

Prestatiegericht werken in de wijk

**Een onderzoek naar de doorwerking van prestatieconvenanten
in het werk van wijkagenten**

Opleiding: Parttime Master Bestuurskunde

Auteurs: Peter Frerejean, studentnr. 282124pf
& Irma Heidt, studentnr. 282132ih

Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: Arie van Sluis

Datum: maart 2006

Voorwoord

Als werknemers van de politiekorpsen Haaglanden en Midden- en West- Brabant hebben wij ter afsluiting van onze master opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit onderzoek gedaan naar een fenomeen dat in alle geledingen binnen de politie een steeds belangrijkere rol is gaan spelen. Het is niemand ontgaan: het politiewerk lijkt steeds meer en meer om cijfers en resultaten te draaien. Het 'kennen en gekend worden' en 'de politie is je beste vriend' verdwijnen bijna ongemerkt naar de achtergrond.

We hebben onderzocht waar de behoefte naar prestatiesturing van de politie vandaan komt en wat de komst van prestatieconvenanten bij de twee onderzochte korpsen teweeg heeft gebracht. Omdat het politieproduct op de werkvloer wordt gemaakt, hebben we op 'operationeel wijkagentniveau' gekeken wat de prestatieafspraken nu betekenen voor de wijze waarop wijkagenten hun werk doen.

Tijdens dit interne onderzoek hebben we gemerkt dat het interviewen van je eigen collega's deuren opende die voor externe onderzoekers veelal gesloten blijven. Hoewel wij dachten in de interviews geconfronteerd te kunnen worden met 'politiek correcte antwoorden', vertelde collega's vrijuit hun ervaringen. Ook op de stellingen, die we naar alle wijkagenten in beiden korpsen hebben verzonden, werd ruimschoots gereageerd. We willen dan ook al deze collega's bedanken die het voor ons mogelijk hebben gemaakt dit onderzoek inhoud te kunnen geven.

Het gezamenlijk uitvoeren van dit onderzoek heeft ons, na het voorvarend bijeenbrengen van een theoretisch kader met de daarbij behorende empirische constatering, nog vele lange avonden achter de computer bezorgd, waarbij we KPN ruimschoots hebben gesponsord. Om het geheel gestructureerd vorm te geven hebben we de 'verbeterpunten' van onze scriptiebegeleider, Arie van Sluis, ter harte genomen die ons heeft geleid naar de afronding van dit avontuur. Hierbij hebben we gelukkig veel gelachen, waardoor we met veel plezier kunnen terugkijken op dit traject.

De worsteling om tot dit uiteindelijke resultaat te komen heeft niet alleen kracht en energie van ons beiden gekost, maar zeker het geduld van onze partners, Martin en Ingrid. Zonder hun steun hadden we dit niet kunnen bereiken. We willen hen daar dan ook hartelijk voor bedanken. Ten slotte richten we een woord van dank aan Arie van Sluis voor de gegeven adviezen en de algehele prettige samenwerking.

Peter Frerejean en Irma Heidt,
Rotterdam, 20 maart 2006

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	2
SAMENVATTING.....	5
INLEIDING.....	6
DEEL I BELEID EN CONTEXT.....	10
1 HET VEILIGHEIDSPROGRAMMA 2002.....	10
2 STURING VAN DE POLITIE	14
2.1 GEZAG OVER EN BEHEER VAN DE POLITIE.....	14
2.2 ONTWIKKELINGEN IN STURING VAN DE POLITIE.....	14
3 STURING BINNEN DE POLITIE	19
3.1 HET POLITIEWERK.....	19
3.2 GEBIEDSGEBONDEN POLITIEZORG ALS FILOSOFIE VOOR POLITIEWERK.....	21
3.3 ONTWIKKELING IN STURING BINNEN DE POLITIE.....	22
DEEL II THEORETISCHE VERKENNING.....	26
4 STURING VAN DE POLITIE	26
4.1 MAATSCHAPPELIJKE PROBLEMEN EN DE OVERHEID.....	27
4.2 PRESTATIESTURING.....	29
4.3 PRESTATIEMETING BIJ DE POLITIE	32
5 STURING BINNEN DE POLITIE	36
5.1 STREETLEVEL BUREAUCRACY, BELEIDSVRIJHEID EN DISCRETIONAIRE BEVOEGDHEDEN	36
5.2 FACTOREN DIE DOORWERKEN IN DE UITVOERING	38
5.3 OMGEVING	38
5.4 ORGANISATIE	39
5.5 MANAGEMENT	40
5.6 WERKSTIJL	43

DEEL III HET ONDERZOEK.....	46
6 ONDERZOEKSOPZET.....	46
6.1 VERGELIJKEND CASUS ONDERZOEK.....	47
7 DE KORPS EN HAAGLANDEN EN MIDDEN- EN WEST-BRABANT BELICHT.....	51
7.1 STRUCTUUR EN STURING VAN EN BINNEN HET KORPS HAAGLANDEN.....	51
7.2 STRUCTUUR EN STURING VAN EN BINNEN HET KORPS MIDDEN- EN WEST-BRABANT.....	54
7.3 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN.....	58
8 DOORWERKING BESCHREVEN.....	59
8.1 OMGEVING.....	59
8.2 ORGANISATIE.....	61
8.3 MANAGEMENT.....	65
8.4 WERKSTIJL.....	69
8.5 DOORWERKING PRESTATIEAFSPRAKEN OP WERK WIJKAGENT.....	72
DEEL IV ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	76
9 DOORWERKING GEANALYSEERD.....	76
9.1 OMGEVING.....	76
9.2 ORGANISATIE.....	78
9.3 MANAGEMENT.....	80
9.4 WERKSTIJL.....	82
9.5 DOORWERKING PRESTATIECONVENANTEN IN DE KORPS EN.....	84
10 CONCLUSIES.....	88
11 AANBEVELINGEN.....	91
LITERATUURLIJST.....	92
BIJLAGE.....	95

Samenvatting

Veiligheid is sinds een aantal 'focussing events', zoals onder meer de opkomst en dood van Pim Fortuyn, hoog op de politieke agenda komen te staan. Dit heeft in 2002 geresulteerd in een pakket consistente maatregelen van de overheid om Nederland veiliger te maken. Dit pakket maatregelen is vervat in het Veiligheidsprogramma 2002. Het kabinet stelt zichzelf in het Veiligheidsprogramma 2002 tot doel om de criminaliteit in 2006 met 20-25% te hebben teruggebracht. Naast de politie krijgt ook de gemeente een belangrijke rol toebedeeld in de aanpak van de criminaliteit. Het Veiligheidsprogramma 2002 benoemt specifiek voor de politie 'prestatiebekostiging' als sturingsinstrument, vertaald in prestatieconvenanten, waarin staat welke kwantitatieve en kwalitatieve resultaten de politiekorpsen in 2006 moeten hebben bereikt. Het betreft resultaatafspraken over onder meer het aantal bij het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten, het aantal uit te schrijven bekeuringen waarbij de overtreder wordt 'staande gehouden' en de tevredenheid van de burger over het contact met de politie. In 2003 is gestart met deze resultaatgerichte wijze van aansturing van de politiekorpsen.

Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre prestatieconvenanten doorwerken in de operationele werkzaamheden van wijkagenten. Met doorwerking wordt in dit kader bedoeld, de mate waarin prestatieafspraken meewegen in de keuzes die wijkagenten maken. Onze keuze voor de wijkagent als onderzoeksdoelgroep ligt in het feit dat de wijkagent zelfstandig werkt en in direct contact met burgers in de wijk staat. Burgers vellen hun oordeel over de politie vooral op basis van wat zij dagelijks van de politie zien en er over horen. De wijkagent vormt in de wijk het visitekaartje van de politie.

In de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant is een vergelijkend casusonderzoek uitgevoerd waarbij door interviews en een enquête de doorwerking van prestatieafspraken in het wijkwerk in beeld is gebracht. De onderzoeksresultaten zijn geanalyseerd in het licht van theoretische inzichten op het gebied van factoren die de doorwerking van prestatieafspraken beïnvloeden. Deze factoren komen vanuit (organisatie)beleid, management, de wijkagent zelf en de omgeving. De onderzoeksresultaten zijn geplaatst binnen de context van ontwikkelingen rond sturing van de politie en sturingsmechanismen in de politiekorpsen zelf.

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de prestatieconvenanten hun doorwerking hebben gehad in het beleid van de twee onderzochte korpsen en in sturing door het management. Prestatieconvenanten hebben daardoor ook hun doorwerking gehad in de keuzes die wijkagenten maken. De mate van doorwerking van de prestatieconvenanten op het werk van de wijkagenten hangt af van de mate waarin wijkagenten persoonlijk worden beoordeeld op basis van de convenantnormen tezamen met de visie die de wijkagenten zelf op 'goed politiewerk' hebben. De individuele visie heeft invloed op de wijze waarop zij hun werk doen en welke keuzes zij maken in problemen die zij al dan niet oppakken. De combinatie van deze twee factoren levert een viertal typen van wijkagenten op in hun omgang met prestatieconvenanten: de scheidsrechter, de verzorger, de keeper en de pingelaar.

Inleiding

Kloof tussen samenleving en politiek

Burgers geven de overheid het vertrouwen om in het belang van de samenleving dingen te doen en zaken te regelen. Als de politiek teveel afstand neemt van datgene wat er in de samenleving gebeurt, gaat het mis. De komst van Pim Fortuyn en de grote aanhang die deze politicus op de been wist te brengen was een shock voor de gevestigde politiek. De opkomst van Fortuyn zou kunnen worden verklaard uit de onvrede van de burgerij (het electoraat) met de gevestigde politiek die geen oog had voor de daadwerkelijke problematiek van alledag: de multiculturele samenleving, waarvan het mislukken van de integratie pas een jaar geleden echt onder ogen werd gezien (Rapport commissie Blok). Daarnaast had Fortuyn oog voor de onveiligheidsgevoelens van veel mensen na bijvoorbeeld de zinloos geweld aanslag op Meindert Tjoelker (1997) en de toegenomen terroristische dreiging. De dood van Pim Fortuyn heeft de (latente) onveiligheidsgevoelens nog eens vergroot. De opkomst en de dood van Fortuyn heeft Nederland politiek gezien in beweging gebracht. De reguliere politiek moest wel met het veiligheidsprobleem aan de slag en kon het eigenlijk niet meer laten bij woorden alleen. De titel van paragraaf 2 van het van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie lijkt wel een rechtstreeks excuus aan de burger op het laten liggen van dit zo belangrijke maatschappelijke probleem. In de inleiding van deze paragraaf 2 'de handschoen opgepakt' geheten, staat letterlijk:

'De Nederlandse samenleving moet veiliger. Dit is de boodschap van de burger die vanuit de verkiezingen doorklinkt. Er is een algemene onvrede met betrekking tot veiligheid' (Veiligheidsprogramma 2002: 17).

Politie en veiligheid

De politie heeft een belangrijke rol in de aanpak van het veiligheidsprobleem. De ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie (BZK/Justitie) onderkennen impliciet in het Veiligheidsprogramma 2002 dat de sturing van de relatief autonome politiekorpsen verbetering behoeft, wil het beleid als verwoord in het Veiligheidsprogramma 2002 kans van slagen hebben. Met resultaatafspraken willen de ministers van BZK/Justitie de korpsen strakker kunnen sturen. De burger geeft, net als bij de overheid, de politie het vertrouwen dat zij zorgt voor een veilige samenleving. De politie moet dus zorgen dat zij datgene doet wat de maatschappij van haar vraagt. Om ervoor te zorgen dat dat ook gebeurt, zoekt de overheid naar (betere) instrumenten om het beleid van de relatief autonome politiekorpsen te kunnen sturen.

Prestatieconvenanten

De prestatieconvenanten tussen politiekorpsen en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zijn sinds 2002 in werking getreden. Dit betekent voor korpsen dat de prestaties die in de convenanten zijn benoemd, eenvoudigweg gehaald dienen te worden. Het is

echter wel van belang dat de normen worden gehaald op een zodanige wijze dat de burger er baat bij heeft. Een politieagent die staat te wachten bij een kruispunt om iedereen die door het rode licht fietst te bekeuren om het beoogde aantallen boetes te halen, zal waarschijnlijk weinig bijdragen aan het hoger gelegen doel van het Veiligheidsprogramma 2002, te weten: het veiliger maken van Nederland.

De korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant worden, net als de andere Nederlandse politiekorpsen, met de komst van het Veiligheidsprogramma 2002 beoordeeld op meetbare resultaten uit de prestatieconvenanten. Het is voor korpsen van belang dat de convenantnormen worden ingebed in de dagelijkse bedrijfsvoering: hoe halen we de normen en hoe halen we de normen zodanig dat deze ook nog een bijdrage leveren aan het oplossen van de lokale (veiligheids)problematiek? In Midden- en West-Brabant wordt dit de 'zingevingdiscussie' genoemd. De korpsen worstelen met het keuzevraagstuk: wat doen we als politie wel en wat doen we als politie niet? Dit vraagstuk komt in alle geledingen van de organisatie voor en in alle abstracties: repressie of preventie, noodhulp of opsporing, drugslaboratorium aanpakken of fietsendiefstallen trachten op te lossen?

De diender op straat moet, weliswaar in het klein, ook dagelijks dit soort keuzes maken. Waardoor laat een diender zich in zijn of haar keuzes op straat leiden? Politie mensen doen hun werk niet in een afgesloten ruimte, maar op straat. Zij hebben te maken met een brede taakstelling in het kader van de Politiewet 1993 en zijn geselecteerd op het zelfstandig beslissingen kunnen nemen. Met deze wetenswaardigheden onderzoeken we in het licht van de prestatieconvenanten hoe en op basis van welke factoren wijkagenten bepalen wat zij doen. Impliciet levert dit zicht op in hoeverre door de strategische top aangemerkte beleidsthema's daadwerkelijk in de praktijk hun beslag (kunnen) krijgen.

Probleemstelling

De hierboven beschreven overwegingen leiden tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

'Welke factoren hebben invloed op de mate waarin en de wijze waarop prestatieconvenanten doorwerken in keuzes die wijkagenten dagelijks maken ten aanzien van problemen die ze in hun wijk oppakken en de wijze waarop zij die problemen aanpakken?'

Ons onderzoek is te kenschetsen als een bottom-up onderzoek waarbij we op operationeel (uitvoerend) niveau de doorwerking van prestatieafspraken onder de loep nemen. Onder het operationele niveau verstaan wij in het kader van dit onderzoek de politiemensen die hun werkzaamheden uitvoeren in direct contact met de burger. Voor de afbakening van onze onderzoeksdoelgroep hebben we uit de diverse operationele functies die aan deze definitie voldoen, gekozen voor de wijkagent, omdat zij dagelijks zelfstandig operationele keuzes maken ten aanzien van wat zij wel en niet doen en de wijze waarop zij iets doen. Wijkagenten vormen in beiden korpsen een duidelijk afgebakende doelgroep. Daarbij zijn de werkzaamheden van wijkagenten lastig kwantitatief meetbaar. Wijkagenten vervullen hun taken op het terrein van de hulpverlening en ordehandhaving in de wijk, waarbij zij veelvuldig gebruik maken van het complete scala aan

instrumenten van de politie. Zowel repressie als preventie en bemiddeling kan bij problemen worden ingezet. In dat licht is het interessant om te bezien of de komst van prestatieconvenanten nu een verschuiving van het 'beleid' van de wijkagent in zijn wijk teweeg heeft gebracht. Als tweede belangrijke argument om de wijkagent te kiezen als onderzoeksdoelgroep is het feit dat wijkagenten het gezicht van de politie vormen in een wijk. Wijkagenten bepalen in hun directe contact met de burger iedere dag opnieuw hoe het politieproduct er daadwerkelijk uitziet.

De prestatieconvenanten omvatten op meerdere (beleids)terreinen normen en doelstellingen voor de politie. Op uitvoerend niveau worden prestatieconvenanten in de praktijk vereenzelvigd met het realiseren van twee doelstellingen: een te realiseren aantal door middel van een staandhouding uitgeschreven bekeuringen en een aantal te realiseren aangeleverde verdachten aan het Openbaar Ministerie. Binnen ons onderzoek richten we ons dan ook specifiek op de doorwerking van deze twee prestatienormen uit de prestatieconvenanten.

Onderzoeksvragen

De onderstaande onderzoeksvragen helpen ons bij de beantwoording van de probleemstelling:

- *Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het gebied van veiligheid in de maatschappij; welke invloed hebben deze ontwikkelingen op het veiligheidsbeleid van de overheid?*
- *Welke taak heeft de politie in het veiligheidsprobleem; welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan op het gebied van sturing van de politie en sturing binnen de politie?*
- *Welke inzichten ten aanzien van prestatiemeting zijn bekend; welke voor- en nadelen zijn herkenbaar binnen de politie?*
- *Op welke wijze werken prestatieconvenanten door in het beleid en het management van de korpsen?*
- *Welke inzichten heeft politiesociologisch onderzoek opgeleverd ten aanzien van wijze waarop politiemensen op straat hun werk doen?*
- *Welke factoren werken door in de keuzes die wijkagenten maken ten aanzien van de problemen die ze oppakken en de wijze waarop ze dat doen?*

Aanpak

Prestatiesturing van de politie vloeit direct voort uit het Veiligheidsprogramma 2002. Het instrument is bedoeld om de politie te kunnen sturen, zodat zij ook invulling geeft aan datgene wat er van haar wordt verwacht in het licht van het overheidsbeleid om Nederland veiliger te maken. De doelstellingen, taakverdeling en instrumenten binnen het Veiligheidsprogramma 2002 vormen voor ons dan ook een geschikt startpunt van ons onderzoek. Om het instrument 'prestatiesturing' in de juiste context te kunnen plaatsen hebben we het begrip 'sturing', 'doorwerking' en ontwikkelingen rond sturing van de politie en binnen de politie geanalyseerd. Daarnaast hebben we theoretische inzichten opgedaan ten

aanzien van sturing door de overheid, prestatiesturing bij de overheid en specifiek bij de politie, de dynamiek van beleidsuitvoering in zijn algemeenheid en specifiek bij de politie, alsmede factoren die van invloed zijn op wat politiemensen in de dagelijkse praktijk doen.

Het empirisch deel van ons onderzoek bestaat uit een vergelijkend casus onderzoek tussen de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant. Door het vergelijken van twee korpsen ontstaat meer inzicht in de overeenkomsten en de verschillen in de mate waarin de prestatieconvenanten doorwerken in het operationele niveau.

Bij beide korpsen is de beleids- en control cyclus in beeld gebracht en zijn interviews gehouden met wijkagenten. Daarnaast hebben we alle wijkagenten in beide korpsen een aantal prikkelende stellingen toegezonden in de vorm van een enquête. Door de uitkomsten van de interviews en de stellingen naast elkaar te leggen, hebben we inzicht gekregen in de overeenkomsten en de verschillen tussen de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant. De overeenkomsten en de verschillen hebben we in het licht van de theorie geanalyseerd om te komen tot conclusies en aanbevelingen.

Leeswijzer

Dit onderzoek bestaat uit vier delen, waarbij deel I achtergronden behandelt die relevant zijn om onze onderzoeksvraag in zijn juiste context te kunnen plaatsen. In hoofdstuk 1 bespreken we het Veiligheidsprogramma 2002 van de overheid van waaruit prestatiesturing bij de politie in zijn huidige vorm is ontstaan, waarna we in hoofdstuk 2 ontwikkelingen op het gebied van sturing van de politie belichten. In hoofdstuk 3 komen specifieke kenmerken van het politiewerk, de leidende filosofie binnen het politiewerk en ontwikkelingen in sturing binnen de politieorganisatie zelf aan bod. Ons theoretisch kader wordt toegelicht in deel II van deze studie. In dit deel zoomen we in op relevante theoretische inzichten rond onze centrale onderzoeksvraag. In hoofdstuk 4 belichten we theoretische inzichten op het gebied van sturing, het verantwoordelijkheidsbereik van de overheid in het veiligheidsprobleem en inzichten op het gebied van prestatiesturing bij de overheid en specifiek bij de politie. In hoofdstuk 5 komen inzichten aan de orde betreffende doorwerking van plannen en beleid, de kloof tussen beleid en uitvoering en dominante factoren die doorwerken in de wijze waarop politiemensen op straat hun werk doen. In deel III worden de aanpak van het onderzoek (hoofdstuk 6) en de uitkomsten van het onderzoek (hoofdstuk 7 en 8) beschreven.

In deel IV worden de onderzoeksresultaten in combinatie met de relevante context van ons vraagstuk en de theoretische inzichten geanalyseerd (hoofdstuk 9), waarna in hoofdstuk 10 en 11 conclusies worden getrokken en aanbevelingen worden gedaan.

Deel I Beleid en context

1 Het Veiligheidsprogramma 2002

De overheid heeft na de dood van Pim Fortuyn vaart gemaakt met het aanpakken van de veiligheidsproblematiek om aan de wens van de maatschappij (het electoraat) tegemoet te komen, maar ook om het vertrouwen in de overheid - en dan specifiek de politiek - , te herstellen. Het kabinet heeft een arsenaal aan instrumenten ingesteld om het veiligheidsprobleem te lijf te gaan. Deze zijn vervat in het Veiligheidsprogramma 2002 'Naar een veiliger samenleving', waarbij het kabinet een consistent pakket aan maatregelen voorstelt om Nederland veiliger te maken.

De afstraffing van de gevestigde politiek in de verkiezingen van mei 2002 heeft het kabinet duidelijk gemaakt dat de burger een veiligere samenleving wenst.

"De Nederlandse samenleving moet veiliger. Dit is de boodschap van de burger die vanuit de verkiezingen doorklinkt" (Veiligheidsprogramma 2002: 9).

De handhaving en de criminaliteitsbestrijding door de overheid moet weer op een adequaat niveau worden uitgevoerd. Daarbij stelt het kabinet zichzelf in de nota tot doel om de criminaliteit in de maatschappij met 20 - 25% te hebben teruggebracht in 2006.

Het kabinet ziet drie belangrijke oorzaken voor de huidige veiligheidsproblematiek:

- de huidige versnippering van de betrokken instanties, met als gevolg onvoldoende effectieve criminaliteitsbestrijding;
- duidelijke tekorten in de handhaving door de overheid (zaken blijven op de plank liggen, onvoldoende rechters cellen etcetera);
- een tekort aan zichtbare handhaving (te ver doorgeschoten gedoogcultuur).

Door deze tekortkomingen in de bestrijding van criminaliteit blijft de pakkans laag, waardoor vooral stelselmatige daders en meer- en veelplegers nauwelijks worden geremd (Veiligheidsprogramma 2002). De aanpak in het Veiligheidsprogramma 2002 richt zich dan ook hoofdzakelijk op het veiliger maken van de publieke ruimte. Dit doet het kabinet door zich te richten op een viertal speerpunten:

- het aanpakken van de stelselmatige dader;
- het versterken van de opsporing en de handhaving;
- het versterken van het zichtbare toezicht en de controle in het publieke domein;
- het intensiveren van preventieprojecten.

Het Veiligheidsprogramma 2002 benoemt vooral de lokale veiligheidspartners als de actoren 'die het zullen moeten doen'. Het kabinet doet dan ook met nadruk een beroep op deze lokale veiligheidspartners om hun verantwoordelijkheid te nemen (Veiligheidsprogramma 2002). Daarnaast heeft zij wat stokken achter de deur om de politie en gemeente te sturen.

Prestatiebekostiging

Het Veiligheidsprogramma 2002 benoemt specifiek voor de politie 'prestatiebekostiging', vertaald in de prestatieconvenanten als sturingsinstrument, waarin staat welke resultaten de politie in 2006 moet hebben bereikt. Het betreft hier hoofdzakelijk normen aan de handhavingkant, zoals aantallen bekeuringen of aantallen aangeleverde verdachten aan het Openbaar Ministerie. Naast de normen op handhavinggebied zijn er ook nog een aantal kwalitatieve/waarderingsnormen opgenomen in het convenant, zoals de tevredenheid van het laatste contact en de waardering die burgers hebben ten aanzien van de beschikbaarheid van de politie. Deze normen worden gemeten via de Politiemonitor bevolking. Dit is een jaarlijkse enquête over het functioneren van de politie in de maatschappij.

Benchmarking

Naast prestatiebekostiging wordt ook het publiekelijk bekend maken en vergelijken van prestaties van de diverse korpsen, alsmede benchmarking en het breder implementeren van best practices, als instrumenten benoemd om de naleving van de gemaakte afspraken te bevorderen. Daarnaast benoemt het kabinet in het Veiligheidsprogramma 2002 de verantwoordelijkheid die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zal krijgen ten aanzien van het benoemen en ontslaan van de korpsbeheerder. Hierbij wordt dus verantwoordelijkheid voor de resultaten gekoppeld aan individuen, zonder dat dit expliciet wordt vermeld.

Gedeelde verantwoordelijkheid en integraliteit

In het Veiligheidsprogramma 2002 wordt onderkend dat de politie niet als enige actor verantwoordelijk is voor veiligheid en criminaliteit. Dit ontslaat de politie echter niet van een bepaalde verantwoordelijkheid in het veiligheidsprobleem als geheel. Immers zij kan impliciet veroorzaker zijn van criminaliteit, doordat zij bijvoorbeeld geen misdadigers meer vangt of geen preventieadviezen meer geeft. De eerstverantwoordelijke voor criminaliteit is natuurlijk de crimineel zelf, echter naast de dader en de politie zijn er ook andere partijen die indirect of deels verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor criminaliteit. Denk hierbij aan de burger zelf die bijvoorbeeld niet zijn laptop zichtbaar in de auto moet laten liggen, maar ook aan scholen die mede verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van jongeren en de gemeente die verantwoordelijk is voor de straatverlichting.

De keerzijde is dat als iedereen verantwoordelijkheden draagt, niemand meer verantwoordelijk is. Bij collectieve verantwoordelijkheid zonder een overkoepelende verantwoordelijkheid is de kans op een verantwoordelijkheidsvacuüm groot. Ten aanzien van bijvoorbeeld de integrale aanpak van veiligheid trachten de diverse betrokkenen vanuit een collectieve verantwoordelijkheid de

criminaliteitsproblemen aan te pakken. In de praktijk wijst men echter naar elkaar. De regierol van de gemeente wordt daarom in het Veiligheidsprogramma 2002 zwaarder aangezet. Zij hebben het uiteindelijke 'rugnummer' opgespeld gekregen.

De regierol van de gemeente in het veiligheidsprobleem is al eerder op landelijk beleidsniveau aan de orde geweest. Door middel van de handreiking voor gemeenten 'Kernbeleid Veiligheid' (VNG, 2003) werd gemeenten een methode aan de hand gedaan om integraal veiligheidsbeleid vorm te geven. Naast het maken van een veiligheidsanalyse moest er ook een analyse worden gemaakt van de actuele aanpak van het veiligheidsbeleid. Ook vanuit het 'Grotestedenbeleid' worden 30 grote gemeenten in Nederland financieel gestimuleerd om daadwerkelijk lokaal veiligheidsbeleid te ontwikkelen. Uit recent onderzoek van de Rekenkamer (2005) is gebleken dat gemeenten nogal wat moeite hebben met het invullen van hun regierol, mede gezien de vrijblijvendheid van de deelnemende partijen in het gemeentelijk veiligheidsbeleid. De Rekenkamer adviseert dan ook om de afspraken tussen de diverse partijen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te maken en samenwerking van overheids- en private partijen in convenanten vast te leggen, waarbij voor elke partner wordt bepaald wat er van hem wordt verwacht (Rekenkamer, 2005).

Verantwoordelijkheid politie in subjectieve veiligheid

De verantwoordelijkheid van de politie inzake de subjectieve veiligheid is erg beperkt. De politie heeft het beïnvloeden van het subjectieve veiligheidsgevoel immers niet in haar takenpakket en kan onmogelijk gezien worden als veroorzaker van die subjectieve veiligheid. Daarbij komt nog dat de politie die subjectieve veiligheid slechts heel beperkt kan beïnvloeden. De veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) is echter wel erg belangrijk binnen de context van het veiligheidsprobleem. De onveiligheidsgevoelens van burgers en de wens naar meer veiligheid hebben zich vertaald in politieke en beleidskeuzes, waarvan het Veiligheidsprogramma 2002 een directe resultante is. De objectieve veiligheid, al dan niet gemeten in criminaliteitscijfers, is dus in essentie ondergeschikt aan de doelstelling om iets aan de subjectieve veiligheid te doen. Voor de legitimiteit van de politie is van belang dat burgers er op kunnen vertrouwen dat de politie haar werk goed doet, zodat burgers zich uiteindelijk weer veiliger kunnen en zullen gaan voelen.

Strenger handhaven en opsporen verdriest hulpverlening

Het Veiligheidsprogramma 2002 besteedt ook aandacht aan de gevolgen van de intensivering van de taken van de politie op handhavings- en opsporingsgebied voor de mate waarin zij haar hulpverleningstaken nog kan uitvoeren. De gemeente krijgt de verantwoordelijkheid om een aantal hulpverleningstaken, die in de loop van de tijd bij de politie zijn komen te liggen, op te pakken.

'De politie moet zich richten op de acute noodhulp. Niet-acute hulpverleningsactiviteiten die nu teveel capaciteit vergen, worden dus zoveel mogelijk gestopt of overgedragen' (Veiligheidsprogramma 2002: 79).

In de zogenaamde 'kerntakenbrief' aan de Tweede kamer (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004) benoemen de beide ministers nog eens expliciet dat het integrale lokale veiligheidbeleid een verantwoordelijkheid is van de gemeente en zij dus ook verantwoordelijk zijn voor de regie op dat lokale veiligheidsbeleid.

Onderkend wordt dat het echter voor de politie soms lastig is om de gemeente op deze verantwoordelijkheid aan te spreken, omdat de burgemeester het bevoegd gezag is als de politie optreedt ter handhaving van de openbare orde. Het Veiligheidsprogramma 2002 en de 'kerntakenbrief' hebben echter duidelijk gemaakt dat de politie niet de eerst verantwoordelijke voor veiligheid is, maar dat zij samen met anderen een specifieke rol in de veiligheidsproblematiek heeft te vervullen. De taak van de politie en dus ook de verantwoordelijkheid van de politie ligt in de veiligheidsproblematiek bij handhaven en opsporen. Daarnaast heeft de politie vanuit haar informatiepositie een adviserende rol richting andere instanties. In de 'kerntakenbrief' (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004) wordt dat door beide ministers onderschreven:

'Vaak zal de politie juist andere organisaties adviseren om op te treden. Het is de taak van het bestuur om vervolgens de regie te nemen en de betrokken partners op het belang van hun bijdrage te wijzen' (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004: 6).

2 Sturing van de politie

2.1 Gezag over en beheer van de politie

Het Veiligheidsprogramma 2002 heeft voor de aanpak van de veiligheidsproblematiek een belangrijke rol toebedeeld aan de politie. De beslissingsbevoegdheid over de inzet van de politie is formeel geregeld in de Politiewet 1993. In deze wet is een verschil aangebracht tussen 'het gezag over de politie' en 'het beheer van de politie'. Het optreden van de politie valt onder het gezag van de burgemeester als het optreden gericht is op het handhaven van de openbare orde of het uitvoeren van de hulpverleningstaak. Is het optreden van de politie gericht op het strafrechtelijk handhaven van de rechtsorde, dan staat zij onder het gezag van de officier van justitie.

In de Politiewet 1993 is tevens het beheer van de politie geregeld. De korpsbeheerder is voorzitter van het regionaal college (burgemeesters en hoofdofficier van justitie). Hij stelt jaarlijks in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het ontwerp van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening, het beleidsplan en het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast. De korpsbeheerder is meestal de burgemeester van de grootste gemeente van het betreffende regiokorps. Sturing van de politie op basis van gezag en sturing door middel van beheer is hiermee dus in de Politiewet 1993 geregeld.

2.2 Ontwikkelingen in sturing van de politie

Naast sturing op basis van gezag en beheer worden de korpsen ook gestuurd op basis van beleid. Prestatiesturing bij de politie is niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar kent een relevante voorgeschiedenis. De bemoeienis van de centrale overheid met het inhoudelijke politiebeleid van de korpsen is sinds de regiovorming in 1994 steeds groter geworden. Dit is een fasegewijze ontwikkeling geweest die uiteindelijk is uitgemond in prestatiesturing. Hieronder wordt een historische schets gegeven van deze ontwikkelingen.

Inzicht in politiestatistiek

De regiovorming in 1994 heeft het landelijk beheer van de politie op afstand geplaatst. Een belangrijk uitgangspunt hierbij was het adagium 'decentraal tenzij', waarbij korpsen veel vrijheid hadden in het kiezen van de organisatievorm en het eigen politiebeleid. Het landelijk beheer van de politie wordt uitgevoerd door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Vanwege deze afstand ontstond de wens om meer inzicht te krijgen in wat de politie nu precies doet. Landelijk werden dan ook diverse sturingsinstrumenten en informatiemodellen ontwikkeld voor het onderbouwen van het beleid en het bewaken van de prestaties van de politie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2005).

Bestuursafspraken voor beheer op afstand

Al in de periode 1990-1995 is door de politiekorpsen van Enschede, Haarlem en Nijmegen en regio IJssel land geëxperimenteerd met bestuursafspraken voor het beheer op afstand door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het lokale korpsbeheer en de burgemeester. Dit waren managementcontracten tussen de Minister van BZK en de korpsbeheerders om de korpsen te stimuleren de effectiviteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Het doel was het verkrijgen van inzicht in de mate waarin extra middelen voor de politie bij zouden kunnen dragen aan verbetering van de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van het politiewerk.

Het experiment met de bestuursafspraken heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een '5-venster-model'. Hiermee kan het functioneren van een korps gemonitord, ofwel doorgelicht, worden. Er wordt gestuurd door de informatie uit de 'income' en 'input' te confronteren met de 'output' en 'outcome': is de overlast afgenomen door de inspanningen van de politie? Uit de conclusies volgt het eventueel bijsturen van het beleid. Het model leverde een bijdrage aan het systematisch monitoren van bedrijfsgegevens waardoor het model aanknopingspunten biedt voor het stellen van prioriteiten (Abblas en Kastelein, 1996).

Het model biedt echter onvoldoende mogelijkheden om bedrijfsprocessen te sturen op korps- en districts niveau. De causale relaties tussen activiteiten en de behaalde resultaten zijn door middel van het model niet voldoende interpreteerbaar en er ontbraken normerende kengetallen om de overgang van gegevensmodel naar sturingsmodel te kunnen maken (Abblas en Kastelein, 1996). Men bleef verder zoeken naar een vorm om de effectiviteit van de bedrijfsvoering in kaart te brengen.

Standaardisatie van informatie

Het ontbreken van een eenduidig begrippenkader binnen Politie Nederland bemoeilijkte tevens de mogelijkheden om resultaten inzichtelijk te maken. Op 1 januari 1996 is daarom door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie (BZK) de Inspectie Politie opgericht om zo zicht te krijgen en te houden op het functioneren van de politie op rijksniveau (Staatsblad, 1999). In oktober 1997 is in opdracht van de minister van BZK door de Inspectie Politie het 'Referentiekader resultaten politiewerk' ontwikkeld. Het referentiekader bevat een indeling van gebieden waarop resultaten behaald dienen te worden. De benoemde resultaatgebieden zijn: veiligheid, leefbaarheid, maatschappelijke integriteit en kwaliteit van de dienstverlening (Kuiper e.a., 1997).

De in het rapport 'Transparant in prestaties' (1998) gedane aanbeveling om een gemeenschappelijk en uniform 'Informatiemodel Resultaten Politiewerk' tot stand te brengen, heeft geresulteerd in het 'Informatiemodel Nederlandse Politie' (INP). Dit model wordt zowel door de korpsen zelf als door het Rijk gehanteerd bij het opstellen van beleidsthema's en het afleggen van verantwoording over de bereikte resultaten. Daarbij gaat het zowel om resultaten in de zin van gerealiseerde diensten en producten (output) als om de veiligheid, leefbaarheid en maatschappelijke integriteit (outcome) die de politie hiermee beïnvloedt. Het Informatiemodel Nederlandse Politie helpt inzicht te geven in overeenkomsten en verschillen, waardoor inzicht ontstaat op de 'best practices'. Bovendien ontstaat

een beeld van de regionale vertaling van de landelijke prioriteiten en de behaalde resultaten. De ministers van BZK stellen de definities van basisgegevens, indicatoren en het 'Informatiemodel Resultaten Politiewerk' vast op basis van artikel 45 en 47 van de Politiewet 1993. Alle korpsen zijn daardoor verplicht om op een eenduidige wijze hun registratie, verslaglegging en verantwoording te voeren.

Landelijke politiebrieven

Om de resultaten van de korpsen, waarmee de prestaties en de (maatschappelijke) effecten worden aangeduid, inzichtelijk en vergelijkbaar te maken, zijn in de landelijke politiebrieven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie indicatoren benoemd die de beleidsthema's operationaliseren. Deze brieven verscheen voor het eerst in het voorjaar van 1999.

Beleidsplan Nederlandse Politie

Door het 'Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002' werd de inhoudelijke bemoeienis van de centrale overheid met de politiekorpsen geïntensiveerd. De belangrijkste uitgangspunten van het beleidsplan waren: extra aandacht voor gezamenlijk vastgelegde landelijke beleidsthema's, beter zicht op prestaties en verbetering in de organisatie en bedrijfsvoering, waaronder meer transparantie en meer doelgericht en doelmatig werken. In het plan werden de volgende thema's onderscheiden: jeugdcriminaliteit, geweld op straat, zware en georganiseerde criminaliteit, verkeersveiligheid, milieu. Korpsen moesten op elk beleidsthema een analyse uitvoeren. Vervolgens dienden zij jaarlijks op basis van de analyses aan te geven welke activiteiten zouden worden ondernomen om de gestelde doelen te behalen, alsmede hoeveel personeel en welke middelen daarvoor nodig zouden zijn. Gelet op de regionale verschillen tussen de korpsen werd onderkend dat er daardoor ook verschillen in de urgentie van de beleidsthema's zou kunnen ontstaan. Wel diende een korps aan te geven waarom bepaalde keuzes en afwegingen waren gemaakt. Achteraf diende het korps in het jaarverslag te verantwoorden hoe de inzet daadwerkelijk was geweest en hoe die had bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen.

Landelijk Kader Nederlandse Politie

De taken van en de doelstellingen voor de politie in de aanpak van het veiligheidsprobleem als verwoord in Veiligheidsprogramma 2002 zijn verder uitgewerkt in het 'Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003 – 2006' dat op 15 februari 2003 is ondertekend door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, de korpsbeheerders en de voorzitter van het College van Bestuur van het Landelijke Selectie en Opleidingsinstituut Politie (huidige Politieacademie). Hierin zijn afspraken gemaakt die voor vier jaar leidend zijn voor het optreden van de politie (Jaarverslag Nederlandse Politie, 2003). De afspraken vervangen het Beleidsplan Nederlandse Politie en de jaarlijkse Landelijke Politiebrieven.

Met de ondertekening van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 slaan de ministers en de korpsbeheerders een nieuwe weg in om de resultaten van de Nederlandse politie zichtbaar en toetsbaar te maken. Als afgeleide van het Landelijk Kader is voor elk regionaal korps een afzonderlijk convenant gemaakt, afgestemd op de regionale situatie.

Prestatieconvenanten

De regionale convenanten omvatten op korpsniveau gemaakte afspraken tussen de korpsbeheerder en ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie over de wederzijdse inspanningen, te weten die van het regiokorps en die van de genoemde ministers. De ministers en korpsbeheerders hebben halfjaarlijkse gesprekken om de resultaatafspraken te monitoren. In de convenanten staan een aantal 'harde' normen benoemd, zoals het aantal aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten, aantallen uit staandhouding voortkomende bekeuringen, snelheid van het opnemen van de telefoon en vermindering van het ziekteverzuim. Ook zijn er een aantal 'zachte' normen benoemd, zoals tevredenheid van de burger bij het laatste politiecontact en de tevredenheid van de burger over de beschikbaarheid van de politie. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over beheersonderwerpen als diversiteit en de invoering van ABRIO (het project Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatiehuishouding en –opleidingen).

De 'zachte' normen, zoals de klanttevredenheid en de waardering over de beschikbaarheid van de politie, zijn voor de korpsen veel lastiger te beïnvloeden dan de 'harde' normen. Dit gezien de vragen die hierover gesteld worden in de Politiemonitor Bevolking slechts een deel van de waardering bepalen. Het imago van de politie of ervaringen van anderen beïnvloeden immers ook wat burgers vinden.

Aan het halen van de prestatieconvenantnormen is een financiële prikkel gekoppeld in de vorm van prestatiefinanciering, hetgeen betekent dat een deel van het politiebudget afhankelijk is gemaakt van de mate waarin politieregio's hun prestaties verbeteren.

Veranderingen in sturing van de politie

Prestatiesturing is dus niet zomaar uit de lucht komen vallen, maar kent een relevante voorgeschiedenis. Sinds de regiovorming in 1994 heeft beheer op afstand steeds meer plaatsgemaakt voor inhoudelijke bemoeienis met het beleid van de korpsen. Gestart met bestuursafspraken is geëxperimenteerd met het afleggen van verantwoording over behaalde resultaten. De bestuursafspraken hebben geresulteerd in het 5-venster-model waarmee het functioneren van korpsen in beeld kon worden gebracht. Een belangrijke voorwaarde om korpsen te kunnen vergelijken werd ingevuld door standaardisatie in de informatievoorziening aan te brengen. Door de landelijke politiebrief en het gestandaardiseerde begrippenkader ontstond meer transparantie in de prestaties van de korpsen. Het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999 – 2002 heeft daarna voor alle korpsen geldende kaderstellende beleidsthema's opgesteld. Het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de daar uit voort vloeiende prestatieconvenanten hebben zeer recentelijk expliciete door korpsen te behalen prestaties benoemd. De grip van de centrale overheid op het inhoudelijke politiebeleid van de

korpsen is daarmee in de loop der jaren steeds verder toegenomen. Het betreft hier ontwikkelingen binnen het huidige in 1994 ingevoerde politiebestedel. Dit politiebestedel zal naar alle waarschijnlijkheid 'op de schop gaan'. In oktober 2005 heeft de ministerraad immers besloten om over te gaan tot één Nederlandse politieorganisatie, waarin de huidige korpsen zullen opgaan en beheer en gezag over de politie anders zal worden geregeld.

3 Sturing binnen de politie

3.1 Het politiewerk

In het kader van ons onderzoek is inzicht in de formele taakomschrijving van de politie van belang. De taken van de politie als omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 zijn erg ruim:

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

In de praktijk betekent dit dat de politie in haar werk steeds keuzes zal moeten maken, immers de vraag naar politiezorg is groter dan het aanbod aan menskracht waarover de politie beschikt. Natuurlijk is de politie er om 'hulp te verlenen aan hen die dat behoeven'. Echter, hoever moet de politie daarin gaan? Moet de politie nog komen als er een kat in een boom geklommen is of mag je van burgers verwachten dat zij hulp inroepen van bijvoorbeeld de buurman? Een ander voorbeeld is het inroepen van de politie als er blikshade is ontstaan door een kleine aanrijding. Mag van burgers worden verlangd dat zij zelf de verzekeringspapieren bij een aanrijding invullen? De huidige nadruk op de handhavingactiviteiten van de politie zal zeker van invloed zijn op de hulpverleningstaak die de politie kan uitvoeren. Ook in de bestrijding van de criminaliteit moet de politie keuzes maken ten aanzien van wat ze doet en hoe ze dat doet: 'de grote jongens aanpakken' of de kleintjes, repressie of juist preventie?

Datgene wat de politie doet, raakt iedereen in de samenleving op de één of andere manier. De verschillende groepen en personen worden echter in verschillende mate geraakt door de keuzes die de politie maakt. Voor het politiewerk is het dus van belang keuzes maken vanuit de krapte aan menskracht. Het feit dat burgers steeds meer van de politie verwachten, maakt het keuzeprocess er niet makkelijker op.

Bij de beoordeling van politiewerk zou daarnaast ook rekening gehouden moeten worden met de aard van het werk. Docters van Leeuwen (1981) noemt een aantal typische kenmerken van de politietaak:

- het beschikken over ruime 'discretionaire' bevoegdheden;
- de directe interactie met het publiek;
- de relatieve onvoorspelbaarheid van het taakaanbod;
- het gevaaraspect van het werk;
- de relatief geringe zichtbaarheid van de taakuitoefening;
- de relatief geringe mogelijkheden tot controle van het uitvoerende werk;
- de betrekkelijk grote variatie in het takenpakket;
- de informatieafhankelijkheid van de bevolking;
- de ondoorzichtige relatie tussen activiteiten en doelstellingen;
- de moeilijke meetbaarheid van resultaten.

Driedeling in politietaken

Globaal laat de inhoud van het politiewerk zich in drie categorieën verdelen. Ten eerste is er het handhaven van de openbare orde. Daarnaast het doen van opsporingsonderzoek ten aanzien van personen die buiten de wet treden en tenslotte houden agenten zich met een groot aantal hulpverlenende taken bezig. Formeel bestaat binnen het politiewerk een scheiding tussen handhaving van de openbare orde en het verrichten van opsporingsonderzoek. In Nederland kennen we de unieke situatie dat twee bestuurlijke organen, in deze de burgemeester en de hoofdofficier van Justitie, beide verantwoordelijkheid dragen, voor ieder één van deze twee taken.

Richten op kerntaken

De politie fungeert als het afvalputje van de maatschappij (Smit, 2001). Dat wil zeggen dat burgers de politie bellen als de verantwoordelijke instanties het laten afweten. De politie neemt de zorg dan over. Voorbeelden hiervan zijn psychiatrische patiënten, daklozen, drugsgebruikers enzovoorts. Dit doen agenten veelal vanuit hun plichtsbesef en de gedachte dat iemand of een instantie voor deze mensen moet zorgdragen. De toegenomen vraag naar politiezorg 'blauw op straat' betekent dat de politie steeds keuzes zal moeten maken in wat zij wel of niet doet.

De politieleiding stelt zich de vraag of het allemaal niet wat veel is dat er van haar verwacht wordt en of er geen keuzes gemaakt zouden moeten worden. Deze vraag van de politie is vervat in de zogenaamde 'kerntakendiscussie'. In een brief aan de Tweede kamer wagen de ministers Donner en Remkes zich in deze discussie met als standpunt dat er geen lijstje te produceren is wat wel en niet door de politie gedaan zou moeten worden (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004). Echter, zo menen zij, zou de hulpverleningstaak van de politie zich meer op de echte noodhulp situaties moeten richten. Tevens wordt in de 'kerntakenbrief' aandacht besteed aan de regierol van de gemeenten als het gaat over veiligheid (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004). De gemeente krijgt het 'rugnummer', maar de politie speelt hierin natuurlijk een zeer belangrijke rol. In de praktijk blijkt echter toch dat de vooral politie op het thema 'veiligheid' wordt aangesproken.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie zijn in de 'kerntakenbrief' de mening toegedaan dat de burger vertrouwen moet hebben in de aanwezigheid en de effectiviteit van de politie om te voorkomen dat burgers het recht in eigen hand gaan nemen. Natuurlijk mag volgens beide ministers best van burgers gevraagd worden om zich in te zetten voor veiligheid door zelfredzaamheid en op te treden wanneer dat passend is, echter wel totdat de politie aanwezig is. De feitelijke handhaving, waarbij het gebruik van geweld mogelijk is en de bestraffing zijn primair een taak van politie en justitie (Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, 2004). Van burgers mag dus wel iets worden verwacht als het gaat om veiligheid, echter de ondergrens van het acceptabele wordt bepaald door het moment dat burgers het recht in eigen hand zullen nemen. Wil de burger vertrouwen blijven houden in het effectief en efficiënt optreden van de politie, dan zal de politie de dingen moeten oppakken die de burger als probleem ervaart.

3.2 Gebiedsgebonden politiezorg als filosofie voor politiewerk

In de jaren negentig hebben alle korpsen de 'Gebiedsgebonden Politiezorg' (GGPZ) ingevoerd. Kernpunten in het GGPZ gedachtegoed zijn dat het politiewerk in een gebied van beperkte geografische omvang wordt uitgevoerd door een vaste groep politiemensen vanuit een vestiging in het gebied zelf. Deze politiemensen worden in de praktijk aangeduid met de titel 'buurtregisseur, wijkagent, netwerkinspecteur of buurtcoördinator' (Wiebrens, 2004).

De GGPZ vraagt specifiek aandacht voor de leefbaarheid van een wijk. Leefbaarheid heeft immers een relatie met veiligheid. Gebrek aan leefbaarheid wordt gezien als een oorzaak van het veiligheidsprobleem. De aanpak binnen GGPZ richt zich dan ook op fysieke kenmerken van de buurt, zoals verpaupering, graffiti (Wiebrens, 2004). Tevens is van belang dat GGPZ veronderstelt dat er een relatie is tussen de sociale cohesie (met sociale controle) en sociale verbanden in een gebied met de aanpak van het veiligheidsprobleem. 'GGPZ is dan ook voor een belangrijk deel gericht op het verbeteren van de sociale cohesie en het mobiliseren van de buurt' (Wiebrens, 2004: 84).

Doel van het GGPZ werk is het bevorderen van de objectieve veiligheid (de kans om slachtoffer te worden) en de subjectieve veiligheid (de gedachte om slachtoffer te kunnen worden). Het specifieke van de GGPZ zit hem in de wijze waarop ze deze twee doelen denkt te bereiken.

Eenzijds doordat de vaste groep politiemensen die de wijk en haar bewoners kent en hierdoor kan inspelen op latente problemen voordat zij escaleren (het kennen en gekend worden). Anderzijds reageert de GGPZ niet alleen op incidenten, maar streeft naar lange termijnoplossingen, waarbij gezocht wordt naar de oorzaken van de problemen en getracht wordt deze oorzaken te beïnvloeden of weg te nemen (de probleemgerichte aanpak). Populair gezegd wil de politie hiermee aan de 'voorkant van het probleem' komen. Zoomer (2002) plaatst GGPZ aan de 'zachte kant' van het instrumentarium van de politie. GGPZ zit vooral in de preventieve en proactieve hoek: tussen gedogen en repressie is 'het aanspreken en contact maken met potentiële overlastgevers' aan het instrumentarium toegevoegd. Ondanks dat gebiedsagenten vanuit hun informatiepositie goed zicht hebben op problemen in de wijk, blijkt uit het onderzoek van Zoomer e.a. (2002) dat wijkagenten slechts zeer beperkt invloed kunnen uitoefenen op het korpsbeleid. De invloed beperkt zich in hoofdzaak tot het beleid en de activiteiten op lokaal niveau.

Stol (2004) is daarbij sceptisch ten aanzien van de mogelijkheden van gebiedsagenten om iets aan die structurele problemen te kunnen doen, zelfs op het niveau van ruziënde burens.

In de praktijk kunnen gebiedsagenten die problemen bij burgers signaleren bij mensen langsgaan die problemen hebben en problemen aanklaarten bij andere instanties. Een oplossing forceren of een probleem definitief onderbrengen bij een andere instantie, is volgens Stol zelden mogelijk. De ambitie ten opzichte van het probleemgericht werken binnen de GGPZ gedachte zou derhalve wat moeten worden bijgesteld. De taken en de verantwoordelijkheden van de politie liggen dan meer op het vlak van het geven van aandacht aan burgers met problemen en het ingrijpen bij crisissituaties. Ondanks dat wijkagenten problemen misschien niet structureel kunnen oplossen, hebben zij een belangrijke

taak op het vlak van het geven van troost in crisissituaties, mensen kalmeren en het herstellen van de (lieve) rust op die momenten dat burgers er zelf niet meer uitkomen.

Een derde, niet onbelangrijk, kenmerk van GGPZ dat wordt onderkend is dat veiligheid niet alleen een zaak is van de politie. Meerdere partijen zoals de gemeente, scholengemeenschappen, maatschappelijke instanties en niet te vergeten de burger (zelfredzaamheid) hebben een belangrijke rol in de aanpak van het veiligheidsprobleem. Problemen in de buurt moeten bepalend zijn voor de wijze waarop aan de politiezorg invulling wordt gegeven. Zoomer (2002) merkt echter op dat het adagium 'de buurt stuurt' in de praktijk lastig blijkt. Burgers die zitting hebben in bijvoorbeeld een wijkraad zijn immers niet per definitie representatief voor alle wijkbewoners. Daarnaast is het de vraag of de buurt altijd leidend moet zijn in de acties die de politie moet inzetten.

Over de werking (de effecten) van GGPZ is niet zo veel bekend. Dit wordt mede veroorzaakt door de verschillende wijzen waarop GGPZ wordt ingevuld in de regio's en de ontwikkelingen van het concept in de tijd. Andere factoren als het ontbreken van meetbare doelstellingen van de GGPZ worden hiervoor ook genoemd (Wiebrens, 2004).

3.3 Ontwikkeling in sturing binnen de politie

Naast de groeiende behoefte van buitenaf om meer inzicht te krijgen in de politieprestaties, hebben ook de managers in de politiekorpsen zelf behoefte om grip te krijgen op de activiteiten die worden verricht en de productie die wordt geleverd. De politie heeft structureel een groot werkaanbod en wordt 'overvraagd' om taken te verrichten die eigenlijk door andere instanties zouden moeten worden opgepakt, zoals gemeente en psychiatrische instellingen. Door de productie en tijdsbesteding van de politie in beeld te brengen, kunnen betere beleidskeuzes worden gemaakt in wat de politie wel en niet zou moeten doen (kerntakendiscussie).

Daarnaast bleken resultaten en effecten van GGPZ in de maatschappij niet of onvoldoende kwantitatief meetbaar. Binnen de politie zijn er dan ook diverse sturingsmodellen ontstaan waarmee wordt gewerkt om meer 'grip' op de bedrijfsvoering te krijgen.

Samenhang beleid, beheer en uitvoering

Een belangrijk sturingsinstrument binnen de korpsen is de zogenaamde beleidscyclus. Door middel van dit sturingsinstrument worden systematisch problemen onderzocht, worden er keuzes gemaakt en worden deze keuzes omgezet in acties. De uitgevoerde acties worden geëvalueerd en de aanpak kan, indien nodig, worden bijgestuurd. Gezien de complexiteit van het politiewerk is een gedegen analyse van de aanpak en de bereikte resultaten vaak noodzakelijk om inzicht te krijgen in welke aanpak nu het beste werkt. De analyse kan plaatsvinden door bijvoorbeeld de aanpak van een probleem door verschillende organisatieonderdelen (bureaus/teams) met elkaar te vergelijken. Door analyses kunnen zo 'best practices' en leereffecten binnen de organisatie ontstaan. De gedachte achter de cyclische

beleidsplanning is het aanbrengen van samenhang tussen beleid, beheer en uitvoering (Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, 2001).

De beleidscyclus heeft de natuurlijke eigenschap om uit te groeien tot een bureaucratisch mechanisme met grote hoeveelheden informatie en stapels documenten (jaarplannen, managementrapportages, evaluatierapporten etcetera). Het is voor een goede werking van de beleidscyclus dan ook van belang dat de focus wordt gelegd op een beperkt aantal belangrijke onderwerpen die bovendien in redelijke mate beïnvloedbaar zijn. De structuur van de beleidscyclus veronderstelt inzicht in de omgeving en inzicht in de mogelijkheden om de bedrijfsvoering af te stemmen op die omgeving. In de praktijk blijkt dat die kennis slechts beperkt aanwezig is. Een ander bekend nadeel van de beleidscyclus is dat zij vaak niet actueel is en daarom niet geschikt om daadwerkelijk mee te sturen. Tot slot kan worden opgemerkt dat de beleidscyclus meestal aanbodgericht is opgezet. Mensen en middelen worden gepland en de resultaten worden gemeten, in plaats van dat de resultaten leidend zijn voor de in te zetten mensen en middelen.

De sturing door het management is door de invoering van geformaliseerde beleidsplanning afstandelijker en indirecter geworden. Sturing en management krijgen gestalte binnen het raam van de beleidscyclus. Dit geldt voor zowel het strategisch korpsbeleid voor de middellange termijn (4 à 5 jaar) als binnen een landelijke beleidscyclus.

Sturen door middel van planning van activiteiten en verantwoording in tijd

Door de komst van prestatiecontracten zijn resultaten leidend geworden. De aandacht voor resultaten geeft leidinggevendende de mogelijkheid om hun sturing dan ook te richten op het halen van die resultaten. Het gebrek aan planning van activiteiten en aan verantwoording van aan die activiteiten bestede tijd bemoeilijkt echter die sturing door leidinggevendende.

Er wordt binnen de korpsen wel geëxperimenteerd met het koppelen van een tijdsregistratie aan de planning. Het rapporteren over daadwerkelijk bestede tijd is echter door diverse oorzaken (weinig outputmeting, geen eenduidige registratie, tekortkomingen op informatiseringsterrein) nog niet goed van de grond gekomen. In de huidige situatie kan echter wel worden vastgesteld dat de daadwerkelijk bestede tijd aan activiteiten binnen de wijkteams niet altijd overeenstemt met de in de beleidsplannen gestelde doelen. Met andere woorden: het beleid op papier krijgt in de werkelijkheid vaak geen gestalte (Algemene rekenkamer, 2005).

Sturen door middel van capaciteitsmanagement

Naast het belang van het plannen van activiteiten en het verantwoorden van aan die activiteiten bestede tijd is er een ontwikkeling waar te nemen die 'capaciteitsmanagement' wordt genoemd (Versteegh, 2005).

Capaciteitsmanagement is sterk in opmars binnen politie Nederland. Capaciteitsmanagement is kort samengevat het op het juiste moment inzetten van de juiste politiemedewerkers afhankelijk van de vraag naar politiezorg. Langzaam is er een verschuiving te zien van aanbodgestuurde naar een meer

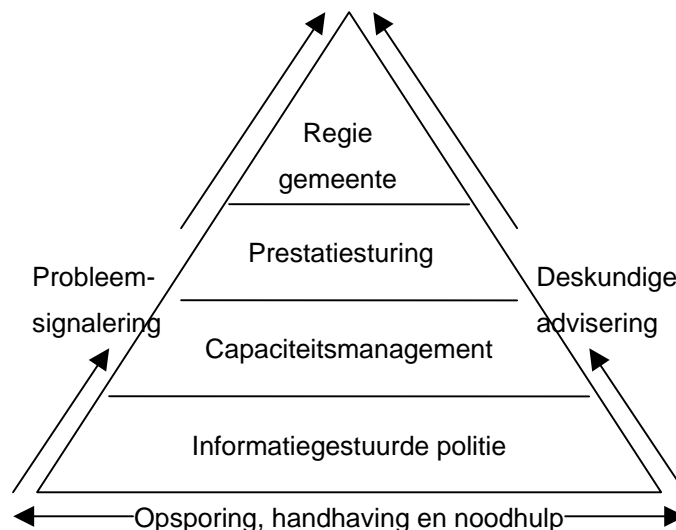
vraaggestuurde politie, voor zover mogelijk natuurlijk. Immers een groot deel van het politiewerk is toch het adhoc reageren op gebeurtenissen uit de buitenwereld. Korpsen zijn daarentegen al wel bezig met het ontwikkelen van ‘activiteitenkalenders’ waarin grote activiteiten in beeld worden gebracht waarbij politie aanwezig moet zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de kermis, voetbalwedstrijden, feestdagen, bezoeken van hoogwaardigheidsbekleders en popfestivals. Door een beter zicht op wanneer er politie-inzet wordt gevraagd, kunnen medewerkers efficiënter worden ingepland/ingezet. Als de vraag naar politie-inzet op een bepaald moment inzichtelijk is, kunnen vooraf keuzes worden gemaakt ten aanzien van welke activiteiten de politiemensen zouden moeten verrichten. Het is immers niet handig om op bijvoorbeeld koninginnedag in Amsterdam met het halve korps een bindingsuitje te hebben in een wijnproeverij in de Belgische Ardennen.

Capaciteitmanagement betekent dus voor medewerkers dat zij meer vraaggericht zullen worden ingezet (gepland). Dit betekent niet direct dat de standaard arbeidsmodaliteiten van de medewerkers op ‘de schop’ moeten, het zal echter wel betekenen dat het organisatiebelang soms een belangrijkere rol zal krijgen dan het privé belang van de politiemans of vrouw.

Informatiegestuurde politie

Recentelijk ontvouwt zich naast, maar ook in combinatie met, capaciteitsmanagement een nieuwe sturingsfilosofie binnen politie Nederland te weten ‘Informatiegestuurde veiligheidszorg’.

Schematisch ziet IGP er als volgt uit:



Figuur 4.1 Schematische weergave model Informatiegestuurde veiligheidszorg (Versteegh, 2005: 9)

In Haaglanden en Midden- en West-Brabant wordt gesproken over IGP, ofwel Informatiegestuurde Politie, terwijl landelijk wordt gesproken over IGO, Informatie Gestuurde Opsporing. In de basis gaat het er om: ‘doen we de juiste dingen en doen we de juiste dingen goed?’

Informatiegestuurde veiligheidszorg is een afgestemde combinatie van vier belangrijke landelijke ontwikkelingen op het gebied van de sturing van politiezorg, namelijk informatiesturing, capaciteitsmanagement en prestatiesturing onder gemeentelijk regie. Informatiegestuurde politie houdt dan in dat politiemensen probleemgericht werken op tijden en plaatsen wanneer en waar dat het meest effectief is. Zij doen dat op basis van goed inzicht in de criminaliteit in wijken en buurten, en de zorgen daaromtrent van wijkbewoners (Versteegh, 2005). Versteegh stelt dat de lokale politiemedewerkers een belangrijke informatiebron zijn. Zij hebben dag in dag uit te maken met criminaliteitsproblemen en beschikken daarom over veel kennis en informatie over de onveiligheid in hun eigen werkgebied.

Binnen het IGP-concept stuurt de politie nadrukkelijk op de eigen prestaties en heeft de afspraken daarover opgenomen in de eigen, reguliere bestuurs- en beheerscyclus. Over de geleverde prestaties legt zij verantwoording af aan het bevoegd gezag: het regionaal college en het lokale driehoeksoverleg. Tevens vindt afstemming en toetsing van de aanpak op de veiligheidsbehoeften van burgers plaats in gemeenteraden en woonwijken' (Versteegh, 2005).

Versteegh (2005) geeft aan dat door de maximale betrokkenheid van burgers en uitvoerende politiemensen bij de beleidskeuzes er sprake is van beleidsvorming 'van onderop' en dat men daarmee de kloof tussen het veiligheidsbeleid en de uitvoering kan dichten.

Deel II Theoretische verkenning

4 Sturing van de politie

De begrippen 'sturing' en 'doorwerking' nader bekeken

In het voorgaande deel hebben we het Veiligheidsprogramma 2002 besproken, alsmede ontwikkelingen in sturing van de politie en ontwikkelingen in sturing binnen de politie. In de theorie wordt het begrip sturing omschreven als een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (In 't Veld, 1989). Bekkers (1993) geeft aan dat vooral de context en de processen die zich daar afspelen van belang zijn voor de uiteindelijke effectiviteit van de sturing en de sturingsinstrumenten. Sturing heeft dus tot doel om organisaties en mensen te bewegen iets op een bepaalde wijze te doen, danwel te laten.

Het denken over sturing van de overheid in de maatschappij is sinds eind jaren zeventig sterk gewijzigd. Tegen die tijd ontstonden er steeds meer twijfels over de effectiviteit en de efficiëntie van overheidsbeleid. Naast de klassieke top down sturing vanuit een centrale overheid die processen in de maatschappij met behulp van planning en regels zou kunnen sturen, zijn er andere vormen van sturing ontstaan (Bekkers, 1993).

Netwerksturing is zo'n nieuwe vorm, waarbij het inzicht is ontstaan dat de maatschappij bestaat uit een groot aantal actoren die trachten invloed uit te oefenen op het voor hen relevante overheidsbeleid. De overheid is daarbij slechts één van die actoren, waarbij moet worden opgemerkt dat dé overheid bestaat niet. Zij bestaat uit een samenstel van diverse actoren (organisaties/mensen) met specifieke taken (Den Hoed e.a., 1983).

Het Veiligheidsprogramma 2002 is een poging van de centrale overheid om hoofdzakelijk andere overheids- en semi-overheidsorganisaties, waaronder de politie, te beïnvloeden om taken op te pakken in de criminaliteitsbestrijding. De beïnvloeding van de politie vindt plaats door middel van prestatiebesturing. De prestatieafspraken zullen dus hun doorwerking moeten krijgen in het beleid van de korpsen.

Van doorwerking is sprake indien van een plan of beleid gebruik is of wordt gemaakt (Mastop en Faludi, 1993). Zij spreken in dat kader over performiteit.

Een plan/beleid heeft pas effect wanneer het wordt gebruikt door de aangesproken actoren. Deze actoren zijn vaak de uitvoerende instanties van het beleid. Zij hebben een eigen handelingsvrijheid en een eigen opvatting over het plan of het beleid. Het klassieke sturingsidee dat sturing plaatsvindt door het maken van een goed plan of beleid, dat dan vrijwel zonder problemen topdown wordt uitgevoerd, is daarom volgens Mastop en Faludi (1993) onjuist. Een plan of beleid is slechts een middel om de besluitvorming van andere actoren te activeren. Een plan of beleid wordt daarbij op een bepaald moment vastgelegd, maar wordt vaak pas op een ander moment uitgevoerd. De situatie kan ten tijde van de uitvoering van het plan/beleid weer verschillen van de situatie ten tijde van de vaststelling van het plan/beleid. Een plan/beleid wordt daarom mede om die reden niet zomaar klakkeloos uitgevoerd,

maar werkt door in de 'nageschakelde' besluitvorming. De mate waarin plannen en beleid doorwerken heeft dus iets te maken met de mate waarin er met een plan of beleid iets wordt gedaan. Deze keuzes worden weer beïnvloed door diverse factoren (Mastop en Faludi 1993). Doorwerking kan volgens Bekkers (2004) op verschillende manieren plaatsvinden.

In zijn studie naar doorwerking van strategische beleidsadviezen benoemt hij instrumentele doorwerking (verandering van gedrag van mensen/organisaties), conceptuele doorwerking (verandering van kennis/opvattingen), argumentatieve doorwerking (verandering van maatschappelijke of politieke agenda) en politiek strategische doorwerking (verandering van machtspositie van actoren in een beleidsveld). Bekkers (2004) vraagt in zijn studie ook aandacht voor verschillende domeinen waarin de doorwerking plaatsvindt. In zijn studie benoemt hij departement, beleidsveld, maatschappij etcera. Doorwerking kan dus op verschillende manieren en in verschillende domeinen plaatsvinden.

Ook Bekkers (2004) besteedt in zijn studie aandacht aan factoren die doorwerking beïnvloeden. In zijn onderzoek naar de doorwerking van beleidsadviezen geeft hij aan dat er een aantal succesfactoren zijn die doorwerking van beleidsadviezen positief kunnen beïnvloeden, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen beïnvloedbare en niet beïnvloedbare factoren. Als adviesraden handig omgaan met bepaalde beïnvloedbare factoren kunnen zij de doorwerking van hun adviezen ten dele vergroten. Hij benoemt onder meer de leesbaarheid en het type advies. Een niet beïnvloedbare factor is bijvoorbeeld de organisatiecultuur (Bekkers 2004).

Plaatsen we de opmerkingen van Bekkers (2004) binnen de kaders van ons eigen onderzoek dan leert dat ons dat het van belang is om een helder beeld te krijgen van de factoren die invloed uitoefenen op doorwerking van prestatieafspraken in het werk van de wijkagent.

Het begrip doorwerking in relatie tot prestatieconvenanten definiëren we binnen dit onderzoek als de mate waarin prestatieafspraken meewegen in de beslissing van wijkagenten om iets wel, niet en op een bepaalde wijze te doen.

4.1 Maatschappelijke problemen en de overheid

De overheid tracht dus te sturen in de maatschappij, echter waarom doet zij dat eigenlijk?

Birkland (2001) ziet mensen en hun overheden als 'probleemoplossers'. Er zijn problemen die private actoren niet kunnen oplossen en toch opgelost zouden moeten worden, zoals armoede, racisme, ongeletterdheid, ziekte, rampen, criminaliteit en een aantal andere problemen die mensen mobiliseren om deze problemen opgelost te willen zien. Deze problemen komen dan op het bordje van de overheid terecht. Ze worden daar neergelegd of soms zelfs door de overheid zelf gehaald. De taak van de overheid ligt immers op het vlak van het 'algemeen belang'. Volgens Birkland (2001) is een oordeel over wat onder het algemeen belang wordt verstaan een nogal normatieve uitspraak. Juist dit normatieve karakter geeft aan dat het algemeen belang dus in hoge mate afhankelijk is van de persoon die dat definieert. Het objectieve algemeen belang bestaat dus kennelijk niet. Er zijn natuurlijk

wel een heleboel belangen waarvan een grote groep in de maatschappij vindt dat zij de moeite waard zijn om na te streven, zoals bijvoorbeeld een veilige samenleving. Dit is een belangrijk uitgangspunt volgens Peper (1999). Tevens moet worden beseft dat de overheid niet overal een taak heeft, maar dat er naast het publieke domein een privaat domein is waarin burgers een eigen verantwoordelijkheid hebben. Veiligheid is natuurlijk wel een terrein waarop de overheid acteert, echter dit ontslaat burgers niet van de eigen verantwoordelijkheid om mee te helpen die veiligheid in de maatschappij ook daadwerkelijk gestalte te geven. Burgers moeten hun voordeur wel gewoon dicht blijven doen en op slot draaien om zo inbraak in hun woning te voorkomen. In de derde plaats, zo schetst Peper (1999), zijn de mogelijkheden om in de maatschappij te sturen voor de overheid begrensd. Om te kunnen sturen is veelal de medewerking noodzakelijk van andere partijen dan alleen de overheid. Sturing van de overheid maakt meer en meer plaats voor geleide of begeleide zelfsturing.

Peper (1999) stelt dat er een toenemende spanning ontstaat tussen de verwachtingen die de maatschappij en de politiek van de overheid hebben en de mogelijkheden die de overheid heeft om aan die verwachtingen te voldoen. In elke nieuwe situatie worden keuzes gemaakt die worden verantwoord door de bestuurders. De overheid kan niet alles en hoeft ook niet alles te doen. Voor de legitimiteit van overheidshandelen is vooral van belang dat de, in het licht van de spanning tussen vraag en aanbod, gemaakte keuzes kunnen worden uitgelegd. De legitimiteit van het democratische systeem berust immers voor een groot deel op de mate waarin het electoraat het vertrouwen heeft dat de overheid doet wat 'goed' is, tenminste voor het grootste gedeelte van de tijd (Erber e.a. 1990) Het vertrouwen dat burgers hebben in de overheid, wordt volgens Peper niet alleen bepaald door de keuzes die de overheid maakt, maar ook door de kwaliteit van de diensten die zij levert. 'Met het door de burger geschonken vertrouwen moet verantwoordelijk worden omgegaan, wil het vertrouwen op peil blijven' (Peper vertrouwen in verantwoordelijkheid Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 1999). Het is daarom van belang om als overheid open te staan voor de beleving van de burgers om de juiste onderwerpen onder de aandacht van de politiek te brengen.

Het veiligheidsprobleem

Het veiligheidsprobleem is in hoog tempo op de besluitvormingsagenda gekomen. De fase van herkenning en erkenning van het probleem door de besluitvormers is naar alle waarschijnlijkheid versneld door een belangrijk 'focussing event': de opkomst en dood van Pim Fortuyn. Birkland (2001) benoemt 'focussing events' als een soort shock gebeurtenissen die de aandacht van de besluitvormers opeisen en van grote invloed kunnen zijn op beleidsvorming/beleidswijziging of die problemen versneld op de besluitvormingsagenda zetten. Veiligheid is de laatste jaren uitgegroeid tot een belangrijk beleidsthema. In de bovenstaande paragraaf is uiteengezet dat het voor het vertrouwen van burgers in de overheid van belang is dat de overheid datgene doet wat 'goed' is voor de samenleving. In het kader van het veiligheidsvraagstuk is het dus van belang dat het probleem goed wordt geanalyseerd opdat de beleidsinstrumenten zo kunnen worden ingezet dat zij ook een bijdrage leveren aan het daadwerkelijk oplossen van het probleem.

Wat is dat nu eigenlijk 'veiligheid'? Is de betekenis van het begrip in de tijd veranderd? Hans Boutellier, hoogleraar politiestudies aan de vrije universiteit te Amsterdam vindt van wel. In zijn recentelijk gehouden oratie (2005) plaatst hij het begrip veiligheid in de 'risicomaatschappij'. Oude en vooral nieuwe moeilijk beheersbare risico's zijn bepalend voor de wijze waarop de samenleving zich ordent. Daarnaast is het begrip veiligheid de laatste tijd qua betekenis opgerekt doordat bijvoorbeeld 'overlast' onderdeel van het begrip is gaan uitmaken. Voor bewoners van probleembuurtten is onveiligheid volgens Boutellier (2005) een ander woord voor sociale problematiek. Het feit dat burgers het begrip veiligheid ruim interpreteren, brengt voor de overheid een aantal problemen met zich mee. Zij kan zich niet alleen storten op de criminologische kant van het begrip veiligheid, maar zal zich ook moeten richten op de sociale kanten van het begrip. Boutellier (2005) pleit er dan ook voor om het strafrechtelijke paradigma om te zetten of uit te breiden naar een zogenaamde bestuurlijk gekleurd paradigma. Hij ziet verschillen in benadering van de aanpak van de veiligheidsproblematiek bij de centrale overheid en de lokale overheden. De centrale overheid reageert vooral op de problematiek met 'meer strafrecht', terwijl Boutellier (2005) bij de lokale overheden een integrale benadering ziet ontstaan waarbij private en publieke instanties samenwerken onder regie van de gemeente. Hij schetst dat door veiligheid -doordat het begrip zo ruim door burgers wordt geïnterpreteerd- de sociale ordening van onze samenleving in het geding komt. Hij is van mening dat veiligheidszorg daarom de belangrijkste bestuurlijke opdracht van onze tijd op het sociale terrein is en pleit voor een bestuurlijk model waarbij diverse partijen een rol hebben. Hij werkt dit verder uit in een 'veiligheidsparadigma' waarin de verschillende deelnemers hun rol en plaats krijgen toegewezen, justitie, politie, overheid, maatschappelijk middenveld en zelfredzame burgers en hun netwerken. Veiligheid is volgens Boutellier (2005) dus meer dan alleen misdaad en criminaliteit. Dit in acht nemende zou de centrale overheid de problematiek dus ook door een ruimere bril moeten bekijken, wil het werkelijk een bijdrage leveren aan het oplossen van het probleem.

4.2 Prestatiesturing

Doelgerichte beïnvloeding

Met het Veiligheidsprogramma 2002 heeft de centrale overheid de criminaliteitsaspecten van het veiligheidsprobleem aangepakt. Binnen het beleid hebben diverse actoren, onder meer de gemeente en de politie, een rol toebedeeld gekregen. Voor het slagen van het veiligheidsprogramma is het natuurlijk van belang dat iedere partner doet wat hij/zij in het kader van het beleid moet doen. Gelet op de pogingen die de centrale overheid de afgelopen jaren sinds 1994 heeft ondernomen om de korpsen te beïnvloeden (zie paragraaf 2.2), is er in het Veiligheidsprogramma 2002 voor gekozen om op de politie prestatiesturing toe te passen om daarmee de politie te bewegen haar taak in het beleid op te pakken.

Prestatiemeting als symbolische oplossing?

De onveiligheid in de maatschappij en de onvrede daarover is als gezegd relatief snel tempo bij de besluitvormers herkend als probleem. De overheid heeft daarna in de vorm van het Veiligheidsprogramma 2002 een pakket maatregelen gepresenteerd om het probleem te lijf te gaan. De beleidsinstrumenten die de overheid inzet worden echter niet altijd op inhoudelijke en rationele gronden gekozen. Het inzetten van beleidsinstrumenten gaat niet altijd over efficiency en effectiviteit van die instrumenten, maar soms ook over de politieke (en dus impliciet ook maatschappelijke) acceptatie (Birkland, 2001). Tevens kunnen beleidsinstrumenten ook een meer symbolische betekenis hebben, waarbij het signaal wordt afgegeven dat de overheid (krachtig) aan de slag gaat terwijl ze in werkelijkheid relatief weinig doet om het probleem op te lossen (Howlett en Ramesh, 1995). Het is de vraag of dit ook geldt voor het Veiligheidsprogramma 2002 en prestatiebesturing van de politie.

Verantwoording door prestatiebesturing

Prestatiebesturing heeft in hoofdzaak betrekking op het afleggen van 'verantwoording'. Het afleggen van die verantwoording, moet wel een bepaald 'nut' hebben. Er is volgens Bovens (1990) sprake van verantwoording als er een relatie is tussen een actor en een forum, als er informatie wordt verstrekt, als er dingen worden uitgelegd, gerechtvaardigd, besproken, beoordeeld en gesanctioneerd.

Volgens Bovens (1990) zijn er een aantal elementen die kunnen bepalen of verantwoording voor een forum zinvol is. Een belangrijk element dat hij benoemt is het leereffect dat op zou moeten treden bij een verantwoordingsproces: "Hebben we er iets van geleerd?" Verantwoording moet dus wel iets opleveren. De toegenomen informatiemogelijkheden en de ontwikkelingen in de informatietechnologie maken een betere verantwoording mogelijk. Doordat die mogelijkheden er eenvoudigweg zijn, wordt ook van de overheid verwacht dat zij zich meer en beter verantwoordt. Een grotere transparantie in het functioneren van de overheid dwingt de overheid ertoe om niet alleen zorgvuldig en betrouwbaar te zijn in haar optreden, maar draagt ook bij aan het vertrouwen van burgers in die overheid.

Verantwoording vergroot het vertrouwen in het systeem, bijvoorbeeld het democratische systeem en het vergroot het vertrouwen in een persoon of organisatie. Dit vertrouwen wordt vergroot doordat door het afleggen van verantwoording beter een oordeel kan worden gevormd over het functioneren van een persoon of een organisatie. De noodzaak tot verantwoording is groter geworden omdat het vertrouwen is afgenomen; het vertrouwen dat de politie de juiste dingen doet, maar ook het vertrouwen in de mogelijkheden van de overheid om de politie te kunnen sturen. Het afleggen van verantwoording heeft dus tot doel om het door burgers gegeven vertrouwen in de overheid te versterken.

Versteegh (2005) benadrukt dat als de band tussen politie en publiek steeds eenzijdiger wordt gevonden in de uitvoering van repressieve taken, het averechtse effect te verwachten is en het vertrouwen in de politie daalt in plaats van toeneemt. Prestatiemeting werkt dus door in het vertrouwen van burgers in de overheid en de politie heeft dus invloed op het is dus goed voor het verbeteren van vertrouwen. Prestatiemeting als instrument heeft naast dit voordeel nog een aantal andere voordelen.

Tevens kan worden opgemerkt dat verantwoording erg zwaar aangezet en gedramatiseerd kan worden, waarbij de aandacht zich dan vooral richt op de consequenties van verantwoording en niet meer op het probleem zelf. Denk hierbij aan het opstappen van ministers of korpschefs persoonlijk verantwoordelijk maken voor het halen van resultaten.

Voordelen van prestatiemeting bij de overheid

Het invoeren van prestatiemeting binnen de overheid werkt door in de wijze waarop binnen een organisatie wordt gewerkt. Dit levert diverse voordelen op. De Bruijn (2001) benoemt een aantal voordelen van prestatiemeting:

- *Prestatiemeting leidt tot transparantie en is daarmee een prikkel voor verbetering van prestaties*

Wanneer een organisatie producten formuleert en vervolgens prestaties meet, wordt de bedrijfsvoering transparanter, aldus De Bruijn (2001). Er kan dan bijvoorbeeld een interne discussie op gang komen over de bijdrage die verschillende activiteiten leveren aan de prestaties van de organisatie:

'What gets measured, gets done' is de korte samenvatting van dit type argumenten: *wanneer een organisatie haar prestaties zichtbaar kan maken, heeft ze doelen waarop ze zich kan richten. Dit kan vaak als vanzelf een prikkel zijn voor verbetering van haar prestaties'* (De Bruijn, 2001: 18).

- *Prestatiemeting beloont prestaties en voorkomt bureaucratie*

De Bruijn (2001) geeft aan dat prestatiemeting een vorm van outputsturing is en dat prestatiemeting gewenst is, omdat input- en throughput sturing een 'desincentive' zijn voor presteren. Als een organisatie stuurt op 'input' beloont zij vooral het maken van plannen en het formuleren van doelen en interventies, waardoor deze vaak zo ambitieus mogelijk worden geformuleerd.

De Bruijn (2001) waarschuwt dat het resultaat van prestatiemeting pas tot zinvolle kennis leidt als deze in een context wordt geplaatst. Deze context kan worden gevormd door niet alleen aan output aandacht te besteden, maar ook aan outcome en door naast kwantitatieve analyses ook kwalitatieve analyses te verrichten. Bij outputmeting gaat het om meetbare producten, bijvoorbeeld het aantal bekeuringen die zijn uitgeschreven door de politie. Geleverde output is pas waardevol als dit wordt gerelateerd aan de outcome: het uiteindelijke, beoogde, maar verder gelegen effect. Door outputcijfers te koppelen aan het effect, ontstaat een rijker beeld van de prestaties. Sturing op de prestatie, ofwel de 'output', beloont producten en is daarmee een prikkel voor prestaties: niet de schone intentie of de geleverde inspanning, maar het resultaat wordt beloond.

- *Prestatiemeting is bevorderlijk voor de kwaliteit van beleid- en besluitvorming*

Prestatiemeting in uitvoerende organisaties kan een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van beleid- en besluitvorming, aldus De Bruijn (2001). Door het meten van prestaties worden organisaties gemotiveerd om eigen doelen en prestaties inzichtelijk te maken. Beleidsmakers kunnen deze informatie gebruiken om besluiten te nemen, huidig beleid bij te sturen en nieuw beleid vorm te geven.

Bezwaren tegen prestatiemeting bij de overheid

Naast voordelen zijn van prestatiemeting bij de overheid zijn er ook een aantal nadelen van prestatiemeting bij de overheid te benoemen. Er zijn een aantal bezwaren in te brengen tegen het idee dat een overheid producten voortbrengt, die meetbaar zijn.

- *Resultaten ter verantwoording willekeurig gekozen*

De overheid is in beginsel verantwoordelijk voor het behartigen van, zoals eerder gesteld, 'het algemeen belang', echter een definiëring van het algemeen belang is een subjectieve beleving. Het afleggen van verantwoording is volgens Birkland (2001) daardoor bijna onmogelijk. Omdat consensus over het algemeen belang niet bestaat, vragen burgers de overheid om veel verschillende dingen te doen om zo toch een zo groot mogelijk deel van de bevolking ter wille te zijn.

- *Plichten en waarden, geen producten*

Een overheidsorganisatie levert vaak geen heldere producten maar vervult een aantal plichten. De overheidsorganisatie bewaakt bijvoorbeeld de leefbaarheid en de veiligheid van een samenleving (De Bruijn, 2001). Dit zijn lastige en vaak zelfs onoplosbare problemen die nauwelijks te meten zijn. Voor prestatiemeting is dit problematisch aangezien prestatiemeting voortdurend uitnodigt tot verbetering van de effectiviteit en efficiency.

- *Kwaliteitsmeting vergt een rijk beeld, prestatiemeting leidt tot armoedig beeld*

De kwaliteit van veel overheidsprestaties is moeilijk te bepalen met behulp van prestatie-indicatoren. Als prestatiemeting desondanks wordt toegepast, dan is de kans aanwezig dat aandacht voor de kwantiteit de aandacht voor kwaliteit zal verdringen (De Bruijn, 2001).

4.3 Prestatiemeting bij de politie

De prestatieconvenanten hebben tot doel om verantwoording af te leggen over datgene wat de politie doet. Met het strakker sturen van de politie door middel van resultaatafspraken wil de overheid het veiligheidsprobleem te lijft te gaan. Het is in dat kader van belang om na te gaan in welke mate de politie verantwoordelijk kan worden gesteld voor bepaalde gebeurtenissen.

Het verantwoordelijkheidsbereik en aansprakelijkheidsbereik van een organisatie wordt volgens Terpstra (2002) afgekaderd door de mate waarin een organisatie vrij is in het maken van keuzes, de organisatie zichzelf kan sturen en de organisatie de oorzaak is van alle mogelijke gebeurtenissen in haar omgeving. De politie is vanuit die theorie bezien niet direct verantwoordelijk voor criminaliteit, immers, zij krijgt slechts beperkte ruimte om zelf (beleids)keuzes te maken en zij pleegt bovendien woninginbraken niet zelf. Dit ontslaat de politie niet van een deelverantwoordelijkheid in de veiligheidsproblematiek. De politie kan, zij het binnen kaders, bepaalde beleids keuzes maken en deels kunnen gebeurtenissen aan politieoptreden worden gerelateerd. Immers, als de politie geen misdadigers meer zou opsporen, neemt de criminaliteit naar alle waarschijnlijkheid toe.

Voordelen van prestatiemeting bij de politie

Prestatiesturing bij de politie kent een aantal voordelen. Door middel van prestatiesturing wordt de deelverantwoordelijkheid van de politie in het veiligheidsprobleem inzichtelijk gemaakt; zij moet zich vooral richten op handhaving van rechtsregels en 'boeven vangen'. Zo kunnen de prestatieafspraken leiden tot meer duidelijkheid tussen de politie en haar ketenpartners (De Bruijn, 2001).

De eerder genoemde voordelen van prestatiemeting bij de overheid gelden ook binnen de politie. De Bruijn (2001) benoemde al dat 'hetgeen gemeten wordt gedaan wordt'.

Prestatiemeting stimuleert dus tot doelgericht en resultaatgericht werken. Prestatiemeting leidt tot transparantie en daarmee verheldering en verbetering van de prestaties waar de politie ook voor beloond kan worden. Het vertrouwen in de politie kan net als bij de overheid door een transparanter inzicht in politieprestaties vergroot worden (vergelijk Peper 1999).

Tevens kunnen resultaatafspraken een grotere erkenning van de professionaliteit van de politie opleveren (Van Sluis en van Thiel, 2003).

Bezwaren tegen prestatiemeting bij de politie

De politie wordt capacitair overvraagd en heeft een dermate brede taakstelling die het lastig maakt om de politie op resultaten af te rekenen. Het is dus niet zo moeilijk een aantal bezwaren in te brengen tegen het idee dat een overheid producten voortbrengt, die meetbaar zijn. Hieronder worden enkele bezwaren genoemd die De Bruijn (2001) en Vollaard (2003) maken ten aanzien van prestatiemeting bij de overheid. Deze bezwaren zijn in het licht van ons onderzoek hieronder gerelateerd aan voorbeelden bij de politie:

- *De kwaliteit van politiewerk is moeilijk te vatten in een aantal prestatie-indicatoren*

Het benoemen van prestatie-indicatoren die alle werkzaamheden van de politie dekken is lastig, waardoor de daadwerkelijke prestaties worden verhuld. Door het afrekenen van korpsen op gebrekkige prestatie-indicatoren is de kans aanwezig dat de aandacht voor kwantiteit de aandacht voor kwaliteit verdrijft (De Bruijn, 2001).

Zo is bijvoorbeeld het aantal boetes eenvoudig te verhogen door alleen de makkelijkste overtredingen te bekeuren, misdaadpreventie kan ondergesneeuwd raken, omdat deze activiteit onvoldoende in de prestatie-indicatoren tot uitdrukking komt en het Openbaar Ministerie kan wellicht meer strafzaken met onvoldoende bewijs tegemoet zien, omdat de politie slechts op het aantal zaken wordt afgerekend.

- *De politie levert geen producten, maar vervult plichten*

De politie waakt voor, bijvoorbeeld, de leefbaarheid en de veiligheid van een samenleving. Vaak wordt de politie verantwoordelijk gesteld voor lastige, onoplosbare problemen. Bovendien zijn producten vervlochten, ze staan niet op zichzelf (De Bruijn, 2001).

De prestaties van het ene bureau hebben invloed op die van het andere bureau. Een individuele entiteit die goed scoort op eigen indicatoren, kan hierdoor schade berokkenen aan het geheel; prestatiemeting kan zo bestaande verkokering en eilandgedrag binnen een organisatie versterken.

- *Niet altijd is de relatie tussen inspanning en resultaat bekend*

De doorlooptijd tussen interventies door de politie en het uiteindelijke effect kan lang zijn. Prestaties van de politie zijn meervoudig en komen veelal in samenwerking met andere instanties tot stand. Het uiteindelijke effect van een interventie (de 'outcome') is hierdoor vaak niet te meten, zeker niet wanneer het gaat om abstracte doelen als leefbaarheid, veiligheid, integratie of kwaliteit. Wel meetbaar zijn de directe effecten (de 'output', bijvoorbeeld het proces-verbaal).

- *Te laag ingeschatte doelstellingen vormen geen prikkel tot verbetering*

Ook Vollaard (2003) is van mening dat er wel wat nadelen kleven aan de afgesloten prestatieconvenanten. Zo zou door gebrek aan informatie het ambitieniveau van de doelstellingen niet goed kunnen worden geschat. Hierdoor zouden de doelstellingen of te hoog gegrepen zijn, danwel een te laag ambitieniveau kunnen hebben, hetgeen geen prikkel voor de korpsen oplevert.

- *Focus op de financiële prikkel*

Tevens waarschuwt Vollaard voor mogelijk ongewenste verschuivingen in politiewerk die worden veroorzaakt door de financiële prestatiebeloning.

'Van de korpsen kan immers worden verwacht dat zij zich richten op de doelstellingen die met de minste inspanning en tegen de hoogste beloning zijn te realiseren' (Vollaard 2003: 15).

Vollaard (2003) uit zijn zorg over het feit dat de prestatieafspraken veel ruimte laten voor de manier waarop deze afspraken te behalen zijn. Als korpsen zich alleen gaan richten op de aantallen zou dat bijvoorbeeld wel eens ten koste kunnen gaan van bijvoorbeeld preventie activiteiten, maar ook van de kwaliteit van het bekeuren zelf (bijvoorbeeld hoofdzakelijk beboeten voor minieme overtredingen).

Prestatiesturing: een medaille met twee kanten

Prestatiesturing kent dus voordelen en nadelen. Zo vergroot prestatie­sturing het vertrouwen in organisaties doordat zij hun productie transparant maken. Die transparantie dwingt organisaties ertoe om zorgvuldig en betrouwbaar te opereren. Prestatiesturing bij de politie bakent de verantwoordelijkheid van de politie in het veiligheidsprobleem ten opzichte van ketenpartners beter af. Prestatiesturing motiveert om resultaatgericht te werken, echter niet alles wat de politie doet is kwantificeerbaar. De focus op een beperkt aantal resultaten kan ten koste gaan van het ander, niet goed te kwantificeren, politiewerk. Daarbij is het lastig om een goede prestatienorm vast te stellen die zowel motiverend werkt als realiseerbaar is. Zelfs binnen de gekwantificeerde doelstelling bestaat het risico dat de politie zich vooral gaat richten op de eenvoudige zaken en de lastige klussen laat liggen. Tevens bestaat het gevaar dat dienders zich rücksichtslos richten op het halen van de prestatieconvenantnormen zonder daar een mate van ‘zingeving’ aan te koppelen. Dit terwijl prestatie­meting er juist op gericht is overheidsorganisaties goed te laten presteren. Prestatiesturing kan zo verworden tot een vrijbrief voor non-presteren. Een puur repressieve politie kan zich de woede van de burger op de hals halen als er buitenproportioneel en te selectief wordt ‘geschreven’ zonder iets aan de werkelijke door de burger ervaren veiligheidsproblematiek te doen. Voor een goede werking van prestatie­sturing bij de politie is het van belang kritisch te kijken naar de prestatienormen/indicatoren en prestatie­sturing in een context te plaatsen waarbij ook gekeken wordt naar kwaliteit en outcome van de inspanningen van de politie.

5 Sturing binnen de politie

5.1 Streetlevel bureaucracy, beleidsvrijheid en discretionaire bevoegdheden

Na herkenning en erkenning van het veiligheidsprobleem en het inzetten van een reeks beleidsinstrumenten met daarin onder meer prestatiesturing, moet het beleid nog worden uitgevoerd. De daadwerkelijke uitvoering van overheidsbeleid wordt verricht door de 'streetlevel bureaucraten' (Lipsky, 1980): de operationele uitvoerders van beleid die in direct contact staan met de burgers. Op basis van het werk dat zij leveren, vormen burgers hun oordeel over de kwaliteit van het beleid van de overheid. Binnen de groep agenten die in direct contact met de burger staan, is de wijkagent hét visitekaartje in de wijk. Hij is het die het Gebiedsgebonden Politiezorg (GGPZ) gedachtengoed in de praktijk vorm geeft en op microniveau zelfstandig bepaalt welke problemen waarmee wijkbewoners kampen door hem worden opgepakt en hoe dat wordt gedaan. Hij doet dit buiten het zicht van andere uitvoerenden en wordt daarin bovendien nauwelijks gestuurd door de leidinggevendenden (Zoomer e.a., 2002). Zijn relatieve autonomie en zijn grote beleidsvrijheid maken dat hij in tegenstelling tot andere dienders die in direct contact met de burger staan (bijvoorbeeld noodhulpverleners) de 'streetlevel bureaucraat' bij uitstek is. Dat zijn vertegenwoordiging van de politie als organisatie ver kan rijken, bewijst een praktijkvoorbeeld uit het onderzoek van Zoomer e.a. (2002) waarbij een wijkagent, als het gezicht van de politie dat de mensen kennen, met de politie als organisatie wordt vereenzelvigd: een wijkagent was lange tijd door ziekte geveld waardoor mensen niet meer naar het bureau kwamen, omdat hij afwezig was en zij alleen hem kenden.

Streetlevel bureaucracy

Ons onderzoek richt zich in de kern op streetlevel bureaucracy bij de politie, uitgevoerd door de wijkagent, in relatie tot sturing. Volgens Van der Torre (1999) is de politie een streetlevel bureaucracy bij uitstek. De politie heeft immers een grote beleidsvrijheid in de onderste regionen, veel lastige klanten, een grote stroom wisselende klanten en het werk van politieagenten laat zich moeilijk meten aan de hand van kwantitatieve indicatoren. Het politiewereldje is een apart wereldje met eigen rituelen en een eigen manier van denken en werken, vooral op operationeel niveau.

Datgene wat op beleidsniveau bedacht is, wordt in de praktijk niet altijd daadwerkelijk ook zo uitgevoerd. Beleidsuitvoering heeft een eigen rationaliteit (Simonis en Lehning, 1997) Zo heeft het onderzoek van de Rekenkamer naar de stand van zaken rond het lokale veiligheidsbeleid bij zes onderzochte gemeentes inzichten opgeleverd over de doorwerking van gemeentelijke plannen in de plannen op wijkniveau bij de politie. Slechts één van de politie wijkteamplannen sloot daadwerkelijk aan op het gemeentelijk veiligheidsplan (Algemene Rekenkamer, 2004).

Beleidsvrijheid en discretionaire bevoegdheid

Van der Torre (1999) meent dat de beleidsuitvoerders door het constant maken en moeten maken van keuzes in feite gezien kunnen worden als beleidsvormers. Van der Torre benoemt het verschil tussen beleidsvrijheid zoals dat door bestuurskundigen wordt gezien en de meer juridische interpretatie van dit fenomeen. Beleidsvrijheid wordt vanuit bestuurskundig perspectief veelal gezien als de 'keuzeruimte van ambtenaren'. Dit is volgens Van der Torre (1999) een ruime definitie. Er is sprake van beleidsvrijheid indien ambtenaren kunnen kiezen uit verschillende alternatieven.

In de rechtswetenschap wordt beleidsvrijheid wat enger beschreven en heeft men het vaak over discretie. Discretie is dan de ruimte die de regelgever laat of die ontstaat door onduidelijke wetgeving (Van Wijk en Konijnenbelt, 1988).

Niet alle ambtenaren hebben een zelfde mate van beleidsvrijheid in de uitvoering van hun werk. Ringeling (1978) geeft aan dat: de aard van het werk, regelgeving, structuur van de organisatie en democratische sturing en controle, factoren zijn die bandbreedte van de beleidsvrijheid bepalen. Naarmate de aard van het uitvoerende werk een grotere deskundigheid vereist, nemen de mogelijkheden voor ambtenaren toe om een stempel te drukken op de beleidsuitvoering (Van der Torre, 1999). De ambtenaar staat in de relatie met de klant sterk. Hij is immers de deskundige en is daarbij ook nog eens bevoegd tot het nemen van beslissingen (Van der Veen, 1990). De hoeveelheid regels en de mate waarin regels onduidelijk of interpretabel zijn, maar ook regels die om een kwalitatief oordeel van de uitvoerende ambtenaar vragen, bepalen tevens de mate waarin uitvoerend ambtenaren beleidsruimte kunnen invullen.

Beleidsvrijheid en de agent op straat

Voor de politie zijn er naast regelgeving een aantal 'beginselen' die doorwerken in de werkzaamheden van de politie, zoals de beleidsvrijheid van politiemensen, proportionaliteit, subsidiariteit en zorgvuldigheid. Tevens constateert Van der Torre (1999) dat politiemensen (net als de burgers) niet alle wetten kennen en dat zij ertoe neigen om vooral die wetten uit te voeren die ze zelf goed begrijpen. Ringeling (1993) zegt hierover dat voor politiefunctionarissen de regelgeving niet beter te overzien is dan voor gewone burgers. Specialisatie binnen de politie leidt ertoe dat de kennis binnen die organisatie kan worden uitgebreid, maar voor het overgrote deel is het politieapparaat gespecificeerd in strafrechtelijke zaken en verkeersaangelegenheden. De paradox is hier dat de beleidsvrijheid van de politieman op straat wordt beknot door regelgeving, maar dat de hoeveelheid en de openheid en soms ook ambiguïteit van de regelgeving juist weer veel beleidsvrijheid biedt.

Ook volgens Punch (1978) hebben wettelijke bepalingen een beperkte invloed op het optreden van de politieagent op straat. De Politiewet 1993 is ruim en bij het uitoefenen van handhavingstaken kan de agent veelal kiezen uit aantal rechtsregels die op de situatie van toepassing zijn. Daarnaast heeft hij de mogelijkheid om overtredingen die hij signaleert af te doen met een waarschuwing of in zijn geheel niet te reageren. Dienders op straat worden direct geconfronteerd met wensen en eisen van burgers.

Volgens Hogenhuis (1992) hebben burgers liever dat de politie informeel een conflict oplost dan dat overgegaan wordt tot rechtsvervolging. Denk hierbij bijvoorbeeld aan burgers die zich proberen onder een bon uit te praten of aan burgers die met elkaar over hoop liggen. Doordat burgers relatief weinig met de politie in contact komen en zij de werkwijze van de politie veelal niet (goed) kennen, hebben politieagenten een flinke informatievoorsprong op de burger en kunnen zij deze informatievoorsprong gebruiken om de situatie naar hun hand te zetten Van der Torre (1999).

5.2 Factoren die doorwerken in de uitvoering

Gelet op onder meer het leerstuk van Lipsky (1980) over de streetlevel bureaucracy moet rekening gehouden worden met het feit dat bedacht beleid in de praktijk wel eens heel anders vorm kan krijgen, dit doordat dienders op straat een relatief grote 'keuze vrijheid' hebben om zelf te bepalen hoe zij hun werk doen. Binnen die relatief grote beleidsvrijheid zijn er een aantal factoren te benoemen die doorwerken in de keuzes die wijkagenten maken om iets wel, niet of op een bepaalde wijze te doen. Het betreft hierbij factoren vanuit de omgeving (maatschappelijke omstandigheden), factoren vanuit de organisatie (beleid/cultuur), factoren vanuit management (sturing) en factoren vanuit de eigen werkstijl (omgang met verantwoordelijkheid, en visies op politiewerk).

5.3 Omgeving

Het politiewerk verschilt van plaats tot plaats en -meer specifiek- de mate waarin een gebied een stedelijk of een landelijk karakter heeft. Bayley (1994) benoemt de urbanisatiegraad van een gebied als het gaat om de mate waarin het initiatief tot optreden vanuit de politie zelf komt. In stedelijke gebieden is meer dan 90% van het werk van de politie een reactie op een melding van het publiek, terwijl in een landelijk gebied agenten zelf vaker op eigen initiatief optreden. De mate van verstedelijking is volgens Bayley (1994) van invloed op de mate waarin het politiewerk gedomineerd wordt door meldingen en structurele problemen. Ten tweede benoemt hij dat de anonimiteit in een stad groter is. Hij constateert dat het 'zomaar een praatje maken met het publiek' een kleiner deel van het werk inneemt in vergelijking met een meer landelijke omgeving. Van der Torre (1999) is hierbij de mening toegedaan dat politiemensen niet zomaar een praatje maken, maar dit altijd met een vooropgesteld doel doen. Verstedelijking werkt volgens Stol (2004) ook door in de aard van het werk. In een verstedelijkt gebied zijn de problemen gemiddeld ernstiger en complexer. Tot slot wordt in een verstedelijkt gebied vaak minder 'moeilijk' gedaan over kleine verkeersproblemen, zoals foutparkeren of het rijden in verboden richting. Dit geldt volgens Stol voor zowel burgers als dienders. Agenten spreken burgers wel aan op hun gedrag, maar verbaliseren minder snel.

5.4 Organisatie

Beleid

Het stellen van aandachtspunten van beleid of prioriteiten blijkt in de praktijk redelijk goed te werken. Uit het onderzoek van Stol (2004) blijkt dat het stellen van beleidsprioriteiten wel degelijk effect heeft op de keuzes die dienders op straat maken. Uit observaties bleek dat gebiedsagenten zelfs speciaal de straat op zijn gegaan om te werken aan de beleidsprioriteit 'fout parkeren'. Ondanks dat chefs veelal fysiek op afstand van de 'street cops' zitten, zijn er wel sturinginstrumenten voorhanden. Volgens Stol (2004) is het van belang dat de beleidsprioriteiten aansluiten bij datgene wat politieagenten toch al doen of deden. De prioriteiten kunnen de accenten dus hoogstens wat verschuiven of benadrukken. Stol merkt op dat leidinggeven aan 'street cops' en sturing uitoefenen op het straatwerk een lastige klus is, maar niet onmogelijk. Politiechefs zouden meer oog moeten hebben voor de kaders of de context waarbinnen zij kunnen sturen. Hij benoemt onder meer heersende waardepatronen, groepsmorale, ervaring van agenten, het soort klanten, de verwachtingen van leidinggevendenden over agenten, het type agent of leidinggevendende en de heersende cultuur. Gezien de complexiteit en het aantal variabelen dat de context bepaald, is één beste manier van sturing volgens Stol (2004) uitgesloten. Terpstra (2002) noemt echter wel een aantal factoren die de mate van succes van sturing kunnen beïnvloeden: aansluiten van de beleidsprioriteiten bij de bestaande werkwijze, steun van andere instanties, aansluiten bij wat volgens agenten 'zinnige' werkwijzen zijn en aansluiten bij opvattingen en normen van de werkvloer. Van der Torre (1999) stelt dat ook beleidsmaatregelen van politiek, bestuur en justitie van invloed kunnen zijn op het functioneren van politieagenten. Vooral, zo schetst hij, als deze maatregelen betrekking hebben op het omgaan met lastige klanten, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan verslaafden of psychisch gestoorden. Maatregelen die het mogelijk maken om beter op te kunnen treden tegen lastige klanten of maatregelen waarbij lastige klanten naar andere instanties kunnen worden doorgeschoven, kunnen rekenen op een grote acceptatie onder de dienders. Dienders krijgen daardoor het gevoel dat het management naar hen luistert, aldus Van der Torre (1999).

Cultuur

Cultuurelementen binnen de politieorganisatie zijn mede bepalend voor de wijze waarop dienders hun dagelijkse werk doen. Specifiek politiesociologisch onderzoek naar 'street cops', de streetlevel bureaucraten van de politieorganisatie, de mannen en vrouwen die het werk doen, levert een boeiend beeld op van de politie(beroeps)cultuur.

Volgens Punch e.a. (1999) wordt de politiecultuur gekenmerkt door saamhorigheid en cynisme die voortkomen uit wantrouwen; een gesteldheid die samenhangt met het vak en met de beroepspersoonlijkheid. Maar politiemensen zijn ook trots op hun werk. Deze trots is een belangrijk bindmiddel, evenals de fysieke controle over een territorium. Praktische kennis die is gebaseerd op straatervaring, is belangrijk. Politiemensen hebben een afkeer van formele procedures, interne regels en bureaucratie. Kenmerkend voor de beroepshouding en de beroepspersoonlijkheid is ook de afkeer

van planning van bovenaf die de zelfstandigheid in het werk aantast. Formele planprocessen botsen met de –traditionele– beroepscultuur. Politie mensen zijn doeners en geen bedrijfsmatig geschoolde uitvoerders. Handen uit de mouwen en aanpakken als cultuur kenmerk is het best te zien in crisissituaties. Tijdens hectische momenten zijn er weinig discussies over de wijze van werken en wie bepaalde zaken uitvoert. In de normale gang van zaken is er wel tijd om na te denken over vragen als: wie zijn we, wat gaan we doen en wie doet wat? Soms lijkt het wel alsof een lage werkdruk leidt tot meer ontevredenheid (Punch, 1999).

Volgens Van der Torre (1999) zijn de onderzoekers die specifiek onderzoek hebben gedaan naar culturaspecten en relaties tussen de straat cops onderling en relaties met het publiek het in hoofdlijnen wel met elkaar eens over belangrijke elementen in die politiecultuur. De politiecultuur wordt gekenmerkt door de overtuiging een waardevol en bijzonder beroep uit te oefenen, door solidariteit, door een sterk geloof in de eigen moraliteit, door cynisme en door het belang dat de straat cops hechten aan gezond boeren verstand.

Naast het masculiene element in de politiecultuur benoemen de onderzoekers ook de grote solidariteit bij de politie als een belangrijk cultuurbepalend element. Politie mensen hebben een sterk wij-zij perspectief, aldus Van der Torre (1999). Burgers en chefs begrijpen te weinig van het echte politiewerk. De straat cops zijn relatief 'gelijk'. Zij vallen, ondanks rangverschillen, onder dezelfde rechtspositieregelingen en worden met dezelfde wereld op straat geconfronteerd. Ook de eigen moraliteit van de dienders op straat is cultuurbepalend.

Van Sluis (2002) stelt dat de organisatieopvattingen waarin de politie als een bedrijf wordt voorgesteld, hebben geleid tot een nieuw soort jargon.

'Van deze managementtaal gaat niet veel bindende werking uit in de politieorganisatie, omdat het uitsluitend de taal is van de managers en de beleidsmaker van "boven de wolk". Het hedendaagse managementjargon bij de politie en de retoriek van de politie als bedrijf werken eerder vervreemdend dan bindend of inspirerend voor de dienders op de werkvloer bij de politie' (Van Sluis, 2002: 186).

Van Sluis (2002) constateert dat de eenzijdige aandacht voor efficiency en bedrijfsmatigheid gemakkelijk leidt tot verschraling en verlies van zingeving in het werk en dat de in managementrapportages gepresenteerde werkelijkheid vaak weinig raakvlakken heeft met de werkelijkheidsbeleving op de werkvloer.

5.5 Management

Coördinatie van werk

Binnen de politieorganisatie zelf trachten managers ervoor te zorgen dat het personeel datgene doet wat er gedaan moet worden. Managers kiezen afhankelijk van het soort werk dat uitvoerders doen voor een bepaalde manier van sturing. Een wijziging in het soort werk wat gedaan moet worden kan ook een verschuiving opleveren in het dominante coördinatiemechanisme van die werkzaamheden.

Mintzberg (1979) onderscheidt een zestal vormen waarop coördinatie van werkzaamheden mogelijk is:

- *Onderlinge afstemming*, in dit geval is er sprake van (in)formele communicatie tussen medewerkers. Hierbij kan gedacht worden aan: regelmatig overleg, evaluatiegesprekken en informele contacten.
- *Rechtstreekse leiding*, waarbij een leidinggevende opdrachten en aanwijzingen geeft aan medewerkers over de uit te voeren werkzaamheden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren in een werkoverleg of door middel van het voeren van functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- *Standaardisatie van werkzaamheden*: hierbij worden werkzaamheden gespecificeerd en genormeerd (meestel door de technische staf). Dit is mogelijk door het ontwikkelen van procedures en handboeken, alsmede het opstellen van instructies. Van grote betekenis bij dit coördinatiemechanisme is de mechanisering en automatisering.
- *Standaardisatie van resultaten*: in dit geval vindt er een specificatie plaats van resultaten. Dit kan betrekking hebben op financiële doelstellingen per bedrijfsonderdeel, inhoud van contracten, de klanttevredenheidsnormen, kwaliteitscriteria van te ontwikkelen producten enzovoorts.
- *Standaardisatie van kennis en vaardigheden*: de verrichten werkzaamheden worden gecoördineerd op grond van de hiermee verband houdende opleiding van de uitvoerders.
- *Standaardisatie van normen*: in dit geval handelen de organisatieleden overeenkomstig aangezien ze een zelfde stelsel van overtuigingen delen. Normen kunnen ook voortvloeien uit een bepaalde visie die door de organisatieleden worden gedeeld.

Naarmate het werk gecompliceerder wordt verschuiven de coördinatiemechanismen van: 'onderlinge afstemming' naar 'directe leiding'. Vervolgens verschuiven ze naar 'standaardisatie van werkprocessen, resultaten, kennis of normen, om weer te eindigen bij onderlinge afstemming. Dit mechanisme leent zich ook uitstekend in complexe processen. In elke organisatie komen naast elkaar verschillende coördinatiemechanismen voor. Toch is vaak een voorkeur voor één coördinatiemechanisme te onderkennen. Invloeden van buiten de eigen organisatie hebben vaak hun doorwerking in de wijze waarop in de organisatie zelf wordt gestuurd.

Als de prestatieconvenanten door gaan werken in het beleid van de korpsen zullen korpsen zich meer gaan richten op het halen van de afgesproken prestaties (aan het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten en het aantal staandehoudingen). Managers zijn voor het behalen van die resultaten echter afhankelijk van de keuzes die dienders op straat maken. Dienders op straat hebben net als alle street level bureaucraten (Lipsky, 1980) een bepaalde keuzevrijheid. Binnen de kaders van die keuzevrijheid zijn er diverse factoren die doorwerken (meewegen) in de afweging om iets wel of niet te doen.

De sturing van wijkagenten kent een aantal beperkende factoren. Wijkagenten doen hun werk op afstand van hun chefs. Daarbij hebben zij, zoals gezegd, een grote mate van beleidsvrijheid en zijn er

diverse factoren die van invloed zijn op de wijze waarop zij die beleidsvrijheid invullen. Stol (2004) beaamt dit en geeft in zijn onderzoek 'Politiestraatwerk' aan dat chefs een niet al te grote bemoeienis hebben met het wijkwerk. Gebiedsagenten zijn lastig aan te sturen, omdat zij hun relatieve vrijheid ook graag verdedigen: *"Ik ben verantwoordelijk voor de veiligheid en leefbaarheid in mijn wijk, dat hoeft hij (de chef) niet voor mij te regelen"*, is een quote van een wijkagent. Natuurlijk zijn er wel kaders waarbinnen de wijkagent zijn werk doet, maar wijkagenten werken niet via weloverwogen sturing op basis van een naar activiteiten vertaalde beleidsvisie (Stol, 2004:).

Politiechefs onderhandelen met agenten om hun steun te verkrijgen. Slechts in enkele gevallen zullen zij overgaan op het uitoefenen van dwang. Chefs verwachten niet dat politieagenten zich zonder meer schikken naar hiërarchische bevelen. Zij rekenen erop dat politieagenten kritisch nadenken over hiërarchische opdrachten (Van der Torre, 1999). Politieagenten dienen zowel rekening te houden met de opdrachten van hogerhand als met hun eigen opvattingen ten aanzien van de beste wijze van optreden. Chefs vertrouwen op zelfregulering, op het vakmanschap en de professionaliteit van de politiemensen.

Politieagenten hebben volgens Van der Torre (1999) een aantal vuistregels om te voorkomen dat hun stijl van werken in conflict komt met de wensen van het management:

- beoordeel de zin van opdrachten;
- zorg dat de chefs op de hoogte zijn van knelpunten;
- ken je brigadier en de chefs (weet wat ze willen).

Toch zijn er wel grenzen aan die beleidsvrijheid te onderkennen. Paul Sabatier (1993) de mogelijkheden van de streetlevel bureaucraten om beleidsimplementatie te frustreren ingeperkt. Hij is van mening dat professionele normen en verplichtingen de eigen beleidsvrijheid drastisch beperken. Daarbij zijn er tevens sancties die 'non compliance' afstraffen. Als de politieagent te vrijpostig omgaat met regels en procedures, bijvoorbeeld ten aanzien van de behandeling van een verdachte of de behandeling van in beslag genomen goederen, kan dit hem zijn baan kosten en in het ergste geval zelfs vervolging door het Openbaar Ministerie. Tevens merkt Sabatier op dat het wel eens zo kan zijn dat street level bureaucraten de lijn van de beleidsmakers in de top wensen te volgen, omdat ze het gewoon eens zijn met het beleid.

Voor het sturen en beoordelen van dienders hebben chefs informatie nodig. De aard van het politiewerk brengt met zich mee dat politieagenten hun werk redelijk uit het zicht van hun chefs doen. Chefs zitten in het bureau en dienders zijn op straat. Doordat chefs zo weinig zicht hebben op de dagelijkse beslissingen van de agent op straat, richten zij zich vooral op de gegevens die de agenten hebben vastgelegd (Van der Vijver en Van Broer, 1978). Beslissingen om niet op te treden of alleen te waarschuwen blijven hierbij buiten de registraties. Daarbij komt volgens Stol (1996) dat een groot deel van het politiewerk slechts summier of helemaal niet wordt vastgelegd in systemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het verlenen van hulp en het ingrijpen bij kleine ordeverstoringen. Door de gebrekkige verantwoording wordt het zicht op wat dienders op straat daadwerkelijk doen voor chefs dus vertroebeld. Er kan worden gesteld dat de sturing van wijkagenten lastig, doch niet onmogelijk is.

5.6 Werkstijl

Omgang met verantwoordelijkheid

De wijze waarop dienders omgaan met verantwoordelijkheid is een relevante factor die van invloed is op hoe zij hun politiewerk uitvoeren. Immers, de mate waarin wijkagenten zich verantwoordelijk voelen voor bijvoorbeeld problemen in de wijk is mede bepalend voor de keuzes die zij in hun dagelijkse werk maken. Dit geleet op de relatief grote beleidsvrijheid van wijkagenten.

Een belangrijk onderscheid ten aanzien van verantwoordelijkheid is het verschil tussen actieve en passieve verantwoordelijkheid. Actieve verantwoordelijkheid is volgens Terpstra (2002) de variant waarbij de verantwoordelijkheid 'van binnen uit' komt, wanneer iemand verantwoordelijkheid neemt of draagt, de passieve variant daarentegen is de vorm indien de verantwoordelijkheid van 'buitenaf' wordt opgelegd. Bij passieve verantwoordelijkheid wordt men verantwoordelijk gesteld of krijgt men verantwoordelijkheid toebedeeld. Bovens (1990) benoemt dit onderscheid ook, waarbij passieve verantwoordelijkheid en actieve verantwoordelijkheid zich in extremen zouden verhouden als 'aansprakelijkheid' tot 'verantwoord gedrag'. Verantwoordelijkheid als aansprakelijkheid is dus verantwoordelijkheid in passieve zin en verantwoordelijkheid als deugd is te benoemen als verantwoordelijkheid actieve zin.

Naast verantwoordelijkheid in de zin van rekenschap is verantwoordelijkheid te bezien als deugd. Bovens (1990) heeft het in dat kader over verantwoordelijkheidsbesef. Verantwoordelijkheid als deugd hangt samen met begrippen als 'verstandig', 'rationeel' of 'prudent'. Verantwoordelijkheid als deugd kan zich uiten in bijvoorbeeld een beroepscode, of gedragscode (Bovens, 1990).

Visies op het werk

De ene diender kijkt anders aan tegen de maatschappij en zijn werk aan dan de andere diender. Verschillende visies en houdingen leveren in de praktijk ook verschillende gedragingen op. Gezien de relatief grote beleidsvrijheid van de street cops, zoemen we hier nader op in. Op basis van de wijze waarop dienders misdaad, slachtofferschap, de politie organisatie, de inzet van geweld en informatieverwerking zien heeft Van der Torre (1999) een indeling gemaakt in politiestijlen van dienders. Hij benoemt de pragmaticus, de pessimist, de ordehersteller en de hulpverlener.

De pragmaticus

Pragmatici vinden dat zij kunnen rekenen op de meestal onuitgesproken morele steun van een ruime meerderheid van de bevolking. Als burgers zich netjes aan de wet houden en zich normaal gedragen, hebben zij recht op goede politiezorg. Zij menen dat de politie te veel eenvoudige hulpverzoeken krijgt, die eigenlijk geen politietaak betreffen. Kijkend naar strafrechtelijke handhaving zien pragmatici het uitschrijven van bekeuringen niet als een doel op zich, maar als een middel om de openbare orde te kunnen handhaven. Pragmatici zijn voorstander van het streng optreden tegen veelvoorkomende delicten. Politie mensen zelf schatten in dat ongeveer 65% van de agenten pragmatici zijn (Van der Torre, 1999).

De pessimist

Net als pragmatici zouden volgens pessimisten tijdsdruk en de exclusieve politieke bevoegdheden de kerntaken moeten bepalen. De pessimist is van mening dat politieoptreden weinig uithaalt. De pessimist heeft een hekel aan eenvoudige hulpvragen en reageert hier dan ook vaak bits op. Deze agenten krijgen dan ook weinig complimenten van burgers hetgeen hen weer sterkt in de gedachte dat zij ondankbaar werk doen. De pessimisten hebben kijkend naar hun zienswijze ten aanzien van criminaliteit dezelfde mening als pragmatici: criminelen hebben karakterfouten en kiezen daarom voor een crimineel bestaan. De pessimist is niet trots op zijn beroep. Hij zorgt ervoor dat hij aan de eisen die aan hem worden gesteld blijft voldoen, voor zover deze zichtbaar kunnen zijn voor chefs. Politie mensen schatten dat ongeveer 10% van de agenten pessimist is (Van der Torre, 1999).

Ordeherstellers

Ordeherstellers zien politiewerk als een morele activiteit. Zij zijn van mening dat burgers voor het bestrijden van criminaliteit en overlast zijn aangewezen op de politie. Ordeherstellers hebben relatief veel oog voor de neveneffecten van te tolerant beleid. Voor ordeherstellers zijn het verlenen van noodhulp, strafrechtelijke handhaving en het handhaven van de openbare orde de primaire taken van hun politiewerk. Zij besteden het liefst zo weinig mogelijk tijd aan hulpverlening. Karikaturaal benoemt Van der Torre de ordeherstellers als 'asfaltcowboys' of 'dirty harries'. De afstand tussen het werk op straat en die van de chefs is volgens de ordeherstellers groot. In 1994 schatte politie mensen dat ongeveer 15% van de agenten past in de typering van ordehersteller (Van der Torre, 1999).

Hulpverleners

Hulpverleners vinden dat de structuur en cultuur van politie en justitie teveel zijn gericht op handhaving. De hulpverlener besteedt relatief veel tijd aan burgers met sociale en psychische problemen. De hulpverlener stelt zich tolerant op. Hij hanteert soepele normen in buurten waar veel kleine overtredingen voorkomen. Bekeurd wordt er vooral als afwijkende normen een negatieve stempel drukken op de lokale sociale orde, zoals Van der Torre, dat omschrijft. De hulpverlener vindt in tegenstelling tot de pessimist bijna al zijn optreden een zinvolle tijdsinvestering. Politie mensen schatten dat ongeveer 15% van de dienders gezien kan worden als een hulpverlener (Van der Torre, 1999).

Het grootste deel van de politie mensen valt in te delen in de categorie pragmatici. De 'zwartkijkers', 'dirty harries' en 'maatschappelijk werkers' zijn politiestijlen die zich duidelijk aan de zijlijn bewegen (Van der Torre 1999).

Samengevat

De omgeving, de organisatie, het management en de werkstijl zijn zoals we hebben gezien vier groepen van factoren die doorwerken in het werk van de wijkagent. Deze factoren verkeren in een

constante onderlinge concurrentiestrijd met elkaar en versterken of verminderen op hun beurt de doorwerking van prestatieafspraken in de keuzes die wijkagenten dagelijks maken, in problemen die zij oppakken en de wijze waarop zij dat doen.

Deel III Het onderzoek

6 Onderzoeksopzet

Inleiding

Het Veiligheidsprogramma 2002 heeft in essentie tot doel om iets te doen aan de onvrede in de maatschappij over de veiligheid in de samenleving. Het doel van prestatiesturing binnen het kader van het Veiligheidsprogramma 2002 is dat de politie meer boeven vangt en regelgeving beter handhaaft, zodat de objectieve veiligheid toeneemt. Gevolg van een toegenomen objectieve veiligheid zou moeten zijn dat burgers zich ook weer veiliger gaan voelen (subjectieve veiligheid). Voor het vertrouwen in de politie is het van belang dat de politie die boeven vangt en die bekeuringen uitschrijft die dan ook werkelijk een bijdrage leveren aan een oplossing van het objectieve -en impliciet nog belangrijkere subjectieve- veiligheidsprobleem. De convenanten zijn op belangrijke normen (aantal staandhoudingen en het aantal aan het Openbaar Ministerie aangeleverde verdachten) alleen kwantitatief gedefinieerd. Het is dus aan de korpsen om in het licht van de gedachte van het Veiligheidsprogramma 2002 een zinnige invulling te geven aan deze normen.

Zoals gezegd hebben wijkagenten een grote mate van beleidsvrijheid en worden ze op afstand gestuurd. Binnen die relatief grote beleidsvrijheid bepaalt in hoofdzaak de visie van wijkagenten op politiewerk voor een groot deel wat wijkagenten doen en hoe ze dat doen. De wijkagenten zijn de 'street cops' die de prestatieconvenanten concreet maken, doordat zij de bekeuringen uitschrijven, keuzes maken waarvoor zij die bekeuringen uitschrijven of misschien wel helemaal niet bekeuren. De wijkagenten bepalen of zij problemen trachten te sussen of om pas in te grijpen op het moment dat het te laat is en een verdachte kan worden aangehouden. Wijkagenten bepalen of zij preventief optreden danwel vooral repressief te werk gaan. De komst van prestatieconvenanten zullen gevolgen hebben voor de wijze waarop chefs wijkagenten sturen.

Dit brengt ons weer bij onze centrale onderzoeksvraag in welke mate de prestatieconvenanten nu doorwerken in de keuzes die wijkagenten dagelijks maken in hun werk, in problemen die ze oppakken en de wijze waarop ze dat doen. Theoretisch gezien is er door de grote beleidsvrijheid bijna per definitie een kloof tussen het bedachte beleid en de uitvoering ervan. In het empirisch deel onderzoeken we deze kloof in de praktijk aan de hand van een vergelijkend casus onderzoek tussen twee korpsen. Het onderzoek is uitgevoerd in de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant. Door het vergelijken van twee korpsen ontstaat meer inzicht in de overeenkomsten en de verschillen in de mate waarin de prestatieconvenanten doorwerken op het operationele niveau.

6.1 Vergelijkend casus onderzoek

Om een antwoord te vinden op het door ons geformuleerde probleem hebben we een vergelijkend casusonderzoek uitgevoerd in de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant. Door het vergelijken van twee korpsen ontstaat inzicht in de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de doorwerking van prestatiesturing in het operationele niveau.

Het onderzoek bestaat uit een inventarisatie van de formele beleid en control cyclus van beide korpsen, het houden van interviews met wijkagenten en het uitzetten van een enquête.

Beoordelingskader

De mate waarin prestatieconvenanten doorwerken (meewegen) in de keuzes die wijkagenten dagelijks in hun werk maken, is afhankelijk van de mate waarin andere (groepen) factoren doorwerken. Deze (groepen) factoren verkeren in een constante concurrentiestrijd met elkaar.

Maatschappelijke ontwikkelingen, als de verharding van de maatschappij, de individualisering, het verlies van het vertrouwen in de overheid, en de maatschappelijke aandacht voor veiligheid en veiligheidsgevoelens op zowel macro niveau als op microniveau (de wijk) werken door in keuzes die wijkagenten maken. Deze factoren samen met harde factoren als het type wijk en het soort inwoners vatten we samen onder de noemer: omgevingsfactoren.

Het korpsbeleid (beleidsprioriteiten/speerpunten), de filosofie van de gebiedsgebonden politiezorg en de 'cultuur van de organisatie' zijn andere factoren die van invloed zijn. We vatten deze groep samen onder de noemer: factoren vanuit de organisatie.

Naast factoren vanuit beleid hebben ook chefs natuurlijk hun invloed. De wijze waarop zij sturen door middel van Informatie Gestuurde Politie en de leiderschapsstijl die zij toepassen op wijkagenten vatten we samen als factoren vanuit management. Zoals we hebben gezien is ook de visie die de wijkagent zelf heeft ten aanzien van wat goed politiewerk is belangrijk in wat hij doet of niet doet, evenals zijn verantwoordelijkheidsgevoel. Deze factoren vatten we samen onder de noemer: werkstijlen.

We onderzoeken of hoe en in welke mate deze vier hoofdgroepen van factoren door de komst van de prestatieconvenanten zijn veranderd en wat dat betekent voor keuzes die wijkagenten dagelijks maken. De mate waarin deze vier hoofdgroepen van factoren hun invloed uitoefenen op de keuzes die wijkagenten dagelijks maken, geeft ons inzicht in de mate waarin prestatieconvenanten doorwerken in het dagelijkse werk dat wijkagenten doen en de keuzes die zij maken.

De korpsen

De keuze van de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant voor ons vergelijkend casusonderzoek was geen moeilijke, gezien wij beiden binnen deze korpsen werkzaam zijn en daardoor diverse ingangen hebben in de organisatie. Met het doen van het onderzoek binnen het eigen korps is de drempel naar eigen collega's laag. Een intern onderzoek komt toch altijd minder

dreigend over, wat de mogelijkheid dat er bij interviews slechts 'politiek gewenste antwoorden' worden gegeven, verkleind. Van der Torre (1999) zegt hierover:

'De betrouwbaarheid en validiteit van intensief onderzoek zijn geen rustig bezit. De aanwezigheid van de onderzoeker heeft invloed op het gedrag van de onderzochten. Dit kan leiden tot systematische afwijkingen, bijvoorbeeld omdat de onderzochten door vreemde ogen worden aangezet tot correct gedrag' (Van der Torre, 1999: 38).

Beide korpsen hebben een relatief gelijke startpositie. In beide korpsen is IGP ingevoerd en beide korpsen hebben te maken met de prestatieconvenanten.

De wijkagent

De keuze om ons te richten op het operationele niveau is geboren uit een tweeledige redenering. Ten eerste is er al veel onderzoek verricht naar sturing van de politie op strategisch en tactisch niveau in tegenstelling tot onderzoek op operationeel niveau.

Ten tweede is het effect van prestatiesturing op operationeel niveau momenteel een actueel vraagstuk. De prestatiecontracten zijn afgesloten en IGP is ingevoerd, maar in welke mate heeft dit nu invloed op het werk van de politie?

Politiesociologisch onderzoek heeft in de jaren zeventig al laten zien dat het overgrote deel (zo'n 80%) van het dagelijks functioneren van de politie niets van doen heeft met de strafrechtelijke bestrijding van misdaad (Punch, 1979). Het politiewerk wordt gedomineerd door kleine en middelgrote ordeverstoringen, hulpvragen, confrontaties met slachtoffers, eenvoudige strafrechtelijke zaken en toezicht op 'symbolische verdachten' zoals dealers, verslaafden en rondhangende jeugd. Niet de bestrijding van de criminaliteit, maar het hanteerbaar houden van problemen en conflicten staat doorgaans in het politiewerk voorop. De wijkagent houdt zich met name bezig met deze vormen van het politiewerk. De wijkagent wordt daarom heel direct geconfronteerd met de omslag naar een meer repressieve politie.

Onze keuze voor de wijkagent als onderzoeksdoelgroep ligt in het feit dat de wijkagent in direct contact met de burgers in de wijk staat. De wijkagent weet als geen ander welke problemen er spelen in de wijk. De wijkagent maakt in essentie het politieproduct op microniveau. De wijkagent maakt keuzes in wat hij wel en niet doet, welke problemen hij wel of niet oppakt en wordt daarbij gestuurd door zijn leidinggevende. De wijkagent merkt dus in welke mate het prestatieconvenant en het werken volgens IGP invloed heeft op het kunnen aanpakken van die problemen in zijn wijk.

Onderzoeksmethoden

Zoals gezegd bestaat ons onderzoek uit een vergelijkend casuonderzoek tussen twee korpsen. Het in beeld brengen van de structuur en de sturing van beide korpsen is vooral via deskresearch tot stand gebracht. Het veldwerk is uitgevoerd door middel van interviews met wijkagenten. Om de

representativiteit van het onderzoek te vergroten is het onderzoek in de breedte aangevuld met een enquête.

Deskresearch

Door middel van deskresearch is de organisatiestructuur en de wijze waarop beide korpsen hun organisatie sturen in beeld gebracht. Hierbij is gebruik gemaakt van diverse openbare documenten en beleidsnotities. De opgedane informatie is per korps getoetst bij een beleidsmedewerker.

Interviews

Door middel van acht interviews, vier in elk korps, hebben we een basis gelegd voor dit onderzoek. Zowel wijkagenten met een landelijke wijk als een meer verstedelijkte wijk zijn geïnterviewd. De vragen die we de wijkagenten hebben gesteld, zijn ingegeven door de probleemstelling, de deelvragen en de theorie. De interviews geven ons de mogelijkheid om meer de 'diepte' in te gaan, waarbij in tegenstelling tot enquêtes de gesprekken stuurbaar zijn.

Om ten aanzien van onze doelgroep, de wijkagenten, zoveel mogelijk conclusies te kunnen trekken, hebben we in de casuonderzoeken dezelfde aanpak gevolgd. Dit houdt in dat we steeds dezelfde vragen hebben gesteld in de interviews. Bovendien hebben we de eerste vier interviews gezamenlijk gedaan om zo regionale verschillen al tijdens het houden van de interviews te kunnen signaleren.

De vragen die we in de interviews hebben gesteld zijn opgebouwd rond ons theoretisch kader. De vragen hebben dan ook betrekking op de vier hoofdgroepen van factoren die doorwerken in het dagelijkse keuze proces van wijkagenten (factoren vanuit de omgeving, factoren vanuit de organisatie, factoren vanuit management en werkstijlen). We hebben de wijkagenten gevraagd naar welke ontwikkelingen zij op deze terreinen de laatste jaren hebben gezien en wat dat voor hen betekent in hun dagelijks werk, in de keuzes die zij maken, en wijze waarop zij hun werk doen.

Op basis van de interviews hebben we een goed beeld gekregen van de feitelijke doorwerking van prestatiebesturing in het werk van de wijkagent.

Stellingen

Om de representativiteit van ons onderzoek te vergroten hebben we, op basis van een analyse van de antwoorden van de interviews, stellingen verzonden naar alle wijkagenten in de beide korpsen. Het zwaartepunt in ons onderzoek ligt echter bij de gehouden interviews. De stellingen als toetssteen gebruikt om te zien in hoeverre zaken die ons opvielen uit de theorie en de interviews in bredere zin worden gedragen. De respondenten konden over 18 stellingen hun mening geven op een vijfpunts waarderingsschaal (geheel oneens, oneens, neutraal, eens en geheel eens). Daarnaast werd de respondenten gevraagd hun waardering over de samenwerking met chefs, collegae en andere instanties uit te drukken in de vorm van een rapportcijfer.

Tot slot boden we de mogelijkheid om nog op en aanmerkingen te noteren. De stellingen zijn via interne e-mail naar alle wijkagenten van de beide korpsen gestuurd. De stellingen en de uitslagen zijn als bijlage bij dit onderzoek gevoegd.

In Haaglanden zijn in totaal 190 wijkagenten aangeschreven via e-mail. Wegens afwezigheid konden 68 wijkagenten niet voor de deadline reageren¹. In totaal hebben 61 wijkagenten de enquête ingevuld en teruggestuurd, hetgeen een respons van 60 procent oplevert.

In Midden- en West-Brabant zijn in totaal 175 wijkagenten via e-mail aangeschreven. Wegens afwezigheid konden 26 wijkagenten niet voor de deadline reageren². In totaal hebben 54 wijkagenten de enquête ingevuld en teruggestuurd, hetgeen een respons van 36 procent oplevert.

¹ Dit aantal is inzichtelijk gemaakt doordat deze wijkagenten hun afwezigheidsassistent in Outlook aan hadden staan die een automatische mail stuurt aan de afzender indien de geadresseerde (langere tijd) afwezig is en dus de e-mailbox niet uitleest of door de (niet)gelezen optie.

² Zie opmerking bij voetnoot 1.

7 De korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant belicht

7.1 Structuur en sturing van en binnen het korps Haaglanden³

De politieregio Haaglanden heeft meer dan 1 miljoen inwoners en bestaat uit negen gemeenten: Den Haag, Rijswijk, Delft, Zoetermeer, Leidschendam-Voorburg, Pijnacker-Nootdorp, Wassenaar, Westland en Midden-Delfland. Er is niet echt sprake van een 'landelijke gemeente'. Den Haag is de centrum gemeente en levert ook de korpsbeheerder (www.politie.nl).

Sturing van het korps

De Nederlandse politie wordt in eerste aanleg gestuurd op basis van de Politiewet 1993. In Haaglanden is het besef aanwezig dat veiligheid staat of valt met de samenwerking in de keten. Gemeenten nemen in toenemende mate hun verantwoordelijkheid, zowel aan het begin als aan het einde van de strafketen. Op gemeentelijk niveau wordt integraal veiligheidsbeleid bepaald dat leidt tot een integrale aanpak van de meest urgente problemen op uitvoeringsniveau. Hierdoor moet de criminaliteit dalen en de onveiligheidsgevoelens bij burgers afnemen. Voorbeelden hiervan zijn de aanpak van hotspots (op straatniveau), veelplegers, risicjongeren en de aanpak van criminaliteit op tijdstippen. De politie stemt haar beleid, al dan niet lokaal, af op de prioriteiten die de gemeente stelt en is actief op die momenten en plaatsen waar dat het meest effectief is. De politie kan daarbij bovendien een belangrijke rol vervullen door het signaleren van en adviseren bij problemen. Burgers en andere ketenpartners zijn naast partners ook belangrijke informatiebronnen voor de werkprocessen van de politie en beïnvloeden dus ook de kwaliteit van deze processen. Daarom is het voor de politie van belang om lokaal ingebed te zijn in de omgeving. Het aangaan en vasthouden van contacten met wijkbewoners en wijkorganisaties draagt bij aan het vertrouwen van de burger in de politie en tevens in het verhogen en verbeteren van de eigen prestaties van het korps.

Sturing binnen het korps

Een specifieke focus op Haaglanden leert dat het korps in de afgelopen periode specifieke aandacht heeft besteed aan het sturen op prestaties en resultaat. 'Van meetlat naar maatlat', concludeerden zowel de auditrapportage 2003, als het visitatierapport Regiopolitie Haaglanden van juli 2004. Haaglanden gaat zich met een centraal oriënterend sturingsconcept steeds meer richten op prestaties en resultaten, waarbij de ondersteunende processen dienen om de uitvoerende processen maximaal te ondersteunen in de te leveren prestaties en de kwaliteit daarvan. Hierbij worden resultaten aan vrijwel elk wijkbureau vertaald tot op dienderniveau. Daar waar tot enige tijd geleden het uitgangspunt

³ Voor het beschrijven van de paragraaf structuur en sturing van en binnen politieregio Haaglanden is gebruik gemaakt van diverse documenten opgenomen in de literatuurlijst.

'decentraal tenzij' was, is een tendens zichtbaar om ondersteunde, maar ook technische taken, te centraliseren.

Op alle niveaus van de organisatie moeten leidinggevenden de externe gerichtheid van de politie naar de behoeften van de samenleving uitleggen. Uitvoerenden worden bij de beleidsvorming betrokken op basis van professionele autonomie van individuele politiemensen. Als instrumenten worden hierbij prestatiecontracten en het Informatie Gestuurde Politie (IGP) concept gehanteerd. Bij deze professionele autonomie hoort coachend en resultaatgericht leidinggeven als het gaat om ervaren politiemensen (Visie Haaglanden 2005 – 2007).

Proces- en lijnverantwoordelijkheid

Het korps Haaglanden staat onder leiding van de korpschef die wordt ondersteund door een vijfhoofdige strategische top. Deze vijf directeuren geven direct leiding aan (wijk)bureauchefs. De bureauchefs zijn verantwoordelijk voor de resultaten die behaald worden binnen hun bureau.

Het korps heeft gekozen voor een sturingsconcept dat enerzijds uitgaat van het sturen op (hoofd)processen, maar anderzijds de sturing vanuit de lijn (de hiërarchie) strikt overeind houdt. Anders gezegd: de lijnsturing zal binnen ons korps nog dominant blijven en de processen, zoals die binnen ons korps benoemd zijn, zijn nog instrumenteel voor de sturing via de lijn.

Het korps onderscheidt de volgende vijf operationele hoofdprocessen: intake, noodhulp, opspring, handhaving en grootschalig en bijzonder optreden en daarnaast het proces bedrijfsvoering. Met 'handhaven' wordt de primaire verantwoordelijkheid van andere ketenpartners door de politie aangevuld. De activiteiten in het kader van het proces handhaven wordt grotendeels vanuit de wijkbureaus verricht met het oog op beschikbaarheid en bereikbaarheid voor de burger. Door procesmanagement wordt een impuls gegeven aan het verder verhogen van het prestatievermogen van het korps en aan het verhogen van de kwaliteit. De betrokkenheid van de medewerker wordt versterkt door het functioneren nadrukkelijk te koppelen aan de realisatie van bureau- en korpsresultaten (Visie Haaglanden 2005 – 2007).

Beleids- en beheerscyclus

Centrale sturing op prestaties en resultaten wordt binnen de beleids- en beheerscyclus als sturingsconcept breed in de organisatie geïmplementeerd. Het korps Haaglanden heeft als doelstelling om behoefte van wijkbewoners aan veiligheid en de daadwerkelijke aanpak van de meest urgente problemen op wijk-, buurt- en straatniveau aan te pakken door alle betrokken partijen zo optimaal mogelijk op elkaar te laten aansluiten en te sturen op eigen prestaties. Dit geschiedt onder de regie van de gemeente. Omtrent de meest urgente criminaliteitsproblemen worden concrete afspraken gemaakt met de betrokken organisaties, instellingen en bewoners. Deze afspraken zijn opgenomen in de reguliere bestuurs- en beheerscyclus waarin de politie verantwoording aflegt aan het bevoegde gezag. De plannen zijn gebaseerd op het convenant, het meerjarencader, de planraps en de wijkveiligheidsscans die zich richten op de doelstellingen van het Veiligheidsprogramma 2002. De politieprestaties worden dan ook nadrukkelijk beschouwd in het licht van de (lokale) veiligheid.

Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen objectieve en subjectieve veiligheid. Het gaat daarbij respectievelijk om feitelijk slachtofferschap op basis van aangiften van misdrijf en meldingen van overlast bij de politie en om onveiligheidsgevoelens bij burgers op basis van Politie-monitor en andere signalen uit de samenleving (Versteegh, 2005).

De resultaten (productie- en performance-indicatoren) van de uitvoering vermeld in de 'marap' (maandrapportage) worden maandelijks besproken door de directeur en de bureauchefs van de operationele bureaus en tweemaandelijks met de korpschef en de directeur. Tevens vindt er tweemaandelijks een benchmark plaats, wordt een financiële rapportage besproken en is een HRM rapportage in ontwikkeling. Driemaandelijks worden de bureaus onderling vergeleken (ranking) wat samen met een audit wordt gebruikt voor de bijeenkomst met de directie en de wijkbureauchefs. Viermaandelijks wordt intern bijgestuurd op basis van de productie- en performance-indicatoren genoemd in de 'sturap' (sturingsrapportage) en extern verantwoording afgelegd naar het lokale en regionale bestuur. De sturap ontwikkelt zich naar het eind van het jaar tot het jaarverslag (Versteegh, 2005).

De tweemaandelijks directoraatbijeenkomsten maken onderdeel uit van de reguliere bestuurs- en beheerscyclus van het korps en worden onder verantwoordelijkheid van de directeuren Haaglanden I, II en III en de directeur Opsporing en Vreemdelingenzaken uitgevoerd. Het integrerende karakter van de bijeenkomsten moet er voor zorgen dat in de regionale beleidscyclus enerzijds afstemming bestaat met de lokale beleidscyclus die bij de bureaus plaatsvindt en anderzijds de tweemaandelijks cyclus van de sturingsgesprekken tussen de korpschef, directeur en de general controller. Het leidende idee bij de bestuur- en beheerscyclus en daarmee ook bij de directoraatbijeenkomsten is: bijdragen aan veiligheid door sturen van politieprestaties (Verslag Overleg Korpsdirectie, 11 januari 2005) .

Nieuwe visie

In het voorjaar van 2004 heeft de directie zich gebogen over een actualisering van de visie op de taak en functie van politie Haaglanden. De maatschappelijk ontwikkelingen lieten ten aanzien van veiligheid een duidelijke ontwikkeling zien in de richting van strakkere handhaving van normen. Veiligheid kwam zowel lokaal als nationaal hoog op de politieke agenda te staan.

In de nieuwe visie 2005 – 2007 wordt aangegeven dat politie Haaglanden er is voor de veiligheid van de burger en dat zij resultaatgericht is. Het korps Haaglanden ziet als zijn missie het preventief, alert en professioneel optreden bij (dreigende) strafbare feiten, ordeverstoringen, overlast en noodsituaties. Veiligheid in Haaglanden betekent voor het korps: 'hart' voor de burger en 'hard' tegen criminaliteit. Het korps heeft dit uitgewerkt naar zeven ambities die in de nieuwe visie zijn opgenomen: het korps gaat voor resultaat, bereiken van standaardisatie van de operationele en ondersteunende processen, waarborgen van ongehinderde voortgang van democratische besluitvorming, impuls geven aan het prestatievermogen en het verhogen van de kwaliteit met procesmanagement, versterken van het vertrouwen van de burger, betrokkenheid van de medewerker vergroten door het functioneren aan de doelstellingen te koppelen en het korps staat open voor kennis en kritiek. In INK-termen wil het korps

in 2008 de fase van systeemoriëntatie (fase III) hebben bereikt. Dit betekent dat het korps in staat is interne en externe processen in samenhang te verrichten en op basis van metingen en informatie met betrekking tot de resultaten in staat is de strategie en het beleid bij te sturen (Visie Haaglanden 2005 – 2007).

Juiste dingen goed doen

De directie van Haaglanden geeft aan dat het werk integer en professioneel uitgevoerd moet worden en gebaseerd op nabijheid, beschikbaarheid en voorspelbaarheid, zodat de burger in Haaglanden op de politie kan vertrouwen. Een combinatie van probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit ('Doen we de juiste dingen?') met een procesgerichte werkwijze ('Doen we de juiste dingen goed?') moet betere resultaten opleveren en het vertrouwen van de burger in de politie herstellen. De meest urgente veiligheidsproblemen op straatniveau worden aangepakt door de uitvoering van een mix van preventieve en repressieve maatregelen. De directie spreekt over het aanbrengen van balans als het gaat om repressieve en preventieve taken. Daar waar er enerzijds een forse investering plaats vindt van opsporing van verdachten van misdrijven en staande houdingen, zullen anderzijds de preventieve, signalerende en adviserende activiteiten van de politie in het kader van de integrale veiligheid aandacht moeten blijven krijgen. De positie van de wijkagent binnen het deelproces netwerk en preventie, vallend onder 'handhaving' vereist een heroriëntatie, in de lijn van de gewenste balans. Dat betekent dat binnen het takenpakket van de wijkagent, zoals dat immers ook voor de wijkzorg als geheel geldt, zonder af te dingen op het belang van de signalerende en preventieve rol, het repressieve aspect meer dan het geval is, zal worden geaccentueerd (Visie Haaglanden 2005 – 2007).

7.2 Structuur en sturing van en binnen het korps Midden- en West-Brabant⁴

De politieregio Midden- en West-Brabant heeft ongeveer 1 miljoen inwoners en 26 gemeenten en bestaat uit een gevarieerd en uitgestrekt werkgebied. De basispolitiezorg is georganiseerd in vier districten: Breda, Bergen op Zoom, Oosterhout en Tilburg. Deze districten zijn onderverdeeld in 30 basisteams. De Districten Tilburg en Breda hebben over het algemeen een wat stedelijker karakter en de districten Bergen op Zoom en Oosterhout hebben een wat landelijker karakter. Elk district beschikt over eigen beheers- en beleidsmatige ondersteuning. De districten worden ondersteund vanuit de divisies Recherche, Operationele Ondersteuning, Beheersondersteuning en Sturingsondersteuning. De eerste twee verzorgen de directe ondersteuning van het politiewerk, de laatste twee doen dat op het terrein van beheer en beleid.

⁴ Voor het beschrijven van de paragraaf structuur en sturing van en binnen politieregio Midden- en West-Brabant is gebruik gemaakt van diverse documenten opgenomen in de literatuurlijst.

Sturing van het korps

Het korps Midden- en West-Brabant wordt gelijk de andere korpsen in politie Nederland gestuurd op basis van de Politiewet 1993. Naast de wettelijke basis is het relevant te benoemen dat in de gemeente Tilburg de gemeente de regierol in het veiligheidsprobleem strak heeft opgepakt. Dit mede naar aanleiding van het onderzoek Fijnaut naar het veiligheidsprobleem in de gemeente Tilburg (2003). De regierol van de gemeente in het veiligheidsvraagstuk is nog niet in iedere gemeente van het korps op eenzelfde niveau.

Sturing binnen het korps

Momenteel is in het korps Midden- en West-Brabant een tendens om steeds meer op centraal niveau (korpsniveau) beleid te bepalen en de organisatie aan te sturen. Het adagium 'decentraal tenzij' is ingeruild voor 'centraal tenzij'. *"De komst van prestatiefinanciering en prestatiecontracten heeft ontegenzeggelijk invloed gehad op de wijze waarop sturing in het korps zich heeft ontwikkeld"*, aldus de visie van een beleidsfunctionaris op korpsniveau.

Proces en geografische sturing in een matrix

De regio Midden- en West-Brabant werkt net als andere regio's binnen politie Nederland langs de lijn van 'hoofdprocessen'. Onderscheiden worden de hoofdprocessen Intake en Service (denk hierbij onder meer aan de balie en de telefonieafdeling 0900-8844), Opsporing (recherche activiteiten), Noodhulp (meldingen afhandelen), Handhaving (wijkzorg en controle op het nakomen van regelgeving) en Bedrijfsvoering (beheersmatige- en sturingsprocessen).

Processen en geografie (districten) werken binnen de regio Midden- en West-Brabant in een matrix samen. Drie hoofdprocessen zijn ondergebracht bij een programmamanager hoofdprocessen, te weten Noodhulp, Intake en Service en Handhaving. Het hoofdproces bedrijfsvoering is ondergebracht bij het hoofd van de divisie beheersondersteuning en het hoofdproces Opsporing is ondergebracht bij het divisiehoofd Recherche. Taak van de proceseigenaren zoals deze personen worden genoemd is om de werking van de hoofdprocessen te verbeteren.

Beleid en Control

Strategie en beleid worden binnen de regio zowel topdown als bottom-up geformuleerd. Binnen de landelijke en regionale kaders is ruimte voor lokale invulling door districten en teams. Dit uit zich in het ontstaan van districtelijke speerpunten waar extra aandacht aan wordt besteed. Regionaal bepaalde speerpunten zijn er (nog) niet maar er zijn wel speerpunten die alle districten in hun jaarplannen hebben benoemd.

Deze speerpunten worden wel centraal gevolgd. Daarnaast hebben districten eigen speerpunten. In de toekomst zullen er wel regionale speerpunten gaan ontstaan is de verwachting. De resultaten op de speerpunten, zoals bijvoorbeeld aantal aangiftes voor woninginbraken, staan los van de prestatieconvenanten.

De beleidscyclus bestond tot voor kort uit jaarplannen, twee tussentijdse managementrapportages om de vier maanden en een jaarrapportage. Deze werden op teamniveau gemaakt, gebundeld tot een districtsdocument en hiervan werd een korpsdocument gemaakt. De beleid en control cyclus vond plaats op basis van het INK model (Instituut Nederlandse Kwaliteit). Van deze papierwinkel is men sinds een jaar of twee regionaal afgestapt, ingegeven door de verschillende overlegmomenten die in de loop der tijd tussen korpsleiding en districtschefs zijn ontstaan. Maandelijks vindt er een (informeel) voortgangsgesprek plaats tussen districtschef en korpsleiding. Periodiek is er een P&P overleg (processen en programma's) waarin de proceskant van de organisatie met de korpsleiding wordt besproken. Daarnaast is er tweewekelijks een korpsmanagement team overleg (KMT) en een operationeel korpsmanagementteam overleg (O-KMT). Tevens zijn er nog de reguliere managementgesprekken. Er zijn dus al veel overleg en afstemmingsmomenten tussen korpsleiding en districtschefs.

Op districtsniveau worden in overleg met de teams districtelijke jaarplannen gemaakt. Deze jaarplannen worden opgesteld binnen het regionaal kader, de visie van het korps en andere regionale afspraken. Bijvoorbeeld de verdeling van de convenantnormen over de districten. De tussentijdse managementrapportages zijn verworden tot globale afwijkingsrapportages, waarbij vooral cijfermatig wordt gekeken of men nog in het 'groen' zit. Verantwoording van districten richting de korpsleiding vindt niet meer expliciet plaats op basis van het INK model. Het INK model moet bij bestuurders (districtschefs en teamchefs) zover zijn geïnternaliseerd dat sturing plaats kan vinden op basis van professionaliteit. Kort gezegd wordt er dus vanuit gegaan dat men stuurt op basis van het INK model, maar wordt er in de verantwoording niet zo expliciet meer naar gevraagd als vroeger.

De regionale prestatieconvenantnormen (verdachten aangeleverd bij het Openbaar Ministerie en staandehoudingen) zijn sinds 2004 regionaal verdeeld over de vier districten op basis van de productieaantallen van het jaar 2003 van die vier districten. Districtschefs tekenen met de korpschef een prestatiecontract, waarin prestatieconvenantnormen zijn opgenomen, maar ook bedrijfsvoeringnormen als het voldoen aan de IBT eisen (Integrale Beroepsvaardigheids Training) en het aantal functioneringsgesprekken en beoordelingen. Aan het halen van de afspraken in het prestatiecontract is een extra financiële uitkering voor het district verbonden (prestatiebeloning). Districtelijk worden de te behalen resultaten vertaald naar teamniveau. Een vertaling van de teamprestaties naar individuele prestaties op medewerker niveau vindt bij enkele teams in de regio plaats.

Momenteel draait er binnen één district een regionale pilot 'prestatiegericht werken' waarin op basis van functie te realiseren productieaantallen (aan te houden verdachten en aantallen staandehoudingen) worden verdeeld. De kwaliteit van de geschreven bekeuringen wordt bewaakt door een/de leidinggevende. Midden- en West-Brabant is zich dus ook aan het oriënteren op het vertalen van prestatieconvenantnormen naar het niveau van individuele dienders.

Nieuwe Visie

Tot voor kort werkte het korps vanuit de 'Visie 2005' waarin Gebiedsgebonden politiezorg (GGPZ) en de wijkagent nieuwe stijl een centrale positie innemen. Recentelijk is een nieuw visiedocument opgeleverd dat de koers van het korps uitzet tot het jaar 2010. Het kernthema binnen deze visie 'Zien naar 2010', is dat de burger centraal staat in alles wat het korps doet. Gebiedsgebonden werken blijft ook in deze visie bestaan. 'Zien naar 2010' bouwt verder op het in het 'Visie 2005' gelegde fundament ten aanzien van procesgericht werken en de Gebiedsgebonden politiezorg. Binnen de visie 'zien naar 2010' is natuurlijk ruime aandacht voor de maatschappelijke ontwikkelingen rond veiligheid en de komst van de prestatiecontracten. De visie geeft een nieuwe richting aan als het gaat om decentrale of centrale sturing. Tot een aantal jaren terug was het adagium 'decentraal tenzij'. Dit ressorteerde in veel verschillende oplossingen voor ongeveer gelijkwaardige problemen: een rijk waar duizend bloemen bloeiden. Momenteel is strakkere centrale regie in zwang en is het adagium 'centraal tenzij'. Dit vooral ingegeven door de inefficiency van de vele verschillende oplossingen en de uistraling naar buiten toe als het gaat over wat burgers van het korps mogen en kunnen verwachten. Kernbegrippen en doelstellingen in de visie zijn: burgergericht, resultaatgericht, flexibel en eenduidig (1 korps). Deze doelstellingen zijn volgens de visie 'Zien naar 2010' te realiseren door middel van:

- Professionele medewerkers
- Inspirerend leiderschap
- Sterke centrale regie
- Sturing in een netwerk (geografische sturing vanuit de districten en functionele sturing vanuit de hoofdprocessen)
- Ondersteunend informatiemanagement
- Dienstbaar beheer (kleding, materieel etcetera is niet leidend, maar moet ondersteunend zijn aan het operationele werk)
- Herkenbaar imago

Brede taakstelling, waarbij iedere diender alles moet kunnen (recherche, handhaving, noodhulp verlenen, milieu etcetera) maakt plaats voor meer specialistische functies waarbij de focus meer komt te liggen op vakbekwaamheid en professionaliteit in dat specialisme. Noodhulp wordt bijvoorbeeld als aparte entiteit ingericht, en voor Intake en Service activiteiten worden aparte functies benoemd, waarbij deze taken (openhouden bureau opnemen telefoon, en het opnemen van aangiftes) zoveel mogelijk door burgerfunctionarissen worden verricht.

Zingeving

De korpschef van Midden- en West-Brabant hecht groot belang aan 'zingeving', het schrijven van bekeuringen moet geen doel op zich worden, maar moet een zinvolle bijdrage leveren aan het politiewerk en de problemen op straat. De mate waarin 'zinnige' bekeuringen worden geschreven wordt nog niet getoetst. Met een regionaal dashboard worden de vorderingen van de districten en de teams op de speerpunten zowel als op de prestatieconvenantnormen (staandehoudingen verdachten

OM) bijgehouden en inzichtelijk gemaakt. Het dashboard werkt met een soort 'alarmlichtensysteem' waarbij op basis van de geregistreerde aantallen er een prognose wordt gedaan (extrapolatie) voor de rest van het jaar. Als de doelstelling niet wordt gehaald of de norm wordt overschreden kleurt het vakje van groen naar rood. Het korps Midden- en West-Brabant werkt met het IGP concept (Informatie Gestuurde Politie). Op teamniveau, districtsniveau en korpsniveau zijn daartoe operationele overleggen ingericht (O-TMT, O-DMT en O-KMT) waar de stand van zaken op de speerpunten wordt besproken en specifieke informatie die is verzameld wordt gedeeld (denk hierbij aan de werkwijze van daders, het soort goed dat is gestolen etcetera). Door het maken van activiteitenvoorstellen kunnen agenten voor door hen gesignaleerde problemen een plan indienen over hoe het probleem aangepakt zou moeten worden en wat hiervoor nodig is (meestal gaat het hierbij om benodigde politiecapaciteit die wordt gevraagd). Voor zover het geen teamoverschrijdend probleem is en de benodigde capaciteit door het eigen team kan worden gegenereerd wordt het voorstel besproken en wordt erover beslist in het O-TMT (operationeel teammanagement overleg). Indien het probleem teamgrens overschrijdend is of het team de benodigde capaciteit niet zelf kan leveren dan wordt het activiteitenvoorstel besproken in het O-DMT (operationeel Districtsmanagement overleg). Gelijk het voorgaande principe kunnen activiteitenvoorstellen ook worden ingebracht op O-KMT niveau indien het probleem districtsgrensoverschrijdend is danwel het district onvoldoende eigen mensen kan inzetten. Dienders op straat kunnen dus (in theorie) met het IGP concept en de bottom-up kant van de beleidscyclus invloed op het regionale beleid uitoefenen.

7.3 Overeenkomsten en verschillen

De korpsen Midden- en West-Brabant en Haaglanden worden beiden op eenzelfde wijze op basis van de Politiewet 1993 gestuurd. Een opvallend verschil tussen beide korpsen is dat de structuur van Haaglanden twee niveaus kent, te weten korps- en bureau niveau. Midden- en West-Brabant heeft daarentegen een drielagen structuur: korps, district en team. De sturing in de korpsen zelf kent een groot aantal overeenkomsten. Landelijke ontwikkelingen op het gebied van processturing hebben in beide korpsen hun plaats gevonden, waarbij de 'lijn' en processen in een matrix samenwerken. Ook Informatie Gestuurde Politie is als sturingsmodel bij de korpsen ingevoerd. In beide korpsen heeft recentelijk het decentrale sturingsmodel plaats gemaakt voor een meer centraal georiënteerd sturingsmodel en is een nieuw visie document opgeleverd waarin prestatieconvenanten, resultaatgerichtheid en aandacht voor de burger belangrijke thema's zijn. Een belangrijk verschil in de wijze waarop de kwantitatieve normen uit het covenant in de organisatie worden doorvertaald is dat in Haaglanden de prestatienormen veelal zijn doorvertaald tot op individueel medewerkersniveau, terwijl in Midden- en West-Brabant de doorvertaling stopt op teamniveau. In beide korpsen is er een verantwoordingssystematiek met jaarplannen, tussentijdse managementrapportages en een jaarrapportage. Ondanks de relatieve autonomie van de korpsen in het huidige bestel gaan de ontwikkelingen in sturing binnen de beide korpsen redelijk gelijk op.

8 Doorwerking beschreven

8.1 Omgeving

Veiligheid als primaire levensbehoefte

Wijkagenten signaleren diverse maatschappelijke ontwikkelingen. De veiligheidsgevoelens van burgers worden steeds belangrijker in een sociale omgeving. Burgers willen het gevoel hebben veilig door de straten te kunnen lopen. Een wijkagent constateert dat vooral jongeren onveiligheidsgevoelens veroorzaken bij het winkelend publiek in de stad. De geïnterviewde wijkagenten plaatsen de gevoelens van onveiligheid echter wel in een context. Een wijkagent in Haaglanden zegt:

“Ik zeg wel eens tegen buurtbewoners: Je woont mooi en ruim, je hebt het toch goed. Dan zeggen ze: “Ja maar al dat geweld. Je krijgt zomaar een mes in je rug”. Ik vraag dan hoeveel mensen ze kennen die daadwerkelijk het slachtoffer zijn geworden van een ernstig misdrijf en dan kunnen ze niemand noemen. Het zijn vooral de verhalen en de media die die angstgevoelens veroorzaken”.

De mondige burger

Het valt sommige wijkagenten op dat burgers mondiger zijn geworden, echter deze constatering kan per wijk, danwel wijkagent, verschillen. Een wijkagent uit het korps Midden- en West-Brabant geeft aan -in tegenstelling tot andere wijkagenten- niet het idee te hebben dat zijn wijk de afgelopen jaren is veranderd of dat mensen veel brutaler zijn geworden. Hij geeft aan met respect te worden behandeld. Een ontwikkeling die daarentegen wordt gesignaleerd in de binnenstad van Den Haag is de toename van horeca gerelateerd geweld, waarbij geweld tegenover de politie niet wordt geschuwd.

Armoede in opkomst

Een geïnterviewde wijkagent uit Haaglanden benoemt specifiek de toegenomen armoede als maatschappelijke ontwikkeling:

“Ze kunnen soms net de eerste levensbehoeften betalen. Hierdoor zie je dat ze zelf ook harder worden naar hun eigen omgeving. Ze hebben een korter lontje en zijn minder aardig, een ‘het heeft allemaal toch geen zin – houding’ en dat veroorzaakt overlast”.

Verharding van de maatschappij en individualisering

Wijkagenten noemen als maatschappelijke ontwikkeling tevens de verharding van de maatschappij en de individualisering. Zij constateren dat veel problemen in eerste instantie achter de deur blijven. Mensen trekken hun deur dicht en de problemen komen pas tevoorschijn als het echt ‘klapt’. Een

wijkagent in Midden- en West-Brabant geeft aan dat vroeger de pastoor nog wel eens langs kwam en mensen elkaar hielpen om de kleine problemen te lijf te gaan, terwijl tegenwoordig toch vaak als eerste bij de politie wordt aangeklopt.

Cohesie in de wijk

Uit de interviews blijkt dat er ondanks de individualisering toch sterke verschillen zijn in de mate van cohesie in een wijk. Er worden wel initiatieven ondernomen om de cohesie te vergroten, met wisselend resultaat. In Zoetermeer heeft de politie bijvoorbeeld in een straat waar nieuwe huizen werden opgeleverd een aanvang gemaakt met het instellen van een soort huisregels. Het idee was dat als de inwoners van de straat samen een aantal leef/huisregels zouden opstellen waardoor het wijkgevoel en de onderlinge verbondenheid met hun wijk of in dit geval straat misschien wat op te peppen zou zijn. Iedereen wil immers in een veilige en prettige omgeving wonen, was de gedachte. Helaas was het animo om mee te denken over de 'huisregels' miniem. Mogelijk wordt de mate van cohesie in een wijk bepaald door de hoogte van het gemiddelde inkomen. Bewoners hebben elkaar in principe niet meer zo nodig. Iedereen kan alles zelf doen. De sociale cohesie in een multiculturele wijk wordt relatief gezien als wat groter ervaren, al wonen daar toch verschillende bevolkingsgroepen met verschillende achtergronden bij elkaar. Dat er geen algemeen geldende uitspraken te doen zijn over de cohesie in volksbuurten blijkt uit het gegeven dat er in een volksbuurt nabij het centrum van Den Haag wel een actieve buurtraad opereert, waarbij de opkomst alleen maar groter wordt. Mensen kiezen er wegens financiële overwegingen voor niet te verhuizen, maar aandacht te vragen voor de problemen die in de wijk leven. In sommige wijken zijn klantenpanels of burgerpanels geformeerd waarbij vrijwilligers meedenken over 'hun wijk'. Een wijkagent in Tilburg merkt op dat er een in zijn wijk een groep enthousiaste vrijwilligers is die de betrokkenheid van de inwoners bij hun wijk vergroten. Door deze 'aanjagers' is de betrokkenheid bij die wijk zelfs hoog geworden.

De ene en de andere wijk

Wijken verschillen van elkaar. Er zijn rijkere wijken en armere wijken, chique wijken en volksbuurten, drukke stadskernen en landelijke buitengebieden met veel of juist weinig inwoners. Deze verschillen zijn tevens terug te vinden in de lokale problemen die door de wijkagenten worden gesignaleerd:

In de 'gegoede wijken' of landelijke gebieden is de problematiek vooral toegespitst op kleine overlast zoals parkeerproblemen en andere 'dorpse dingen', zoals burenruzies en hondenpoep.

In drukke stadskernen met winkelcentra en uitgaansgelegenheden is er weer sprake van overlast van jongeren die voor onveiligheidsgevoelens zorgen bij het winkelend en uitgaanspubliek.

In de echte volksbuurten zijn er relatief veel werklozen en arbeidsongeschikten met in toenemende mate armoede tot gevolg. Mensen verharderen daardoor. De problemen die in dit soort wijken worden onderkend zijn onder meer drugs, prostitutie, 'overbewoning' door met name Polen, Afrikanen en verkeersproblemen.

Wijkagenten benoemen tevens dat speciale organisaties als een daklozenopvang specifieke problemen in hun wijk meebrengen. Ook de instelling van een gedoogzone of een prostitutiezone leveren specifieke problemen voor wijkagenten op.

De wijkagent is hoofdzakelijk bezig met de veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek in de eigen wijk. Diverse wijkagenten uit beide korpsen geven aan dat de mate van 'leefbaarheid' in een wijk van invloed is op 'veiligheid'. De mate waarin burgers zich veilig voelen is afhankelijk van de beleving van het veiligheidsgevoel. Deze beleving wordt niet alleen veroorzaakt door criminaliteit, maar ook door het aanzicht van een wijk, denk hierbij aan graffiti of hangjongeren.

De 'leefbaarheid' van een wijk wordt zeker ook bepaald door de wijze waarop mensen in een wijk met elkaar omgaan. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant ziet het soms als zijn rol om een breekijzer te zijn in een individualistisch ingestelde wijk. Doordat mensen met elkaar praten, kan ook het zelfcorrigerende gedrag van een wijk worden hersteld.

8.2 Organisatie

Van 'u vraagt, wij draaien' naar zelfredzaamheid en ketenpartners

Wijkagenten zien dat de politie midden in de maatschappij staat. Zij ervaren dat veiligheid een belangrijk thema onder de burgers is. De veranderingen in de maatschappij zorgen voor veranderingen in het politiewerk. Burgers bellen voor bijvoorbeeld geluidsoverlast sneller de politie dan dat misschien vroeger het geval was. Deze maatschappelijke ontwikkeling heeft ook voor de politie gevolgen gehad. Wijkagenten zijn van mening dat de houding van: 'u vraagt, wij draaien' geen opgeld meer doet. Mensen brengen problemen naar de politie en men verwacht dan dat de politie die problemen oplost. Burgers verwachten soms te veel van de politie. Niet alle problemen zijn echter voor de politie, burgers hebben zelf ook een eigen verantwoordelijkheid. Een wijkagent in Midden- en West-Brabant zegt hierover:

"Ik verwacht dat mensen zelf ook iets doen om hun problemen op te lossen. Als bijvoorbeeld een burger de politie belt voor geluidsoverlast, krijgt hij eerst de vraag terug of hij zelf al heeft aangebeld bij zijn buurman, voordat de politie in actie komt".

Daarentegen zegt een andere wijkagent uit Midden- en West-Brabant het volgende:

"Ik geloof in laagdrempeligheid. Ook al zijn sommige problemen niet echt voor de politie. Als mensen klagen, probeer je ze toch te helpen. Daarmee bouw je goodwill op als politie, maar ook voor mij persoonlijk. Ik zou dus inderdaad gewoon naar de kat in de boom gaan. Wat maakt het nou uit om daar even je aandacht aan te besteden".

Burgers denken mee

Wijkagenten trachten de verwachtingen die burgers hebben van datgene wat de politie kan en zou moeten doen bij te sturen. Dit doen ze door burgers meer op hun eigen verantwoordelijkheden of creativiteit te wijzen. In sommige wijken zijn al dan niet op initiatief van wijkagenten klantenpanels of burgerpanels geformeerd waarbij vrijwilligers meedenken over 'hun' wijk.

De in de wijk aanwezige burgerpanels werken wel, maar slechts beperkt, zegt een wijkagent uit Haaglanden. Hij licht toe dat er in de praktijk slechts een kleine groep mensen deelneemt. Deze groep is veelal geen afspiegeling van de bewoners van die wijk, noch vertegenwoordigen zij de gehele wijk. Een wijkagent merkt op dat de deelnemers aan klantenpanels en wijkoverleggen vaak snel afglijden van het algemeen belang naar hun individuele belangen. Het algemeen belang is dan na tien minuten weg.

Doorverwijzen en samenwerken

Wijkagenten verwijzen eerder door naar andere instanties in plaats van alle problemen zelf op de schouders te nemen. Wijkagenten onderkennen dat de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van diverse taken de afgelopen jaren zichtbaar is verschoven in de richting van de gemeente. In het verleden werd al geëxperimenteerd met een integrale aanpak van problemen. In de praktijk bleek de aanpak vaak weerbarstiger dan gedacht, met als gevolg dat problemen die eigenlijk niet voor de politie waren toch door de politie moesten worden opgelost. Wijkagenten zijn daarbij ook zelf van mening dat het veiligheidsprobleem niet alleen een probleem is van de politie, maar dat ook burgers en andere instanties hun bijdrage moeten leveren. Wijkagenten vragen in beide korpsen dan ook relatief gemakkelijk hulp van andere instanties bij het oplossen van problemen.

Professionele samenwerking met partners

Uit de reacties op de stellingen blijkt ook dat wijkagenten samenwerking met partners belangrijk vinden om problemen aan te pakken. Beide regio's zijn het in gelijke mate met de stelling eens dat problemen hoofdzakelijk in samenwerking met partners (moeten) worden aangepakt.

Naast dat de politie problemen steeds meer gezamenlijk met andere partners te lijf gaat, pakken die partners hun verantwoordelijkheden ook steeds professioneler op. Dit beeld wordt ook bevestigd door de reacties op de stellingen. De respondenten uit Haaglanden zijn iets meer tevreden over de bijdrage die andere instanties leveren ten aanzien van het oplossen van problemen dan de respondenten uit Midden- en West-Brabant, al zijn bij beide regio's de meningen hierover verdeeld.

De samenwerking met partners, zoals bijvoorbeeld woningbouwverenigingen, gemeenten en scholen, blijkt uit de interviews best aardig te werken. De 'korte communicatielijntjes' maken dat de wijkagent snel met instanties zaken kan doen.

Regieverantwoordelijkheid gemeente

Uit interviews blijkt dat de gemeente als partner haar regieverantwoordelijkheid steeds vaker oppakt, al zijn nog niet alle gemeenten even actief. Een wijkagent licht toe dat de burgemeester van Den Haag momenteel veiligheid in de spotlights heeft staan. De politie in de binnenstad van Den Haag heeft dan ook regelmatig contact met de gemeente en de stadsdeelcoördinator (iemand van de gemeente die verantwoordelijk is voor een bepaald stadsdeel).

In de gemeente Zoetermeer in Haaglanden is bijvoorbeeld een 'wijkmanager' aangesteld die een 'direct lijntje' heeft met de burgemeester. Hij beschikt over een eigen budget en heeft mandaat om beslissingen te nemen. Ook in Tilburg is een vorm van buurtregie, aangestuurd vanuit de gemeente, goed geregeld. Ondanks dat vooruitgang wordt gezien in de wijze waarop partners meewerken om tot oplossingen voor problemen te komen, gaat deze vooruitgang soms erg langzaam. De privacy wetgeving maakt het soms extra lastig, omdat partners geen inhoudelijke mededelingen over hun cliënten mogen doen.

De rol van de wijkagent binnen de wijk- en buurtregie (samenwerkingsverbanden onder aansturing van de gemeente) is veelal signalerend. Daarbij kijken ze naast het inbrengen van een probleem steeds naar de rol en taak die de politie heeft bij het oplossen van het probleem:

"Ik signaleer problemen en neem die mee richting de buurtregie en leg ze waar ze thuis horen. Ik regel zoveel mogelijk zelf. Pas als ik er zelf niet uitkom ga ik naar mijn teamchef. Dat is bijvoorbeeld als ik vastloop bij instanties. Maar meestal gaat het goed hoor, doordat de lijntjes zo kort zijn".

Aansluiting korpsvisie en uitvoering ontbreekt

Naast ontwikkelingen op landelijk niveau in politiebeleid hebben korpsen ook een eigen beleidsvisie. De kennis over en de invloed van de visies van de twee korpsen lijkt echter beperkt. Een wijkagent geeft aan dat zijn werk niet verandert, nadat hij de korpsvisie heeft gelezen. Echter, als gevraagd wordt wat het korps belangrijk vindt, worden er wel degelijk punten uit de visies genoemd: burger centraal, resultaatgericht, samenwerking met partners etcetera. Opgemerkt wordt dat de korpsvisie en het korpsbeleid niet altijd aansluiten bij de werkelijkheid op uitvoerend niveau. Een wijkagenten uit Haaglanden signaleert:

"Het beleid is niet de taal van de werkvloer. Er zit een te groot verschil tussen het beleid en hoe het daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dat dat gat is er, dat is een feit".

Opvallend is dat in beide korpsen een meerderheid van de respondenten op de enquête aangeeft dat de visie van het korps wel van invloed is op de wijze waarop zij als wijkagent hun werk doen. De invloed van de korpsvisie is in Haaglanden aanzienlijk groter dan in Midden- en West-Brabant. In Haaglanden legt geen enkele respondent de korpsvisie naast zich neer. Terwijl in Midden- en West-Brabant één op de vijf wijkagenten aangeeft voor het dagelijkse werk geen boodschap te hebben aan de visie van het korps.

Bureauprioriteiten en speerpunten niet leidend

De geïnterviewde wijkagenten zijn over het algemeen op de hoogte van de bureauprioriteiten en de speerpunten. Ze worden meestal gezien als een standaard rijtje dat eigenlijk al lange tijd hetzelfde is: woninginbraken, auto-inbraken etcetera. De invloed van de bureauprioriteiten/speerpunten lijkt beperkt in het dagelijkse werk. Wijkagenten geven aan dat zij zich in de praktijk niet laten leiden door deze bureauprioriteiten en speerpunten in de keuzes die zij maken. Echter wijkagenten maken soms handig gebruik van het feit dat het district of het bureau een aantal speerpunten heeft. Een wijkagent uit Haaglanden stelt:

“Het is trouwens handig om de bureauprioriteiten te kennen, want als ik surveillanceondersteuning nodig heb of een project wil starten zal dit sneller worden geaccepteerd als het project aansluit bij de speerpunten van het bureau”.

De rol die wijkagenten hebben ten aanzien van het signaleren van problemen, relaties met de andere partners en de IGP werkwijze wordt door een wijkagent als volgt kort en bondig samengevat:

“Als er meerdere bewoners klagen over een probleem, bespreek ik dat met het wijkteam en wordt er al dan niet actie ondernomen. De informatie wordt geregistreerd en besproken in het wijkteam. Als er dan een taak voor de politie uit voortvloeit, wordt er een surveillanceopdracht opgemaakt die door het management wordt beoordeeld en wordt uitgezet bij de surveillancedienst. Zij geven dan aan wat ze hebben gedaan en wat ze hebben signaleerd”.

Invloed op korpsbeleid miniem

De mate waarin wijkagenten invloed kunnen uitoefenen op het beleid van het korps zien de geïnterviewden als beperkt. Een wijkagent uit Haaglanden:

“Ik heb wel hoop gehad dat ik het beleid van het korps kan beïnvloeden, maar sinds we aan ons bureau er weer een organisatie laag tussen hebben, is dat alleen maar minder geworden. Ik moet mijn problemen en ideeën met mijn wijkteamchef bespreken. Mijn chef bespreekt dit met twee andere wijkteamchefs en dan pas met de bureauchef. Dan is er niets meer van over”.

Vooraf de wijkagenten die moeite hebben met prestatieafspraken en bang zijn dat de cijfers gaan overheersen zien hun individuele invloed als beperkt. ‘Het beleid van het korps’ is voor die wijkagenten synoniem met ‘de focus op prestatieconvenanten’ en ‘het halen van de normen’. Zij stellen dat het beleid top down wordt vastgesteld, met een top down visie. Het beeld is dat er niet meer met elkaar wordt gewerkt, maar tegen elkaar.

Wijkagenten signaleren dat de aansturing van chefs op basis van de normen effect heeft op het gedrag van wijkagenten en andere dienders. Dienders worden individualistischer en gebruiken het halen van ‘streepjes’ om bij chefs in een goed blaadje te komen.

8.3 Management

Waardering voor de kwaliteit van politiewerk

Wijkagenten uit beide korpsen signaleren dat, door de soms ‘tunnelvisieachtige’ aandacht voor de normen in de prestatieconvenanten, het lijkt of het politiewerk kwantitatief meetbaar is geworden. In de dynamiek van de verwachtingen van de politie is het als politie, maar zeker ook als individuele wijkagent, van belang om zicht te krijgen op de waardering voor de dingen die je doet. Lastig is hierbij dat het wijkwerk vrij moeilijk kwalitatief te meten is.

Wijkagenten noemen drie belangrijke manieren waarop zij die feedback ontvangen.

- Door direct contact met burgers: *“Een oordeel of je het goed doet krijg je terug door reacties en bedankjes van burgers, collega’s of instanties die verbeteringen of veranderingen zien”.*
- Door middel van metingen, waarbij de geïnterviewde wijkagenten uit de regio Midden- en West-Brabant nadrukkelijk wijzen op het Klanttevredenheidsonderzoeken (KTO): *“Ik lees op intranet altijd de opmerkingen van burgers die ze hebben gemaakt in het KTO. Ik zuig ze als het ware op en ik bedenk dan of ik ook wel eens dergelijk gedrag vertoon. Ik probeer ervan te leren. Ze zouden het KTO en de Politiemonitor bevolking een veel zwaarder beoordelingsgewicht moeten geven dan alleen de kale aantallen. We doen het voor de burger toch?”.*
- De beoordeling van de leidinggevende: *“Als er geen negatieve klanken in een beoordeling staan, is het goed, je hoort het alleen als je het niet goed hebt gedaan”.*

Uit de reacties op de stellingen blijkt dat de overgrote meerderheid van de respondenten in beide korpsen van mening zijn dat de kwaliteit van het werk van de wijkagent eigenlijk niet te meten is met de prestatienormen. Al zijn de wijkagenten uit Midden- en West-Brabant het met de stelling net even wat meer eens dan de respondenten uit Haaglanden:

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	2%	4%	61%	33%
Haaglanden	2%	11%	5%	47%	35%

Een meerderheid is het wel eens met de stelling dat de kwaliteit van het werk van de wijkagent getoetst kan worden aan de tevredenheid van de burgers in de wijk, al is deze meerderheid minder overtuigend dan de mening ten aanzien van prestatienormen als toetssteen voor kwaliteit. In Midden- en West-Brabant is men aanzienlijk meer dan in Haaglanden de mening toegedaan dat de kwaliteit van het werk van de wijkagent af te meten is aan de tevredenheid van de burgers. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant stelt:

“Ik voel me meer op mijn gemak op de drukbezochte wijkavonden, waar ik in het hol van de leeuw mijn verantwoording als politie af moet leggen naar de wijkbewoners, dan bij de geluiden van mijn eigen organisatie. Steeds maar weer de opmerking dat we (ik dus ook) achterliggen met het aantal bekeuringen, dus de straat op om te bekeuren, waarbij steeds meer met een schuin oog in mijn richting wordt gekeken om hier vooral ook maar initiatieven voor te ontplooiën”.

Focus op repressie ten koste van preventie

Wijkagenten geven aan dat de korpsen zich door de prestatieconvenanten meer richten op de repressieve kant van het politiewerk. Door de aandacht voor repressie komen gebiedsgebonden politiezorg en de aandacht voor leefbaarheid onder druk te staan vinden sommige wijkagenten. Meerdere wijkagenten hebben het hier moeilijk mee, zoals uit de interviews blijkt.

Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant:

“Ik ben bang dat door die prestatieconvenanten en de repressie hulpverlening en preventie achterloos worden weggegooid. Ik zou dat echt een verlies vinden. Stel dat een scheidsrechter in opdracht van de KNVB drie gele kaarten moet uitdelen per wedstrijd. De wedstrijd verloopt goed, er wordt lekker gevoetbald, het publiek is tevreden, er worden mooie doelpunten gemaakt. Echter in de 85^{ste} minuut denkt de scheidsrechter: “shit die kaarten”. Hij deelt snel de drie kaarten uit voor drie flutovertredingen waarbij de spelers kwaad worden en het publiek verontwaardigd naar de scheidsrechter kijken. Willen we dat dan?”.

‘Streepjes scoren’ als sturingsinstrument

In beide korpsen signaleren wijkagenten dat in de sturing de laatste jaren sterk de nadruk op de kwantitatieve prestaties is komen te liggen. In beide korpsen wordt als belangrijkste zichtbare verandering aangegeven dat cijfers en resultaten een steeds grotere rol zijn gaan spelen. Er wordt meer cijfergericht gewerkt, tot aan scoren op individueel niveau toe. In beide korpsen moeten de wijkagenten een aantal staandhoudingen realiseren, wat vaak neer komt op circa zestig per jaar. Een belangrijk verschil tussen de korpsen Haaglanden en Midden- en West-Brabant is de wijze waarop de prestatieconvenanten zijn doorvertaald tot op individueel niveau. Met name in de regio Haaglanden is de afgelopen jaren de nadruk meer op het halen van resultaten komen te liggen. De convenantsnormen zijn daar aan de meeste wijkbureaus doorvertaald tot op het niveau van de individuele medewerker. Het schrijven van bekeuringen wordt daarmee belangrijker dan ‘het politiewerk’ in brede zin, stelt een wijkagent van Haaglanden. Daarentegen merkt die wijkagent tevens op dat ‘nooit schrijven’ ook niet wenselijk is. In Haaglanden wordt het al dan niet behalen van de individueel gestelde normen meegenomen in de beoordeling, dit is in Midden- en West-Brabant nog niet het geval.

Het is de wijkagenten niet ontgaan dat chefs meer zijn gaan sturen op de convenantnormen. Ze erkennen dat dit ook voor chefs makkelijker is dan het sturen op de veel moeilijker te definiëren

kwaliteit van het wijkwerk. De geïnterviewde wijkagenten in Haaglanden vragen zich soms wel af of chefs niet wat doorslaan:

“Je moet het eigenlijk zelfs beter doen dan de norm aangeeft, dus meer dan de 60 afgesproken bonnen schrijven. Dan doe je het pas goed, zeggen ze”.

Dat niet alle wijkagenten het eens zijn met prestatieafspraken op individueel niveau blijkt uit de reactie van een wijkagent uit Midden- en West-Brabant:

“Ik heb al aangegeven in mijn aanstellings- en beoordelingsgesprek dat ik niet mee doe aan die flauwekul. Als het echt moet, zoeken ze maar een ander”.

Ook al zijn de convenantnormen in Midden- en West-Brabant niet op individueel niveau doorvertaald, chefs hanteren wel methodieken om dienders aan te sporen meer te schrijven. Er hangen in het teambureau lijsten met namen van alle collega's met de aantallen geschreven bekeuringen daarachter. Een wijkagent zegt enigszins sarcastisch dat het de bedoeling is dat de wijkagenten moet stimuleren...

Sturen op afstand

Wijkagenten hebben over het algemeen veel ervaring in het surveillancewerk. Zij laten zich moeilijk sturen. Een wijkagent geeft aan dat het bij dienders in de genen zit dat ze niet graag horen wat ze moeten doen. Uit de enquêteresultaten blijkt dat het overgrote deel van de wijkagenten uit beide korpsen van mening is dat de invloed van de chef op het dagelijkse werk niet groot is, al zijn de teugels in Midden- en West-Brabant wat lossers dan in Haaglanden. Chefs van wijkagenten hebben in hoofdzaak een coachende stijl van leidinggeven. Een coachende rol van een chef wordt erg gewaardeerd. Een chef kan gerust meekijken en meedenken en tips geven, hetgeen niet als betuttelend wordt ervaren. Uit de interviews blijkt dat wijkagenten door chefs weinig kaders aangereikt krijgen waarbinnen ze hun werk moeten doen. De kaders liggen vooral op het gebied van de convenantnormen en in de aansluiting bij de speerpunten of de bureauprioriteiten. Wijkagenten krijgen veelal de ruimte op basis van vertrouwen. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant zegt:

“Hij vertrouwt mij en stelt dat zolang ik buikpijn krijgt van de dingen die gebeuren in mijn wijk, hij het best vindt”.

“De ruimte die wij hebben en krijgen is groot. We hebben geen speerpunten waar we ons op moeten richten, er is geen werkplan en we hebben geen kaders waarbinnen we ons werk moeten doen. De aansturing gaat op basis van vertrouwen en er is dus ruimte om zaken die buiten de bureauprioriteiten vallen op te pakken. De aansturing is miniem”.

Sturen met IGP

In beide korpsen is IGP ingevoerd. Wijkagenten merken dat de systematiek aan de wijkbureaus niet altijd even helder is. Er wordt niet altijd structureel volgens IGP gewerkt, surveillanceopdrachten ontbreken dan in de praktijk en de debriefing blijft regelmatig achterwege. Dienders lijken er vaak het nut niet van in te zien. Een wijkagent uit Haaglanden:

“Terugkoppeling en registratie van informatie loopt slecht. Ik moet bijna vragen aan de burgers om een dagboek bij te houden wanneer ze de politie hebben gebeld en wie ze hebben gesproken, maar dan verklaren ze je ook weer voor gek”.

Positieve ervaringen met IGP worden ook genoemd. Dienders worden directer aangestuurd en krijgen specifieke IGP/surveillance opdrachten mee. Een wijkagent geeft aan dat vooral jongere collega's het politiewerk door IGP juist leuker zijn gaan vinden. Zij hebben een grotere behoefte om gestructureerd de straat op te gaan. Wijkagenten ervaren dat door IGP de terugkoppeling van de inspanningen van collega's uit de surveillance en noodhulp is verbeterd. Wanneer een probleem door verschillende partijen wordt aangepakt, is terugkoppeling van juiste informatie van groot belang, al gaat het nog niet op elk bureau even goed. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant:

“Ik merk wel dat als ik afsprek met collega's om te controleren of een hardnekkige foutparkeerder beboet moet worden, dat ik informatie terugkrijg over wat ze hebben gedaan. Ze muteren in hetzelfde proces waarin ik mijn melding heb gedaan hun activiteiten. Dit werkt goed”.

Interne samenwerking van belang

Uit de interviews blijkt dat er veel is veranderd in de werkwijze van wijkagenten. Het zijn, zoals zij zelf stellen, niet meer 'de bromsnorren' van vroeger die als een koning op hun eigen eilandje zaten. Zij maken volledig deel uit van teams en bespreken gesignaleerde problemen vooral als ze ondersteuning nodig hebben van andere teamleden of van andere politie diensten. Dit gebeurt meestal via de IGP lijn waarbij 'plannen van aanpak' en 'activiteiten voorstellen' om problemen aan te pakken met het team en met chefs worden besproken. Daarnaast wordt er naast deze officiële lijn ook gewoon door wijkagenten intern genetwerkt. Een wijkagent in Midden- en West-Brabant schetst:

“Ik signaleer bijvoorbeeld een probleem en bespreek dat in de briefing of in het OTMT. In overleg met mijn chef kan ik dan met de DHV (de Noodhulpdienst) afspraken maken dat zij bij het signaleren van overlast hiervoor schrijven. Meestal heb ik dan met de DHV al vooroverleg gehad trouwens”.

8.4 Werkstijl

Zelfstandig signaleren van problemen

De geïnterviewde wijkagenten bepalen in principe zelf of en wanneer zij iets als probleem erkennen of niet. Een wijkagent definieert een probleem als volgt:

“Een probleem is pas een probleem wanneer de maatschappij er last van heeft”.

De meeste problemen worden door de wijkagenten zelf geconstateerd, doordat zij bijvoorbeeld praten met klagende burgers, bewoners of ondernemers, danwel dat er sprake is van een soort maatschappelijke onrust of doordat het aantal aangiftes in de wijk stijgt. Problemen komen ook onder de aandacht van de wijkagent door de burgerpanels, klantenpanels, wijktafels etcetera waarin wijkbewoners problemen in hun wijk met de politie gemeente en andere instanties (bijvoorbeeld een woningbouwvereniging) bespreken. In het vervolgtraject wordt dan met de verschillende partners bekeken wie welke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het probleem. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant:

“Iedereen pakt zijn taak op en klussen worden niet als een hete aardappel heen en weer gegooid tussen de verschillende instanties. De lijntjes zijn lekker kort”.

Als voorbeeld noemt een wijkagent uit Midden- en West-Brabant de aanpak van het hondenpoepprobleem. De gemeente heeft een hondenpoeptraject opgestart, omdat burgers hondenpoep al lange tijd als probleem zagen. Op specifieke plaatsen zijn dispensers en handschoenen opgehangen. Daarbij heeft de gemeente een hondenwachter aangesteld. De politie wordt daarbij in de handhaving betrokken.

Verschillende wijkagenten, verschillende werkstijlen

Als je wijkagenten in beide korpsen vraagt hoe zij hun werk zien, krijg je verschillende antwoorden die in grote lijnen overeenkomen, waarbij de ene wijkagent meer aandacht heeft voor leefbaarheid dan de andere wijkagent. De problemen worden zelfstandig erkend en daarop volgend ook de voorkeur voor preventie of repressie. Wijkagenten noemen als hun werkzaamheden:

- hulpverlening met een maatschappelijke inslag;
- die mensen helpen die dat nodig hebben;
- correcties geven en op verantwoordelijkheden wijzen.
- optreden daar waar dat daadwerkelijk nodig is;
- als ‘Haarlemmerolie’ om de dingen te laten werken!

Wijkagenten erkennen dat de politie ook niet alles meer kan doen. In de aanpak van het veiligheidsprobleem door de politie krijgt de repressieve kant nu meer aandacht dan voorheen. Echter er blijft aandacht voor 'leefbaarheid' en de 'zachtere kant' van het wijkwerk:

"Ik zie mijn werk als hulpverlening en dienstverlening. Ik ben binnen gehaald met de slogan: je mond als beste wapen, sociale vaardigheden enzo. Daar werd ik op geselecteerd".

Uit de reacties op de stellingen blijkt tevens dat het bevorderen van de leefbaarheid in wijken door het overgrote deel van de respondenten bij beide korpsen wordt gezien als een zeer belangrijke taak van de wijkagent. Op de vraag in de enquête of wijkagenten er zijn om de 'leefbaarheid' te bevorderen werd als volgt geantwoord:

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel meeeens
Midden- en West-Brabant	0%	6%	6%	58%	30%
Haaglanden	0%	4%	16%	52%	28%

Een bij de enquête gevoegde opmerking van een wijkagent onderstreept dit nog eens:

"Wijkzorg is en zal een van de belangrijkste werkprocessen blijven om te komen tot een goed politieproduct. De wijkagent draagt bij om te komen tot een veilige en leefbare wijk. Geef hem/haar als politieorganisatie daar de ruimte voor!!"

Een wijkagent geeft een voorbeeld waar de 'Haarlemmerolie' wordt gebruikt:

"Op een doorgang op een dijk parkeren omwonenden hun auto's langs de zijkant. De boeren scheuren met hun grote trekkers langs deze auto's, waarbij ze wel eens een krasje oplopen. Dit probleem was bij de gemeente terechtgekomen en in plaats van alles formeel met een meetlatje en het uitdelen van prenten op te lossen, zijn de beide partijen elkaars belang gaan inzien door met elkaar te praten. Ze hebben afspraken gemaakt over het parkeren en het grof langs blazen van de trekkers. Men spreekt elkaar ook op de gemaakte afspraken aan. Dat is toch mooi".

Afnemende betrokkenheid, toenemende angst

Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant valt op dat de betrokkenheid van collega's bij het politiewerk de laatste jaren wat is afgenomen, ook hier slaat het individualisme toe, een wijkagent uit Midden- en West-Brabant zegt hierover:

"Sommige dienders hebben hun kenteken afgeschermd, zodat burenen niet kunnen zien dat ze bij de politie werken. Ik kom nog uit de tijd dat je in je standplaats moest wonen. Je was 24 uur per dag politieman. Jongere collega's kleden zich nu aan het bureau om en gaan in burgerkleding weer naar

huis. De eigen buurman weet soms niet eens dat de collega een politieman is. Dat is toch vreemd? Iedereen kent mij. Dat komt ook omdat ik hier in de buurt ben opgegroeid”.

Wijkagenten ervaren dat er de laatste jaren meer angst is onder (jonge) collega's. Dit uit zich onder meer door de verplichting, danwel het sterke aanraden, om een steekwerend vest te dragen tijdens de noodhulpdienst. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant is van mening dat juist die verplichting om het steekwerende vest te dragen de angstgevoelens bij de dienders negatief beïnvloedt.

'Informatie' als sleutel tot succes

Uit de interviews blijkt dat wijkagenten het verkrijgen van informatie als een zeer belangrijk onderdeel van hun taak zien. Een wijkagent noemt 'informatie' het sleutelwoord in zijn functie. Het gaat hierbij zowel om informatie halen als brengen. Deze informatie wordt bij burgers en instanties gehaald en met collega's gedeeld. Een wijkagent uit Haaglanden zegt dat collega's soms wat lacherig doen over kreten als 'de haarvaten van de samenleving' of 'de spin in het web'. Ze zien echter zeer zeker die informatiepositie die ze hebben opgebouwd, waarin het netwerk een belangrijke factor is:

”Een wijkagent voelt wat er groeit, maar ook broeit in zijn wijk”. Het gaat er, zowel intern als extern, niet om wat je kent, maar wie je kent”.

In beide korpsen zijn er geen richtlijnen opgesteld voor wat nu relevante of niet relevante informatie is. Dit betekent dat iedere wijkagent persoonlijk inschat of iets wel of niet nuttig is voor de eigen organisatie of voor derden. Wijkagenten zijn van mening dat zij die inschattingen door hun ervaring prima zelf kunnen maken. 'Belangrijke informatie' wordt verwerkt in het bedrijfsprocessensysteem of wordt soms nog in het blauwe boekje bewaard. Een wijkagent uit Haaglanden geeft aan dat niet alles gemuteerd kan worden, want dat kost te veel tijd en levert te weinig op.

Belang van netwerk voor informatiepositie

De manier waarop wijkagenten kijken naar hun rol als informatie verzamelaar, blijkt van groot belang voor de wijze waarop zij omgaan met het schrijven van bekeuringen. Sommige wijkagenten zien dat door de komst van prestatieconvenanten hun informatiepositie onder druk kan komen te staan. De invloed van prestatieconvenanten op het beeld dat diverse wijkagenten van hun informatiepositie hebben wordt treffend verwoord door de uitspraak van een wijkagent:

“Burgers geven mij informatie, maar wel zolang het laatste contact geen bekeuring is geweest”.

Een wijkagent uit Haaglanden vult aan dat er niemand meer is die nog geen bekeuring heeft gehad. Hij geeft aan dat dit het vertrouwen van de burger in de politie schaadt. Het vertrouwen dat wijkbewoners in de politie en de wijkagent hebben is volgens hem echter wel van groot belang. Zolang wijkagenten het vertrouwen genieten van de wijkbewoners, wordt informatie met hen gedeeld. Andere wijkagenten geven aan dat het schrijven van bekeuringen geen invloed hoeft te hebben op de kunnen

verkrijgen van informatie, zolang je als wijkagent maar duidelijk bent in de grenzen die je stelt en niet hoeft te schrijven om het schrijven.

8.5 Doorwerking prestatieafspraken op werk wijkagent

De nadere aandacht voor prestaties is de wijkagenten niet ontgaan. Wijkagenten gaan hier verschillend mee om. Uit de enquêteresultaten blijkt dat de mening ten aanzien van het kunnen koppelen van de prestatieconvenantnormen (staandehoudingen en verdachten aangeleverd bij het Openbaar Ministerie) aan problemen in de wijk bij beide korpsen verdeeld is. In Haaglanden zegt een grotere groep (een krappe meerderheid) dat dit mogelijk is. In Midden- en West-Brabant is men hierover een stuk somberder. Verschillende reacties worden hieronder geclusterd weergegeven:

Moeiteloos koppelen prestatienormen aan werkzaamheden

Uit de interviews blijkt dat er wijkagenten zijn die geen hinder maar ook geen echt voordeel ondervinden van prestatieafspraken. Zij zijn van mening dat een harde en duidelijke lijn nog helemaal zo slecht niet is. Zij stellen dat een wijkagent niet te lang moet doormodderen en de 'sociale peer' uit moeten hangen, maar corrigerend dient op te treden:

“Een duidelijke opstelling van de wijkagent in de wijk heeft als resultaat dat de wijkbewoners weten wat zij van de wijkagent kunnen verwachten. Natuurlijk moet je niet rücksichtslos schrijven, maar als je gericht en verstandig bezig bent is er geen vuiltje aan de lucht”.

Een respondent op de enquête voegde de volgende opmerking toe:

“Ik schreef altijd al mini-pv's uit in de wijk, misschien meer als de meeste wijkagenten, en dat is door het prestatieconvenant niet meer of minder geworden”.

Een wijkagent uit Haaglanden:

“Ik merk daar weinig van, want ik haal die bonnen toch wel. Het vloeit voort uit het beleid dat ik voer. Ik schrijf met name voor overlastzaken als geweld, drugsgerelateerde delicten en jeugd. Dat zijn de speerpunten uit ons werkplan. Ik doe nu ook mee met acties op overlast met de ploegen. Aan dit bureau halen wij de bonnen die we moeten schrijven (60 staandehoudingen per jaar) met gemak. Soms slaat het wel door. Dan worden er drie bonnen uitgeschreven als één auto aan de kant wordt gezet. Dan wordt gezegd dat de automobilist mazzel heeft, want er werden vier overtredingen geconstateerd”.

Prestatienormen geen invloed op werkzaamheden

Uit de reacties op de stellingen blijkt dat in beide korpsen de meerderheid van de wijkagenten niet repressiever is gaan optreden door de komst van de prestatieconvenanten, al lopen de beide regio's hier ver uit elkaar en is de invloed van de prestatieconvenanten op het repressief optreden in de wijk in Haaglanden een stuk groter dan in Midden- en West-Brabant.

Op de stelling: ik ben door de komst van prestatieconvenanten niet repressiever gaan optreden in mijn wijk, antwoordden de respondenten als volgt:

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	14%	4%	68%	12%
Haaglanden	7%	27%	12%	47%	7%

Een wijkagent uit de regio Midden- en West-Brabant aan het woord over de invloed van de prestatieconvenanten op hun dagelijkse werk:

“Ik weet niet of onze werkzaamheden aansluiten op de prestatieconvenanten. We staan voor ons werk, dus ik maak mij niet druk om het aantal staande houdingen. Eerst was er wel even angst over de aantallen die ons team moet halen, maar nu merk je niet veel verandering”.

Moeite met koppelen prestatienormen aan werkzaamheden

Daarnaast zijn er, met name in Haaglanden, wijkagenten die moeite hebben met de prestatiegerichtheid. Het koppelen van bekeuringen (staandhoudingen) aan problemen in de wijk kan een worsteling zijn. Uit de interviews blijkt dat sommige wijkagenten liever niet schrijven in de eigen wijk. Zij hebben binnen hun wijk een bepaald vertrouwen opgebouwd en een andere manier van optreden (meer repressie) zou die vertrouwensband wel eens kunnen schaden waardoor de kloof tussen en politie en de burger wordt vergroot. Een wijkagent uit Haaglanden zegt:

“Ik heb er zoals gezegd last van. Ik zorg dat ik mijn ‘streepjes’ wel haal, omdat de prestaties voor 2/3^e deel mijn beoordeling vormen, maar dat staat voor mij los van de dingen die ik in mijn wijk doe. Ik draai even de provinciale weg op en pak een paar mobiele bellers. Ik zou de norm anders nooit halen. Ik ga niet liggen ‘zieken’ in mijn eigen wijk en daar bonnen schrijven die ik niet kan persoonlijk kan verantwoorden, simpelweg omdat het moet. Het kunnen voldoen aan de prestatieafspraken gaan ten koste van de tijd die ik in mijn wijk bezig kan zijn. Ik doe mijn wijkwerk zoveel mogelijk op mijn manier”.

Enkele wijkagenten geven aan dat de individuele prestatienormen nadelig kunnen werken voor het netwerk van een wijkagent, wat ten koste zal gaan van hun juist zo belangrijke informatiebronnen. Een wijkagent in Haaglanden zegt hierover:

“Goede netwerkpartners verbaliseer ik nooit. Dat werkt niet. Het is een wisselwerking als het gaat om informatie verkrijgen. Als ik strak ga bekeuren vertrouwen ze mij niet meer en hoor ik ook niks meer”.

Ook uit de reacties op de stellingen blijkt dat in beide korpsen een ruime meerderheid van de respondenten vindt dat de belangrijkste taak van een wijkagent het onderhouden van een netwerk is. In Midden- en West-Brabant vindt een meerderheid van de respondenten dat prestatieafspraken ten koste gaan van het onderhouden van dat netwerk. In Haaglanden zijn de meningen daarover meer evenredig verdeeld. Op de vraag of het onderhouden van een netwerk de belangrijkste taak is van een wijkagent werd als volgt geantwoord:

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	8%	7%	60%	23%
Haaglanden	0%	9%	18%	52%	21%

Een wijkagent voegde de volgende opmerking als reactie op de stelling:

“Van een wijkagent wordt een meer repressieve aanpak verwacht. Dit is op zich niet erg, maar het zet de contacten en het netwerk wel onder druk. De vraag is dan wat als belangrijkste wordt geacht. Een gulden middenweg is bijna niet mogelijk.”

Uit de interviews is, ook met name in Haaglanden, gebleken dat er een categorie wijkagenten is die ‘makkelijke bekeuringen’ schrijven om de opgelegde aantallen te kunnen halen. Over het nut twijfelen ze soms:

“Als ik bonnen moet halen ga ik op de hoek staan om te schrijven voor gordels of voor een stoplicht, maar of de maatschappij daardoor veiliger wordt? Volgens mij verwijder je de maatschappij op die manier alleen maar van je”.

Prestatienormen hebben niks van doen met wijkwerk

Er zijn dus wijkagenten die van alles gaan verzinnen om aan het verplichte aantal staandehoudingen te komen. Wijkagenten doen bijvoorbeeld mee aan verkeerscontroles, terwijl dit absoluut niets te maken heeft met hun taak de leefbaarheid en veiligheid in de eigen wijk te vergroten. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant zegt:

“Ik persoonlijk weiger om hieraan deel te nemen. Het aantal staandehoudingen zal altijd wijkgerelateerd moeten zijn”.

De wijkagenten die het hier moeilijk mee hebben, moeten nu werkzaamheden uitvoeren die niet aansluiten bij hun beleving van wat een wijkagent zou moeten. Een wijkagent uit Midden- en West-

Brabant zegt dat repressief optreden tegen iemand met wie je de vorige dag een 'praatje pot' hebt gemaakt niet goed voelt. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant:

“Als ik collega's hoor zeggen dat ze 'lekker geschreven hebben', dan word ik van binnen woest. Je voedt ze volgens mij ook verkeerd op met zo'n wijze van werken. Politiewerk is niet alleen repressie. Het gaat niet om de hoeveelheid bekeuringen. Bekeuringen zijn slechts een middel om een doel te bereiken. Een doel dat je soms ook anders kunt bereiken. Het gaat om controleren en niet om collecteren”.

Deel IV Analyse, conclusies en aanbevelingen

9 Doorwerking geanalyseerd

Burgers vellen hun oordeel over de politie en de overheid vooral op basis van wat zij dagelijks van die politie en die overheid zien. Wijkagenten op straat maken dagelijks het 'politieproduct'. Het is voor het vertrouwen van burgers in de politie en de overheid dus van belang dat politie en overheid het veiligheidsprobleem aanpakken waarmee burgers daadwerkelijk kampen en dat burgers op basis van hun ervaringen met de uitvoerders van het overheidsbeleid, onder meer de wijkagenten, het idee krijgen dat de overheid het 'veiligheidsprobleem' op een zo goed mogelijke manier aanpakt. Dat vormt, zoals Erber (1990) dat stelt, de basis voor ons democratisch systeem.

Gelet op de kloof tussen beleid en uitvoering is de vraag dan ook relevant hoe het beleid wordt geïnterpreteerd en wordt vertaald op operationeel uitvoerend niveau. Het beleid (Veiligheidsprogramma 2002) bestaat uit een consistent pakket maatregelen dat door diverse overheidsorganisaties moet worden uitgevoerd. De politie is hierin een belangrijke actor en in het Veiligheidsprogramma 2002 is dan ook een instrument (prestatiesturing) opgenomen om de korpsen te bewegen het bedachte beleid, als verwoord in het Veiligheidsprogramma 2002, uit te laten voeren. In ons onderzoek hebben we gekeken hoe het instrument prestatiesturing binnen de twee onderzochte korpsen doorwerkt in het korpsbeleid en de sturing door het management. Binnen de korpsen hebben we onderzocht welke factoren nu doorwerken in keuzes die wijkagenten dagelijks in hun werk maken, en hoe die factoren door de komst van de prestatieconvenanten worden beïnvloed. Door ons onderzoek hebben we de doorwerking van de prestatieconvenanten op het werk van de wijkagent inzichtelijk weten te maken. Hiermee is de cirkel rond, gelet op het feit dat burgers zich op basis van de dingen die wijkagenten doen, alsmede de wijze waarop zij dat doen, een oordeel vormen over de politie. Dit oordeel afgezet tegen het beleefde veiligheidsprobleem geeft de mate aan waarin burgers vertrouwen hebben dat de politie datgene doet wat ze zou moeten doen om het veiligheidsprobleem op te lossen.

9.1 Omgeving

Leefbaarheid en veiligheid

Het Veiligheidsprogramma 2002 pakt het probleem van de gevoelens van onveiligheid bij burgers aan door zich te richten op de feitelijk waarneembare criminaliteit. Evenals Hans Boutellier (2005) zien wijkagenten het veiligheidsprobleem in een breder perspectief dan dat het Veiligheidsprogramma 2002 dat doet. Hans Boutellier (2005) vraagt zich af of het veiligheidsprogramma wel het juiste probleem oplost. Burgers interpreteren het begrip veiligheid volgens hem immers erg ruim. In probleebuurtten staat onveiligheid volgens Boutellier zelfs gelijk aan sociale problematiek. Uit de gesprekken met de wijkagenten blijkt dat zij veel aandacht hebben voor de 'gevoelskant' van

veiligheid; 'leefbaarheid' is hierbij een veel gebruikt begrip dat aanduidt dat een prettige samenleving een samenleving is waar men zich veilig in kan voelen.

Wijkagenten koppelen leefbaarheid vaak aan veiligheid en dan veelal aan de subjectieve veiligheid. Het is in hun ogen dus zinvol om te investeren in een 'leefbare samenleving' waarin mensen het prettig hebben.

Een leefbare samenleving hangt voor sommige wijkagenten ook weer samen met het leven in gezamenlijkheid. Het creëren van een wijkgevoel opdat bewoners in een wijk ook de verantwoordelijkheid op zich nemen en durven te nemen om wijkbewoners elkaar te laten aanspreken op ongewenst gedrag. Met andere woorden, het creëren van een situatie waarbinnen een wijk zelfcorrigerend kan zijn. Deze visie wordt niet door alle wijkagenten gedeeld, gezien zij uit eigen ervaring geleerd hebben dat het creëren van een wijkgevoel soms erg lastig blijkt te zijn.

'Zinvol' bekeuren in de wijk

Wijken verschillen van elkaar. In bepaalde wijken zijn er gezien de samenstelling van de bevolking meer mogelijkheden om repressief op te treden en de prestatienormen te halen dan in andere wijken. Het aanbod van potentieel 'zinvolle' bekeuringen kan dus per wijk verschillen. Hierbij dan tevens de kanttekening makend dat het oordeel wanneer een bon zinvol is een uiterst subjectief oordeel is. Een wijkagent uit Haaglanden gaf aan dat de convenantnormen met twee vingers in de neus te halen zijn. Het stimulerende effect van de norm is voor deze wijkagent dus zeer beperkt. Het belet hem niet in zijn politiewerk, maar het biedt hem ook geen uitdaging om even een tandje bij te zetten. Voor andere wijkagenten hangen de normen als een soort zwaard van Damocles boven hun hoofd. De prestatieaantallen zijn vanuit het perspectief van die specifieke wijkagent bijna onrealiseerbaar hoog.

Het feit dat er een potentieel aan zinvolle bekeuringen zou zijn, is volgens sommige wijkagenten een fabeltje. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant geeft het voorbeeld van het bekeuren van foutparkeerders bij een school:

"Nadat je structureel een aantal foutparkeerders hebt bekeurd, zal de overlast waarschijnlijk af gaan nemen en moet je op zoek naar andere 'problemen' in de wijk waar je nog wel zinvol kunt bekeuren om zo aan je normverplichting te kunnen voldoen".

Als het instrument bekeuren dus gaat helpen om ongewenst gedrag te verminderen en burgers zich dus wat meer aan de wet gaat houden, valt er op den duur steeds minder te vissen in de 'zinvolle bekeuringsvijver'. Dit kan problemen opleveren gezien het aantal uit te schrijven bekeuringen in principe jaarlijks vaststaat. Het genormeerde aantal uit te schrijven bekeuringen wordt vooralsnog niet bijgesteld als geconstateerd wordt dat burgers zich meer aan de wet zijn gaan houden.

9.2 Organisatie

Invloed van GGPZ op het politiewerk

Tot voor kort was het GGPZ concept het leidende idee om politiewerk vorm te geven. Doordat een kleine groep politiemensen in kleine geografische gebieden weet wat er speelt in een wijk kan aan 'de voorkant' worden voorkomen dat problemen escaleren, danwel dat problemen ontstaan. Voor een goede werking van dit concept, is het van belang dat de politiemans/vrouw in de wijk zijn 'pappenheimers' kent en dat de inwoners ook de wijkagent kennen, zodat informatie kan worden gehaald, maar ook naar de wijkagent kan worden gebracht. Dit 'kennen en gekend worden' zit bij de wijkagenten goed tussen de oren, blijktens de interviews en de enquête. Het GGPZ concept biedt, naast preventie en repressie door het maken van contacten (begeleiden/ uitpraten/ bemiddeling), een extra instrument om problemen te lijf te kunnen gaan.

Met dit leidende GGPZ concept is het instituut wijkagent in politie Nederland aan de slag gegaan. Wijkagenten zijn in deze denkrant opgevoed. Het is dus niet zo vreemd dat een aantal wijkagenten moeite heeft met de ommezwaai naar de repressieve kant. Vooral gezien repressie zich richt op het bestrijden van de effecten en niet op het wegnemen van de oorzaken. Repressief optreden beoogd een signaal naar de burgers te geven dat er grenzen zijn die strikt worden gehanteerd. De politie tolereert niet alles meer en schrijft bekeuringen als er overtredingen worden geconstateerd. Dit terwijl juist het zoeken naar lange termijn oplossingen voor problemen een belangrijk uitgangspunt is van het GGPZ gedachtegoed. Voor lange termijn oplossingen is het schrijven van bekeuringen niet altijd de meest zinvolle aanpak. Natuurlijk is de mate waarin wijkagenten daadwerkelijk het GGPZ gedachtegoed hebben geïnternaliseerd zeer verschillend. Een feit blijft echter dat vanuit de GGPZ visie verklaarbaar is waarom sommige wijkagenten wat moeite hebben met de eenzijdige aandacht voor repressie.

Natuurlijk is het lastig te bepalen in hoeverre preventieactiviteiten en bemiddelingspogingen hebben bijgedragen aan het oplossen van potentiële problemen. Het is immers niet meetbaar hoeveel burenruzies en vechtpartijen zijn voorkomen doordat de politie tussen de partijen bemiddeld heeft. Het feit dat de effecten van deze activiteiten niet direct meetbaar zijn, wil natuurlijk niet zeggen dat ze geen effect hebben en dus niet uitgevoerd zouden moeten worden. Preventie is net als repressie een instrument. Een aantal geïnterviewde wijkagenten is daadwerkelijk bang dat preventie en de zachte kant van het politiewerk, doordat de effecten niet meetbaar zijn, het zal moeten afleggen tegen de repressie.

Veiligheid niet alleen een taak van de politie

De kerntakendiscussie en de in het Veiligheidsprogramma 2002 aangescherpte afbakening van verantwoordelijkheden tussen de diverse actoren in de aanpak van criminaliteit vinden we terug in reacties van wijkagenten. Dit past ook in het beeld van De Bruijn (2001) die als voordeel van

prestatie­sturing aangeeft dat prestatie­sturing kan leiden tot transparantie in taken en verantwoordelijkheden van diverse (keten)partners.

Uit de interviews blijkt dat wijkagenten van mening zijn dat naast de politie ook andere partners een bepaalde verantwoordelijkheid hebben in het oplossen van het veiligheidsprobleem. Burgers, maar ook maatschappelijke instanties en natuurlijk de gemeente hebben een rol en een verantwoordelijkheid. Een gevoel dat de politie 'het vuilnisvat' van de maatschappij is, overheerst echter niet.

Over de samenwerking met andere instanties om leefbaarheids- en veiligheidsproblemen aan te pakken is men eigenlijk best tevreden. Doordat er korte lijntjes zijn (men kent elkaar bij naam) kunnen problemen in een redelijke harmonie worden opgepakt. In die gemeenten waar de gemeente haar regisseursrol goed heeft opgepakt, zoals bedoeld in het Veiligheidsprogramma 2002, ontstaat een goede wisselwerking tussen politie en gemeente als het gaat over probleemsig­nalering en aanpak. Uit de interviews blijkt echter dat de actieve rol van de gemeente nog niet overal goed vorm heeft gekregen.

Visie korps en beleidsprioriteiten

De doorwerking van de visie van het korps op hetgeen wijkagenten dagelijks doen, blijkt op basis van de gegevens uit de enquête een stuk groter dan verwacht. Hierbij moet echter aangetekend worden dat een aantal wijkagenten de visie van het korps vereenzelvigen met prestatie­sturing. De aandacht voor repressie in het korpsbeleid wordt door de wijkagenten onderkend. Stol (2004) geeft in zijn onderzoek aan dat het stellen van beleidsprioriteiten wel enig effect heeft, maar dat de doorwerking ervan vooral afhangt van de mate waarin de gestelde beleidsprioriteiten aansluiten bij wat dienders toch al deden. Uit de interviews met de wijkagenten blijkt dat -indien de sturing vanuit de chefs op het halen van de convenantnormen niet persoonsgebonden en niet al te strikt is- de mate waarin wijkagenten repressief willen optreden afhangt van de mate waarin zij vinden dat politiewerk een repressief karakter mag en moet hebben. De doorwerking van de eigen visie op het politiewerk wordt later in dit hoofdstuk verder toegelicht.

Ook beleidsprioriteiten van het korps werken door in de keuzes die wijkagenten maken.

In Haaglanden blijkt de invloed van bureauprioriteiten en een jaarplan groter op hetgeen de wijkagent doet dan in Midden- en West-Brabant. Een wijkagent uit Haaglanden geeft aan dat het makkelijker is om voor een probleem aandacht te krijgen als het probleem aansluit bij de bureauprioriteiten. Dit werd door De Bruijn (2001) herkend als strategisch gedrag wat kan voorkomen bij 'input' sturing.

9.3 Management

Sturing

De komst van prestatiesturing heeft zijn effect gehad op het in de organisatie dominante coördinatiemechanisme van werkzaamheden, zoals Mintzberg (1979) dit noemt. Binnen de politieorganisatie vond de coördinatie van werkzaamheden de afgelopen jaren vooral plaats op grond van, zoals Mintzberg (1979) dit noemt, 'onderlinge afstemming' en lag de nadruk van de sturing op het juist uitvoeren van de processen. De komst van het Landelijk Kader Nederlandse Politie en de daaruit voortvloeiende prestatieconvenanten hebben een duidelijke gedeeltelijke verschuiving van het dominante coördinatiemechanisme veroorzaakt in de richting van, zoals Mintzberg (1979) dit noemt, 'standaardisatie van resultaten', waarbij er een specificatie plaatsvindt van kwantitatieve en/of kwalitatieve resultaten.

Binnen het korps Midden- en West-Brabant is zeker een focus op, zoals De Bruijn (2001) dat noemt, 'outputsturing' te zien. Met behulp van het 'dashboard' worden de resultaten van het korps nauwlettend in de gaten gehouden. De beleid en control cyclus is geworden tot een afwijkingenrapportage ten opzichte van de te behalen prestatienormen. Ook in Haaglanden is een dergelijke tendens zichtbaar. De politie heeft nu eindelijk duidelijk gekwantificeerde direct beïnvloedbare doelstellingen gekregen waar zij zich ten volle op richt, dit gaat misschien ten koste van de overige taken en aandachtsgebieden van de politie (CPB, 2003).

In Haaglanden zijn de normen tot op individueel diender niveau toebedeeld, terwijl dit in Midden- en West-Brabant op teamniveau eindigt en wijkagenten niet persoonlijk op het halen van de normen worden afgerekend. Al worden dienders wel aangespoord door chefs om toch vooral 'te schrijven'.

De in het prestatieconvenant ingebouwde rem op een al te repressieve politie in de vorm van een waardering over de tevredenheid bij het laatste politiecontact en een oordeel over de bereikbaarheid van de politie, biedt volgens een groot deel van de geïnterviewde wijkagenten onvoldoende tegenwicht. De klanttevredenheid is lastiger te sturen dan de direct beïnvloedbare normen (aantal verdachten aangeleverd bij het Openbaar Ministerie en het aantal staande houdingen). De focus van chefs ligt daarom volgens sommige geïnterviewde wijkagenten dan ook op het halen van de kwantitatieve prestatienormen. Typerend hiervoor is dat diverse bureaus binnen Haaglanden aangeven aan het eind van het jaar naar de collega's te communiceren te stoppen met het schrijven van bekeuringen, omdat de normen zijn gehaald en anders het volgende jaar nog meer bekeuringen geschreven moeten worden!

Dit blijkt ook uit het rapport van het Centraal Planbureau (2003). Uit het rapport blijkt dat de korpsen zich in hoofdzaak richten op het halen van de prestatienormen: staandehoudingen en verdachten aangeleverd bij het Openbaar Ministerie. Deze twee normen zijn vooralsnog redelijk goed door de korpsen zelf te realiseren (er zijn voldoende wetsovertreders). Op de kwaliteit van de aanhoudingen en de beboete personen in het licht van het veiligheidsprobleem wordt niet of in mindere mate gestuurd.

Sturen middels IGP

In beide korpsen is IGP ingevoerd. Wijkagenten merken dat zij door briefings en de terugkoppeling op ingediende activiteitenvoorstellen beter worden geïnformeerd. In dit licht kunnen IGP en prestatieafspraken elkaar versterken, omdat aandacht wordt besteed aan het leveren van inspanningen gericht op de problemen die leven in de wijk.

Op het moment dat er geen ondersteuning van andere eenheden, zoals bijvoorbeeld de noodhulp of dienders uit het team, nodig is om een gesignaleerd probleem aan te pakken, merken wijkagenten vrij weinig van het werken volgens IGP. Wijkagenten geven wel aan dat zij hun activiteiten muteren in het systeem, maar zij bepalen zelf nog altijd wat zij wanneer en tot op welk detailniveau muteren. Het lastige hierbij is dat gevoelskwesaties: “er broeit iets in mijn wijk”, vaak niet worden gemuteerd.

In Haaglanden worden wijkagenten soms beoordeeld op het aantal plannen van aanpak dat zij ten behoeve van IGP produceren. Dit sturen op input is niet altijd wenselijk. De Bruijn (2001) geeft aan dat het sturen op input de kloof tussen plan en uitvoering vergroot, omdat het zich vooral op de ambities en niet zo zeer op de realisaties richt. Plannen kunnen zo een doel op zich worden. Een geïnterviewde wijkagent merkt op dat het schrijven van een plan van aanpak bijna heilig is verklaard, terwijl met zo'n plan niets wordt gedaan, laat staan dat het wordt geëvalueerd.

In deze vorm kunnen IGP en prestatiesturing elkaar bijten. Vanuit IGP oogpunt is het belangrijk dat de wijkagent een zo goed mogelijk beeld heeft van wat er in zijn wijk gebeurt. Hij heeft hiervoor informatie nodig die hij zelf vergaart of die hij aangeboden krijgt. Wijkagenten geven aan de andere kant aan dat een te rigide nadruk op bekeuren juist ten koste kan gaan van die informatiepositie, hetgeen niet wenselijk zou zijn.

Sturing en beleidsvrijheid

De taken van de politie als omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 zijn erg ruim: ‘De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven’. De politie kan deze taken uitvoeren door middel van een pallet aan instrumenten dat loopt van preventie via ‘contact maken’ naar repressie. Door deze ruime taakomschrijving, de discretionaire bevoegdheden van dienders alsmede het feit dat het daadwerkelijke politiewerk op straat hoofdzakelijk plaatsvindt buiten het directe gezichtsveld van de leidinggevende, heeft de politieman/vrouw op straat nogal wat beleidsvrijheid tot zijn/haar beschikking. Uit de interviews blijkt dat wijkagenten die grote beleidsvrijheid ook daadwerkelijk zo ervaren. Zij bepalen veelal zelf wat ze doen, de chef stuurt wel, maar op afstand. Evenals het onderzoek van Van der Torre (1999) geven de geïnterviewde wijkagenten dan ook aan dat de invloed van chefs op hun dagelijkse werk beperkt is en dat zij veelal op basis van onderling vertrouwen hun werk mogen en kunnen doen. Wijkagenten geven aan dat chefs uitgaan van de professionaliteit van medewerkers. Uit de interviews blijkt wel dat wijkagenten zichzelf professioneel genoeg achten om hun werk op de best

mogelijke manier te doen. Daarvoor is een chef niet noodzakelijk. Wijkagenten hebben dus een grote mate van beleidsvrijheid en worden op afstand en in hoofdzaak op basis van onderlinge afstemming (Mintzberg, 1979) gestuurd. Sturing van het politiewerk op straat door chefs vindt dus vooral plaats op basis van vertrouwen in de professionaliteit van de wijkagenten. Kaderstellende grenzen daarbij zijn ethische en groepsnormen over wat wel en niet acceptabel is.

9.4 Werkstijl

Binnen de relatief grote beleidsvrijheid spelen opvattingen en percepties van wijkagenten over wat goed politiewerk is en hoe dat dan gedaan zou moeten worden een belangrijke rol in de keuzes die zij dagelijks in hun werk maken. Het betreft dan onder meer meningen over: leefbaarheid, goed wijkwerk, repressie en veiligheid en het belang van informatie. Ook de omgang met verantwoordelijkheid is een factor die de meespeelt in keuzes die wijkagenten maken.

Visie op veiligheid en leefbaarheid

De invulling van de beleidsvrijheid van wijkagenten wordt voor een groot deel beïnvloedt door de wijze waarop wijkagenten kijken naar politiewerk. Dit sluit aan bij het onderzoek van Van der Torre (1999). Veel wijkagenten zijn van mening dat de politie niet alleen een taak heeft op het gebied van veiligheid (objectief danwel subjectief) maar ook op het gebied van leefbaarheid. Zoals eerder aangegeven zijn veel wijkagenten de mening toegedaan dat evenals Hans Boutellier (2005) het maar de vraag is of het veiligheidsprogramma het juiste veiligheidsprobleem aanpakt. Wijkagenten leggen daarbij vaak de link tussen leefbaarheid en onveiligheidsgevoelens. Denk hierbij aan de straat waarbij het ontbreken van goede straatverlichting zorgt voor een gevoel van onveiligheid. De aandacht voor repressie alleen zal het veiligheidsprobleem volgens een aantal wijkagenten dan ook niet oplossen. Uit de interviews blijkt dat diverse wijkagenten meer aandacht hebben voor leefbaarheid en sneller problemen oppakken dan andere wijkagenten die politietaken meer afbakenen en een repressiever beleid in hun wijk voorstaan. De politiestijlen van Van der Torre (1999) hebben we dan ook teruggevonden in de interviews.

Visie op goed wijkwerk

Wijkagenten geven in een aanzienlijke meerderheid aan dat de prestaties van het optreden van de wijkagent in de wijk eigenlijk niet kan worden gemeten met behulp van de convenantnormen. Zij zien de waardering die zij vanuit de wijk krijgen als een veel belangrijker maatstaf om te kunnen oordelen of zij hun werk goed doen. Uit de interviews blijkt tevens dat wijkagenten meer waarde hechten aan kwalitatieve meetinstrumenten als de Politie-monitor en het Klanttevredenheidsonderzoek (KTO) dan aan de kwantitatieve resultaatafspraken. Gezien de focus op de harde prestatienormen is de angst van sommige wijkagenten dat de prestatienormen een algeheel oordeel zullen gaan representeren over het politiewerk. Dit sluit naadloos aan bij de constatering van De Bruijn (2001) die vaststelt dat

het benoemen van prestatie-indicatoren die alle werkzaamheden van de politie dekken lastig is, waardoor de daadwerkelijke prestaties van de politie worden verhuld.

Visie op veiligheid

Uit de interviews blijkt wel dat wijkagenten twijfels hebben bij het uitschrijven van bekeuringen als het gaat over de relatie met veiligheid. Het blijkt dat veel bekeuringen gegeven worden op overtredingen in het verkeer. Het is de vraag welk doel er wordt bereikt met het schrijven voor het fietsen zonder licht en het rijden met een mobiele telefoon aan het oor. Deze bekeuringen zorgen er niet voor dat burgers 'veiliger zijn'; ze leveren echter wel een bijdrage aan de verkeersveiligheid. Indien het doel van het schrijven van bekeuringen zich ook zou moeten richten op de veiligheid(sgevoelens) van burgers, dient er een goede balans te zijn tussen het aantal verkeersbekeuringen en het aantal bekeuringen dat zich richt op bijvoorbeeld jeugdoverlast, openbaar dronkenschap en het te vroeg buiten zetten van de vuilniszakken. Deze bekeuringen zijn minder eenvoudig 'binnen te halen', maar leveren wel een zichtbare bijdrage aan het leefbaarheidbeeld in een wijk op, wat weer invloed heeft op de veiligheidsgevoelens van de wijkbewoners. Veel geïnterviewde wijkagenten willen hoofdzakelijk bekeuringen in relatie tot criminaliteit of onveiligheidsgevoelens te schrijven. Dit getuige een aantal uitspraken betreffende het 'nut' van vooral op verkeersvlak geschreven bekeuringen in relatie tot het eigenlijke veiligheidsprobleem. Het subjectief/gevoelsmatig en objectief veiliger maken van Nederland is een doelstelling die de wijkagenten omarmen. Echter, de wijze waarop dat gebeurt, hoeft niet altijd repressief te zijn.

Een ander in het prestatieconvenant genoemd instrument om de kans om slachtoffer te worden te verkleinen, is het verhogen van het aantal aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten. In dit licht worden verdachten die regelmatig met de politie in aanmerking komen (de veelplegers) adequater aangepakt. Zij zijn verantwoordelijk voor een groot deel van de meestal kleinere criminaliteit die de burgers wèl direct raakt, zoals diefstalen en overvallen.

Visie op informatiepositie in de wijk

Een aantal geïnterviewde wijkagenten is van mening dat repressie de informatiepositie van de wijkagent ondermijnt. Sommige wijkagenten geven aan dat zij liever geen bekeuringen schrijven in hun wijk voor 'kleinigheidjes', omdat zij dan minder snel informatie uit de wijk zullen krijgen. Of de informatiepositie van de wijkagent in de wijk inderdaad wordt beïnvloed door de mate waarin hij bekeurt, is niet onderzocht. Het kan zo zijn dat wijkagenten het aantasten van de informatiepositie gebruiken als argument om maar vooral niet te hoeven schrijven. Het zou tevens zo kunnen zijn dat zij denken dat hun informatiepositie wel eens negatief zou kunnen worden beïnvloed door het repressiever optreden en dat zij dat daarom al liever niet doen.

Omgang met verantwoordelijkheid

Naast de verschillende visies van de wijkagenten op het politiewerk, is ook de mate waarin zij zich verantwoordelijk voelen voor problemen in een wijk van belang voor de wijze waarop zij hun werk doen.

Uit de interviews blijkt dat de wijkagenten een relatief grote mate van actieve verantwoordelijkheid hebben, zoals Terpstra (2002) dat noemt. Dit verantwoordelijkheidsgevoel komt 'van binnen uit'. Wijkagenten richten zich in hun werkzaamheden niet alleen op de activiteiten waarop zij door hun chefs worden afgerekend, maar vooral door datgene waarvoor zij zich verantwoordelijk voelen. Zoals gezegd is het actieve verantwoordelijkheidsbereik van de wijkagenten divers. Soms treden wijkagenten buiten hun eigen actieve verantwoordelijkheidsgevoel vanwege meer pragmatische redenen. Een geïnterviewde wijkagent geeft het voorbeeld van een situatie waarbij hij hulp biedt ook al is hij van mening dat het probleem eigenlijk niet op het bordje van de politie hoort te liggen. De geleverde hulp, zo stelt hij, kan echter behoorlijk wat goodwill opleveren en/of 'wisselgeld' voor de toekomst. De aanzienlijke beleidsvrijheid en de wijze waarop wijkagenten kijken naar hun werk is dus van grote invloed op hoe zij hun werk uitvoeren.

9.5 Doorwerking prestatieconvenanten in de korpsen

Doorwerking in beleid

De prestatieconvenanten hebben in de twee onderzochte korpsen een relatief grote doorwerking in het korpsbeleid. De convenanten wegen mee in de totstandkoming van beleid. In beide korpsen zijn nieuwe visies ontstaan en zijn de te behalen prestaties als te realiseren outputresultaten voor de diverse geografische onderdelen kaderstellend vastgesteld. De ministeries van BZK/Justitie hebben de korpsen door middel van prestatiesturing doelbewust getracht te beïnvloeden om andere accenten te leggen en een repressiever beleid te gaan voeren. Het ontstaan van nieuwe visies, het ontstaan van kaderstellende normen voor districten, teams en bureaus, alsmede het ontstaan van een meer output/prestaties gerichte beleid en control cyclus geeft aan dat de prestatieconvenanten zeker hun doorwerking hebben in de korpsen.

Doorwerking in management

De komst van de prestatieconvenanten werkt ook door in de sturing door managers binnen de organisatie. Er is een duidelijke verschuiving waarneembaar in het coördinatiemechanisme van werkzaamheden, zoals Mintzberg (1979) dat noemt. Het dominante coördinatiemechanisme in de sturing van de organisatie verplaatst zich van standaardisatie van processen in de richting van de standaardisatie van resultaten. Managers zijn, zoals De Bruijn (2001) aangaf met de komst van prestatiesturing, resultaatgerichter gaan sturen en dan vooral op de kwantitatieve best beïnvloedbare prestatienormen.

Zoals gesteld zijn de prestatieconvenanten ingebed in het beleid van de twee onderzochte korpsen en is ook de sturing door chefs resultaatgerichter geworden. Een belangrijk verschil tussen Midden- en

West- Brabant en Haaglanden in de omgang met prestatienormen is de mate waarin deze zijn doorvertaald naar het individuele medewerkersniveau. Wijkagenten uit Haaglanden geven aan dat de beoordeling van hun chef ten aanzien van hun functioneren voor een aanzienlijk deel wordt beïnvloed door de mate waarin zij voldoen aan de normafspraken (staandehoudingen en aangeleverde verdachten bij het Openbaar Ministerie). In Haaglanden leven de medewerkers meer onder druk de prestatienormen te behalen dan in Midden- en West-Brabant. Echter, ook in Midden- en West-Brabant wordt er op sommige teams aan de hand van stimuleringslijstjes bijgehouden hoeveel bekeuringen dienders hebben geschreven. “Als er te weinig geschreven wordt heb je toch wat uit te leggen”, is de teneur, een heikel punt hierbij is dat de te behalen resultaten niet te laag moeten worden ingeschat, maar ook niet te hoog moeten worden vastgesteld (Vollaard, 2003). Chefs beïnvloeden hun medewerkers dus doelbewust om de normen te halen.

Doorwerking prestatieafspraken in keuzes die wijkagenten maken

Wijkagenten laten hun dagelijkse keuzes beïnvloeden door factoren vanuit de omgeving, vanuit de organisatie, vanuit management (sturing door chefs) en vanuit de eigen werkstijlen (eigen opvattingen, gedragingen en percepties). Zoals hierboven uiteengezet zijn de prestatieconvenanten ingebed in het korpsbeleid en in de sturing door chefs. Uit de interviews blijkt vooral de sturing door chefs een grote bepalende factor te zijn in keuzes die wijkagenten maken. Indien het halen van de prestatienormen voor een groot deel hun beoordeling bepaalt, zorgen zij ervoor dat zij in ieder geval de normen zoveel mogelijk trachten te halen. Voor sommige wijkagenten is dit gevoelsmatig makkelijker te doen dan voor andere wijkagenten. Wijkagenten die sowieso al een relatief repressief beleid voeren in hun wijk geven bijvoorbeeld aan geen of weinig moeite te hebben om aan de gestelde normen te voldoen. Wijkagenten die een socialere visie hebben op wijkwerk en problemen vaak door praten en preventie trachten op te lossen, geven vaker aan moeite te hebben met de aantallen te halen bekeuringen en het aantal een het Openbaar ministerie aan te leveren verdachten.

Factoren vanuit management en strategisch gedrag

Wijkagenten die in de beoordeling van hun functioneren worden afgerekend op de mate waarin zij ‘schrijven’ of zelf denken dat zij daarop worden afgerekend, gaan soms creatief om met het halen van de convenantnormen, doordat zij bijvoorbeeld buiten de eigen wijk een aantal makkelijk te realiseren bekeuringen binnenhalen, danwel op pietluttigheden bekeuren of op ‘altijd prijs locaties’ gaan staan. Vollaard (2003) waarschuwde in dat kader al dat prestatiebesturing vooral uitnodigt tot het zich richten op kwantitatieve aantallen ten koste van de kwaliteit.

Indien de beoordeling van de individuele wijkagent niet direct afhangt van het aantal uitgeschreven bekeuringen en staandehoudingen, doordat bijvoorbeeld zoals in Midden- en West-Brabant er geen normen op dienderniveau zijn vastgesteld, pakken sommige wijkagenten de ruimte om onder de repressieve prestatiedruk uit te komen. Zij geven bijvoorbeeld aan niet mee te willen doen aan die onzin en de directe chef pusht niet al te hard op het halen van die cijfertjes. De visie van de chefs over wat goed politiewerk is, is binnen deze kaders ook weer van invloed op de wijze waarop zij hun

mensen aansturen. Een wijkagent uit Midden- en West-Brabant geeft aan dat zijn chef van dezelfde (politie)generatie is als hijzelf. Binnengehaald met de slogans: 'de politie is je beste vriend' en 'je mond is je beste wapen'. Doordat de visie van de chef en de wijkagent niet al te ver uit elkaar lopen, heeft de chef meer begrip voor het feit dat de wijkagent last heeft van de puur op repressie gerichte politieaanpak.

Factoren vanuit de eigen werkstijl

Naast de sturing van de wijkagent door de chef is vooral zijn werkstijl (mening/perceptie over wat goed politiewerk is) een belangrijke bepalende factor in wat hij wel of niet doet. Dit valt op doordat in Midden- en West-Brabant de prestatieconvenantnormen nog niet tot op individueel niveau zijn doorvertaald. Uit de gesprekken met wijkagenten blijkt dat zij indien strakke sturing op de normen door chefs uitblijft vooral hun visie op leefbaarheid, veiligheid, repressie en preventie laten bepalen wat zij binnen hun beleidsvrije ruimte doen en de wijze waarop zij dat doen.

Factoren vanuit de omgeving en de organisatie

Zoals gesteld hebben naast factoren vanuit management en factoren vanuit de eigen werkstijl ook factoren vanuit de omgeving en factoren vanuit de organisatie hun doorwerking in de keuzes die wijkagenten maken. Factoren vanuit de omgeving worden echter weer gefilterd door de visie die wijkagenten hebben op goed politiewerk. Waar voor de ene wijkagent de verharding of de toenemende individualisering in de maatschappij een probleem is waarvan hij vindt dat de er politie iets aan moet doen, is dat voor de andere wijkagent geen factor van betekenis. De omgang met omgevingsinvloeden is dus subjectief. Wijkagenten zijn het er wel in algemene zin over eens dat de maatschappij vraagt om meer veiligheid. Over de wijze waarop die verbeterde veiligheid dan tot stand moet komen en wat de rol van de politie daar dan in is of zou moeten zijn, lopen de meningen uiteen. Factoren vanuit de organisatie worden evenals factoren vanuit de omgeving gefilterd door de werkstijl. De aandacht voor repressie in het korpsbeleid wordt omarmd door wijkagenten die toch al een repressief beleid voerden, evenzo verafschuwd door wijkagenten die aan een socialer beleid voorstaan (vergelijk Stol, 2004).

Samengevat

De keuzes die wijkagenten maken worden door een viertal groepen van factoren beïnvloed: factoren vanuit de omgeving, factoren vanuit management, factoren vanuit de organisatie en factoren vanuit de eigen werkstijl. Binnen de beleidsvrijheid bepalen deze factoren grofweg wat wijkagenten doen, welke keuzes zij maken en hoe zij hun werk doen. De sturing door chefs op de convenantnormen en de eigen werkstijl van de wijkagenten zijn de zwaarst wegende factoren die bepalen wat wijkagenten doen. Wijkagenten zullen indien hun beoordeling ervan afhangt, trachten de normen te halen. Zij zullen hier desnoods creatief mee omgaan door bijvoorbeeld buiten de eigen wijk te bekeuren, op 'altijd prijs' locaties te gaan staan of aan allerlei controles mee te doen. In deze gevallen zijn zij ook

bereid om hun eigen visie op wijkwerk soms even terzijde te leggen en ook in de eigen wijk een wat repressiever beleid te voeren. De mate waarin zij hun eigen mening over goed politiewerk terzijde leggen is echter beperkt. Indien zij hun gedragingen gevoelsmatig niet meer aan zichzelf of wijkbewoners kunnen uitleggen, komen ze met zichzelf in de knoop, hetgeen gedesillustreerde wijkagenten oplevert of erger gevallen van ziekte. De visie op politiewerk is dus een belangrijke factor die zwaar doorwerkt (meeweegt) in keuzes die wijkagenten maken.

Prestatiesturing en vertrouwen

De prestatienormen die de wijkagenten raken zijn de kwantitatieve normen die gesteld zijn in het prestatieconvenant. Dit levert een repressievere politie op. Lees: een politie die minder waarschuwt en sneller bekeurt. Op basis van de eigen mening van de wijkagent over wat goed politiewerk is, wordt getracht 'zingeving' te koppelen aan de bekeuringen. Naarmate de te realiseren aantallen groter worden en de druk van chefs op het halen van normen toeneemt, worden ook de wat minder 'zinnvolle' bekeuringen geschreven, waarbij 'zinnvolle' bekeuring gezien moeten worden in relatie tot de veiligheidsproblematiek in het kader van het Veiligheidsprogramma 2002. Nog onvoldoende lijkt er in beide korpsen te worden gestuurd op het resultaat dat met het schrijven van bekeuringen wordt beoogd. Als in de uitwerking van het veiligheidsprogramma de politie niets doet aan de werkelijke problematiek (in de ogen van de burgers), maar vooral schrijft op 'kleine' verkeersovertredingen die los staan van het hoofdprobleem veiligheid om te laten zien dat er minder wordt getolereerd, zal dit een averechts effect hebben op het vertrouwen dat burgers hebben in politie en uiteindelijk in de overheid. Immers, de politie is wel gaan handhaven, maar heeft de eigenlijke veiligheidsproblematiek, waar het allemaal om begonnen is niet of onvoldoende aangepakt.

10 Conclusies

Doorwerking van prestatieconvenanten in het werk van de wijkagent

We hebben onszelf tot doel gesteld om in dit onderzoek een antwoord te vinden op de vraag:

'Welke factoren hebben invloed op de mate waarin en de wijze waarop prestatieconvenanten doorwerken in keuzes die wijkagenten dagelijks maken ten aanzien van problemen die ze in hun wijk oppakken en de wijze waarop zij die problemen aanpakken?'

De deelvragen als beschreven in de inleiding hebben ons geholpen om een antwoord te vinden op deze centrale onderzoeksvraag.

Uit ons onderzoek blijkt dat sinds een aantal 'focussing events', waaronder de opkomst en dood van Pim Fortuyn de aandacht voor veiligheid politiek is opgepakt en beleidsmatig is vertaald in het Veiligheidsprogramma 2002. Het zwaartepunt van de taken van de politie is in het Veiligheidsprogramma vooral komen te liggen op het gebied van 'handhaving' en 'opsporing'. Het programma besteedt tevens aandacht aan de regieverantwoordelijkheid van de gemeente in het lokale veiligheidsbeleid. Taken en verantwoordelijkheden tussen ketenpartners in veiligheid zijn goed afgebakend. Om ervoor te zorgen dat de politie datgene doet wat ze in het kader van het Veiligheidsprogramma 2002 zou moeten doen, wordt de politie hiertoe gemotiveerd door prestatiesturing.

Prestatiesturing kent een relevante voorgeschiedenis van pogingen om het beleid van de politie te sturen. Ook in de politieorganisatie zelf zijn er sinds de regiovorming van de politie in 1994 diverse modellen ontwikkeld om prestaties van de politie inzichtelijk te maken, met wisselend succes. Prestatiesturing bij overheid -en meer specifiek bij de politie- heeft een aantal voordelen, maar er kleven ook een aantal bezwaren aan het instrument. Als voordeel kan onder meer worden benoemd dat de politie nu concrete doelen heeft waarop zij zich kan richten. Als nadeel wordt genoemd dat prestatiesturing de politie zou kunnen stimuleren om vooral de eenvoudige zaken af te handelen en de complexere zaken maar te laten liggen.

De convenantnormen werken door in het beleid van de twee onderzochte korpsen. Korpsen komen met nieuwe visies en met meer aandacht in het beleid en de control cycli voor 'prestaties' en 'cijfers'. Deze aandacht voor cijfers in het korpsbeleid maakt dat ook managers resultaatgericht zijn gaan sturen, onder meer richting wijkagenten. Gelet op de grote beleidsvrije ruimte van wijkagenten zijn er een viertal groepen van factoren die doorwerken in de keuzes die wijkagenten maken: factoren vanuit de omgeving (maatschappelijke omstandigheden), factoren vanuit de organisatie (beleid/cultuur), factoren vanuit management (sturing) en factoren vanuit de eigen werkstijl (omgang met verantwoordelijkheid en visie op politiewerk).

Geconcludeerd kan worden dat de mate van doorwerking van de prestatieconvenanten in het werk van de wijkagenten afhangt van de mate waarin wijkagenten persoonlijk worden beoordeeld op basis van die convenantnormen tezamen met de visie die de wijkagenten zelf op het politiewerk hebben. De combinatie van deze twee factoren levert vier typen van wijkagenten op in hun omgang met prestatieconvenanten.

De scheidsrechter

De scheidsrechter heeft een sterke neiging om het politiewerk af te bakenen. Voor dit type wijkagent is het duidelijk welke problemen wel voor de politie zijn en welke niet. Hij vraagt bewust aandacht voor zelfredzaamheid van burgers en de rol van partners in het veiligheidsprobleem.

De invloed van de prestatieconvenanten op het werk van deze wijkagent is beperkt. Hij haalt zijn aantallen te schrijven bekeuringen toch wel. Hij is de mening toegedaan dat bekeuren gewoon een onderdeel van het politiewerk is. Hij is door de komst van de prestatieconvenanten niet anders gaan werken in zijn wijk. Daarbij maakt het voor het functioneren van dit type wijkagent niet uit of hij op individueel niveau bepaalde prestaties moet behalen en hierop door zijn chef wordt beoordeeld of dat het meer gaat om zijn bijdrage aan de team- of bureau normen.

De verzorger

De verzorger heeft een wat socialere visie op het politiewerk. De neiging tot afbakenen van het politiewerk is minder aanwezig dan bij de scheidsrechter. Deze wijkagent is niet te beroerd om ook bij de 'kat in de boom' hulp te verlenen. Hij heeft de voorkeur om problemen op te lossen door te praten en bemiddelen. Hij waarschuwt dat de kwaliteit van goed politiewerk niet te meten is door middel van de convenantnormen.

De komst van de prestatieconvenanten is niet echt van invloed op hoe zijn werk in de wijk doet. Deze wijkagent staat voor zijn aanpak en zit vaak al wat langer bij de baas. Hij wijst op het gevaar dat de informatiepositie van de wijkagent onder druk komt te staan, indien er rigide wordt geschreven.

Hij heeft de mogelijkheid om de druk van bekeuringen schrijven naast zich neer te leggen, de beoordeling over zijn functioneren hangt niet af van zijn individuele prestaties. Hij wordt wel door chefs gemotiveerd, maar als puntje bij paaltje komt, wordt hij vaak niet op de aantallen bekeuringen persoonlijk afgerekend.

De keeper

Deze wijkagent zit tussen de scheidsrechter en de verzorger in. Hij is van mening dat de politie niet alle problemen kan oppakken en keuzes moet maken, maar is daar minder rigide in dan de scheidsrechter.

De komst van prestatieafspraken heeft ervoor gezorgd dat hij zich repressiever is gaan gedragen in zijn wijk. Hij sluit zich aan bij de ontwikkelingen in de maatschappij en het beleid van zijn korps die om een hardere aanpak vragen. Belangrijk is dat hij zijn acties uit kan leggen en kan verantwoorden. Het

maakt daarbij niet uit of hij door zijn chef persoonlijk wordt beoordeeld op behaalde prestaties of dat het gaat om zijn bijdrage aan het teamresultaat.

Zolang hij zijn individuele prestatienormen of zijn bijdrage aan de teamresultaten kan realiseren en hij zijn handelen kan verantwoorden blijft de impact van de prestatieafspraken voor het wijkwerk beperkt. Er is hoogstens sprake van een accentverschuiving in het instrumentarium dat de wijkagent inzet om problemen aan te pakken.

De pingelaar

Deze wijkagent heeft evenals de verzorger een sociale visie op politiewerk. Het grote verschil met de verzorger is dat hij door de organisatie wordt gedwongen om een genormeerd aantal bekeuringen uit te schrijven. Hij bevindt zich niet in de situatie dat hij de prestatienormen naast zich neer kan leggen. Een groot deel van de beoordeling over het functioneren van deze wijkagent hangt af van zijn prestaties in de vorm van de gerealiseerde aantallen bekeuringen en aangehouden verdachten. Deze wijkagent ziet het genormeerd schrijven van bekeuringen als iets wat buiten zijn werk als wijkagent valt. Vaak halen deze wijkagenten hun aantallen bekeuringen buiten de eigen wijk, gaan op 'altijd prijs locaties' staan of draaien diensten mee in de surveillance om zo toch maar aan het verplichte aantal te komen. Hij zorgt ervoor dat zijn informatiepositie in de wijk niet wordt aangetast en gaat niet 'zieken' in zijn eigen wijk.

11 Aanbevelingen

- Gelet op de huidige prestatieconvenantnormen pleiten we -indien op wijkagent niveau resultaat afspraken worden gemaakt- voor een systeem waarbij de normen dusdanig worden gesteld dat er ruimte blijft voor inzet van het andere instrumentarium van de politie, denk hierbij bijvoorbeeld aan 'waarschuwen' of 'bemiddeling', dit om tunnelvisie bij medewerkers te voorkomen. Daarbij hoeft niet altijd de kwantiteit centraal te staan, maar is name de kwaliteit van groot belang. De vraag hoe een probleem het effectiefst aangepakt -danwel opgelost kan worden- dient bij elke keuze voor de aanpak centraal te staan. Deze aanpak zal dan op langere termijn veelal ook de meest efficiënte aanpak blijken.
- Indien de huidige prestatieconvenantnormen tot op individueel niveau van de wijkagent worden doorvertaald adviseren we om bij het maken van die individuele resultaatafspraken rekening te houden met verschillen in de eigen dominante visie op het wijkwerk en om verschillen in de kwantitatieve prestatienormen voor wijkagenten toe te staan. Dit om te voorkomen dat 'Pingelaars'-gedrag gaat ontstaan, danwel dat wijkagenten gedemotiveerd raken doordat er een te groot 'gat' ontstaat tussen de prestatienormen en de visie op het wijkwerk.
- Indien de korpsen repressievere wijkagenten in de wijken willen, moet daarmee rekening worden gehouden bij het aannemen van wijkagenten. Het is dan van belang dat de visie op het wijkwerk van de kandidaat wijkagent past bij de visie van het korps. Concreet betekent dit dat het korps op zoek zal moeten gaan naar 'scheidrechtters'.
- Gezien een aantal wijkagenten aangeeft dat de prestatienormen hun informatiepositie in de wijk onder druk zetten, is het relevant om uit te zoeken of dat daadwerkelijk het geval is. De wijkagent heeft immers een bijzondere positie en is vanuit zijn rol een belangrijke bron van informatie voor de politieorganisatie en voor andere partners. Inzicht in factoren die deze positie versterken of aantasten is daarom van belang. Wij pleiten dus voor vervolgonderzoek op dit punt.
- Indien de doorvertaling van prestatienormen tot op individueel niveau tot doel heeft om de individuele prestaties van medewerkers te meten, adviseren we om ook andere dan alleen de kwantitatieve prestatienormen uit het huidige convenant bij deze beoordeling te betrekken, waarbij tevens rekening moet worden gehouden met verschillen in functies van politiemedewerkers (een wijkagent verricht bijvoorbeeld andere taken in een andere omgeving dan een medewerker van de Noodhulp).

Literatuurlijst

- Alblas, M.C., J. Kastelein, *Vijf jaar bestuursafspraken geëvalueerd*, Den Haag, 1996.
- Algemene Rekenkamer, *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid*, Den Haag 2005.
- Algemene Rekenkamer, *Zicht op taakuitvoering politie*, Den Haag 2003.
- Bayley, D.H., *Policing for the future*, New York 1994.
- Bekkers, V.J.J.M., M. Fenger, V. Homburg en K. Putters, *Doorwerking van Strategische Beleidsadvisering*, Rotterdam, Tilburg 2004.
- Bekkers, V.J.J.M., *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*, Delft 1993.
- Birkland, T.A., *An introduction to the policy process*, New York 2001.
- Boeckaert, G. en T. Auwers, *Prestaties meten in de overheid*, Brugge 1999.
- Boutellier, H., *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*, Amsterdam 2005.
- Bovens, M., *Verantwoordelijkheid en organisatie. beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle 1990.
- Broere, H., *Symbol City*, Den Haag 2001.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector, Tussen professie en verantwoording*, Utrecht 2001.
- C.N. Parkinson, *Parkinson's Law*, New York 1964.
- Cachet, A. , E.R. Muller, E.J. van der Torre, M.P. Verberk, A. van Sluis en M.M.E. Wolberink; Rijks Universiteit Leiden/ Erasmus Universiteit Rotterdam, *Politiebestel in verandering*, Arnhem 1994.
- Cachet, A. dr., en mr. dr. E.R. Muller, *De reorganisatie van de politie, Het begin van verandering*, jaargang 4, nummer 2, 1995.
- Elias, M., *Onder Dienders*, Amsterdam 1997.
- Erber, R. en R. Lau, *Political Cynism Revisited: An Information-Processing Reconciliation of Policy-Based and Incumbency-Based Interpretations of Changes in Trust in Goevrnment*, 1990.
- Hoed, P. den e.a., *Planning als onderneming*, Den Haag 1983.
- Hogenhuis, C.F.H.M., *Op zoek naar veiligheid: Ontwikkelingen bij de basispolitie*, Delft 1992.
- Howlett, M. en M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy cycles and Policy Subsystems*, Toronto 1995.
- Kuiper, Jansonius, A.W., *Referentiekader resultaten politiewerk*, Den Haag 1997.
- Leeuwen, D. en J. Krassenberg, *Rapport over reservepolitie*, Utrecht 1981.
- Lipsky, M., *Streetlevel bureaucracy: Dilemma's of the individual in public services*, New York 1980.
- Mastop, J. en A. Faludi, *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*, in: *Beleidswetenschap*, nr. 1, 1993.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Informatiestatuut politie*, Den Haag 2005.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kerngegevens Nederlandse Politie 2001*, Den Haag 2001.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Handleiding capaciteitsmanagement* 2005.

Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag 2002.

Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie, *Kerntaken politie*, Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 628, Den Haag 2004.

Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1979.

Osborne, D. en P. Plastrik, *The Reinventors Fieldbook. Tools for Transforming Your Government*, San Francisco 2000.

Osborne, D. en T. Gaebler, *Reinventing Government*, 1992.

Peper, A., *Vertrouwen in Verantwoordelijkheid*, Den Haag 1999.

Punch, M., *Policing the Inner City*, Londen, Jacmillan, 1979.

Punch, M., Tieleman, P., van den Berg, A.H., *Politiecultuur*, 1999.

Ringeling, A., *Beleidsvrijheid van ambtenaren*, Alphen 1978.

Ringeling, A., *Het imago van de Overheid*. Den Haag, 1993.

Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C., *Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, 1993.

Simonis, J.B.D, Lehning, P.B., *Handboek beleidswetenschap*, Meppel 1987.

Sluis, A. van en S. van Thiel, *Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiebesturing bij de Nederlandse politie*, in: Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg 2003.

Sluis, A. van, *Van planning and control naar strategische beleidsvorming*, Rotterdam 2002.

Smit, R., *Tegenspraak van Joop Vogel (ACP): 'De politie is het afvalputje van de samenleving'*, Forum, 2001.

Staatsblad 288, ADW Historie, *Besluit kwaliteitszorg politie*, Den Haag 1999.

Stol, W. Ph., *Politieoptreden en informatietechnologie: Over sociale controle van politiemensen*, Lelystad 1996.

Stol, W.Ph., A. Ph. van Wijk, G. Vogel, B. Foederer en L. van Heel, *Politiestraatwerk in Nederland*, Zeist 2004.

Stuurgroep beleid, beheer en bedrijfsvoering, *Transparant in prestaties*, Den Haag 1998.

Terpstra, J., *Sturing van politie en politiewerk*, Apeldoorn 2002.

Terpstra, M., *Omstreden besluiten: filosofische aspecten van het besturen*, Amsterdam 2002.

Torre, E.J. van der, *Politiewerk*, Rotterdam 1999.

Veen, R.J. van der, *De sociale grenzen van beleid: Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid*, Leiden 1990.

Veld, R.J. in 't, *De verguisde staat*, Den Haag 1989.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Kernbeleid veiligheid*, Den Haag 2003.

Versteegh, P., *Informatiegestuurde Veiligheidszorg*, Dordrecht 2005.

Vijver, C.D. van der, Broer, W., *Politieonderzoek: Problemen en mogelijkheden*, 1978.

Vollaard, B., *Performance contracts for police forces*, Den Haag 2003.

Wiebrens, C., *Gebiedsgebonden politiezorg*, 2004.

Wijk, H.D. van, en W. Konijnenbelt, *Hoofdstukken van administratief recht*, Culemborg 1988.

Zoomer, O., P. Geurts en K. van der Vijver, *De gebiedsgebondenpolitiezorg als uitdaging*, Twente 2002.

Haaglanden

Berg, L.J. van den, *Plan van aanpak visitatie 2004*, Den Haag 2003.

Deetman, W. J., en G.L. Bouman, *Jaarverslag politie Haaglanden 2003*, Den Haag 2004.

Deetman, W.J., J.W. Remkes en J.P.H. Donner, *Convenant 2003 – 2006*, Den Haag 2003.

Korpsdirectie Haaglanden, *Verslag Overleg Korpsdirectie 11 januari 2005*, Den Haag 2005.

Kwaliteitsbureau Politie, *Auditrapportage regiopolitie Haaglanden*, Den Haag 2003.

Kwaliteitsbureau Politie, *Visitatierapport regiopolitiekorps Haaglanden 2004*, Den Haag 2004.

Plas, T.G. van der, *Informatie Gestuurde Opsporing, Implementatievoorstel 2004*, Delft 2003.

Politie Haaglanden, *kadernota 2005 Korps Haaglanden*, Den Haag 2004.

Politie Haaglanden, *Meerjarekader Haaglanden 2003 – 2006*, Den Haag 2004.

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

Politie Haaglanden, *Visitatie 2004 'Focus op verbetering'*, Den Haag 2004.

Wiarda, J., *Korpsbeschrijving'03 'Lokale veiligheidszorg in een internationale context*, Den Haag 2003.

Midden- en West-Brabant

Kwaliteitsbureau politie, *Auditrapportage regiopolitie Midden- en West-Brabant*, Den Haag 2003.

Politie Midden- en West-Brabant, *Jaarverslag 2004*, Tilburg 2004.

Politie Midden- en West-Brabant, *Jaarverslag 2005*, Tilburg 2005.

Politie Midden- en West-Brabant, *Visie 2005*, Tilburg 2003.

Politie Midden- en West-Brabant, *Zien naar 2010*, Tilburg 2005.

Bijlage

Resultaten enquête doorwerking prestatieconvenanten

1. De belangrijkste taak die ik als wijkagent heb is het onderhouden van een netwerk in de wijk.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	8%	7%	60%	23%
Haaglanden	0%	9%	18%	52%	21%

2. Werken met prestatiecontracten gaat ten koste van het onderhouden van een netwerk in de wijk.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	21%	15%	53%	9%
Haaglanden	4%	35%	18%	33%	10%

3. Als ik iemand staande houd is dat voornamelijk voor een verkeersovertreding/delict.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	4%	35%	21%	36%	4%
Haaglanden	5%	32%	17%	41%	5%

4. Wijkagenten zijn er om de leefbaarheid te bevorderen.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	6%	6%	58%	30%
Haaglanden	0%	4%	16%	52%	28%

5. Zonder wijkagent is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in problemen die in de wijk spelen.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	13%	9%	42%	34%
Haaglanden	0%	16%	16%	49%	19%

6. Ik bepaal in principe zelf welke problemen in de wijk wel of niet worden opgepakt.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	4%	26%	24%	42%	4%
Haaglanden	2%	37%	19%	38%	4%

7. Ik los problemen in de wijk hoofdzakelijk op in samenwerking met partners (gemeente/ woningbouw etcetera).

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	9%	14%	58%	19%
Haaglanden	0%	4%	19%	59%	18%

8. Ik heb het gevoel dat ik me bezig moet houden met problemen in de wijk die niet voor de politie zijn.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	34%	33%	31%	0%
Haaglanden	7%	44%	26%	21%	2%

9. Gemeente en andere instanties doen te weinig om problemen in de wijk op te lossen.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	34%	26%	36%	4%
Haaglanden	0%	32%	23%	41%	4%

10. Het is mogelijk mijn 'staandehoudingen' en 'aan te leveren verdachten OM' te koppelen aan problemen in de wijk.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	40%	25%	31%	2%
Haaglanden	4%	26%	18%	47%	5%

11. De visie van het korps heeft invloed op hoe ik mijn werk doe.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	19%	26%	51%	4%
Haaglanden	0%	0%	20%	75%	5%

12. Het jaarplan van het bureau/team en de speerpunten zijn van grote invloed op de wijze waarop ik mijn werk doe.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	19%	39%	36%	4%
Haaglanden	2%	11%	27%	51%	9%

13. Mijn chef stuurt mij direct aan en bepaalt in hoge mate hoe ik mijn werk doe.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	15%	58%	21%	6%	0%
Haaglanden	5%	57%	32%	4%	2%

14. De kwaliteit van het werk van een wijkagent is niet te meten met de huidige prestatienormen.

(staandehoudingen/ HALT verwijzingen/ aangeleverde verdachten Openbaar Ministerie)

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	2%	4%	61%	33%
Haaglanden	2%	11%	5%	47%	35%

15. De kwaliteit van het werk van een wijkagent is te meten aan de hand van de tevredenheid van wijkbewoners.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	0%	8%	24%	56%	12%
Haaglanden	2%	19%	22%	48%	9%

16. De mening van mijn collega's heeft invloed op de wijze waarop ik mijn werk doe.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	4%	23%	42%	31%	0%
Haaglanden	4%	32%	33%	31%	0%

17. Ik ben door de komst van prestatieconvenanten niet repressiever gaan optreden in mijn wijk.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	2%	14%	4%	68%	12%
Haaglanden	7%	27%	12%	47%	7%

18. Ik weet wat de burgers in mijn wijk van mij verwachten en ik kan hieraan voldoen.

	Geheel oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Geheel mee eens
Midden- en West-Brabant	6%	17%	22%	43%	12%
Haaglanden	0%	24%	23%	49%	4%

19. Onderstaand verzoeken we je om een rapportcijfer (1- 10) te geven:

a. Ik geef de samenwerking met andere instanties (gemeente/ woningbouwvereniging etcetera)

om problemen in mijn wijk op te lossen een:

Midden- en West-Brabant	7,9
Haaglanden	6,8

b. Ik geef de samenwerking met mijn directe chef om problemen op te lossen in mijn wijk een:

Midden- en West-Brabant	5,8
Haaglanden	6,6

c. Ik geef de samenwerking met mijn directe collega's om problemen op te lossen in mijn wijk een:

Midden- en West-Brabant	7,5
Haaglanden	6,9