanks tracht het korps zoveel mogelijk processen te kwantificeren/te meten (ongeveer 60% is meetbaar).



Figuur: Het INK-managementmodel Politie Haaglanden. Het INK-managementmodel aangepast aan de behoeften van Politie Haaglanden.

Conclusie

Politie Haaglanden tracht door middel van het INK-model een goede beheersing van de processen tot stand te brengen. Een goede beheersing van de processen kan uiteindelijk leiden tot tevredenheid bij klanten. Het model wordt bij Politie Haaglanden in principe niet gebruikt als blauwdruk, maar de organisatie tracht het model aan te passen aan de behoefte van haar organisatie. Een randvoorwaarde voor kwaliteit is het zorgdragen voor tevreden medewerkers.

§ 7.2 Kwaliteit in brede zin

Individueel leren

Uit de interviews blijkt dat bureauchefs zich in hun dagelijkse werkzaamheden laten leiden door het INK-managementmodel. Doordat er proceseigenaren zijn benoemd, wordt men directer en sneller aangesproken op het behalen van het beoogde resultaat. Als er wordt opgemerkt dat een bepaald resultaat naar beneden loopt, worden de proceseigenaren daarop aangesproken en wordt hierop ingespeeld. Voordat het INK-model werd ingevoerd waren er geen proceseigenaren. Het bewustzijn en verantwoordingsgevoel zijn zo groter geworden. Ook wordt het INK-model gebruikt als een gestructureerde individuele agenda voor de dagelijkse werkzaamheden. De kwaliteitsmedewerkers van Politie Haaglanden trachten knelpunten inzichtelijk te maken door gebruik te maken van het INK-model, mede omdat het model bij het "management" binnen het korps bekend is en hiermee reeds geruime tijd wordt gewerkt. Een andere bureauchef geeft aan dat het INK-model hem geholpen heeft om meer naar de samenhang van processen te kijken in plaats van afzonderlijk. Het heeft geleid tot meer klantgericht denken van de betrokkenen in de organisatie. Uit alle gehouden interviews kwam naar voren dat er goed is nagedacht over welke kwaliteitsaspecten de afzonderlijke medewerkers van Politie Haaglanden belangrijk vinden. Er werden verschillende punten genoemd, maar bij alle geïnterviewden kwam naar voren dat zij klanttevredenheid een zeer belangrijk kwaliteitsaspect vonden wat voorheen, voor de invoering van INK-model niet bij hen allemaal in het rijtje van kwaliteitsaspecten voorkwam.

Conclusie

Het INK-model heeft er voor gezorgd dat de samenhang van processen inzichtelijker is geworden voor individuen. Verder wordt het INK-model gebruikt als instrument om knelpunten op individueel niveau tastbaar te maken. Ook de bewustwording van klantgericht werken is mede door het INK-model toegenomen.

Organisationeel leren

Het INK-managementmodel heeft een “grote” toegevoegde waarde gehad bij het inzichtelijk maken en benoemen van de hoofdprocessen bij Politie Haaglanden. De nadruk wordt bij Politie Haaglanden gelegd op het veld: het management van processen. Een goede beheersing van processen kan uiteindelijk leiden tot tevreden klanten. In het veld van management van processen wordt getracht aan de volgende managementmethodieken invulling te geven, namelijk: capaciteitsmanagement, informatiemanagement en procesmanagement. Verder dient het INK-managementmodel niet te worden gebruikt als een blauwdruk, maar dient de organisatie het model verder uit te werken en toe te passen.

Een daadwerkelijke realisatie/doorvoering van de verbeterpunten die opgesteld zijn door de auditcommissie en visitatiecommissie zouden wij in grote lijnen dienen terug te vinden in de beleidsplannen van Politie Haaglanden. Op deze manier zou sprake zijn van een daadwerkelijke toepassing van het kwaliteitsstelsel in de reguliere beleids- en beheercyclus. Uit documentenstudie (beleidsplannen, jaarverslagen 2000 t/m 2002) blijkt dat de aanbevelingen van de auditcommissie voor een groot gedeelte aan de orde komen in de beleidsplannen en jaarverslagen. In de beleidsplannen en jaarverslagen komen wij de volgende punten tegen, waar het korps invulling aan heeft gegeven; innoverend leiderschap, van binnen naar buiten kijken, ontwikkeling en begeleiding van medewerkers en effectieve en efficiënte bedrijfsvoering. De korpsdirectie heeft met behulp van Bureau Kwaliteit en Innovatie haar strategie in het visiedocument 2005-2007 Politie Haaglanden vastgelegd. Het visiedocument is volgens het principe van het INK-managementmodel vormgegeven en uitgewerkt. In 2004 zijn de proceseigenaren, de ondernemingsraad en het Regionaal College geraadpleegd, om de vertaling op tactisch niveau te integreren.

Klantgerichtheid

Politie Haaglanden heeft eind 1999 een Bureau Integriteit en Security opgericht, om er zorg voor te dragen dat klachten als positieve input worden gebruikt en dat burgers/klagers correct worden bejegend. Uit een laatst gehouden klanttevredenheid onderzoek kwam onder andere naar voren dat bijna de helft (43 %) van de ondervraagden niet geweest is op slachtofferhulp. Een iets groter percentage (57%) van de ondervraagden heeft ook geen preventie-advies gekregen. Deze uitkomst heeft er concreet toe geleid dat bovenstaande “adviezen” in de standaardwerkwijze van de baliemedewerkers (service organisatie) is opgenomen. Een ander aandachtspunt is dat klanten na het doen van een aangifte onvoldoende op de hoogte werden gehouden. Dit heeft er toe geleid dat een gedeelte van de klanten nu naderhand wordt geïnformeerd over de stand van zaken. Wel dient nog te worden vastgesteld in wat voor soort zaken en binnen welke termijn dit gaat gebeuren. Gelet op het aantal aangiften is het niet mogelijk, maar ook niet altijd zinvol om alle aangevers te bellen.

Verder is het voor de burger mogelijk klachten te melden aan de wijkagent via de e-mail. Spreekuur in de wijk is komen te vervallen, omdat de respons zeer gering was. De huidige situatie is nu van dien aard dat er een afspraak gemaakt kan worden via het algemene nummer. Het doen van aangifte op (telefonische) afspraak wordt op zeer korte termijn ter hand genomen. Om de klanttevredenheid verder te verbeteren organiseert het korps voor de bureauchefs een cursus “betere bejegening burgers”. Om het effect van de cursus op langere termijn te meten, is er vanuit het korps een nulmeting georganiseerd volgens het INK-model principe (leiderschap, werkoverleg, waardering klanttevredenheid enz), om vervolgens na de implementatie na te gaan of er daadwerkelijke verbeteringen zijn opgetreden.

Externe klanten

Het Openbaar Ministerie heeft op een aantal punten verbeteringen geconstateerd. Als toelichting wordt aangegeven dat de gehanteerde normen door Politie Haaglanden in het begin behoorlijk onduidelijk waren. Hierbij dient gedacht te worden aan: aantallen van procesverbalen, de inhoudelijke kwaliteit en de snelheid waarin het OM van procesverbalen wordt voorzien. Op deze punten heeft Politie Haaglanden meer duidelijkheid gecreëerd, betreffende het naleven van gestelde normen. Ook uit het interview met de burgemeester van Rijswijk blijkt dat Politie Haaglanden in vergelijking met tien jaar terug veel professioneler is gaan functioneren. De medewerkers worden gestuurd volgens het SAARA model, hierdoor kunnen zij informatie gestuurd te werk gaan (bijdrage effectiviteit). Verder heeft de politieorganisatie vastgesteld dat veel van de werkzaamheden ook bij andere instituties thuis horen. Op organisatie niveau was men tien jaar terug meer bezig met de aspecten zoals `zeggenschap` en de verdeling van het personeel, maar tegenwoordig besteedt de organisatie de nodige aandacht aan de producten die zij levert. Verder ervaart de burgemeester van Rijswijk dat de dienstverlening met betrekking tot de informatie naar haar gemeente toe steeds minder gericht wordt. Ook kwam in het interview met de burgemeester naar voren dat zij met betrekking tot de verantwoording van de resultaten bijna jaarlijks `andere` modellen ontvangt. Helaas bevordert Politie Haaglanden op deze manier niet de kwaliteit van haar dienstverlening.

Conclusie

Het korps heeft over het algemeen de adviezen van de auditrapportages verwerkt in de reguliere beleidsplannen en jaarverslagen en verder past Politie Haaglanden het INK-managementmodel op het niveau van de korpsdirectie ook daadwerkelijk toe.

Verder zien wij dat Politie Haaglanden diverse concrete acties heeft ondernomen om het klantgericht werken binnen haar organisatie vorm te geven.

Het OM ziet dat er duidelijk sprake is van kwaliteitsverbetering van een aantal diensten van Politie Haaglanden. De burgemeester is minder te spreken over de dienstverlening van Politie Haaglanden, omdat de informatie steeds minder wordt afgestemd op de gemeentelijke behoefte.

Organisationeel geheugen en geheugendragers

Geheugen is een belangrijke voorwaarde om te kunnen leren. Hierbij is het van belang dat organisatiekennis bewaart en opgeslagen wordt en in de organisatie breed beschikbaar is. De serviceorganisatie is gebaseerd op de processen: publieksopvang, telefonische dienstverlening, aangifteproces en het wijksecretariaat. Het wijksecretariaat fungeert als centraal informatiepunt voor het wijkgericht werken. Verder heeft het korps een aantal kenniscentra opgezet, bijvoorbeeld op het gebied van jeugd, geweld binnenshuis en allochtonen problematiek. Deze `geheugendragers` zijn een onmisbaar element voor een lerende organisatie (Korpsbeschrijving Politie Haaglanden, 2003).

Op bureauniveau wordt er operationele informatie verzameld. Op regionaal niveau gebeurt dat voor de opsporing door Bureau Recherche Informatie (BRI), met name voor het regioniveau. De samenhang tussen de informatieverzameling tussen de bureaus onderling en tussen de bureaus met BRI vindt slechts incidenteel plaats. De koppeling informatie tussen de verschillende lagen van de organisatie vindt nog in onvoldoende mate plaats (Auditrapportage, 2003).

Naar aanleiding van grootschalig optreden worden draaiboeken en werkwijzen steeds weer geactualiseerd. Ook rechercheonderzoeken worden volgens een vaste standaard geëvalueerd (Korpsbeschrijving Politie Haaglanden, 1999). Zo heeft het korps vastgesteld in welke gebieden de `hotspots` (relatief meer overtredingen, misdrijven enz) voorkomen. Aan de hand van deze informatie wordt de capaciteit nader ingesteld. Ook blijkt er tussen bepaalde tijdstippen en dagen relatief minder criminele activiteiten, roofovervallen en overlast plaats te vinden. Aan de hand van de bestaande informatie wordt hierop door middel van de personele bezettingsgraad verder op ingespeeld. Medewerkers kunnen via intranet

een databank raadplegen van projecten waarmee het korps bezig is. Met zo'n databank wordt voorkomen dat medewerkers met hetzelfde bezig zijn, zonder het te weten. Tegelijkertijd kan een databank de interne informatie-uitwisseling stimuleren. Politie Haaglanden is voortdurend bezig met het verder optimaliseren van toepassingsmogelijkheden van intranet. Het verkrijgen van documenten met betrekking tot de eerste kwaliteitscyclus, beleidsplannen en jaarverslagen voor ons onderzoek ging niet vanzelfsprekend. Bureau Kwaliteit en Innovatie had deze documenten niet in haar bezit. De documenten zijn verkregen via de Politie bibliotheek, maar deze hadden de beleidsplannen 2003/2004 en jaarverslagen 2003/2004 niet in hun bezit.

Conclusie

Politie Haaglanden maakt nog onvoldoende gebruik van haar organisationeel geheugen. Verder kan geconcludeerd worden dat Politie Haaglanden voldoende geheugendragers binnen haar organisatie heeft. Niet alle geheugendragers worden optimaal gebruikt.

Omgevingskennis

Volgens Korpsbeschrijving Politie Haaglanden 1999 maakt het korps naast de Politiemonitor Bevolking, ook een aantal externe informatiebronnen, zoals:

- De kwaliteitsmonitor, deze monitor richt zich periodiek op het meten en analyseren van de waardering van afnemers van politiediensten op een aantal kritische kwaliteitskenmerken.
- Het veiligheidsbeeld, jaarlijks vindt een onderzoek plaats naar het veiligheidsbeeld binnen de regio. Dit onderzoek bestaat uit het criminaliteitsbeeld met daarin het aantal geregistreerde misdrijven binnen de regio Haaglanden, onderscheiden naar type delict.
- Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), is de belangrijkste externe informatiebron om realisatie van beleidsintenties te kunnen monitoren.

Volgens het Openbaar Ministerie speelt Politie Haaglanden goed in op de veranderingen in de omgeving. Zij hebben hun optreden inzichtelijker gemaakt. Het gebruik maken van onder andere `hotspots` en het analyseren van hun optreden maakt dit mogelijk. In de jaren zestig werden arrestanten/demonstranten met de `harde` hand aangepakt. In de zeventiger en tachtiger jaren had de politie een veel bredere opvatting van de samenleving en het politiewerk ("soft/care aanpak"). In de jaren negentig tot heden zien wij weer een kentering, waarbij de stelling als volgt luidt: `de politieman geen welzijnswerker`. Maar door de prestatieafspraken wordt er ook gezaghebbend opgetreden (het uitschelden van een politieagent, wordt ook daadwerkelijk beboet). Ook de wijkagenten (integrale probleemaanpak) zijn buitengewoon essentieel. Stakeholders zoals; woningcorporaties, bewonersverenigingen, winkerverenigingen en de gemeente worden nauw betrokken bij de wijkgerichte aanpak. Een politieorganisatie is altijd in beweging. Dat kan ook niet anders, want de omgeving vraagt dit. Omdat wij op `alle` fronten een verharding zien, kunnen wij dit ook terugzien bij het politieoptreden.

Veiligheid is de kerntaak van het korps. Het is echter niet exclusief de taak van de politie. De politie heeft wel een voortrekkers en een signalerende rol op het gebied van veiligheid. Aan de hand van de resultaten gepubliceerd in de politiemonitors bevolking, zullen wij trachten na te gaan in hoeverre de invoering van het INK-managementmodel bij Politie Haaglanden ook een positieve externe werking heeft gehad naar de maatschappij toe. In opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en het ministerie van Justitie is lange tijd gewerkt aan de ontwikkeling van de Politiemonitor Bevolking. De schaalscore onveiligheidsgevoelens is samengesteld uit twee typen vragen: of men zich onveilig voelt en of men diverse vormen van vermijdingsgedrag vertoont. Hoe hoger de schaalscore hoe groter het gevoel van onveiligheid van de burger. Uit de politiemonitor 2001 komt naar voren dat de gevoelens van onveiligheid in regio Haaglanden zijn afgenomen in vergelijking met de meting in 1999 en 1995. Van de geïnterviewden gaf 34,4% aan zich wel eens onveilig te voelen. Uit de politiemonitor van 2003 blijkt dat in de meeste regio's voor de periode tussen 2001 en 2003 er sprake is van een positieve ontwikkeling in de beleving van onveiligheid. Uitzonderingen zijn de regio's Haaglanden en Gelderland-Midden. Hier is de beleving van onveiligheid van de inwoners ten opzichte van 2001 naar verhouding het meest toegenomen.

Tot slot blijkt uit de politiemonitor 2004 dat het gevoel van onveiligheid in Haaglanden significant gedaald is van 44% in 2003 naar 32% in 2004.

Conclusie

Het korps maakt gebruik van diverse externe instrumenten om de output van haar diensten te meten. Verder stemt Politie Haaglanden haar aanpak af op de veranderingen in de maatschappij. Politie Haaglanden is als instituut niet alleen verantwoordelijk voor het veiligheidsgevoel van de Haagse burgers. Naast het feit dat het effect van de politie op veiligheid zich moeilijk laat meten, zijn ook andere maatschappelijke organisaties en instituten medeverantwoordelijk voor het veiligheidsgevoel van de burger. Vandaar dat het van essentieel belang is het vraagstuk over veiligheid van burgers integraal te benaderen. Verder zijn er diverse factoren, zoals terroristische aanslagen (zoals recentelijk in Londen 07/07/05), media aandacht en persoonlijke ervaringen van invloed op het gevoel van onveiligheid bij burgers.

Indien de conclusie getrokken zou worden dat de invoering van het INK-managementmodel ook zijn positieve externe werking zou moeten hebben op de resultaten van veiligheidsgevoel bij burgers, zou dit geen logische oorzaak en gevolg redenering zijn. Er kan gesteld worden dat resultaten van politiemonitors met betrekking tot onveiligheidsgevoelens bij Haagse burgers niet direct toe te schrijven zijn aan het functioneren van Politie Haaglanden.

De lerende organisatie

Tevreden burgers en plezier hebben in werk is het motto dat Politie Haaglanden hanteert. Vanuit de doelstelling om kwaliteit van werkprocessen te verbeteren, kiest Politie Haaglanden voor het professionaliseren van medewerkers. Dit trachten zij te realiseren mede door het investeren in medewerkers. Verder is het van belang dat medewerkers worden aangesproken op hun resultaten en verantwoordelijkheden. Openheid in communicatie en wederzijds vertrouwen zijn twee belangrijke voorwaarden voor `goed` leiderschap. De invoering van het kwaliteitssysteem verloopt niet altijd vlekkeloos en veranderingen en verbeteringen komen langzaam tot stand. De redenen hiervoor zijn de aanwezige tijdsdruk, gebrek aan kennis en een heersende organisatiecultuur ("kleilaag") binnen Politie Haaglanden, die zich verzet tegen veranderingen (bedrijfsvoering Politie Haaglanden, interview).

Op dit moment hanteert Politie Haaglanden duidelijke normen voor de kwaliteit van haar diensten met betrekking tot procesverbalen. In het verleden waren deze normen behoorlijk vaag. Verder is het korps "tegenwoordig bereid te praten over kwaliteit en kwantiteit, dit is winst"(officier van Justitie, interview).

Terugkijkend naar Politie Haaglanden de afgelopen tien jaar kan er gezegd worden dat er een verandering in aanpak door de politieorganisatie heeft plaats gevonden. "Vroeger stapten alle politieagenten in hun auto bij een melding, nu is dit niet meer het geval" (burgemeester, interview). Een ander voorbeeld is: dat het korps tegenwoordig gebruik maakt van het SAARA Model, dit model benadert vraagstukken vanuit een ketengedachte. Voorheen werden de sociale partners niet bij veiligheidsvraagstukken betrokken. Ook heeft de politieorganisatie vastgesteld dat veel van hun werkzaamheden ook bij anderen instituties thuis horen. In het verleden was de organisatie relatief meer bezig met "zeggenschap" en de verdeling van personeel. Nu kijkt men veel meer naar het product en de dienst die zij levert (burgemeester, interview).

Conclusie

Politie Haaglanden investeert in de professionaliteit van haar personeel. Daarnaast verloopt de invoering van het INK-model niet altijd vlekkeloos, mede omdat er een kleilaag in het management van de organisatie aanwezig is. Het invoeren van een `leercultuur` is een langdurig proces. Tot slot kan gezegd worden dat de externe klanten Politie Haaglanden ervaren als een organisatie die op weg is een lerende organisatie te worden. Dit is een incrementeel proces, waarbij diverse factoren en actoren hun invloed hebben op het verloop van dit proces.

§ 8.1 Inleiding

Eerst zullen wij onze analyse vanuit kwaliteit in enge zin behandelen. Daarna komen de sterke en kritische punten van het INK-model aan bod. Tot slot wordt ingegaan op kwaliteit in brede zin.

§ 8.2 Analyse kwaliteit in enge zin

Kwaliteitsdenken is al voor de invoering van het INK-managementmodel een belangrijk aspect geweest binnen Politie Haaglanden. Het INK-managementmodel heeft het kwaliteitsdenken binnen Politie Haaglanden manifester naar voren gebracht. Doordat er sprake is van onder andere een wettelijke verankering en een top-down benadering is er geen sprake van "vrijblijvendheid" bij het kwaliteitsdenken. Ook de manier waarop het model is gefaciliteerd helpt mee. Verder heeft het INK-managementmodel Politie Haaglanden geholpen haar hoofdprocessen te gaan benoemen / inzichtelijk te maken. De vraag blijft echter, heeft het INK-managementmodel er ook voor gezorgd dat Politie Haaglanden beter is gaan functioneren, zowel bij haar interne klanten als externe klanten.

Er hebben tot nu toe drie kwaliteitscycli plaats gevonden bij Politie Haaglanden. Voor de volledigheid dienen wij te vermelden dat de uitvoering van korpsbeschrijvingen, audits en de visitaties niet op een homogene manier hebben plaatsgevonden. De korpsbeschrijvingen geven niet altijd een 'totaalbeeld' van de werkelijkheid weer. Ook wordt het INK-model steeds weer op bepaalde aspecten aangepast/verbeterd. De audits zijn uitgevoerd door teams die zijn samengesteld uit auditoren die werkzaam zijn bij de politieregio's. Niet altijd was het duidelijk hoe verbeterpunten in de organisatie vertaald dienden te worden. Ook de visitatie in 2000 behoeft meer inhoudelijk antwoord te geven in hoeverre de verbeterpunten ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd/uitgevoerd. Verder zijn wij van oordeel dat verschillende auditteams "van uit hun eigen referentiepunt" kijken naar dezelfde onderwerpen. Het gebruik maken van verschillende auditteams bevordert de objectieve weergave van de "werkelijkheid" niet.

Het uitwerken en daadwerkelijk doorvoeren van de verbeterpunten heeft enige tijd nodig. Niet alle verbeterpunten staan op zichzelf, maar zijn ook met elkaar verbonden. Binnen een complexe organisatie als Politie Haaglanden speelt de aanwezige organisatiestructuur /cultuur een niet weg te denken belangrijke rol. Het 'slagvaardiger' maken van de organisatie bevindt zich nog in een primaire fase.

Op grond van de behaalde INK-scores heeft het korps ten opzichte van de auditrapportage van 1999, op nagenoeg alle deelgebieden vooruitgang geboekt. In 1999 bevond Politie Haaglanden zich namelijk aan het begin van de procesgeoriënteerde fase. In de auditrapportage van 2003 heeft het korps nagenoeg op alle punten een positieve waardering verkregen. Het korps heeft duidelijk de weg naar verbeteren ingezet. Het korps bevindt zich geheel in de procesgeoriënteerde fase met een uitschieter naar de systeemgeoriënteerde fase op het deelgebied financiële resultaten. Dit houdt in dat het korps haar financiële huishouding goed op orde heeft. In de procesgeoriënteerde fase staat het voortbrengingsproces en de beheersing daarvan centraal. Op basis van metingen en kennis van processen vinden verbeteringen plaats.

In vergelijking met de andere politiekorpsen in Nederland, scoort Politie Haaglanden nagenoeg even hoog (Tweede kwaliteitscyclus, 2003). Wel kan Politie Haaglanden meer winst behalen in de velden leiderschap, medewerkers en waardering en leveranciers & klanten. De velden leiderschap en medewerkers zijn namelijk de kritische succesfactoren

voor Total Quality Management. Ook het veld waardering leveranciers & klanten is een belangrijke graadmeter met betrekking tot de externe oriëntatie van het korps.

§ 8.3 Het INK-managementmodel als instrument bij kwaliteitsverbetering

Kwaliteitszorg binnen Politie Haaglanden is gebaseerd op het INK-managementmodel. Onderstaand geven wij de leerervaringen weer die Politie Haaglanden heeft opgedaan bij INK-model als kwaliteitsinstrument. De sterke punten van het INK-managementmodel zijn, volgens Politie Haaglanden:

- Het model wordt gezien als een handig diagnose instrument (röntgenfoto), dat inzicht verschaft waar Politie Haaglanden of een onderdeel “staat”.
- Het model zorgt ervoor dat de juiste vragen gesteld worden, bijvoorbeeld; wat wordt er van Politie Haaglanden verwacht?. Welke resultaten worden bereikt en op welke manier?
- Het model heeft Politie Haaglanden in staat gesteld haar diensten/producten te benoemen en inzichtelijk te maken.
- Via het model wordt naar het geheel gekeken. Het is een breed (allesomvattend) model dat laat zien op welke wijze verschillende aspecten met elkaar samenhangen. Het model laat zien dat resultaten niet op zichzelf staan, maar afhankelijk zijn van verschillende factoren, die op elkaar inwerken (Van Sluis en Spaan 1996).
- Het model omvat een ontwikkelingsperspectief, het geeft een richting aan, dit bevordert een toekomstgerichte benadering (Van Sluis en Spaan 1996).
- Het model leent zich ten slotte ook uit voor benchmarking (onderlinge vergelijking). Dat geldt niet alleen voor korpsen onderling, maar bijvoorbeeld ook voor onderdelen binnen het korps.

De kritische punten van het INK-managementmodel zijn, volgens Politie Haaglanden:

- Het model is oorspronkelijk afkomstig uit het bedrijfsleven en biedt weinig ruimte voor analyse van het specifieke maatschappelijke en politiek-bestuurlijke krachtenveld waarin Politie Haaglanden zich bevindt en de complexiteit van haar politietaken (Van Sluis en Spaan 1996).
- Het model moet gebruikt worden in samenhang met andere managementtools, zoals voorlichting en communicatie. Nergens in het model komen wij de noodzaak van communicatie tegen, alleen de communicatie van de resultaten achteraf.
- Het model biedt onvoldoende mogelijkheden voor externe (niet financieel gerelateerde) adequate meting (Van Sluis en Spaan 1996).
- De auditsteams worden steeds weer van samenstelling veranderd, dit bevordert de “objectieve” weergave van de werkelijkheid niet (officier van justitie, interview).
- Het model kent teveel gewicht toe aan de top-down benadering, terwijl Politie Haaglanden `street-level` kenmerken vertoont. Het formuleren van prioriteiten verloopt vaak moeizaam omdat alles belangrijk is. Besluitvorming resulteert niet altijd in duidelijke toetsbare afspraken (Van Sluis en Spaan 1996).
- Het kwaliteitssysteem vertoont bureaucratische punten. Het systeem vraagt veel papier, hierbij valt te denken aan; korpsbeschrijvingen, auditrapporten, verbeterplannen en visitatierapporten. Daarnaast wordt de inzet van veel medewerkers verwacht bij het afnemen van enquêtes. Het risico hierachter is dat medewerkers “enquête moe” worden. Dus het gevolg hiervan is dat er onvoldoende leereffecten kunnen optreden.
- De invoering van een soortgelijk kwaliteitsstel bij Politie Haaglanden, zorgt voor een “glazen huis” effect. Helaas besteden de media vaak meer aandacht aan de zwakke punten van een organisatie. De veelheid aan berichtgeving over zwakke punten van een politieorganisatie, kan geen goed doen voor het imago van Politie Haaglanden.
- Verleidt de organisatie tot snel ‘scoren’ en instrumentele toepassing in plaats van serieus verbeteren.
- Eindfase (Excelleren en transformeren) is vrijwel onbereikbaar.

8.4 Analyse kwaliteit in brede zin

Er is gebleken dat Politie Haaglanden waarde hecht aan de professionaliteit en ontwikkeling van haar medewerkers. Er worden diverse mogelijkheden aangeboden aan werknemers om hun kennis en vaardigheden te vergroten. Er kan mede op basis van de interviews gesteld worden dat er op individueel niveau geleerd is bij Politie Haaglanden, helaas wordt dit onvoldoende mate omgezet in organisationeel leren. Als er op individueel niveau geleerd is, wil dit niet per definitie zeggen dat ook de organisatie heeft geleerd.

Wij zien over het algemeen de adviezen van de auditrapportages, verwerkt in concrete acties terug in de reguliere planning- en controle cyclus. Dit is een vorm van double-loop learning, omdat er hier sprake is van het toepassen van een nieuwe zienswijze in de reguliere cyclus. Het toepassen van het INK-managementmodel op het niveau van de korpsdirectie, door middel van het visiedocument is een vorm van double-loop learning, omdat er hier sprake is van een ` vernieuwing. De inrichting van het klachten systeem, het toepassen van wijkgericht werken (intergraal) en de serviceorganisatie, zijn het gevolg van ` vernieuwing ` (een strategie keuze van de korpsleiding van Politie Haaglanden) en kwamen voorheen dus niet voor binnen de organisatie. Op deze manier tracht het korps invulling te geven aan de ` kwalitatieve cultuurdimensie ` , ook hier is er sprake van double-loop learning. De verbeterde houding naar de externe klanten toe is gedeeltelijk een vorm van single-loop learning, op basis van verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening.

Op papier laat Politie Haaglanden er geen onduidelijkheid over bestaan dat zij vinden dat zij een lerende organisatie zijn (Strategisch beleidsplan 1999-2004). De definitie van een lerende organisatie: organisaties die niet alleen in staat zijn om te leren maar ook om te leren leren. Bomers definieert een lerende organisatie als "Een organisatie die als bewust beleid voert, haar lerend vermogen op alle niveaus en op continue basis te vergroten ter verbetering van haar effectiviteit, efficiency, flexibiliteit en creativiteit" (Bomers, 1989, p2). Een lerende organisatie kan worden vergeleken met hersenen van de mens. De lerende organisatie is net als de hersenen een informatie verwerkende lerende creatieve, flexibele entiteit. Informatie opslaan en verwerken is belangrijk met het oog op de eisen van de burger. Wie tegemoet wil komen aan de eisen van de burger kan niet zonder informatie. Creativiteit is ook onmisbaar bij het leveren van kwaliteit. Creativiteit maakt het mogelijk om op vernieuwende wijze tegemoet te komen aan de eisen van de burger. Flexibiliteit is ook noodzakelijk. Dat heeft te maken met een positieve houding tegenover het nieuwe. Het is bijvoorbeeld de bereidheid om het werk op een andere manier te organiseren of om andere organisatie structuren op te zetten waarmee de burger beter gediend kan worden.

Men zou Politie Haaglanden kunnen typeren als een organisatie die op weg is een lerende organisatie te worden. De lerende organisatie is een belangrijke voorwaarde om tot structurele kwaliteitsverbetering over te gaan. Zover is het nog niet bij dit korps. Het kwaliteitsdenken is nog niet ingebed in alle lagen van de organisatie. Het Bureau Kwaliteit en Innovatie zorgt voor de verspreiding van kwaliteit en geeft een extra impuls organisatie breed.

De steun is erg belangrijk in het kader van de legitimiteit. Zonder legitimiteit kan een organisatie immers niet overleven. De burger stond niet altijd centraal. Traditioneel was de politie enigszins autoritair. De politie dacht toen nog "de burger mag blij zijn dat we er zijn". Nu wordt de klant serieuzer genomen. De politie krijgt ook meer zicht op de burger door middel van de politiemonitor.

§ 9.1 Conclusies

De hoofdvraag luidt als volgt: **Heeft het toepassen van het kwaliteitsstelsel bij Politie Haaglanden in de periode 1999-2004 een bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverbetering van het functioneren van de organisatie?**

Deze hoofdvraag is uitgesplitst in de volgende deelvragen, die elk afzonderlijk beantwoord zullen worden.

Wat houdt het INK-model in en hoe wordt het toegepast bij de politie?

Het INK-managementmodel is een instrument voor het in kaart brengen van sterke en verbeterpunten voor de organisatie. Het verbeteren van het functioneren van de organisatie staat centraal. Het INK-model is gebaseerd op het uitgangspunt: praktijkgerichte aandachtsgebieden, ontwikkelingsfasen, plan-do-check-act cirkel als regelkring en focus op excellentie. Het model is in de eerste plaats bedoeld als methodiek voor het formuleren van een heldere visie op de organisatie en bestaat uit negen aandachtsgebieden. De aandachtsgebieden zijn onderling met elkaar verbonden (zie hoofdstuk 3).

De motor achter de kwaliteitsverbeteringen is het structureel toepassen van de PDCA-cyclus. De PDCA-cirkel bestaat uit vier onderdelen: plannen van activiteiten en het stellen van doelen, uitvoeren van de geplande activiteiten, nagaan in hoeverre de afgesproken doelen zijn gerealiseerd en het analyseren van afwijkingen en aanpassen van het proces. Het succes van een organisatie wordt bepaald door de mate waarin het management erin slaagt deze PDCA-cirkel als een automatisme in alle lagen van de organisatie toe te passen en de organisatiecultuur daarop af te stemmen.

Het kwaliteitsstelsel voor de Nederlandse politie bestaat uit een vierjarig cyclus. Allereerst is er een tweejarig cyclus van zelfevaluaties van alle onderdelen van een korps. Het korps verricht deze evaluatie zelf, met behulp van landelijk gecertificeerde meetinstrumenten. De zelfevaluaties vormen de basis voor een beschrijving van de situatie in het gehele korps, de korpsbeschrijving. Deze beschrijving geeft een beeld van de stand van zaken van de kwaliteitszorg binnen het korps. Op basis van de korpsbeschrijving wordt eens in de vier jaar een korpsaudit uitgevoerd door vijf daartoe opgeleide en gecertificeerde collega's van andere politiekorpsen en één externe auditor. De vraag die centraal staat is hoe de kwaliteit kan worden verbeterd. Dit resulteert in enkele verbeterpunten. Op basis van de uitkomsten van de korpsaudit, stelt het korps een verbeterplan op.

Ongeveer een jaar na de korpsaudit vindt een visitatie plaats door een visitatiecommissie die bestaat uit een korpsbeheerder (de burgemeester van de gemeente die voor elke regio is aangewezen), een hoofdofficier van justitie en een korpschef van een ander korps, een lid van de landelijke MD-pool en een externe deelnemer. De visitatiecommissie komt evalueren in hoeverre het korps de auditrapportage heeft benut voor de kwaliteitsverbetering.

Welke overwegingen lagen ten grondslag voor de keuze van het INK-model ?

Teneinde de korpsen een handreiking te bieden voor het invoeren van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van een kwaliteitszorgsysteem, was het project Kwaliteitszorgsysteem opgericht. Het rapport van de Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem kwam met een aantal aanbevelingen. Een eerste belangrijke aanbeveling was dat er een niet-vrijblijvend basiskwaliteitssysteem voor alle korpsen diende te komen. Een tweede belangrijke aanbeveling was dat er een organisatie voor kwaliteitszorg bij de politie in het leven geroepen moest worden, die behulpzaam zou zijn bij het stimuleren en ontwikkelen van kwaliteit. Deze aanbeveling heeft geresulteerd in de oprichting van het Kwaliteitsbureau Nederlandse Politie.

Het project Kwaliteitszorgsysteem had als opdracht gekregen een pilot uit te voeren met betrekking tot het ontwikkelen van een integraal kwaliteitszorgsysteem. Aan de hand van de uitgevoerde pilot heeft de Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem enkele aanbevelingen opgesteld voor het invoeren van kwaliteitszorg en het ontwikkelen van kwaliteitszorgsystemen bij de politie. Als gehanteerde kwaliteitszorgsysteem, werd het INK-model aanbevolen. Dit model brengt aan de hand van de negen velden de gehele organisatie in beeld en het maakt vergelijkingen tussen korpsen mogelijk. De korpsen dienen op een 'natuurlijke' wijze door de opeenvolgende fasen van het INK-model te groeien. Dit komt neer op een incrementele aanpak.

Een bijkomstigheid van het project Kwaliteitszorgsystemen was de afspraak die de toenmalige politieministers hebben gemaakt met de korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie en korpschefs over de invoering van een stelsel van systematische en integrale kwaliteitszorg per 1 januari 1996.

Hoe heeft Politie Haaglanden het kwaliteitsstelsel toegepast?

In 2002 heeft Politie Haaglanden de aandacht voor kwaliteit en innovatie gewaarborgd, door de oprichting van een Bureau kwaliteit en Innovatie (BK&I) bij de directie Kwaliteit, Innovatie en Middelen. Hiermee geeft het korps impliciet ook aan dat kwaliteitsverbetering in een complexe organisatie als Politie Haaglanden een vast onderdeel hoort uit te maken van haar organisatiefilosofie. Bureau Kwaliteit en Innovatie van de Politie Haaglanden, geeft gevraagd en ongevraagd adviezen op velerlei gebieden binnen het korps. Activiteiten van BK&I richten zich daarbij in eerste instantie op de vijf voor het korps Haaglanden gedefinieerde primaire hoofdprocessen, te weten: intake, opsporing, handhaving, noodhulp en grootschalig en bijzonder politietoedelen. In tweede instantie richten de activiteiten zich op de ondersteunende hoofdprocessen, zoals bedrijfsvoering. Beleidsevaluaties met betrekking tot doelmatigheid en doeltreffendheid van genomen maatregelen en ingezette beleidsinstrumenten zijn daarbij aan de orde. De directeur Kwaliteit, Innovatie en Middelen kan besluiten tot de inzet van BK&I met betrekking tot activiteiten die meer de algemene bedrijfsvoering raken. Dit betreft onder meer beleidsevaluaties en het opstellen van plannen van aanpak in relatie tot het Regionale Veiligheidsconvenant 2003-2006. Daarnaast verzorgt en coördineert BK&I de noodzakelijke activiteiten met betrekking tot de landelijke vierjaarlijkse audit/visitatiecyclus. Ook heeft BK&I een grote bijdrage geleverd aan het visiedocument 2005-2007 (het INK-gedachtegoed op strategisch niveau).

Tot slot dient het INK-managementmodel volgens het korps niet als een blauwdruk gebruikt te worden op de organisatie. Het model dient 'aangepast' te worden op de specifieke behoeften van de organisatie. Verder is het korps van mening dat niet alle indicatoren daadwerkelijk ook te meten zijn, maar het korps tracht zoveel mogelijk processen te kwantificeren/te meten.

Wat zijn de ervaringen van relevante betrokkene met het INK-model?

De personen die geïnterviewd zijn binnen Politie Haaglanden bleken goed op de hoogte te zijn van het INK-model. Alle betrokkenen vinden dat het INK-model een toegevoegde waarde geeft aan het politiekorps. Politie Haaglanden wordt gedwongen kritisch naar de organisatie te kijken. De betrokkenen waren het erover eens dat de invoering van dit stelsel ook uniformiteit van alle korpsen met zich meebrengt. Ook onderschrijven bijna alle geïnterviewden het belang van klant/omgevingsgerichtheid als belangrijk kwaliteitsaspect van de politieorganisatie. Er werd naar voren gebracht dat men moet nadenken over "wat er van ons wordt verlangd?" Welke resultaten worden bereikt, op welke manier en wat het belang van leiderschap is. Het INK-model stelt volgens hen de juiste vragen om tot een beter inzicht te komen in hoe de organisatie er voor staat. Wat betreft vergelijkingen trekken tussen de korpsen lopen de meningen uiteen.

Er kwam naar voren dat het INK-Model geen afrekenmodel mag zijn. Anderen waren de mening toegedaan dat er ook geen vergelijkingen mogen worden gemaakt tussen korpsen. Ook wees men erop dat de politieorganisatie van nature niet een is die mensen afreken op grond van hun resultaten. Het is wel van belang dat mensen worden aangesproken op hun

verantwoordelijkheid. Ook vindt men het INK-model een goed discussiemiddel om naar de politieorganisatie te kijken. Er moet wel gewaakt worden het model niet te zien als een doel in plaats van een middel. Een zienswijze van een van de geïnterviewde is dat het INK-model, zoals gebruikt wordt binnen de politie organisatie, een abstract model van de processen weergeeft, waarbij elke module onderhevig is aan positieve en negatieve invloeden. Per saldo (in alle symboliek: "wat staat uiteindelijk rechts onderaan de rekening") zijn veranderingen niet altijd duidelijk zichtbaar, daar waar deze wel in afzonderlijke blokken zichtbaar kunnen zijn. De betrokkenen zien het INK-model als een allesomvattend model en een herkenbaar ontwikkelinstrument dat invulling geeft aan het "hoe".

In hoeverre hebben zich leerprocessen voorgedaan betrekking hebbende op kwaliteitszorg en het INK-model?

Leren heeft betrekking op het veranderen van het gedrag van individuen. Het is gericht op het realiseren van het gedrag dat beter aansluit bij het doel dat de organisatie zich heeft gesteld. Op individueel niveau hebben zich leerprocessen voorgedaan. Er zijn medewerkers die het INK model in het dagelijks werk gebruiken als agenda. De kwaliteitsmedewerkers van Politie Haaglanden trachten knelpunten inzichtelijk te maken door gebruik te maken van het INK-model. Het heeft voor een aantal medewerkers structuur en verheldering gebracht. Ook geven individuen aan dat het model door het benoemen van proceseigenaren ze een groter verantwoordingsgevoel hebben gegeven dan voorheen. Verder kan gesteld worden dat de organisatie minder gelaagd is geworden, er is een aanvang gemaakt met de matrixstructuur.

Het INK-model heeft een beweging gebracht in de organisatie richting kwaliteitsverbetering. Het INK-model heeft Politie Haaglanden handvatten gegeven om de bedrijfsvoering beter in te richten en om kwaliteit en opbrengsten te toetsen. Politie Haaglanden heeft het INK-managementmodel gebruikt om tot een bepaalde norm te komen door hier stapsgewijs naartoe te werken. Met behulp van het model worden verbeterpunten gestructureerd en integraal inzichtelijk gemaakt, uitgewerkt en geïmplementeerd omdat het een verbetering van de hele organisatie betreft waarbij het management en de medewerkers direct of indirect betrokken worden. De burger is men nu ook als klant gaan zien en zijn mening is van essentiële waarde. Het Bureau Integriteit en Security is opgericht, om ervoor zorg te dragen dat klachten als positieve input worden gebruikt en dat burgers/klagers correct worden bejegend. Door middel van klanttevredenheidsonderzoeken blijft men op de hoogte hiervan en worden klachten als leer- en verbeterpunten gezien. Zo wordt de nadruk gelegd op het van buiten naar binnen kijken. Wat betreft het aantal procesverbalen, de inhoudelijke kwaliteit en de snelheid waarin het OM van procesverbalen wordt voorzien is door Politie Haaglanden meer duidelijkheid gecreëerd, betreffende het naleven van gestelde normen. Het korps heeft over het algemeen de adviezen van de auditrapportages verwerkt in de reguliere beleidsplannen en jaarverslagen. Verder past Politie Haaglanden het INK-managementmodel op het niveau van de korpsdirectie ook daadwerkelijk toe. Er hebben zich dus voornamelijk leerprocessen voorgedaan betrekking hebbend op het gebruik als gestructureerde agenda, bewustwording van de omgeving en het inzichtelijk maken van processen en knelpunten. Het korps is meer kwaliteitsbewustzijn gaan ontwikkelen.

Bij het gebruik van het INK-model als instrument voor kwaliteitszorg heeft Politie Haaglanden ook leerervaringen opgedaan. De leringen die Politie Haaglanden heeft getrokken uit het INK-model zijn; dat het een handig diagnose instrument is. Het verschaft inzicht in waar het korps op een bepaald moment staat. Het plaatst behaalde resultaten in context, mede door het model worden de juiste vragen gesteld. Verder heeft het model Politie Haaglanden in staat gesteld haar diensten/producten te benoemen en inzichtelijk te maken. Ook biedt het model mogelijkheden om te benchmarken. Naast bovenstaande leerervaringen met het INK-model, heeft Politie Haaglanden ook de volgende punten geconstateerd; het model houdt onvoldoende rekening met de complexe politiek-bestuurlijke omgeving, waarin het korps zich in bevindt. Het model kent een sterke nadruk op de top-down benadering, terwijl Politie Haaglanden ook "street-level" kenmerken vertoont. Verder bezit het model vele

bureaucratische meetpunten. Tot slot wordt de organisatie verleid tot het behalen van hoge INK-scores, in plaats van een instrumentele toepassing van het model.

§ 9.2 Slotbetoog

Het is niet helemaal duidelijk wat het INK-model teweeg moet brengen binnen de politieorganisatie. Dient het model als een psychologisch element, dat medewerkers meer aandacht moeten krijgen voor kwaliteitszorg of moet het beoordeeld op concrete opbrengsten? Ook omdat dit niet van tevoren is vastgesteld, laat het model zich moeilijk evalueren.

Het INK-model heeft Politie Haaglanden geholpen te kijken waar men nu staat, waar men naartoe wil en welke stappen er ondernomen moeten worden om daar te komen. Bij Politie Haaglanden wordt er iets concreets gedaan met de vergaarde informatie (anticiperend vermogen). Er worden lessen getrokken uit klachten, deze worden gezien als leermomenten. Creatieve en zonnig innovatieve oplossingen worden gezocht om de burger van dienst te zijn. Leren is dus bewuste of onbewuste gedragsverandering, dat resulteert in een vergroting van kwaliteit van het handelen. Leren, het maken van fouten, verbeteren en vernieuwen gaan hand in hand. De vraag blijft echter of men zo intensief met kwaliteitszorg bezig geweest zou zijn als het model niet was opgelegd. Het INK-model heeft dynamiek met zich meegebracht, betreffende structurele aandacht voor kwaliteitszorg binnen Politie Haaglanden. Verder heeft de inputgerichte mentaliteit enigszins plaats gemaakt voor een meer outputgerichte mentaliteit (de burger als klant zien).

Bovendien kan verondersteld worden dat het voor de politieorganisatie belangrijk is te weten of de beoogde effecten gerealiseerd worden. Of de effecten behaald worden tengevolge van het INK-model dan wel tengevolge van andere factoren. Men kan stellen dat niet alle ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan toe te schrijven zijn aan het model, maar aan bijvoorbeeld andere zaken zoals de aanstelling van een nieuwe korpschef, die een andere visie en een andere managementstijl heeft. De huidige korpschef zet meer in op resultaat, de vorige korpschef richtte zich meer op de uitvoering. Andere bepalende factoren kunnen zijn: de reorganisatie van het korps of politiek bestuurlijke activiteiten (bijvoorbeeld wisseling van politieke wacht).

De kennis van het INK-model is nog niet voldoende aanwezig bij het uitvoerend niveau. Met het oog op bouwen en het behouden van draagvlak is dat laatste ongewenst. Het competitie element van het INK-model wordt niet toegepast bij Politie Haaglanden. Enerzijds roept het de neiging op om zwakke kanten te verbergen en sterke kanten te verdedigen ("Our overemphasis on competition makes looking good more important than being good", Senge 1990). Er kan gesteld worden dat er op individueel niveau geleerd is bij Politie Haaglanden maar dat er op organisationeel niveau minder geleerd is. Als Politie Haaglanden anders met het model was omgegaan had men er wellicht meer uit kunnen halen. Het feit dat Politie Haaglanden in een politiek-bestuurlijke context opereert en door het primaat van de politiek in de regel gedomineerd wordt, is lastig maar wel van essentieel belang. Omdat het korps aangestuurd wordt door politici, moet zij ook streven naar politieke doelstellingen en die kunnen verschillen van effectiviteit en efficiëntie. De veelheid van bureaucratische regels die ontstaan vanuit een rationaliteit die niet op efficiëntie is gericht die bijvoorbeeld een duidelijke invloed hebben op de snelheid van handelen of op de aard en de hoeveelheid in te zetten middelen.

Ten slotte zouden wij het volgende willen meegeven:

- Houdt rekening met de wet van de "toe- en afnemende meeropbrengst". De meest voor de hand liggende verbeteringen worden als eerst doorgevoerd. Daarna wordt het moeilijker, om er steeds weer "meer" uit te halen.
- Er bestaat een spanning tussen; bedrijfsmatig werken (kwaliteit) en sturing vanuit de politiek. Sturing vanuit de politiek berust niet primair op bedrijfsmatige rationaliteiten.

- Prestatieafspraken en het INK-model worden in de praktijk niet aan elkaar gekoppeld. Dit brengt enige spanningen met zich mee, ten aanzien van de te kiezen strategie door het korps.
- Wie of wat is maatgevend met betrekking tot kwaliteit binnen het korps: burgers, politici of de externe klanten?

Juran, één van de grondleggers van de moderne Kwaliteitszorg zegt: "In God we trust, all others have to give evidence". Daarmee bedoelt hij dat in beginsel alles gemeten moet worden, want alleen dan is er een basis voor vooruitgang in organisaties en processen die te groot zijn geworden om nog door een enkel persoon te worden gekend. De uitspraak die er tegenover wordt gesteld komt van Fukuyama: "Trust is the Foundation of Society". De maatschappij die het meest welvarend is, blijkt ook de maatschappij te zijn waarin er sprake is van veel onderling vertrouwen. Er is eigenlijk geen echte tegenstelling tussen de twee uitspraken. Het meten, aantonen en laten zien wat men doet, helpt in het opbouwen of terugwinnen van het vanzelfsprekend vertrouwen. Uiteindelijk pleit niemand voor alles meten of vastleggen. Wel ontstaat er consensus dat het meer aantoonbaar maken van prestaties een logische weg is – en meer begaanbaar is dan simpel stellen 'dat we toch te vertrouwen zijn'. Het meetbaar maken van zaken is daarbij geen doel op zich: het is het proces waarlangs men zich betrouwbaar toont.

Literatuurlijst:

A

Addleson M., *Equilibrium versus understanding; Towards the restoration of economics as a social theory*, Journal of institutional and theoretical economics, 1995.

Ahaus, C.T.B., Diepman, F.J. red. (1998) *Balanced Scorecard & Model Nederlandse Kwaliteit*, Apeldoorn: Kluwer Bedrijfsinformatie.

Ammons, D. N. (1992). *Productivity Barriers in the Public Sector*. Public productivity Handbook. M. Holzer. New York, Marcel Dekker.

Argyris, C., Schon, D.(1978): *Organisational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Auditrapportage Politie Haaglanden (april 1999). : *Audit 1999*.

Auditrapportage Politie Haaglanden (juni 2003). : *Audit 2003*.

B

Bekkers, V.J.J.M., Zouridis, S. & Korsten, A.F.A. (1998) `Denken over dienstenverlening` in: *Bestuurskunde*, nummer 3.

Bent, J. van der (1999) *Organisatieleren: een zoektocht naar de geheugendragers en de rol van organisatiegeheugen in veranderingsprocessen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit (proefschrift).

Berg van den, A. (2002). *Beleid en Management. `Kwaliteitsverbetering in de lerende organisatie`*. Eerste druk. Stichting Groenhuysen

Bomers B.J.G (1989): *De lerende organisatie*. Nijenrode, Universiteit voor Bedrijfskunde.

Bomers B.J.G (1990): *De lerende organisatie: de enige zekerheid voor organisaties is permanente veranderig*. In: Harvard Holland Renew, no:22.

Braun, D.(1999): *Sturingsperikelen in de politieorganisatie*.

Broeck, H. van den (1995): *Lerend Management*. Lannoo, Tielt.

Buurma , H. (2001). *Marketing van overheidsbeleid*. Utrecht, Lemma.

D

Deming, E (1982). *Out of the Crisis*. Carnbridge University Press.

Dodgson M., *Technological collaboration in industry: strategy, policy and internationalization in innovation*. London (ect) : Routledge (cop. 1993).

Drukker, E.L , Alers W.M.B., Stroes H.J. (1991) . *Symposium De lerende organisatie*, Leusden, 4 december 1991, Vakgroep Sociale en Organisatie Psychologie, Rijksuniversiteit Utrecht. Uitgever Utrecht : ISOR. Druk 1.

Duin van M.J.(1992) *Proefschrift: Van Rampen Leren, Een vergelijkend onderzoek naar de lessen uit spoorwagongevallen, hotelbranden en industriële ongelukken*.

E

Evaluatierapport 2^o 2002/2003 van de Nederlandse Politie (2004): *Twee rondes verder: een doorkijk*, Kwaliteitsbureau Politie.

F

Ferlie, E. Pettigrew, A., Ashburner, L & Fitzgerald, L., (1996), *The New Public Management in action*, Oxford University Press

G

Gianakis, G. (2002). "The Promise of Public Sector Performance measurement: Adonyne or Placebo." *Public Administration Quarterly*.

H

Han, L.G.L (2003). *Een weg naar de lerende organisatie?* Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bedrijfskunde.

Hardjono, T.W. (1999) *Kwaliteitsmanagement: laveren tussen rekkelijken en preciezen*, op zoek naar mumsels, Rotterdam: Erasmus Universiteit (rede).

Hart P.T en A. Wille, (2002). *Politiek ambtelijke verhoudingen in beweging*. Amsterdam, Boom.

Hedberg, B (1981): *How Organisations Learn and Unlearn*. In: P. Nystrom and W. Starbuck (eds), *Handbook of Organizational design*, Oxford: Oxford University Press, 1:3-27.

Heene, A., *Kunnen en moeten publieke organisaties "effectief" en "efficiënt" zijn?*. Inaugurale rede in het kader van de Belgische Francqui Leerstoel 2004-2005 aan de Universiteit Antwerpen. 16 februari 2005.

Herman, R. en D. Renz (2004). "Doing things right: effectiveness in local nonprofit organizations, a panel study." *Public Administration Review*.

Huysman, M., (1996): *Dynamics of Organisational learning*. Tinbergen Institute Research Series.

Huysman, M., van der Vlist, R. (1998): *Naar een "Organizational Learning"-benadering van de Lerende Organisatie*. *Gedrag en Organisatie* 11, nr.5, 219-231.

I

Inspectie voor de politie (1999): *De implementatie van het stelsel van kwaliteitszorg door de politiekorpsen en het Landelijke selectie- en opleidingsinstituut politie*, een tussenrapportage: Den Haag Ministerie van BZK en Koninkrijkrelaties.

K

Keizer, F.C.P (1994). *Faciliëren van Organisatie-Leren*. Een Kwalitatief onderzoek naar de relaties tussen organisatie-kenmerken en double-loop learning. Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Interne Organisatie.

Kickert, W.J.M., (2003). *Hervormingen in de Publieke sector*. Syllabus, Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Bestuurskunde.

Kickert, W.J.M., (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten*. Alpen, Samson.

Kwaliteitsbureau Politie (oktober 1999): *Zelfevaluatie op organastieonderdeelsniveau: een handreiking*, Den Haag.

M

Maira, A. & Peter Scott-Morgan (1996), *The accelerating organization : embracing the human face of change*. New York: McGraw-Hill, druk 1.

Melker, G.P (1999). *Management Development in de Lerende organisatie. 'Een open systeembenadering'*. Eerste druk. Uitgever Stichting Moret Fonds.

Molenkamp, L.J & Geeratz, M.J.J. 'Kwaliteitszorg bij de Nederlandse politie' in: *Tijdschrift voor de Politie*, mei 1999, nummer 5, pp 4-7.

Morgan, G. (1996) *Images of Organization*, London et al: SAGE (nieuwe editie).

Muntinga, M.A., Een beknopte horizonverkenning, in *Service Centra van de overheid*, jaargang 1996, nummer 11, november 1996.

Muntinga, M.A. & Noordhoek, D.P. (1997), *Weken met kwaliteitshandvesten, De kracht van kwetsbaarheid*, Kluwer Bedrijfsinformatie B.V., Deventer.

N

Nabitz, U & Balk, J. 'Verbeterend EFQM-model en INK-model met elkaar vergeleken: Modellen zijn familie van elkaar, in: *Sigma*, oktober 2000, blz 10, nummer 5.

Nederlandse Politie Instituut: Kwaliteitsbureau Politie. (mei 2001) : *Handleiding Korps- en onderdeelbeschrijving*.

Nederlandse Politie Instituut: Kwaliteitsbureau Politie. (2000) : *Handleiding Korpsaudits Politie 2000*.

Nonaka, I., Takeuchi, H.(1995). *The Knowledge creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. New York: Oxford Univ. Press.

Noordhoek, P., (1996). Het model Nederlandse kwaliteit: kader voor analyse en integratie, in *Servicecentra van de overheid*, jrg. 6, juni 1996.

O

Oude Hengel, B.J.A. (2001) :De eerste cyclus zit er op:*Een evaluatie van vier jaarkwaliteitszorg: Inspectie voor de politie*, Den Haag: Ministerie van BZK en Koninkrijkrelaties, directie voorlichting en communicatie.

Osborne, D and Gaebler T. (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, The Penguin Group.

P

Parhizgari, A.M. en G. R. Gilbert (2004). " Measures of organizational effectiveness: private and public sector performance." *Omega*.

Poelert, B. "Verbetering van de politieke dienstverlening" in: *Bestuurskunde*, 1998, nummer 3.

Politie Haaglanden: *Visie 2005 – 2007 Politie Haaglanden, 'Hart' voor de burger en 'Hard' tegen criminaliteit*.

Politie Haaglanden : Politie Haaglanden beschreven (april 1999): *Professioneel en Integer werken aan Veiligheid*.

Politie Haaglanden Verbeterplan, De leen van het Regionaal College: 23 juni 1999.

Politie Haaglanden : *Korpsbeschrijving 2003*.

Politie Haaglanden: Plan van Aanpak visitatie 2004, Kwaliteitsbureau en Innovatie, J. TH.J. Tonino, 17 september 2003.

Politie Haaglanden, *Beleidsplan en Begroting 2000*.

Projectgroep Integrale Kwaliteitszorg (1994). *Project Integrale Kwaliteitszorg Nederlandse Politie*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie, (interim-rapportage).

Projectgroep Kwaliteitszorgsysteem (1996) *Het project kwaliteitszorgsysteem*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Politie, september 1996 (rapport).

R

Rapportage visitatiecommissie Politie Haaglanden, Leden OKD/OKL: 20 april 2000.

Rosenthal, U. Ringeling, A.B. Bovens, M.A.P. 't Hart, P. van twist, M.J.W. (1996). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Samson, H.D. Tjeenk Willink.

Ruijsenaars, B.M.B (1998). Waar te beginnen? Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bedrijfskunde.

S

Schein E.H, Organizational Learning as Cognitive Re-devinition: *Coercive Persuasion Revised*, MIT Sloan School of Management, 1999.

Schein E.H., *Organizational and managerial cultures as a facilitator or inhibitor of organizational learning*, MIT Sloan School of Management, 1994.

Schein E.H., Three Cultures of management: *The key to organizational learning in the 21st century*, MIT Sloan School of Management, 1999.

Senge P.M., The fifth discipline: *The art and practice of the learning organisation*, New York: Doubleday, 1990.

Senge P.M., The fifth discipline: *kunst & praktijk van de lerende organisatie*. (vert. uit het Engels: A.M. Westendorp-Kauffmann). Schiedam : Scriptum, 1992.

Smit, C.A. & Kessels J.W.M (1995) .*Opleiders in organisaties*. `De lerende organisatie` . afl. 25. Kluwer Bedrijfswetenschappen.

Starbuck W.H., *Learning by knowledge-intensive firms*, Journal of management studies, Vol 29. No. 6, 1992.

Swieringa, J., Wierdsma, A.F. M. (1990): Op weg naar een Lerende Organisatie. Over het Leren en Opleiden van Organisaties. Groningen: Wolters Noordhoff.

Swieringa, J. (1990). Op weg naar een lerende organisatie. Eerste druk. Wolters Noordhoff.

T

Thaens, M., Bekkers, J.J.M. & Duivenboden, P.M. vn (1997) "business Process Reesigna n Public Administration: a perfect match?" in: Taylor, J.A., Snellen, I. Th.M., Zuurmond, A., *Beyond BPR in Public Administration*, pp 15-35.

Triam Kennismanagement, Papendrecht. (november 2003), 1^e druk: *Handleiding Positiebepaling Publieke sector/Onderwijsinstelling/Zorginstellingen*.

V

Visitatierapport: *Regiopolitie Haaglanden*, 2001.

Visitatierapport: *Regiopolitie Haaglanden*, 2004.

W

Watkins, K.E., Marsick V.J., *Sculpting the Learning Organisation: lessons in the art and science of systematic change*, San Francisco, CA Jossey-Bass, 1993.

Weick, K., Wesley F., 'Organizational Learning: Affirming an Oximoron',; Stewart R. Clegg et al, *Handbook of Organization Studies*, London Sage Publications, 1996.

Wijnen G., Weggeman M., Kor R ., (1993), *Verbeteren en vernieuwen van organisaties : essentiële managementtaken*. Tweede druk. Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen.

BIJLAGE 1: Namen geïnterviewde personen onderzoek

Lijst geïnterviewden:

- hoofd van bedrijfsvoering Politie Haaglanden
Naam: Leo van den Berg, 2005
- hoofd bureau kwaliteit en Innovatie van Politie Haaglanden
Naam: Jos Tonino, 2005
- Bureau Kwaliteit Politie (centraal)
Naam: Jan Peters, 2005
- lid Regionaal College (Burgemeester Rijswijk)
Naam: G.W. v.d. Wel-Markerink, 2005
- bureauchef (operationeel) bij Politie Haaglanden
Naam: Rene Huyen, 2005
- bureauchef (operationeel) bij Politie Haaglanden
Naam: J.J. van Houten, 2005
- bureauchef (operationeel) bij Politie Haaglanden
Naam: L. Hogeboom, 2005
- Wijkteamchef Wateringse Veld, bij Politie Haaglanden
Naam: J.H. van der Laan, 2005
- hoofd ondernemingsraad bij Politie Haaglanden
Naam: De Haan, 2005
- medewerker Bureau Kwaliteit en Innovatie bij Politie Haaglanden
Naam: I. Duyvenstein, 2005
- medewerker Bureau Kwaliteit en Innovatie bij Politie Haaglanden
Naam: H. Wittekoek, 2005
- Onderzoeker, Politie en Wetenschap
Naam: F. Flek, 2005

BIJLAGE 2: Vergelijking INK-scores korpsen, 2003

Toelichting scores

De auditor beoordeelt en waardeert de organisatiegebieden op basis van de volgende aspecten:

1. Opzet
2. implementatie

Binnen de beoordeling zijn er vijf mogelijke scoringscategorieën: 0 – 24%, 25 – 49%, 50 – 74%, 75 – 99% of 100%.

1. Leiderschap bestaat uit de volgende deelgebieden:

- Richten: duidelijke visie/richting van de leiding aanwezig
- Inrichten: de leiding biedt ruimte voor eigen initiatieven
- Verrichten: de leiding houdt van de gang van zaken persoonlijk op de hoogte.

INKscores: Leiderschap	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Richten	30%	36%
Inrichten	27%	33%
Verrichten	32%	32%
Gemiddeld	30%	34%

Op het gebied van leiderschap scoort Politie Haaglanden gemiddeld lager dan de landelijke korpsen, maar hier valt Politie Haaglanden binnen de tweede scoringscategorie.

2. Strategie & Beleid bestaat uit de volgende deelgebieden:

- Oriënteren: de leiding is op hoogte van welke eisen aan de producten/diensten door haar klanten worden gesteld.
- Creëren: de leiding wijzigt indien nodig haar strategie om aan de eisen van haar klanten te volden.
- Implementeren: beleidsplannen worden daadwerkelijk ook operationele werkplannen.

INKscores: Strategie & Beleid	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Oriënteren	28%	36%
Creëren	28%	34%
Implementeren	30%	30%
Gemiddeld	29%	33%

In het veld Strategie & Beleid ligt Politie Haaglanden ook beneden het gemiddelde van de landelijke korpsen, ook hier is er slechts sprake van een nuance verschil.

3. Medewerkers bestaat uit de volgende deelgebieden:

- Organiseren: er bestaat een functie- en taakomschrijving.
- Investeren: mogelijkheden voor verdere specialisatie.
- Respecteren: medewerkers krijgen feedback, over de geleverde werkzaamheden.

INKscores: Medewerkers	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Organiseren	27%	33%
Investeren	33%	34%
Respecteren	30%	31%
Gemiddeld	30%	33%

In het veld medewerkers scoort Politie Haaglanden ook hier beneden het gemiddelde van de landelijke korpsen. Verder kunnen ook hier geen verre gaande conclusies aan verbonden worden, omdat het ook hier slechts maar om nuance verschillen gaat.

4. Middelen bestaat uit de volgende deelgebieden:

Geld: financiële verantwoording wordt afgelegd aan de leiding.

- Kennis en technologie: externe kennisbronnen worden gebruikt ten goede van de te leveren producten/diensten.
- Materiaal en diensten: selectieve keuze bij aanschaf materiaal/diensten.

INKscores: Middelen	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Geld	40%	33%
Kennis & technologie	30%	33%
Materiaal en diensten	35%	34%
Gemiddeld	35%	33%

Op het gebied van de middelen scoort Politie Haaglanden hoger dan het landelijk gemiddelde. Ook in onze voorgaande vergelijking kwam dit reeds naar voren.

5. Processen bestaat uit de volgende deelgebieden:

- Identificeren en ontwerpen: duidelijkheid over de uit te voeren taken.
- Invoeren en beheersen: steekproefsgewijs wordt het werk gecontroleerd.
- Doorlichten en verbeteren: verbeteringen vinden op initiatief van medewerkers plaats.

INKscores: Processen	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Identificeren & ontwerpen	33%	28%
Invoeren en beheersen	29%	27%
Doorlichten & verbeteren	25%	28%
Gemiddeld	29%	28%

Op het gebied van processen scoort Politie Haaglanden boven het gemiddelde van de landelijke korpsen. Het betreft hier slechts 1%, maar wij achten dit onderdeel van groot belang voor het slagen van het kwaliteitsstelsel.

6. Waardering door klanten: voldoet de organisatie aan de verwachtingen van de klant(en).

INKscores: Waardering klanten	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Scores	26%	31%

In dit deelgebied scoort Politie Haaglanden beneden het gemiddelde van de landelijke korpsen. Politie Haaglanden zal op dit punt relatief meer aandacht aan moeten besteden.

7. Waardering door medewerkers: voldoet de organisatie aan de verwachtingen van haar medewerkers.

INKscores: Waardering medew	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Scores	30%	30%

Op dit deelgebied scoort Politie Haaglanden in de lijn met de gemiddelde landelijke korpsen.

8. Waardering door de maatschappij: maatschappelijk verantwoord ondernemen.

INKscores: Waardering maatsch	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Scores	30%	31%

Op deelgebied scoort Politie Haaglanden slechts 1% lager dan het landelijk korpsgemiddelde. Voor de volledigheid dienen wij te vermelden dat beeldvorming over veiligheid niet alleen afhankelijk is van het functioneren van de politie, maar dat ook andere factoren hierin een rol spelen.

9. Eindresultaat bestaat uit de volgende deelgebieden:

Financieel

- Operationeel

INKscores: Eindresultaat	Politie Haaglanden	Gem. scores Korpsen
Financieel	45%	29%
Operationeel	30%	34%
Gemiddeld	38%	32%

Op dit deelgebied scoort Politie Haaglanden boven het landelijk gemiddelde, mede vanwege haar goede financiële huishouding.

Bron: Vergelijking INK-scores, Politie Amsterdam-Amsteland, 2003.