

# **Doorwerking van beleid in beeld**

*Kritieke succesfactoren voor doorwerking van beleid toegepast  
op het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*

# Doorwerking van beleid in beeld

*Kritieke succesfactoren voor doorwerking van beleid toegepast op het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*

Datum	18 augustus 2008	
Versie	1.0	
Status	Definitief	
Studenten	B. Yedema M.J. van de Weerd	Studentnummer: 298169 Studentnummer: 298161
Begeleiders	dr. A. Cachet dr. A. van Sluis	
Universiteit	Erasmus Universiteit Rotterdam, Nederland	
Faculteit	Sociale Wetenschappen	
Studie	Masteropleiding Public Administration/ Bestuurskunde	

## Samenvatting

De politie speelt een belangrijke rol bij het waarborgen en bevorderen van veiligheid in een samenleving die sterk aan verandering onderhevig is. Maatstaven en kennis over het oplossen van veiligheidsproblemen zijn hierdoor onzeker: gesproken kan daarom worden over *ongetemde, politieke problemen*. Vanwege deze onzekerheden en complexiteit is het creëren van veiligheid slechts beperkt maakbaar en dus rationeel. Veelal is veiligheidsbeleid gestoeld op consensus tussen stakeholders, maar ook op symboliek.

De vele maatschappelijke veranderingen (zoals de opkomst van Fortuyn en terroristische aanslagen) hebben tot een grote maatschappelijke belangstelling voor veiligheid geleid. Hiermee is veiligheid ook nadrukkelijk op de agenda van politiek en bestuur gekomen, zowel op lokaal als op nationaal niveau.

De maatschappelijke ontwikkelingen hebben onder andere geleid tot steeds hogere eisen aan de politie. Om aan deze eisen te kunnen voldoen vond al in 1994 een reorganisatie plaats die leidde tot het politiebestedel dat thans in Nederland van kracht is. Deze laatste toevoeging is belangrijk om op te merken, omdat het politiebestedel de laatste jaren (wederom) ter discussie staat. De discussie hieromtrent is gericht op de nationale aansturing van de politie.

Dat er geen nieuw politiebestedel is gekomen, betekent niet dat de nationale overheid (het Rijk) geen manier heeft gevonden om haar sturingsinvloed te vergroten. In 2003 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Justitie en de korpsbeheerders van de politiekorpsen namelijk afspraken gemaakt over de prestaties van de politie voor de jaren 2003-2006. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (hierna: Landelijk Kader). Dit Landelijk Kader heeft als doel de hoofddoelstellingen uit het kabinetsplan "Naar een veiliger samenleving" te vertalen naar eenduidige, meetbare afspraken en zodoende bij te dragen aan een veiligere samenleving. Op basis van dit kader is vervolgens per regio een prestatieconvenant afgesproken, waarin de landelijke targets zijn vertaald naar korps specifieke targets. Hiermee kan het Landelijk Kader worden opgevat als een vorm van prestatiesturing.

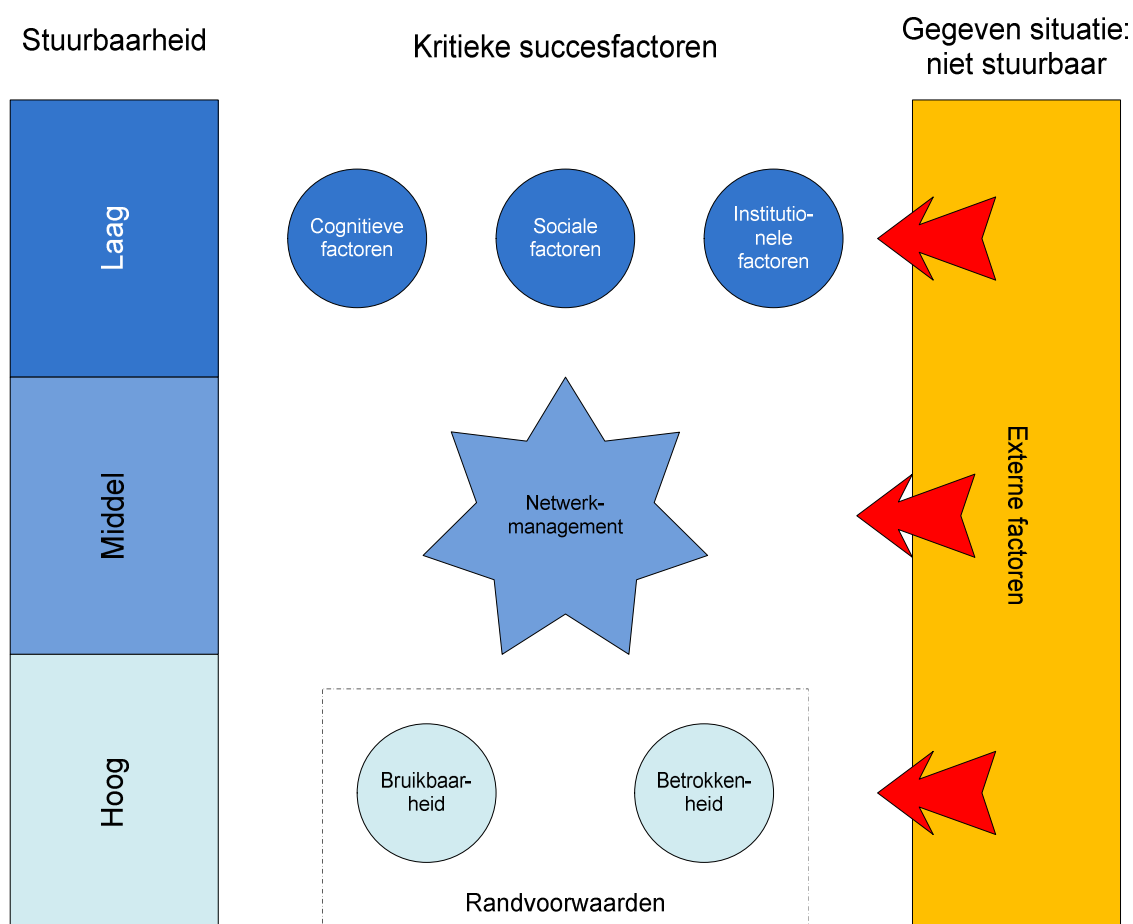
Ten aanzien van de politie doet zich een aantal bijzonderheden voor, waardoor doorwerking van het Landelijk Kader geen automatisme is. Zo heeft de politie niet alleen te maken met sturing vanuit de Rijksoverheid, maar ook met aansturing vanuit de lokale overheid. Daarnaast is de politie niet de enige organisatie die bijdraagt aan een veiligere samenleving, en is zij meer dan alleen een simpele uitvoeringsorganisatie. De uitvoering vindt plaats in de frontlinie, hetgeen zaken als tact en doortastend optreden vereist. Het is de reden waarom op uitvoerend niveau een zekere mate van beleidsvrijheid bestaat. Daarnaast bestaat er ook nog een wereld achter het (voor burgers) zichtbare werk op straat. Dit maakt de politie tot een organisatie met diverse functies en culturen.

Voorgaande schetst de context waarbinnen aan het Landelijk Kader invulling is gegeven. Binnen een dergelijke context is het de vraag of beleid, in dit geval het Landelijk Kader, doorwerkt. Dit roept de vraag op wat in een dergelijke context nodig is om doorwerking te stimuleren. De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is daarom de volgende:

*“Wat zijn de kritieke succesfactoren voor de doorwerking van beleid en wat is de rol van deze factoren geweest in de doorwerking van het beleid uit Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006?”*

Het begrip doorwerking is lastig objectief en eenduidig te definiëren. Vanwege de complexiteit van dit begrip is in dit onderzoek gekozen voor een wat abstracte omschrijving. Wanneer wij spreken over doorwerking hebben wij het over het proces dat leidt tot uitvoering van beleid. Immers, papieren beleid levert in het algemeen geen kant-en-klaar recept op voor wat beleidsuitvoerders moeten doen nadat het beleid is vastgesteld: hiervoor moet nog een aantal (interne) stappen worden doorlopen. Daarnaast vindt de uitvoering van beleid vandaag de dag veelal plaats in netwerksituaties.

Omdat elke beleidssituatie uniek is, bestaat er geen algemeen geldend model voor doorwerking. Op basis van verschillende benaderingen van doorwerking en vanuit de theorie op het gebied van netwerksituaties zijn wij er echter wel in geslaagd algemeen geldende kritieke succesfactoren te formuleren. Deze zeven kritieke succesfactoren zijn gevat in onderstaand figuur, dat als analysemodel voor dit onderzoek dient.



De kritieke succesfactor “netwerkmanagement” is in dit figuur stervormig in plaats van cirkelvormig, omdat in dit onderzoek wordt verondersteld dat deze factor een verbindende factor is tussen de kritieke succesfactoren met respectievelijk een hoge en lage mate van stuurbaarheid. De verschillen in stuurbaarheid komen voort uit de gedachte dat aan sommige kritieke succesfactoren gemakkelijker aandacht te besteden is dan aan andere.

Op basis van de empirische analyse over de doorwerking van het Landelijk Kader kan per kritieke succesfactor worden geconcludeerd dat het belang van:

- Cognitieve factoren *onvoldoende* is onderkend;
- Sociale factoren *in redelijke mate* is onderkend;
- Institutionele factoren *onvoldoende* is onderkend;
- Netwerkmanagement *in beperkte mate* is onderkend;
- Externe factoren *in beperkte mate* is onderkend;
- Betrokkenheid *in beperkte mate* is onderkend;
- Bruikbaarheid *in beperkte mate* is onderkend.

Op het oog slaat de balans dus negatief uit. Echter, dit negatieve beeld heeft enige nuancering. Uit de empirische analyse is gebleken dat de gebrekkige onderkenning van de kritieke succesfactoren zich vooral bij de totstandkoming en de eerste uitvoering van het Landelijk Kader heeft gemanifesteerd. Later in het in proces heeft hierin een correctie plaatsgevonden, met name vanuit de politieorganisatie zelf. Deze correctie kan niet worden teruggevoerd naar één kritieke succesfactor afzonderlijk; het is het samenspel tussen deze factoren geweest die deze omslag tot stand heeft gebracht.

Vanwege de sterke onderlinge verwevenheid van de kritieke succesfactoren zijn de aanbevelingen in dit onderzoek niet per kritieke succesfactor geformuleerd. Dit zou immers van een weinig conceptuele gedachtegang getuigen, terwijl dit bij doorwerking juist vereist is. Gestart wordt daarom met een abstracte aanbeveling die wordt gevolgd door meer concretere aanbevelingen:

- **Aanbeveling 1:** door de politieorganisatie en het Rijk dient een heldere en gezamenlijk gedragen visie over de politie te worden geformuleerd. Deze visie dient richting te geven aan het ontwikkelen en doorvoeren van (beleids-)veranderingen;
- **Aanbeveling 2:** stel een beperkt aantal abstracte en uitontwikkelde prestatie-indicatoren op;
- **Aanbeveling 3:** maak integrale afspraken met de gehele veiligheidsketen, en niet alleen met één afzonderlijke schakel hierbinnen;
- **Aanbeveling 4:** vertaal resultaatafspraken niet te gedetailleerd door naar de uitvoering, en creëer in de uitvoering mogelijkheden voor differentiatie.

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van het afstudeeronderzoek dat wij in het kader van de parttime masteropleiding Public Administration/ Bestuurskunde hebben verricht. Het onderzoek heeft ons een blik gegeven in de bijzondere en vooral interessante wereld van de Nederlandse politie.

Na het afronden van onze HBO-studie Bestuurskunde/ Overheidsmanagement voelden wij beide de behoefte om onze bestuurskundige kennis te verbreden en verdiepen. Daarnaast moeten wij natuurlijk eerlijk zijn en toegeven dat een universitaire opleiding noodzakelijk is om ons carrièretchnisch verder te blijven ontwikkelen. Want ambitieus zijn wij zeker. De scriptie kan dan ook worden gezien als markering van een eindpunt, maar eigenlijk nog meer als een startpunt voor onze verdere carrière.

In totaal hebben wij drie jaar over de studie gedaan, waarvan wij het laatste jaar volledig aan de scriptie hebben besteed. De eerste twee jaar stonden in het teken van het volgen van colleges, het schrijven van papers en het studeren voor tentamens. Het feit dat wij naast de studie een fulltime baan hadden, vergde dan ook vaak het uiterste van onze discipline. In het derde en laatste jaar was dat, ondanks het wegvallen van college- en tentamenverplichtingen, niet anders. Zoals velen startten wij enorm enthousiast en dachten de scriptie binnen een paar maanden af te kunnen ronden. De werkelijkheid bleek iets weerbarstiger te zijn en al snel bleek dat een scriptie schrijven bepaald geen sinecure was. Dat wij uiteindelijk toch ons einddoel hebben bereikt (een scriptie waar wij beiden trots op zijn) is uiteraard aan onze eigen inspanningen, maar voor een belangrijk deel ook aan onze scriptiebegeleider te danken.

Wij willen dan ook in eerste plaats onze scriptiebegeleider, dr. Lex Cachet, bedanken voor zijn inspirerende wijze van begeleiden, het richting geven aan onze zoektocht en het waar nodig geven van kritiek. Kritiek die altijd positief en opbouwend van aard is geweest.

In de tweede plaats willen wij de organisaties waar wij werkzaam zijn (of zijn geweest), onze leidinggevend en directe collega's bedanken voor hun ondersteuning. We beseffen ons goed dat wij de afgelopen jaren veel geduld en flexibiliteit van hen hebben gevraagd.

Op de derde plaats willen wij ook alle organisaties en respondenten bedanken voor de tijd die zij voor ons hebben vrijgemaakt en de enthousiaste wijze waarop zij hun ervaringen met ons hebben gedeeld. Hierdoor is de stof voor ons ook daadwerkelijk tot leven gekomen.

“Last but not least” willen wij natuurlijk onze familie en vrienden bedanken die ons altijd hebben gesteund en gemotiveerd.

Bart Yedema en Maarten van de Weerd,  
Rotterdam, 18 augustus 2008.

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	3
Voorwoord.....	6
Inhoudsopgave.....	7
1 VERTREK.....	9
1.1 Inleiding .....	9
1.2 Situatieschets .....	9
1.2.1 Sturing binnen de politie.....	9
1.2.2 Huidig politiebestedel in Nederland.....	10
1.2.2.1 Centrale sturing.....	10
1.2.2.2 Decentrale sturing .....	11
1.2.2.3 Naar een landelijke politieorganisatie? .....	12
1.2.3 Beleid binnen de politie .....	13
1.2.4 Prestatiesturing binnen de politie .....	15
1.3 Probleemanalyse .....	17
1.4 Probleemstelling .....	18
1.4.1 Doel .....	18
1.4.2 Vraagstelling .....	18
1.5 Relevantie.....	19
1.6 Methode van onderzoek en afbakening .....	20
1.6.1 Onderzoeksstrategie .....	20
1.6.1.1 Documentstudie .....	20
1.6.1.2 Veldonderzoek: interviews.....	21
1.6.2 Afbakening van het onderzoek.....	22
1.7 Leeswijzer.....	23
2 THEORETISCH KADER .....	25
2.1 Inleiding .....	25
2.2 Waartoe dient beleid? .....	25
2.2.1 Inleiding .....	25
2.2.2 Wat is beleid? .....	25
2.2.3 Veiligheid als type beleidsprobleem .....	26
2.2.4 Visies op beleid.....	27
2.2.4.1 Rationele visie .....	27
2.2.4.2 Politieke visie.....	27
2.2.4.3 Symbolische visie .....	28
2.2.5 Reflectie.....	30
2.3 Wat is (prestatie-)sturing? .....	31
2.3.1 Inleiding .....	31
2.3.2 Het begrip sturing.....	31
2.3.3 Sturing in relatie tot (veiligheids-)beleid.....	32
2.3.4 Het begrip prestatie-sturing .....	33
2.3.4.1 Positieve effecten .....	34
2.3.4.2 Nadelige c.q. perverse effecten .....	34
2.3.4.3 De effecten tegen elkaar afgezet.....	35
2.3.5 Reflectie.....	36
2.4 Wat is doorwerking?.....	37
2.4.1 Inleiding .....	37
2.4.2 Het begrip doorwerking .....	37
2.4.3 Benaderingen van doorwerking.....	38
2.4.3.1 De rationele benadering .....	38
2.4.3.2 De politieke benadering.....	39
2.4.3.3 De symbolische of culturele benadering .....	40

2.4.4	Reflectie.....	41
2.5	Wat maakt dat beleid doorwerkt?.....	42
2.5.1	Inleiding .....	42
2.5.2	Doorwerking verklaard vanuit verschillende benaderingen.....	42
2.5.2.1	Factoren vanuit de rationele benadering.....	42
2.5.2.2	Factoren vanuit de politieke benadering .....	43
2.5.2.3	Factoren vanuit de symbolische of culturele benadering .....	44
2.5.2.4	De benaderingen tegen elkaar afgezet.....	45
2.5.3	Doorwerking verklaard vanuit netwerksituaties.....	46
2.5.4	Eindanalyse: de kritieke succesfactoren.....	49
2.5.4.1	De verschillende invalshoeken tegen elkaar afgezet .....	49
2.5.4.2	Operationalisering .....	51
2.5.4.3	Analysemodel kritieke succesfactoren doorwerking van beleid.....	52
3	EMPIRISCH KADER .....	56
3.1	Inleiding .....	56
3.2	Wat is bereikt met het Landelijk Kader? .....	56
3.2.1	Resultaten: output.....	56
3.2.2	Resultaten: het verhaal achter de cijfers .....	57
3.3	Doorwerking van rijksniveau naar de politieregio's.....	59
3.3.1	Doorvertaling in documenten.....	59
3.3.2	De kritieke succesfactoren uitgelicht .....	61
3.3.2.1	Cognitieve factoren.....	61
3.3.2.2	Sociale factoren.....	63
3.3.2.3	Institutionele factoren .....	65
3.3.2.4	Netwerkmanagement .....	67
3.3.2.5	Externe factoren .....	69
3.3.2.6	Betrokkenheid .....	71
3.3.2.7	Bruikbaarheid .....	72
3.4	Doorwerking binnen de politieregio's.....	73
3.4.1	Doorvertaling in documenten.....	73
3.4.2	De kritieke succesfactoren uitgelicht .....	74
3.4.2.1	Cognitieve factoren.....	74
3.4.2.2	Sociale factoren.....	77
3.4.2.3	Institutionele factoren .....	80
3.4.2.4	Netwerkmanagement .....	84
3.4.2.5	Externe factoren .....	89
3.4.2.6	Betrokkenheid .....	93
3.4.2.7	Bruikbaarheid .....	97
4	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN .....	102
4.1	Inleiding .....	102
4.2	Conclusie per kritieke succesfactor .....	102
4.2.1	Cognitieve factoren .....	102
4.2.2	Sociale factoren .....	102
4.2.3	Institutionele factoren .....	103
4.2.4	Netwerkmanagement .....	103
4.2.5	Externe factoren.....	104
4.2.6	Betrokkenheid .....	104
4.2.7	Bruikbaarheid.....	104
4.3	Algemene conclusie.....	105
4.4	Aanbevelingen .....	106
BIJLAGEN	.....	108
Bijlage I	Lijst van geïnterviewden .....	109
Bijlage II	Globaal overzicht werkverdeling scriptie.....	110
BIJLAGE II	Literatuurlijst.....	111



# 1 VERTREK

## 1.1 Inleiding

Hoewel iedereen in Nederland een beeld heeft van wat de politie is en doet, starten wij in dit hoofdstuk toch met het schetsen van een beeld van deze organisatie (§ 1.2). Met deze situatieschets worden de probleemanalyse (§ 1.3) en de probleemstelling (§ 1.4) in een context geplaatst. Aan de hand van de probleemanalyse en probleemstelling zal duidelijk worden gemaakt wat de relevantie van dit onderzoek is (§ 1.5). Hierna volgen de wijze waarop het onderzoek is aangepakt en de afbakening van dit onderzoek (§ 1.6). Dit hoofdstuk eindigt (§ 1.7) met informatie over de opbouw van deze scriptie.

## 1.2 Situatieschets

Met de inwerkingtreding op 1 april 1994 van de Politiewet 1993 (hierna te noemen: Politiewet) is in Nederland een einde gekomen aan het onderscheid tussen Rijks- en gemeentepolitie. Hiervoor in de plaats is gekomen een eensoortige politie (Politiewet, art. 4) bestaande uit regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Deze laatste organisatie, die verantwoordelijk is voor onder andere de landelijke en specialistische politietaken, wordt in dit hoofdstuk en deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

Hieronder wordt beknopt ingegaan op de ontwikkelingen die zich binnen de Nederlandse politie hebben afgespeeld op het gebied van (prestatie-)sturing en beleid.

### 1.2.1 Sturing binnen de politie

De Nederlandse politie is traditioneel meer decentraal dan centraal georganiseerd, waarbij de politie nadrukkelijk is ingebed in het lokale politiek-bestuurlijke systeem. De reden voor deze lokale inbedding is tweeledig (COT, 1994, pag. 13):

- 1 Belang van lokale afstemming  
Veiligheidsproblemen spelen zich grotendeels op lokaal niveau af. Enerzijds heeft de bevolking hierdoor van oudsher behoefte aan een *“nabije, aanwezige, beschikbare en bereikbare politie die hen ondersteunt en beschermt tegen het dreigende gevaar”*. Anderzijds is de lokale afstemming ook voor de taakuitvoering van de politie zelf cruciaal: alleen op deze wijze slaagt zij er in het hiervoor benodigde vertrouwen voor haar optreden te verkrijgen c.q. te behouden (VNG, 2005 pag. 3).
- 2 De vrees voor een te machtig centraal politieapparaat  
In een democratische rechtstaat gaat het om zowel de bescherming door als tegen de politie. Immers, het optreden van de politie kan vergaande gevolgen hebben op het gebied van bijvoorbeeld burgerlijke vrijheden, rechtsbescherming en privacy (Cachet e.a., 1996, pag. 43). In dit kader speelt de gedachte dat een lokaal politieapparaat beter aanspreekbaar is voor de burger dan een centraal apparaat. Een gemeenteraad, aan wie een burgemeester verantwoording dient af te leggen over het handelen van de politie, is door de burger eerder gevonden dan bijvoorbeeld de Tweede Kamer, die minder snel aandacht zal hebben voor lokale issues.

De vrees voor een te machtig centraal politieapparaat hangt samen met het kenmerk van een democratische rechtstaat: *hierbij is het niet de politie maar “het bevoegd gezag” (het*

*bestuur en het Openbaar Ministerie<sup>1</sup>) dat het politieoptreden bepaalt en daarover in laatste instantie verantwoording aflegt tegenover democratisch gekozen volksvertegenwoordigers (Cachet e.a., 1996, pag. 43), zoals gemeenteraden. Checks and balances<sup>2</sup>, zoals de verdeling van de zeggenschap en het evenwicht tussen gezagsdragers (zie § 1.2.2.2), zijn dus noodzakelijk om mogelijk misbruik van het politieapparaat te voorkomen (Rosenthal, 1982, pag. 33).*

## **1.2.2 Huidig politiebestedel in Nederland**

### **1.2.2.1 Centrale sturing**

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie zijn op rijksniveau verantwoordelijk voor de handhaving van de rechtsorde en de kwaliteit van de politie. Dit betekent dat beide ministers zich aan de Tweede Kamer moeten verantwoorden over de productiviteit, de effectiviteit en de kwaliteit van de politie als geheel (TK 1995–1996, 24 548, nr. 2, pag. 6).

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de politietaken in verband met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De minister van Justitie effectueert deze verantwoordelijkheid grotendeels via het OM. Het College van procureurs-generaal staat aan het hoofd van het OM en is in overleg met de minister van Justitie verantwoordelijk voor de landelijke beleidsvorming. Het College van procureurs-generaal geeft sturing aan de hoofdofficieren van justitie via een planning- en controlcyclus. De minister van BZK is op landelijke niveau verantwoordelijk voor de politietaken op het gebied van de handhaving van de openbare orde en hulpverlening.

Samen met de minister van Justitie draagt de minister van BZK een beleidsmatige verantwoordelijkheid over de politie. Ten aanzien van hun verantwoordelijkheden met betrekking tot het niveau van de politiezorg en de productiviteit, effectiviteit en kwaliteit van de politie als geheel biedt de politiewet de beide ministers verschillende beïnvloedingsmogelijkheden. Echter, in de praktijk komt het hier niet vaak van, gezien de besturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan het politiebestedel (“decentraal, tenzij”). Het “tenzij...” betekent dat bevoegdheden centraal worden gehouden, indien goed management dat vereist.

Wat betreft beheer treedt de minister van BZK op in de rol van “beheerder op afstand”. Hoewel de term “op afstand” doet vermoeden dat de bevoegdheden van de minister minimaal zijn, is de praktijk anders. Zo stelt hij<sup>3</sup> regels op met betrekking tot het beheer en de financiën van de regionale korpsen en voert hij, in overeenstemming met de minister van Justitie, toezicht op het beheer uit. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat, indien een politieregio zich niet aan de regels houdt, de minister kan besluiten tot vermindering van de bijdragen die aan deze politieregio beschikbaar worden gesteld<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Het Openbaar Ministerie (OM) is het onderdeel van de rechterlijke macht dat ervoor moet zorgen dat strafbare feiten worden opgespoord en vervolgd. De taak van het OM ligt wettelijk vast. In de wet op de rechterlijke organisatie staat die taak aldus omschreven: “het Openbaar Ministerie is belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij wet vastgestelde taken.” In tegenstelling tot wat de naam doet vermoeden is het OM geen ministerie. Bron: [www.om.nl](http://www.om.nl).

<sup>2</sup> Het oorspronkelijke begrip Checks and balances verwijst naar het machtsevenwicht dat de grondleggers van het Amerikaanse staatsbestel voor ogen hadden, waarbij de wetgevende, de rechtsprekende en de uitvoerende macht gescheiden zijn. Controlemechanismen (checks) moeten de balans tussen de belangen van de machten (balances) waarborgen (Algemene Rekenkamer, 2002, pag. 1).

<sup>3</sup> Omwille de leesbaarheid wordt hier en verder in dit onderzoek “hij” geschreven. Uiteraard kan hier ook “zij” worden gelezen.

<sup>4</sup> De 25 korpsen worden in hoofdzaak gefinancierd door middel van een algemene bijdrage van het Rijk. Daarnaast ontvangen de regio's nog enkele bijzondere bijdragen waarvan de besteding is verbonden aan specifieke voorwaarden zoals bij verkeershandhaving. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 791, nrs. 1–2.

### 1.2.2.2 Decentrale sturing

Ook binnen de huidige politiewet bestaat er een gezagsdualisme:

- artikel 12 Politiewet 1993: Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester);
- Artikel 13 Politiewet 1993: Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie).

De politie voert haar taken dus uit onder gezag<sup>5</sup> van zowel het lokale bestuur als Justitie. Dit vergt afstemming, dat overigens het gezag van beide dragers onverlet laat. Deze afstemming vindt plaats in een driehoeksoverleg. De gezagsdriehoek bestaat uit de burgemeester, de (gebieds-)officier van justitie en een vertegenwoordiger van de politie van het ambtsgebied (in de praktijk een districtschef).

Het beheer over een regionaal korps berust bij de korpsbeheerder, de burgemeester van de grootste gemeente binnen een regio. De korpschef voert als hoofd van het regiokorps de dagelijkse leiding en staat de korpsbeheerder bij. De korpschef heeft echter geen zelfstandige positie, maar een positie die is afgeleid van de korpsbeheerder: de korpsbeheerder kan zijn beheersbevoegdheden<sup>6</sup> delegeren aan de korpschef<sup>7</sup>.

Gezag is nauw verbonden aan beheer. Immers, gezag kan alleen worden uitgeoefend als de gezagsdrager ook daadwerkelijk de beschikking heeft over de benodigde mensen en middelen om hier uitvoering aan te geven. Uitgangspunt is derhalve dat "beheer gezag volgt". Met dit uitgangspunt wordt bedoeld dat, waar het de regionale politiekorpsen betreft, de korpsbeheerders het beheer moeten afstemmen op de wensen van de gezagsdraggers in de regio (het regionale college) en de wensen van de betrokken ministers (Werkgroep Modellen voor beheer van de politie, 2004-2005, pag. 13). Naast een gezagsdriehoek kent de politie ook een beheersdriehoek. Hierin overleggen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef van de regio

Het regionaal college dat hierboven is genoemd, vormt het bestuur van het regionale politiekorps. In dit bestuur nemen plaats alle burgemeesters uit de regio (immers, elke burgemeester is gezagsdrager) en de hoofdofficier van justitie. Het regionaal college wordt voorgezeten door de korpsbeheerder. Het regionaal college heeft echter geen bevoegdheden die van de gemeenteraden (of andere organen) zijn afgeleid<sup>8</sup>. Als bestuur van een in de politieregio liggende gemeente heeft een gemeenteraad derhalve beperkte invloed.

Het regionaal college heeft geen medegezag, enkel bevoegdheden op het gebied van beheer (Michiels e.a., 1997, pag. 131). Eén deel van deze bevoegdheden heeft betrekking op het vaststellen van de voorwaarden waaronder beheerd moet worden. In dit kader stelt het regionaal college jaarlijks de organisatie (samenstelling en opbouw van het korps), de formatie, de begroting<sup>9</sup>, de jaarrekening en het beleidsplan<sup>10</sup> vast.<sup>11</sup> Hierdoor kunnen

<sup>5</sup> Gezag heeft betrekking op de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie.

<sup>6</sup> Hierbij kan worden gedacht aan bevoegdheden op het gebied van personeel, opbouw en samenstelling van het korps en het doen van uitgaven overeenkomstig de vastgestelde begroting.

<sup>7</sup> Op zijn beurt kan de korpschef zijn bevoegdheden delegeren aan lokale politiechefs uit het regiokorps.

<sup>8</sup> Tijdens de totstandkoming van de Politiewet 1993 was de verwachting dat de regionale politiekorpsen zouden worden ondergebracht bij een nog te creëren vorm van regionaal bestuur. Die bestuurslaag is echter niet van de grond gekomen en zal, naar het zich nu laat aanzien (juli 2008), voor de politie ook geen gestalte gaan krijgen in de toekomstige wet op de veiligheidsregio's..

<sup>9</sup> "Het belang van de begroting strekt echter verder dan de financiën alleen; begrotingsposten zijn in belangrijke mate bepalend voor de (wijze van) uitvoering van de politietaken. Voor de burgemeesters van individuele gemeenten is het bijvoorbeeld van

burgemeesters, ook die geen korpsbeheerder zijn, echter snel in een rolconflict verzeild raken: zij moeten namelijk afwegingen maken tussen lokale en regionale belangen (COT, 1994, pag. 215). Hierbij zullen zij het regionale politiebelaag boven het meer beperkte plaatselijke belang moeten stellen.

Het andere deel van de bevoegdheden die de Politiewet het regionale college toedicht is de uitoefening van toezicht op het beheer. Dit toezicht is mogelijk door de verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder aan het regionale college over het door hem gevoerde beheer. In beginsel is de verantwoordingsplicht totaal, maar de uitwerking ervan verschilt per regio en is afhankelijk van de gedetailleerdheid van beleidsstukken (naarmate deze stukken gedetailleerder zijn, neemt de mate van verantwoording toe).

### 1.2.2.3 Naar een landelijke politieorganisatie?

Ten opzichte van de situatie van voor de reorganisatie van 1994 heeft de politieorganisatie een grote verbeteringsslag gemaakt op het gebied van effectiviteit, efficiency, kwaliteit, flexibiliteit, slagkracht en innovatie. Deze verbetering is mede tot stand gebracht door de hiervoor beschreven vermindering van het aantal en soort politiekorpsen (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005, pag. 5). Echter, reeds vanaf de vorming staat het huidige politiebelaag ter discussie. De discussie richt zich op een aantal kernpunten:

- De politieregio's kennen geen passende democratisch gecontroleerde bestuurslaag; De democratische inbedding vormt hierdoor een knelpunt, omdat zich een 'democratisch gat' voordoet (SMVP, 2005, pag 19);
- Het sturingsconcept heeft zich "niet geheel ontwikkeld heeft in de bedoelde richting" (zie onderstaand kader);

*"Nationale en regionale prioriteiten hebben de neiging lokale prioriteiten te verdringen. De beschikbare capaciteit is hierdoor al vastgelegd, zodat er voor het lokaal gezag weinig daadwerkelijk gezag meer valt uit te oefenen. Ook het sturingsconcept heeft zich niet geheel ontwikkeld in de bedoelde richting. 'Decentraal, tenzij' is goed tot zijn recht gekomen in het 'decentraal' van de autonome regio's, maar het 'tenzij' heeft onvoldoende vorm gekregen. Hierdoor is spanning ontstaan in de relatie tussen het centrale en het decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het 'tenzij' afzonderlijk of gezamenlijk in te richten. (...). Tevens zou kunnen worden gesteld dat centraal en decentraal niveau elkaar gevangen houden in een rituele dans van wederzijdse verwijten en stekeligheden. Het centraal niveau beklagt<sup>12</sup> zich over de moeite om nationale prioriteiten uitgevoerd te krijgen; de regio's beklagen zich over toenemende bemoeizucht en over de sluipende centralisatietendens, het lokale niveau vindt dat er te weinig beleidsvrije ruimte is."*

Uit: Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005, pag. 5

- De eisen aan de politie nemen steeds meer toe en worden ook steeds zwaarder. Een voorbeeld hiervan is de toegenomen aandacht voor terrorisme, hetgeen steeds meer vraagt van de politie. De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie heeft geconstateerd dat het huidige politiebelaag onvoldoende geëquipeerd is om op dergelijke

*belang te weten hoeveel geld er beschikbaar is voor extra politie-inzet bij bijzondere evenementen".* Bron: Michiels e.a. (1997, pag. 131).

<sup>10</sup> In het beleidsplan wordt aangegeven welke bevoegdheden met betrekking tot het beheer van een territoriaal onderdeel door de korpsbeheerder worden overgedragen aan de burgemeester.

<sup>11</sup> Zie onder andere Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999, pag. 11).

<sup>12</sup> In algemene en meer fundamentele zin stamt het verlangen naar centralisatie al uit 1993, toen de huidige Politiewet werd ingevoerd: critici waren al van meet af aan van mening dat de ministers van BZK en Justitie onvoldoende grip op de politie zouden hebben (Cachet e.a., 2005, pag. 94).

ontwikkelingen te anticiperen. Om hier verandering in aan te brengen is het noodzakelijk dat de verhouding tussen centraal en decentraal beter in balans komt en dat er binnen de politie één concern ontstaat (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005, pag 6). Dit laatste moet onder andere de doelmatigheid en de uitwisseling van informatie tussen korpsen verbeteren.

Gezien deze kritiekpunten is door het Kabinet in 2004 de onafhankelijke Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, waarnaar reeds is gerefereerd, geïnstalleerd (ook wel aangeduid als de Commissie Leemhuis). Doel van de evaluatie was om ten aanzien van de politie *“de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de organisatie en de sturing van beheer en taakuitvoering en sterke punten en knelpunten op dit terrein in het huidige bestel te inventariseren”* (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005, pag 14).

De ondertitel van de evaluatie van deze stuurgroep luidt *“Lokaal verankerd, nationaal versterkt”*. Deze ondertitel raakt de kern van de conclusies die deze stuurgroep trekt. Kort samengevat wordt geconcludeerd dat het gezag lokaal moet worden versterkt en het beheer op nationaal niveau moet worden geregeld. Naar aanleiding van de conclusies in deze evaluatie heeft het Kabinet in 2005 het kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie uitgebracht, op basis waarvan een nieuw wetsvoorstel<sup>13</sup> (Politiewet) is ingediend bij de Tweede Kamer.

Het huidige kabinet heeft in haar regeerakkoord<sup>14</sup> vastgelegd dat de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een landelijke politieorganisatie wordt opgeschort tot eind 2008. Dan zal worden bekeken of met samenwerking voldoende voortgang en resultaat is behaald.

### **1.2.3 Beleid binnen de politie**

Veiligheid is een probleem dat kan rekenen op grote betrokkenheid van de bevolking, media en politiek zelf. Deze betrokkenheid is vooral sinds eind jaren zeventig/ begin jaren tachtig sterk gegroeid als gevolg van de stijgende criminaliteit en de (hierdoor) steeds groter wordende maatschappelijke vraag naar veiligheid (Van Sluis, 2002, pag. 19). Deze stijgende criminaliteit, maar ook het idee dat de overheid alles kon (Ringeling, 2004, pag. 48-49), zorgt voor een overvraging van het politiewerk.

Deze constatering (in de zin dat er een onevenredige verhouding is ontstaan tussen de werklast van de gemeentelijke politiekorpsen enerzijds en de door het departement vastgestelde sterkte van de korpsen anderzijds) vormt voor de minister van Binnenlandse Zaken de reden om in 1977 de Projectgroep Organisatiestructuren in te stellen, die als taak meekrijgt het doen van onderzoek naar een doelmatigere verdeling van beschikbare middelen. Deze projectgroep stelt echter dat eerst duidelijkheid moet worden verschaft over de inhoud en functie van de politie alvorens uitspraken kunnen worden gedaan over doelmatigheid (Adviescommissie beleidsplanning politie, 1987, pag. 7). Dit standpunt kan als baanbrekend worden gezien voor het beleidsmatig denken over de politie, iets dat tot dan toe ontbreekt: de overvraging wordt namelijk in belangrijke mate veroorzaakt doordat de politie destijds reactief is ingesteld en met weinig richtingsgevoel wordt geleid (Punch, 2006, pag. 32). In 1980 vervolgt de Projectgroep Organisatiestructuren de ingeslagen weg door

<sup>13</sup> Dit voorstel gaat uit van de komst van één landelijke politieorganisatie die bestaat uit 25 regionale korpsen en een landelijk politiekorps. Aan de top van deze organisatie zou vervolgens een directieraad moeten staan die verantwoordelijk is voor de leiding en het beheer van de politieorganisatie. De directieraad opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid en krijgt bevoegdheden ten aanzien van het beheer, dat in het huidige bestel decentraal is neergelegd bij de korpsbeheerder. Het (duale) gezag over de politie wordt in het wetsvoorstel niet gewijzigd.

<sup>14</sup> [http://www.regering.nl/Het\\_kabinet/Regeerakkoord#internelink8](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink8)

een voorstel om, per gemeente met gemeentepolitie<sup>15</sup>, een beleidsplan voor politie vast te stellen.

Bovenstaande geeft weer de behoefte om niet alleen intern (planning van werk) maar ook extern het gevoerde en/ of het toekomstige beleid zichtbaar, en daardoor ook beter bespreekbaar en beheersbaar te maken (Adviescommissie beleidsplanning politie, 1987, pag. 18-19).

### *Omslag in denken*

Een onderscheid is te maken tussen traditionele en moderne planningsmodellen. Tot de traditionele planningsmodellen behoren modellen die voortvloeien uit het theoretische model van “rationeel-centraal besturen”. Uitgangspunt hierbij is dat op voorhand nauwgezet vaststaat:

- wat men wil bereiken;
- wat de gewenste, toekomstige situatie is;
- volgens welke wegen en met welke middelen deze situatie kan worden bereikt.

Dergelijke vormen zijn dus sterk top-down gericht en kennen een groot geloof in maakbaarheid. Men spreekt daarom ook wel van blauwdrukplanningen (Adviescommissie beleidsplanning politie, 1987, bijlage 1, pag. 9).

Vooraf onder invloed van destijds de Commissie voor de Ontwikkeling van Beleidsanalyse (COBA) van het Ministerie van Financiën hebben politiebeleidsplannen, net als andere beleidsplannen van de overheid, traditionele modellen als uitgangspunt. In de jaren tachtig is dit uitgangspunt echter geleidelijk aan losgelaten. Specifiek voor de politie ligt hieraan ten grondslag dat de (wettelijke) taken van de politie zich lenen voor verschillende invulling (Adviescommissie beleidsplanning politie, 1987, bijlage 1, pag. 19). Daarnaast verhouden rationele-omvattende modellen zich niet tot belangrijke kenmerken van de politieorganisatie (zoals de discretionaire bevoegdheden van de individuele politieambtenaar) en biedt het te weinig ruimte voor flexibiliteit, terwijl veiligheidsproblemen juist een dynamisch karakter hebben (Van Sluis, 2002, pag. 30-31).

Voorts speelt mee dat veiligheid niet langer meer uitsluitend het terrein van de politie is. Steeds meer actoren (met elk hun eigen belangen, bevoegdheden en expertise) raken hierbij betrokken, waardoor ook steeds meer problemen elkaar overlappen. Hierdoor lenen niet alleen de politietaken zich voor verschillende invulling, maar wordt het ook steeds moeilijker te voldoen aan de uitgangspunten van rationeel-centraal besturen. Kortom, probleemdefinities worden vatbaar voor meerdere interpretaties vanuit een veelheid van gezichtspunten: enkelvoudige en definitieve oplossingen bestaan niet meer.

In de jaren tachtig heeft zich hiermee geleidelijk aan een verschuiving voorgedaan van rationale, ontwerpgerichte vormen van planning naar procesgerichte, sociaalinteractieve benaderingen, waarin planning wordt gezien als een strategisch, doelzoekend en daarom interactief proces (Van Sluis, 2002, pag. 29). Ook binnen de politie heeft hiermee een omslag plaatsgevonden naar het in het theoretisch kader beschreven model van het “stap-voor-stap- besturen” (oftewel het incrementele beleidsmodel). Planning binnen de politie is daarmee een proces geworden waarin kennis wordt gegenereerd en wensen worden gevormd. Dit leidt tot beleid, strategieën en plannen. Beleid is derhalve de output van een proces, en niet de input (zoals wel het geval was in de traditionele planningsmodellen).

---

<sup>15</sup> Met de invoering van de politiewet 1993 is het onderscheid tussen rijkspolitie en gemeentepolitie verdwenen.

### 1.2.4 Prestatiesturing binnen de politie

De verschuiving van rationele, ontwerpgerichte vormen van planning naar procesgerichte, sociaalinteractieve benaderingen is van belangrijke invloed geweest op de organisatie binnen de politie. Gelijklopend met deze verschuiving zijn namelijk ook organisatieveranderingen binnen de politie doorgevoerd (Horn, 1989). Deze veranderingen hebben tot doel de organisatie “af te platten”, iets dat past in het loslaten van de rationele, ontwerpgerichte vormen van planning welke gekenmerkt wordt door een top-down benadering.

Gepleit wordt voor een geografisch sterk gedecentraliseerde politiezorg, georganiseerd in kleine eenheden die met een hoge mate van zelfstandigheid de volledige politiezorg voor hun rekening nemen (Cachet e.a., 1998, pag. 46-49), oftewel “post-bureaucratische beleidsuitvoering” door politieagenten (Politie in Verandering, 1977). Door de uitvoering van politietaken te richten op substantiële rechtvaardigheid, af te stemmen op concrete situaties en op het maatschappelijke klimaat in het werkgebied van wijkteams (Van der Torre, 1999, pag. 23) moet de politie maatschappelijk beter worden geïntegreerd. Voorts moet dit enerzijds teweegbrengen dat de politie dienstbaarder naar de samenleving wordt. Anderzijds kan de politie zo ook meer leren over wat er in de samenleving speelt. Het vormt de basis van het “community policing-concept” dat later bekend wordt onder de naam gebiedsgebonden politiewerk (Beumer, 1997).

De beleidsvrijheid die hiermee ontstaat, wordt verder gestimuleerd door de regionalisering van de politie in 1993, waardoor gemeentepolitie en rijkspolitie (maar ook werkeenheden) in elkaar worden geschoven. Door deze schaalvergroting nemen de mogelijkheden tot direct toezicht drastisch af. Dit komt doordat de span of control simpelweg te groot wordt, maar ook omdat bestaande organisatorische (lees: culturele) verhoudingen worden doorbroken: *“de traditionele, vaak persoonsgebonden<sup>16</sup> wijze van leidinggeven vervalt doordat functies worden opgeheven en personen elders terecht komen. In veel gevallen verdwijnt daarmee de strakke leiding waaraan men gewend is geweest”* (Terpstra, 2002, 99-100).

Bovenstaande ontwikkelingen hebben een grote mate van vrijblijvendheid tot gevolg (de bedrijfsvoering van de politie heeft een “laissez-faire karakter” gekregen). Vrij snel na de regionalisering van de politie ontstaat hierdoor de behoefte om meer grip te krijgen op de te realiseren prestaties. Bovendien eist de toenemende externe (politiek en bestuurlijke) druk op de prestaties van de politie een doelmatiger en doeltreffender bedrijfsvoering (Hoogenboom, 2006, pag. 17-18).

Na de verkiezingen van 2002 ziet het toenmalige kabinet (Balkenende I) het als een centrale beleidsopdracht om werk te maken van de roep om veiligheid vanuit de samenleving. In het programma “Naar een veiliger samenleving” is deze centrale beleidsopdracht gevat in concrete doelstellingen voor 2006.

“Naar een veiliger samenleving” beschrijft niet alleen doelstellingen, ook beschrijft het programma hoe deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Onderdeel hiervan is het “bedrijf van de rechtshandhaving” beter te laten functioneren (Naar een veiliger samenleving pag 21). Instrument hierbij is het afsluiten van prestatieafspraken (op outputniveau) tussen de ministeries van BZK en Justitie en de regionale politiekorpsen. Dit heeft in 2003 gestalte gekregen in de vorm van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 (hierna Landelijk Kader). Deze prestatieafspraken voor de politie op landelijk niveau vormen de basis voor de regionale prestatieconvenanten tussen de beide ministers en de korpsbeheerders<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> De sturing binnen de politie voor 1993 is vaak persoonsgebonden. Een surplus in leeftijd, dienstjaren en ervaring vormt de grond van het gezag. Het persoonlijk overwicht geeft vaak de doorslag. Na 1993 verandert dit geleidelijk aan.

<sup>17</sup> Na verkregen instemming van het bevoegd gezag: de betreffende hoofdofficier van Justitie en het betreffende regionale college.

Tijdens het opstellen van het veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” werkt de politie in Nederland conform het Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002 (BNP). In dit plan ligt de landelijke beleids- en beheerscyclus verankerd. Uit onderzoek van bijvoorbeeld In 't Veld (2001) komt echter naar voren deze cyclus niet goed functioneert omdat korpsen verschillend maar vooral ritueel omgaan met de cyclus. Inhoudelijke dialogen komen niet op gang en het ontbreekt aan eenduidigheid in de sturingsinformatie vanuit de korpsen.

In vergelijking met het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP, outcome-gericht), waarin voorheen de landelijke beleids- en beheerscyclus lag verankerd, heeft het Landelijk Kader veel aandacht voor de output van de politie. De gedachte hierachter is dat door directe prestaties (output) centraal te stellen sturingsproblemen, zoals de gebrekkige aansluiting tussen de primaire werkprocessen van de politie en het maatschappelijk effect in termen van veiligheid (outcome), kunnen worden “opgelost”. Deze omslag betekent echter niet dat outcome niet meer belangrijk is (Jochoms e.a., 2006, pag. 21).

Het Landelijk Kader als vorm van prestatiesturing sluit aan bij de dan heersende gedachte van meetbaarheid van en aanspreekbaarheid op prestaties van de overheid<sup>18</sup> (Capgemini, pag 8-9). Immers, het streven van het Landelijk Kader is de hoofddoelstellingen uit het programma “Naar een veiliger samenleving” te vertalen naar eenduidige, meetbare afspraken.

Het kabinet onderkent in het programma “Naar een veiliger samenleving” dat een succesvolle uitvoering hiervan staat of valt met “*de bereidheid van alle betrokkenen om een optimale inzet vanuit de eigen verantwoordelijkheden te leveren*”. Met het kabinet spreken de ministers van BZK en Justitie af dat zij in toenemende mate gebruik zullen maken van bestaande en nieuwe mogelijkheden om in stimulerende en corrigerende zin op te treden, bijvoorbeeld door (Naar een veiliger samenleving, 2002, pag. 82):

- benchmarking;
- het stimuleren van het breder implementeren van “best practices”;
- het periodiek publiekelijk bekend maken en vergelijken van resultaten van de verschillende politieregio's;
- het gericht inzetten van (bestaande) aanwijzingsbevoegdheden door de minister van BZK richting korpsbeheerders, waar dat onverhoopt nodig is;
- het verbinden van voorwaarden aan de financiële bijdrage die de politiekorpsen van het Rijk ontvangen.

---

<sup>18</sup> Zie paragraaf 2.3.4 en verder.



### 1.3 Probleemanalyse

Het politiebestedel in Nederland is gebaseerd op het uitgangspunt “decentraal tenzij”. De regio’s hebben een grote mate van beleidsvrijheid bij de uitvoering van hun wettelijke taak en zijn primair verantwoordelijk voor de formulering van de prioriteiten in de taakuitvoering.

In 1997 constateren de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie dat de praktijk onvoldoende waarborging biedt voor doorwerking van de landelijke prioriteiten op regionaal niveau (TK, 1996/97, 25 195, nr.1). Dit knelpunt is in 2000 meegenomen in de wijziging van de Politiewet 1993. In deze wetwijziging wordt vastgelegd dat de ministers van BZK en van Justitie om de vier jaar een beleidsplan vaststellen waarin landelijke beleidsthema’s worden aangegeven. Tevens wordt in deze wijziging vastgelegd dat de minister van BZK, zo nodig in overeenstemming met de minister van Justitie, aanwijzingen kan geven aan de korpsbeheerder als in een politieregio geen of onvoldoende aandacht aan de uitvoering van landelijke beleidsthema’s wordt gegeven.

Met het Beleidsplan Nederlandse Politie (BNP) 1999-2002 is een eerste poging gedaan te komen tot een nationale laag op de tot dan toe regionale beleids- en beheerscyclus. In dit beleidsplan worden enkele beleidsmatige thema's geformuleerd, die jaarlijks worden geactualiseerd en geëvalueerd door middel van de Landelijke Politiebrief<sup>19</sup>.

In 2001 wordt de nationale beleids- en beheerscyclus onderworpen aan enkele evaluaties. Eén van deze evaluaties is die van In 't Veld (2001), die constateert dat de beleids- en beheerscyclus een beleidsarme indruk maakt. Vanuit het perspectief van het Rijk betekent dit vooral een beperkte invloed op de te maken inhoudelijke keuzes in het politiewerk. Dit beeld wordt bevestigd door de Algemene Rekenkamer (TK 2002–2003, 28 791, nrs. 1–2, pag. 30):

*“De sturende werking van het landelijk beleid is beperkt. De regio’s nemen de landelijke beleidsthema’s op omdat de eigen aandachtspunten er in kunnen worden gepast. Met uitzondering van de geoormerkte gelden (voor verkeer en tot voor kort milieu) was het landelijk beleid eerder volgend dan sturend op het regionaal beleid.”*

Om meer invloed te krijgen op deze inhoudelijke keuzes, worden in het Landelijk Kader concrete prestatieafspraken gemaakt<sup>20</sup>, overwegend met het karakter van outputafspraken. Deze afspraken worden gemaakt tussen de ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders. Vervolgens worden zij op regionaal niveau “op maat gemaakt” en eventueel aangevuld met regionale en lokale prioriteiten (Capgemini, 2007, pag. 12-13).

Nu de looptijd van het Landelijk Kader is verstreken wordt de vraag actueel of er sprake is geweest van doorwerking van het Landelijk Kader. Deze vraag is echter lastig te beantwoorden. Dit hangt samen met de bijzondere situatie die zich binnen de Nederlandse politie voordoet ten aanzien van sturing, oftewel het probleem van de “many hands”: de politieorganisatie lijkt door “Jan en alleman” te worden gestuurd (Van Sluis e.a., 2006, pag. 18). De politie kan als gevolg hiervan niet worden gezien vanuit een klassieke benadering waarin een organisatie wordt neergezet als een soort machine, het idee van “perfect administration” (Bekkers, 2002). Het aangrijpingspunt voor sturing zou zijn het beheersen van de interne (bedrijfs) processen, waarbij het adagium 'meer weten is beter sturen' geldt. Echter, ook dit

<sup>19</sup> Deze brief gaat in op de door de korpsen bereikte resultaten t.a.v. de landelijke beleidsthema's, de (op basis van indicatoren) gekwantificeerde of kwalitatieve (geactualiseerde) landelijke beleidsthema's en de beheersmatige randvoorwaarden. Tevens worden hierin de indicatoren vastgesteld op basis waarvan de beleidsthema's gekwantificeerd zijn.

<sup>20</sup> De noodzaak hiervan blijkt in 2003 nog eens uit een rapport van de Algemene Rekenkamer, waarin wordt gesteld dat de tot dan toe gehanteerde vorm van verantwoording geen goed inzicht verschaft van de resultaten die politiekorpsen bereiken op gebied van de landelijke beleidsthema's (TK vergaderjaar 2002–2003, 28 791, nrs. 1–2).

aangrijpingspunt lijkt niet goed hanteerbaar omdat de politie, zoals de gehele overheid, opereert in netwerksituaties waarbij zij voor de realisatie van doelstellingen wederzijds afhankelijk is van andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven en burgers. Daarbij geldt dat de interne organisatie van de politie ook wel wordt bestempeld als een “loosely coupled system” (Hasenfeld, 1983), waarbij zich specifieke problemen voordoen in de relatie tussen leidinggevenden en uitvoerenden. Een voorbeeld hiervan is de discrepantie die bestaat tussen de formele hiërarchische gezagsrelaties ten opzichte van de beleidsvrijheid die uitvoerenden hebben (Smith, 1965). Ergo, sturen op prestaties en effecten mag mooi in de oren klinken, het betekent niet automatisch dat de invoering ervan direct leidt tot doorwerking van beleidsdoelstellingen zoals het programma “Naar een veiliger samenleving” beoogt.

## 1.4 Probleemstelling

### 1.4.1 Doel

Het doel van dit onderzoek is als volgt:

*“Het vervaardigen van een analysemodel voor de doorwerking van beleid en het middels dit model analyseren van de doorwerking van beleid uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006.”*

### 1.4.2 Vraagstelling

Uit het doel van dit onderzoek is de volgende centrale vraagstelling af te leiden:

*“Wat zijn de kritieke succesfactoren voor de doorwerking van beleid en wat is de rol van deze factoren geweest in de doorwerking van het beleid uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006?”*

Deze centrale vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat is beleid, hoe komt dit tot stand en welke functie vervult beleid?  
*Het nationale beleid (zoals verwoord in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006) en het regionale beleid (zoals verwoord in de prestatieconvenanten) nemen een centrale positie in binnen dit document. Alvorens in te gaan op de doorwerking van beleid is het daarom relevant in te gaan op vragen wat beleid is, hoe het tot stand komt en welke rol beleid vervult.*
2. Wat is (prestatie-)sturing en op welke wijze wordt dit binnen de Nederlandse politie gehanteerd.  
*Beleid kan op verschillende manieren worden gevoerd. De manier waarvoor ten aanzien van het politiebeleid in de periode 2003-2006 is gekozen, is sturing en meer in het bijzonder prestatiesturing (zie ook de probleemanalyse). Deze deelvraag beoogt inzicht te geven in sturing in het algemeen en prestatiesturing in het bijzonder.*
3. Wat is doorwerking en welke kritieke succesfactoren zijn hierop van invloed?  
*Alvorens in te gaan op de kritieke succesfactoren van doorwerking, wordt in deze vraag eerst ingegaan op de vraag wat doorwerking betekent. Aan de hand van dit inzicht kan vervolgens worden doorgepakt door de vraag te stellen wat nu bepaalt of beleid wel of niet doorwerkt. Deze vraag levert dus als slotsom van alle vorige vragen de lijst met kritieke succesfactoren op, oftewel het analysemodel. Het zijn factoren waarvan wij, op basis van de theorie, aannemen dat zij bijdragen aan een succesvolle doorwerking van beleid.*

4. Hoe is de doorwerking van beleid uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 verlopen?  
*Met behulp van het analysemodel wordt de empirie, zoals weergegeven in documenten en opgetekend uit interviews, geanalyseerd. Deze analyse is verdeeld in twee lagen:*
- a. *Doorwerking naar de politieregio toe (met andere woorden, doorwerking van het Landelijk Kader naar de regio);*
  - b. *Doorwerking binnen de politieorganisatie zelf (met andere woorden, doorwerking van de regionale prestatieconvenanten binnen de verschillende hiërarchische lagen van de politie.*
- Hiermee wordt aangesloten bij de centrale vraagstelling, die wijst op de doorwerking van beleid naar de verschillende lagen binnen de politieorganisatie (zie ook § 1.6.1.2 voor de verschillende lagen binnen de politie).*
5. Welke conclusies en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd ten aanzien van doorwerking van beleid uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006?

## 1.5 Relevantie

In het Veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” is onderkend dat “*elk veiligheidsbeleid vooral op lokaal niveau concreet gestalte moet krijgen. Het is niet de landelijke overheid, het zijn in eerste instanties de betrokken veiligheidspartners op het lokale niveau die het moeten doen*” (Naar een veiliger samenleving, 2002, pag. 11). Het kabinet heeft voor het bereiken van de landelijke beleidsdoelstellingen dan ook een beroep gedaan op de lokale veiligheidspartners om hun verantwoordelijkheid hierin te nemen. Ten aanzien van de politie als belangrijke, lokale partner heeft het Rijk de hoofddoelstellingen uit het Veiligheidsprogramma vertaald naar eenduidige, meetbare afspraken. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Landelijk Kader en gelden voor de politie als geheel. Ter aanvulling hierop is per politieregio een prestatieconvenant afgesproken, waarin de landelijke targets zijn omgerekend naar korps specifieke targets.

De afhankelijkheid van het lokale niveau is niet alleen voorbehouden aan het beleidsveld van de politie. Een vergelijkbare situatie doet zich voor ten aanzien van de veiligheidsregio's<sup>21</sup>. In navolging van eerder de politieregio's, zijn (en worden) ook met de veiligheidsregio's convenanten<sup>22</sup> afgesloten die het sturingsbereik van het Rijk moeten vergroten, en de kwaliteit van de regio moeten vergroten.

Veiligheid is een van de belangrijkste maatschappelijke onderwerpen van de laatste jaren, dit zal naar onze mening de komende jaren niet veranderen. Het is daarom van groot belang dat beleidsplannen op dit vlak ook doorwerken. Hierbij maakt het niet uit of het gaat om het veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving”, het Landelijk Kader of zoals met betrekking tot de veiligheidsregio's het Beleidsplan Crisisbeheersing.

Relevant is daarom te onderzoeken welke kritieke succesfactoren kunnen worden onderkend in het doorwerkingsproces van beleid. Met dit inzicht kan de kans op doorwerking van nieuw te voeren beleid worden vergroot. Niet alleen heeft de samenleving hier baat mee (ervan uitgaande dat het beleid ook daadwerkelijk een probleem beoogt op te lossen, zie § 2.2.4), ook is dit inzicht van wetenschappelijke relevantie. De literatuur die beschikbaar is over de doorwerking van beleid, steekt namelijk schril af bij de enorme hoeveelheid literatuur die beschikbaar is over beleidstheorieën (met inbegrip van beleidsimplementatie –en uitvoering)

<sup>21</sup> Het gaat hier om de veiligheidsregio's in oprichting, de Wet veiligheidsregio is nog niet van kracht (augustus 2008).

<sup>22</sup> In augustus 2008 zijn met 15 van de 25 veiligheidsregio's (in oprichting) in Nederland convenanten afgesloten. Zie voor meer informatie <http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's>. De verwachting is dat meerdere regio's zullen volgen.

## 1.6 Methode van onderzoek en afbakening

In deze paragraaf wordt de methode van onderzoek, oftewel de onderzoeksstrategie, nader toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de afbakening van dit onderzoek.

### 1.6.1 Onderzoeksstrategie

De voor dit onderzoek benodigde kennis en inzichten kunnen op verschillende manieren worden verkregen. In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van twee verschillende onderzoeksstrategieën: een documentstudie en veldonderzoek (interviews). Deze combinatie wordt ook wel methodologische triangulatie genoemd (Patton, 1990). De redenering hierachter is dat de krachten van de gehanteerde onderzoeksstrategieën gecombineerd worden en tegelijkertijd door dit combineren de zwaktes van de afzonderlijke onderzoeksstrategieën worden opgevangen.

#### 1.6.1.1 Documentstudie

Om een goed beeld van het onderzoeksobject te krijgen zijn verschillende relevante documenten bestudeerd. De documenten zijn in te delen in twee categorieën:

1. Wetenschappelijk onderzoek over de Nederlandse politie; meer concreet gaat het hier over onderzoeken die reeds door verschillende wetenschappers zijn uitgevoerd en als thema (prestatie)sturing binnen de politie hebben. Bij het selecteren van deze onderzoeken is rekening gehouden met de overdraagbaarheid (Baarda, 2005, pag. 199) van deze onderzoeken.
2. Officiële overheidsinformatie; meer concreet gaat het hier om beleidsdocumenten, (voortgangs)rapportages, jaarverslagen, programmaplannen, prestatieconvenanten etc.

Het empirisch kader is hierdoor dus deels gebaseerd op informatie uit reeds bestaande documenten. De informatie hieruit is echter vanuit een ander perspectief gebruikt dan waarmee het oorspronkelijk is geproduceerd (Verschuren en Doorewaard, 1998).

De gebruikte informatie komt enerzijds uit wetenschappelijk verantwoorde onderzoeken en zijn vergaard door vooraanstaande onderzoekers binnen het aandachtsgebied van dit onderzoek. Hiermee is de validiteit en betrouwbaarheid van de informatie voldoende gewaarborgd. Anderzijds komt de informatie uit documenten waarvoor politieke verantwoordelijkheid wordt gedragen. Een voorbeeld hiervan zijn de voortgangsrapportages, waarmee de betrokken ministers verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer "*op een wijze die recht doet aan de controlerende verantwoordelijkheid*" (TK 2002 – 2003, 28684, nr. 8). Ook ten aanzien hiervan mogen wij veronderstellen dat de informatie een goede weergave vormt van datgene wat zich feitelijk in de praktijk afspeelt.

### 1.6.1.2 Veldonderzoek: interviews

Ter aanvulling op en ter ondersteuning van de documentanalyse is ook veldonderzoek verricht. Het veldonderzoek in dit onderzoek behelst het afnemen van een beperkt<sup>23</sup> aantal interviews met betrokkenen uit verschillende geledingen.

In het empirisch kader wordt doorwerking uiteengezet in onderstaande twee lagen. Deze tweedeling heeft ten grondslag gelegen aan de selectie van een groot deel van de respondenten. Echter, in alle gesprekken zijn beide lagen als gespreksonderwerp aan de orde geweest.

1. Doorwerking naar de politieregio;
  - a. *Functionaris van de programmadirectie "Naar een veiliger samenleving" (combinatie van de Ministeries van BZK en Justitie: het Rijk).*
2. Doorwerking binnen de politieregio<sup>24</sup>.
  - a. *Functionarissen binnen de politieregio op strategisch niveau (korpsleiding)*
  - b. *Functionarissen binnen de politieregio op tactisch niveau (districtsleiding)*
  - c. *Functionarissen binnen de politieregio op operationeel niveau (teamleiding en overige<sup>25</sup> medewerkers op operationeel niveau).*

Zoals eerder in deze inleiding aangegeven, wordt het gezag over de politie gevormd door de burgemeester en het OM. Beide zijn in de interviews ten behoeve van dit onderzoek meegenomen. Wij zijn er in geslaagd één burgemeester<sup>26</sup> te interviewen en één vertegenwoordiger van het OM. Helaas heeft het interview met laatstgenoemde alleen een beeld opgeleverd van de huidige periode, betrokkene was niet bij het OM werkzaam gedurende de periode 2003-2006. Dit interview wordt daarom ook niet gehanteerd in de empirische onderbouwing.

De burgemeester en de vertegenwoordigers van de korpsdirectie zijn bevraagd op het gebied van zowel de doorwerking náár de politie als de doorwerking binnen de politie. Immers, de burgemeester stemt zowel lokaal (in het district) als regionaal (in het college) af met de politie. Voor de leden van de korpsdirectie geldt een soortgelijke redenering. De korpsdirectie heeft zowel een rol in de totstandkoming van het regionale convenant, als ook in de implementatie ervan binnen het korps.

In totaal zijn 11 interviews gehouden in de maanden juni/ juli 2008 (zie bijlage I voor een specificatie). De meeste interviews namen ongeveer een uur tot anderhalf uur in beslag. Om agendatechnische redenen is geen volgorde in het afnemen van interviews aangehouden. Uit praktische en financiële overwegingen hebben wij ervoor gekozen om respondenten dicht in de buurt van onze woonplaatsen (respectievelijk Voorburg en Rotterdam) en standplaats van ons werk (allebei zijn we werkzaam in Den Haag) te kiezen. De geïnterviewden komen dan ook uit de nabij gelegen politieregio's Haaglanden<sup>27</sup> en Hollands Midden<sup>28</sup>. Echter, naast

<sup>23</sup> In de gebruikte onderzoeken zijn echter tientallen interviews gehouden. De door ons gehouden interviews zijn een aanvulling hierop.

<sup>24</sup> De driedeling binnen de politie is afgeleid van de wijze waarop de prestatieconvenanten zijn doorvertaald binnen de politiekorpsen (zie hoofdstuk 3.4.1). Hiermee wordt afgeweken van de culturele driedeling die elders in dit onderzoek wordt gehanteerd (policy, management en street cops). Gekozen is voor de driedeling in 1.6.2.2 omdat deze een bredere scope heeft.

<sup>25</sup> Wij zijn ons ervan bewust dat "het operationele niveau" binnen de politie breed en divers is. Gegeven de beperkingen in ons onderzoek qua tijd voert het echter te ver om in deze scriptie alle verschillende politiefuncties te behandelen. De twee interviews met mensen op het uitvoerende niveau, met elk een andere functie, zullen daarom onder deze algemene noemer worden genoemd (zie ook verder in deze paragraaf over anonimiteit).

<sup>26</sup> Het betreft hier geen burgemeester van een gemeente die ook de korpsbeheerder levert.

<sup>27</sup> Het werkteerterrein van Politie Haaglanden telt negen gemeenten met meer dan één miljoen inwoners, waaronder Den Haag als internationaal centrum van recht, regeringszetel en demonstratiestad. Bron: <http://www.politie.nl/Haaglanden/OverDitKorps/>

<sup>28</sup> Het werkgebied van Politie Hollands Midden ligt temidden van de vier grootstedelijke agglomeraties in het hart van de Randstad en telt ongeveer driekwart miljoen inwoners. Het omvat naast een groot deel van het Groene Hart met Gouda en Alphen aan den Rijn, de agglomeratie Leiden en de Duin- en Bollenstreek. Bron: <http://www.politie.nl/Hollands-Midden/OverDitKorps/werkgebied.asp>

praktische en financiële overwegingen heeft aan de keuze voor deze twee korpsen ook een inhoudelijke beweegreden ten grondslag gelegen. Enerzijds staat namelijk een groot<sup>29</sup> korps met voornamelijk grootstedelijke problematiek centraal (Haaglanden), anderzijds een middelgroot korps dat naast grootstedelijke problematiek te maken heeft met plattelandproblematiek (Hollands Midden). Ondanks het beperkte aantal onderzochte korpsen hebben wij hiermee getracht enige mate van representativiteit in te bouwen.

Politiekorpsen en respondenten zullen (conform afspraak met hen) niet herkenbaar zijn terug te vinden in dit onderzoek. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de toelichtende uitspraken van respondenten zoveel mogelijk dezelfde functienaam is gehanteerd, ook al heeft de persoon een wat andere benaming (en functiebeschrijving) binnen het korps. Een relevant voorbeeld hiervan is de benaming van districtschef. In tegenstelling tot wat gebruikelijk is in Nederland worden districtschefs in Haaglanden bureauchefs genoemd. Ten aanzien hiervan hebben wij gekozen voor een aansluiting bij de benaming die gebruikelijk is in Nederland, dus die van districtschef.

Als laatste moet worden opgemerkt dat dit onderzoek een beeld tracht te geven van de gehele Nederlandse politieorganisatie. De twee korpsen waarbinnen wij interviews hebben gevoerd, zijn ter ondersteuning gebruikt. Landelijke beelden, verkregen uit de documentstudie, en informatie uit interviews (en daarmee uit de twee korpsen) lopen daardoor door elkaar heen.

### **1.6.2 Afbakening van het onderzoek**

In dit onderzoek wordt een model ontwikkeld om de doorwerking van beleid te analyseren. Dit model bestaat uit een zevental kritieke succesfactoren waarvan wordt aangenomen dat ze de doorwerking van beleid positief kunnen beïnvloeden. Nadrukkelijk wordt in dit kader gesproken over beïnvloeden van doorwerking en niet over garanderen. Ook kan op basis van dit model geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin beleid daadwerkelijk door heeft gewerkt. Met andere woorden; het is geen toetsingsmodel.

Het is tevens van belang te melden dat in dit onderzoek terug wordt gekeken op de periode 2003-2006. Na het aflopen van dit eerste Landelijke Kader zijn vervolgens nieuwe prestatieafspraken gemaakt tussen het Rijk en de politie. In eerste instantie alleen voor het jaar 2007 en vervolgens voor de periode 2008-2011. Aanpassingen, ontwikkelingen of verbeteringen die in deze prestatieafspraken een plaats hebben gekregen worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De conclusies en aanbevelingen richten zich dus alleen op de prestatieafspraken in de periode 2003-2006 en zijn geformuleerd op basis van de toen bij betrokken partijen heersende opvattingen en gemaakte keuzes.

Voor de volledigheid is het voorts van belang te melden dat wanneer gesproken wordt over het Landelijk Kader, hier ook de regionale prestatieconvenanten als onderdeel van worden gezien.

---

<sup>29</sup> Gemeten naar aantal medewerkers. Bij Politie Haaglanden werken ruim 5000 mensen, bij Hollands Midden ongeveer 2000 mensen.

## 1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 (het theoretisch kader van dit onderzoek) heeft als doel te komen tot een handzaam analysemodel voor doorwerking van beleid. Om te komen tot dit model worden eerst de kernbegrippen beleid, sturing en doorwerking (zoals weergegeven in deelvragen 1, 2 en 3) geanalyseerd en uitgewerkt. Op basis hiervan wordt een analysemodel geformuleerd. Van dit model maken kritieke succesfactoren, die een rol spelen bij de doorwerking van beleid, deel uit.

In hoofdstuk 3 wordt de empirie getoetst aan het in hoofdstuk 2 geformuleerde analysemodel. Deze analyse is verdeeld in twee lagen:

- Doorwerking naar de politieregio toe;
- Doorwerking binnen de politieorganisatie zelf.

Per niveau van doorwerking wordt gestart met de doorvertaling van het Landelijk Kader naar onderliggend beleid. Vervolgens wordt aangegeven of de benoemde kritieke succesfactoren zijn aangetroffen in het doorwerkingsproces (“aangetroffen situatie”) en wat in dit proces door betrokkenen is gedaan om doorwerking te stimuleren (stuurbaarheid).

Het onderzoek eindigt in hoofdstuk 4 met de conclusies en aanbevelingen. Eerst worden per kritieke succesfactor integrale conclusies getrokken. Integraal, omdat de beide lagen in samenhang worden gezien. Op basis van deze specifieke conclusies wordt uiteindelijk een algemene en overkoepelende conclusie getrokken. Dit onderzoek wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen.





## 2 THEORETISCH KADER

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beslaat het theoretische kader voor dit onderzoek. Hiertoe wordt gestart met het uiteenzetten van het begrip “beleid” in § 2.2. Doorwerking van beleid veronderstelt sturing. Met betrekking tot het Landelijk Kader, dat in deze scriptie centraal staat, kan deze sturing worden geëxpliciteerd naar prestatiesturing. Zowel sturing in het algemeen als prestatiesturing in het bijzonder worden in § 2.3 behandeld.

Bovenstaande theoretische aspecten vormen de benodigde achtergrond voor de theoretische uiteenzetting van het centrale begrip doorwerking (§2.4) en de factoren die doorwerking beïnvloeden (§2.5). In deze laatste paragraaf wordt afgesloten met een theoretisch model aan de hand waarvan de empirie in hoofdstuk 3 wordt geanalyseerd.

### 2.2 Waartoe dient beleid?

#### 2.2.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt de doorwerking van het veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” onderzocht. Dit veiligheidsprogramma verwoordt het centrale veiligheidsbeleid van het toenmalige kabinet. In dit kader is het relevant om na te gaan wat nu eigenlijk beleid is. Paragraaf 2.2.2 behandelt deze vraag in het algemeen, waarna in § 2.2.3 dieper wordt gekeken naar beleid in relatie tot het maatschappelijk veiligheidsvraagstuk.

In de theorie over beleid wordt duidelijk dat de meningen over inhoud (kennis) en maatstaven vaak van elkaar verschillen. Er bestaat dan ook niet één visie over beleid. Paragraaf 2.2.4 behandelt de verschillende visies over beleid die in de bestuurskunde gelden. Deze paragraaf wordt afgesloten met een “reflectie” op de behandelde theorie (§ 2.2.5). Naast een korte samenvatting bevat dit onderdeel een korte vooruitblik op wat nog komen gaat in het theoretische kader.

#### 2.2.2 Wat is beleid?

Beleid wordt door een aantal wetenschappers (zie bijvoorbeeld Etzioni, 1968) gezien als een proces waarin ideeën via keuzen of beslissingen worden omgezet in concrete handelingen. Anderen, als Hoogerwerf (1992) zien beleid meer als het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde. Echter, vrijwel alle theorieën over beleid hanteren het inzicht dat beleidsprocessen beginnen met de formulering van het probleem.

Het definiëren van dit probleem gaat, in het geval van maatschappelijke problemen, echter verder dan het verschil tussen een bestaande en een gewenste situatie, wat kan worden opgevat als de standaarddefinitie van een probleem (Ringeling, 2000). Een dergelijke simpele definitie gaat namelijk voorbij aan vragen als om welke bestaande situatie het gaat, door wie die situatie wordt gewenst en wat het verschil is. Met andere woorden, hiermee wordt voorbij gegaan aan het feit dat problemen “sociale constructies” zijn, en dus berusten op veronderstellingen (Hoogerwerf, 1983). Van de Graaf en Hoppe (1996, pag. 47) stellen dan ook dat het *“bij beleidsproblemen gaat om (i) een kloof tussen een maatstaf en een*

*situatie, maar (ii) noch die maatstaf, noch die situatie, en daarmee de kloof, zijn buiten ons staande, objectieve gegevens.*” Met betrekking tot beleidsproblemen is dus onderscheid te maken in complexiteit en (on)zekerheid (Van Heffen, 1993, pag. 73-74).

Complexiteit kan volgens Van Heffen worden gedefinieerd als het aantal onderscheiden elementen of variabelen, het aantal relaties daartussen en de mate van verandering die zich daarin voordoet. Onzekerheid ontstaat doordat problemen sociale constructies zijn, waarin abstracte en omstreden idealen, waarden, normen, beginselen en (partij-) politieke ideologieën botsen met meerduidige, ambigue en nog te interpreteren massa feitelijke gegevens. Op grond van de factoren complexiteit en onzekerheid onderscheiden Douglas en Wildavsky (1983) onderstaande vier typen van beleidsproblemen (zie tabel 1).

		zekerheid van kennis	
		groot	klein
consensus over maatstaven	groot	getemde problemen <i>Deze problemen kennen een betrouwbare, gegarandeerde, in alle opzichten succesvolle oplossing.</i>	(on-) tembare wetenschappelijke problemen <i>De hoge mate van normatieve consensus maakt het mogelijk om, bij voorgegeven doelen, wetenschappelijke experimenten te doen, die kunnen leiden tot een oplossing voor het probleem, maar zeker is dat niet.</i>
	klein	(on-) tembare ethische problemen <i>De onenigheid over de normatieve maatstaven kan na verloop van tijd omslaan in consensus, of kan blijven voortbestaan.</i>	ongetemde politieke problemen <i>Het tegenovergestelde van getemde problemen.</i>

Tabel 1 Typen van beleidsproblemen

### 2.2.3 Veiligheid als type beleidsprobleem

De samenleving van de 21ste eeuw wordt door Castells (1996) ook wel de netwerk-samenleving genoemd. De netwerksamenleving is kwetsbaar omdat hierin sociaal-organisatorische netwerken, ICT-netwerken en allerlei fysieke netwerken en infrastructuren onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Risico's zijn hierdoor ongrijpbaar geworden, omdat ze zich in ondoorzichtige netwerken ontwikkelen.

Ook rondom maatschappelijke problemen op het gebied van veiligheid is een toenemende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting waar te nemen. Waar het aanpakken van onveiligheid van oudsher was voorbehouden aan het strafrecht, is dit nu voorbehouden aan een breed netwerk van actoren, zowel strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke instanties. Deze laatste instanties variëren van overheden tot de private sector en vrije beroepen. Elk van deze actoren heeft in dit netwerk eigen specialistische taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Deze toegenomen wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting heeft daarnaast gevolgen voor de aard van problemen rondom maatschappelijke (on-)veiligheid: onduidelijk is geworden welke factoren deze problemen veroorzaken, wat de effecten van de beoogde beleidsmaatregelen zijn en waardoor deze effecten worden veroorzaakt (Bekkers e.a., 2005, pag. 20-21). Veiligheid als maatschappelijk probleem is hiermee een onderwerp waarover weinig zekere kennis bestaat.

Door dit gebrek aan zekere kennis, en het netwerk aan actoren rondom maatschappelijke problemen, bestaat grote onenigheid over de normatieve maatstaven. Oplossingsmethoden lopen uiteen van (populistisch geachte) repressie (met daarbij uitbreiding van bevoegdheden en capaciteit van politie en justitie) tot aan meer preventieve en pragmatische oplossingsrichtingen (Boutellier, 2003, pag. 197-198). Veiligheid als maatschappelijk probleem kan hierdoor als een ongetemd politiek probleem worden beschouwd, dat kan rekenen op grote betrokkenheid van de bevolking<sup>30</sup>, media en de politiek zelf. Wat betreft de politieke aandacht stelt Boutellier (2003, pag. 48) dat het *“eenvoudigweg ondenkbaar is dat de politiek zich niets gelegen zou laten liggen aan de maatschappelijke onrust rond criminaliteit en onveiligheid”*. Het tegemoetkomen aan de behoeften van burgers is in een democratische rechtsstaat uiteindelijk de belangrijkste legitimerende kracht.

## **2.2.4 Visies op beleid**

In de bestuurskundige literatuur wordt een drietal ideaaltypische benaderingen met betrekking tot beleid onderscheiden: de rationele visie, de politieke visie en de symbolische visie.

### **2.2.4.1 Rationele visie**

Beleid wordt in deze visie gezien als een samenstel van politiek gegeven doelen. Doelen moeten hierbij worden gezien als situaties die door uitvoering van het beleid gerealiseerd moeten worden (Van de Graaf en Hoppe, 1996, pag. 80). Rieken (1990, pag. 21) stelt hierover dat *“met behulp van wetenschappelijke analyse, die de pretentie van volledigheid en omvattendheid heeft, alternatieve oplossingen (beleidsmiddelen en –instrumenten) worden aangedragen om de doelen te realiseren”*. Deze visie sluit nauw aan bij het bureaucratische ideaal zoals Weber (1922) dit voor ogen had. Weber stelt over rationaliteit namelijk dat hiervan de essentie is dat (beleids-)beslissingen gefundeerd moeten zijn in argumenten waarover op redelijke gronden kan worden gediscussieerd. Hij ziet hierbij als voornaamste argumentatiegronden het toepassen van algemene normen en de redelijke afweging van doelen en middelen. Als belangrijkste voordeel van dit model wordt derhalve gezien de grote verklarende kracht.

Deze visie betekent dat een strikte scheiding bestaat tussen sturen (top) en uitvoeren (basis), waarbij de top de gekozen oplossing op grote schaal oplegt aan de basis. Deze visie is dan ook sterk beïnvloed door het systeemdenken en een geloof in maakbaarheid: alles wat bedacht kan worden, kan ook worden ingevoerd en uitgevoerd (“grand designs” of “blauwdrukmodellen”).

### **2.2.4.2 Politieke visie**

In de politieke visie op beleid en beleidsprocessen wordt beleid opgevat als een antwoord op maatschappelijke conflicten. Beleid is het resultaat van onderhandelingen tussen maatschappelijke groeperingen die elk specifieke belangen trachten te behartigen (Bekkers e.a., 2004, pag. 13).

In tegenstelling tot de rationele visie, wordt in de politieke visie verondersteld dat de maakbaarheid van de samenleving afhankelijk is van twee variabelen (De Wit, Meyer en

<sup>30</sup> In het Sociaal en Cultureel Rapport 1998 wordt gesteld: “Zij [de bevolking] wilde veiligheid: in 1997 plaatste 57% misdaadbestrijding bij de eerste vijf doeleinden en wilde 52% de orde gehandhaafd zien”. Thema’s als milieu, gezondheid en economie vormen in 1997 een minder grote zorg”.

Breed, 2000, pag. 97):

- De “kneedbaarheid” van het beleidsveld, oftewel de mate waarin een beleidsveld gemakkelijk te beïnvloeden is;
- De macht van de organisatie die “kneedt”, oftewel het vermogen tot beïnvloeden.

Door deze afhankelijkheid van beide variabelen domineert het actor-perspectief, ook wel stakeholder-perspectief genoemd. Een stakeholder is – breed gezien – in een organisatie per definitie iedere groep of individu, die invloed uitoefent of beïnvloed wordt door de mate waarin een organisatie zijn doeleinden bereikt. Legitimiteit speelt hier geen rol, omdat er voorbij wordt gegaan aan de vraag of de belangen of invloed ook legitiem zijn (Cf. Freeman, 1984).

Dit perspectief benadrukt de balans tussen verschillende belangen. Een doorslaggevend criterium voor “goed” beleid is dan ook consensus tussen beleidsmakers (Van de Graaf en Hoppe, 1996, pag. 243-244). Het belang van consensus is hierbij terug te voeren naar de informatie waarop beleidsvoorstellen zijn gebaseerd. Deze is namelijk altijd beperkt, onvolledig (Rieken, 1990, pag. 22) en ambigu (March en Olsen, 1976). Daarnaast zijn doelen vrijwel nooit stabiel (ze kunnen snel veranderen): zij worden in tegenstelling tot het voorgaande model dan ook niet in een vroeg stadium gekozen, maar worden in samenspel met empirische analyse gekozen. Dit model stelt dan ook *“dat, tegenover de opvatting dat de oplossing van maatschappelijke problemen altijd grondige en/ of wetenschappelijke analyse vergt, probleemoplossing door simpele (politieke) interactie in veel gevallen een gelijkwaardig of aanvullend alternatief biedt”* (Van de Graaf en Hoppe, 1996, pag. 239).

Bij deze interactie past duidelijk geen strikte scheiding tussen sturen (doelen) en middelen (uitvoeren): er heerst een “bottom up denken” waarbij een beleidsactor, onder politieke pressie en tijdgebrek en door vaak tegenstrijdige of onvoldoende eenduidige wetenschappelijke inzichten, veelal is aangewezen op eigen oordeelskracht (Vickers, 1976).

### 2.2.4.3 Symbolische visie

Vanuit een symbolische visie wordt in beleid een relatie gelegd tussen problemen en oplossingen waaraan de voorkeur wordt gegeven. Het “voorkeur geven aan” betekent dat het niet per definitie zo hoeft te zijn dat er sprake is van nauwkeurig omschreven en diepgaand geanalyseerde oplossingen. In dergelijke gevallen is er sprake van symboliek, zowel waar het gaat om de omschrijving van een probleem als om het kiezen van een oplossing (Ringeling, 2004, pag. 278). Hierbij worden oplossingen gekozen die actueel zijn en die passen bij de partijen die aan het bewind zijn: oplossingen en problemen worden aan elkaar gekoppeld.

In de symbolische visie op beleid en beleidsprocessen wordt verondersteld dat overheidsbeleid soms helemaal niet is bedoeld om gerealiseerd te worden, maar meer een symbolische waarde heeft. Deze symboliek kan op verschillende manieren tot uiting komen (Ringeling, 2004 pag. 286).

- Veel beleid is in het bijzonder ontwikkeld om duidelijk te maken dat bestuurders ergens mee bezig zijn, dat een probleem hun aandacht heeft. Hierbij speelt niet het materiële effect van beleid een rol, maar het politieke effect. Zo moest er met het stijgen van de criminaliteitscijfers “meer politie op straat”. Deze vergroting van de zichtbaarheid wordt gezien als een middel om gevoelens van onveiligheid bij burgers te bestrijden. Of de veiligheid van de burgers daardoor ook werkelijk wordt vergroot, is nog maar de vraag, zo stelt Ringeling (2004, pag. 278-280);

- De overheid kan met beleid symbolische waarden verdelen. Ringeling (2004, pag. 283) noemt hierbij een voorbeeld ten aanzien van politie en justitie, namelijk dat in het beleid ten aanzien hiervan *“lang het oplossen van kapitale misdaden zoals moord, overvallen en oplichting op grote schaal prioriteit had (ingegeven door een bepaald ideaal, een waarde waarvoor de overheid staat, red.)*. *Maar een politie die voortdurend met dergelijke activiteiten bezig is, is weinig zichtbaar meer. In een periode waarin criminaliteitscijfers stijgen, is er reden om het roer om te gooien en meer nadruk op de zichtbaarheid van de politie te leggen. Het percentage opgeloste misdaden stijgt daar niet door. Integendeel, het gebrek aan personeel doet dat cijfer eerder dalen. Maar het vertrouwen in het politieke en justitiële apparaat kan erdoor toenemen”*. Ringeling wijst er hierbij op dat de *“verschillende effecten van het beleid van de overheid op een bepaald terrein uiteenlopende symbolische waarden hebben. Die waarden vormen een onderdeel van de afweging om het beleid op het ene of op het andere effect te richten”*.

Ringeling (2004, pag. 280) wijst er op dat voorkeuren voor oplossingen vaak een culturele component kennen. Zo bestaat bijvoorbeeld in de Verenigde Staten een grotere neiging om private bedrijven in te schakelen bij de realisatie van overheidstaken dan in veel andere Westerse landen. Overheidsbedrijven kent dat land dan ook bijna niet, in tegenstelling tot bijvoorbeeld Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. In Nederland, zo stelt Ringeling, vormt de inschakeling van organisaties van het particulier initiatief een voorbeeld van zo'n cultureel bepaalde voorkeur.

Politieke maatregelen, zoals privatisering, kennen ook een symbolische betekenis: privatisering past in een periode waarin op een andere wijze tegen de overheid wordt aangekeken, waarin “bedrijfsmatig werken” superieur wordt beschouwd ten opzichte van de wijze waarop de overheid werkt. Andere voorbeelden van termen die een symbolische betekenis hebben zijn “flexibiliteit”, “slagvaardigheid” en “coördinatie”. Uit deze woorden gaat een bepaalde attractiviteit uit waar men moeilijk tegen kan zijn.

Relevant ten aanzien van de relatie tussen beleid en uitvoering (in de symbolische visie) is dat overheidsmanagers, beleidsvoerders of politici niet geïnteresseerd zijn in feiten, maar in indrukken: het is de schijn van succes waar het om gaat (zie Wilson, 1989, pag. 197). Dit betekent dat effecten worden aangeduid als (concrete) wapenfeiten: een gebouw dat is neergezet, een grote drugsvangst, etc. Men is hierbij volgens Ringeling (2004, pag. 283) uiterst kieskeurig ten aanzien van de effecten waarop zij zich willen beroepen. Daarmee lopen zij de kans dat zij zelf een scheef beeld krijgen van hun interventies, met alle gevolgen van dien (zelfoverschatting). Wanneer we dit bezien in de relatie tussen beleid en uitvoering, dan betekent dit dat zij (de overheidsmanagers, beleidsvoerders of politici) vooral een kader- en koersontwikkelingsfunctie behoren te hebben. De “basis” voert het beleid uit, waarbij geldt dat er een zodanige speelruimte bestaat dat hierbij rekening kan worden gehouden met specifieke (politiek interessante) wensen en omstandigheden. Het eerste (de kader- en koersontwikkelingsfunctie) kent een wat meer rationele visie, de tweede (speelruimte) een meer incrementele visie (Rieken, 1990, pag. 23-27). Een dergelijke incrementele benadering is terug te vinden in de politieke visie.

### **2.2.5 Reflectie**

Uit deze paragraaf is duidelijk geworden dat beleid betrekking heeft op een bepaald probleem, en dat ten aanzien hiervan onderscheid te maken is in complexiteit en (on-)zekerheid. Dit onderscheid resulteert in vier typen beleidsproblemen. Veiligheidsproblemen vallen hierbij onder de meest lastige type beleidsproblemen omdat over het algemeen weinig consensus over maatstaven bestaat en ook weinig zekerheid bestaat over de kennis van het probleem. Veiligheidsproblemen kunnen dan ook worden beschouwd als “ongetemde, politieke problemen”.

Gezien de verschillen in complexiteit en zekerheid is het niet vreemd dat er binnen de bestuurskunde verschillende visies ten aanzien van beleid bestaan. De ene visie gaat uit van een sterk geloof in maakbaarheid (rationele visie), terwijl andere visies meer uitgaan van een balans tussen verschillende belangen (politieke visie) of zelfs helemaal niet per definitie nastreven om een bepaald doel te realiseren (symbolische visie). Wat betreft dit laatste gaat het er om aan welke oplossing de voorkeur wordt gegeven. Uit de literatuur blijkt dat deze voorkeur vaak cultureel wordt ingegeven. Bij elke visie is in dit hoofdstuk de relatie gelegd tussen beleid en uitvoering. Deze relatie is in de rationele visie top-down en in de politieke visie meer bottom-up of incrementeel. De symbolische visie verenigt beiden.

Door in dit hoofdstuk beleid en uitvoering aan elkaar te relateren, wordt ingegaan op het sturingsaspect dat zich voordoet bij beleid. Dit aspect komt in het volgende hoofdstuk verder aan de orde.

## 2.3 Wat is (prestatie-)sturing?

### 2.3.1 Inleiding

Om meer invloed te krijgen op de inhoudelijke keuzes van het politiewerk zijn in het Landelijk Kader concrete prestatieafspraken gemaakt (zie de probleemanalyse in § 1.3). Dit kader is hiermee voor het Rijk een middel om de politieregio's meer aan te kunnen *sturen*. Een verdere uitwerking van sturing is in dit kader relevant, te meer omdat uit het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen dat tussen beleid en uitvoering sturing ook een rol speelt.

In de probleemanalyse is tevens gesteld dat de afspraken in het Landelijk Kader overwegend het karakter van outputafspraken hebben. Na het begrip sturing in een algemeen –en veiligheidsperspectief uiteen te zetten (respectievelijk § 2.3.2 en 2.3.3), wordt daarom in § 2.3.4 verder ingegaan op prestatiesturing. Omdat bij het maken van prestatieafspraken met de politie de discussie veelvuldig gaat over de zowel positieve als negatieve effecten die kunnen optreden, wordt ook dit aspect binnen deze paragraaf behandeld. Het gaat hier echter slechts om het beschrijven van een context: de vraag of en welke effecten zijn opgetreden als gevolg van de prestatieconvenanten staat niet centraal in deze scriptie, hiernaar is al veelvuldig onderzoek gedaan.

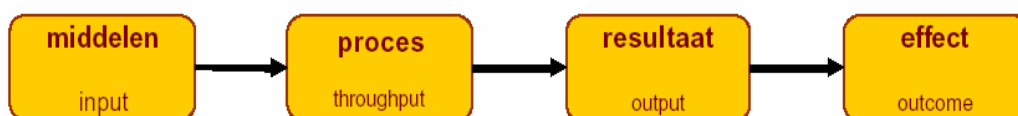
Zoals te doen gebruikelijk in dit onderzoek wordt afgesloten met een reflectie op de behandelde theorie (§ 2.3.5). Naast een korte samenvatting zal dit deel ook vooruitblikken.

### 2.3.2 Het begrip sturing

Sturing kan algemeen worden omschreven als een vorm van gerichte beïnvloeding binnen een bepaalde context (Kickert, 1993, pag. 58). Deze context is van belang, omdat sturing *“niet in een maatschappelijk en politiek-bestuurlijk vacuüm plaats heeft, maar in een omgeving van bestaande organisaties, die ieder hun eigen historie, cultuur en belangen hebben”* (Cachet e.a., 2005, pag. 13).

Huberts en Van den Heuvel (2004, pag. 488-490) onderscheiden vijf elementen die bepalend zijn voor het karakter van sturing. Deze elementen worden hieronder uiteengezet.

- 1 Sturingssubject  
Hiermee wordt bedoeld de sturende partij. Deze partij kan zich zowel binnen als buiten de organisatie bevinden. In het eerste geval gaat het om interne sturing, oftewel sturing binnen een organisatie. In het tweede geval gaat het om externe sturing, oftewel de wederzijdse beïnvloeding van maatschappij en uitvoerende organisatie.
- 2 Sturingsobject  
Wat betreft sturing zijn de volgende vier objecten te onderscheiden.



Dit betekent dus dat gestuurd kan worden op geld, tijd en energie die een organisatie investeert: sturing op middelen oftewel sturing op input. Daarnaast is ook sturing mogelijk op het proces dat moet worden doorlopen om tot een bepaald resultaat te komen: sturing van activiteiten oftewel throughput. Wanneer louter op het resultaat

wordt gestuurd (en dus niet de onderliggende activiteiten) dan is er sprake van resultaatsturing oftewel output-sturing. Vervolgens moeten ook resultaten ergens toe leiden, namelijk tot een effect, uitkomst of prestatie. Wanneer op dit laatste wordt gestuurd, is er sprake van sturing op outcome.

### 3 Doel

Ten aanzien van het doel van sturing kan onderscheid worden gemaakt in drie verschillende niveau's:

- Operationele sturing: hierbij gaat het om de daadwerkelijke beslissing over de inzet van mensen en middelen en concrete activiteiten;
- Organisationele sturing: hierbij is sprake van een beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de inrichting en financiën van de organisatie;
- strategische sturing: hierbij worden zaken als missie, doeleinden en prioriteiten vastgesteld en vastgelegd in beleid op hoofdlijnen.

### 4 Sturingsmiddelen

Hierbij gaat het om instrumenten en activiteiten waarmee de doelen moeten worden bereikt.

### 5 Sturingseffecten

Hierbij komen sturingsvragen aan de orde zoals:

- wordt de beoogde invloed gerealiseerd?
- Is dat wat er gebeurt overeenkomstig de doelen en belangen van degene die de invloed uitoefent of tracht uit te voeren?

## **2.3.3 Sturing in relatie tot (veiligheids-)beleid**

Beleid is een breed begrip. Uit paragraaf 2.2.2 is reeds gebleken dat er diverse typen beleidsproblemen zijn te onderscheiden. Veiligheidsproblemen zijn hierin als ongetemde, politieke problemen beschouwd, waarvan de aanpak plaatsvindt in een netwerksituatie. Vanwege deze context zullen wij de relatie tussen sturing en beleid benaderen vanuit een dergelijke situatie. De Baas (1995, pag. 226) stelt dat een netwerksituatie een situatie is:

1. waarin meerdere actoren optreden, met hun eigen uiteenlopende doelen;
2. waarbij de actoren op elkaar zijn aangewezen om hun doelen te bereiken: de middelen om ieders doelen te bereiken zijn verdeeld over verschillende actoren, die hiervoor in meer of mindere mate over een "monopoliepositie" beschikken;
3. waarbij de actoren (overwegend) onafhankelijk zijn in het bepalen van hun gedrag. De onderlinge relatie kan door verschillende factoren worden bepaald. Er kan sprake zijn van een hiërarchische relatie, een financiële afhankelijkheid, een toezichtsrelatie, etc. Kenmerkend is in ieder geval een complex patroon van combinaties hiervan.

Dit type beleidsproblemen, waarvan de aanpak plaatsvindt in een netwerksituatie, verhoudt zich niet goed tot klassieke visies op beleid. Immers, top-downbesturing kan hier niet werken omdat beslissingen niet vanuit één punt kunnen worden bedacht of opgelegd: hiervoor ontbreken zowel macht als informatie (De Baas, 1995, pag. 235).



Bovenstaande betekent echter niet dat er geen mogelijkheden zijn om de aanpak van dit type beleidsproblemen aan te pakken. De Baas (1995, pag. 235-239) onderscheidt drie hoofdvormen van sturing in netwerksituaties:

#### 1. Netwerkmanagement

Deze vorm veronderstelt een dominerende actor of coalitie van actoren. De besturing wordt door hen niet direct gericht op de inhoud van de besluitvorming zelf, maar op de samenstelling en cultuur van het netwerk. Dit kan door:

- a. de samenstelling van netwerksituaties te veranderen;  
Voorbeeld: het betrekken van actoren met als doel de besluitvorming in een bepaalde richting te beïnvloeden. Op deze manier kan het machtsverwicht worden veranderd: dit kan er toe leiden dat actoren meewerken, maar anderzijds kunnen zij ook een concurrerende coalitie opzetten.
- b. de “spelregels<sup>31</sup>” te veranderen;  
Voorbeeld: de overheid die langs een wettelijke weg bepaalde procedures voorschrijft.
- c. nieuwe doelen te introduceren.  
Voorbeeld: het gedrag van andere actoren “prikkel” (bijvoorbeeld door subsidies). Op deze manier kan een nieuw doel worden geïntroduceerd.

#### 2. Samenwerkingsspelen

Hierin leggen actoren zich toe op het bereiken van oplossingen die zoveel mogelijk recht doen aan ieders belangen. Er is dus sprake van een gezamenlijke strategiekeuze (collectieve sturing), er is dus geen sprake van een dominantie van een bepaalde actor. Dit kan een gezamenlijk doel zijn, maar ook het uitruilen van onderlinge afhankelijkheden.

#### 3. Concurrentiespelen.

In tegenstelling tot samenwerkingsspelen streeft elke actor hier zijn of haar eigen doel na. Elke actor probeert hierbij een andere “te sturen”: de nadruk ligt veelal op onderhandelen (Kickert en Van Vught, 1983, pag. 222), er is sprake van concurrentie tussen de verschillende actoren.

### 2.3.4 Het begrip prestatiesturing

Prestatiesturing “*heeft in een algemene omschrijving te maken met sturing op output en kosten, waarbij tussen bestuurder en bestuurde afspraken zijn gemaakt over de te leveren prestaties en metingen van deze prestaties*” (Van Sluis e.a., 2007, pag. 37). Het sluit hiermee aan bij de gedachte van meetbaarheid van en aanspreekbaarheid op prestaties van de overheid. In tegenstelling tot meer klassiekere vormen van bedrijfsvoering binnen de overheid legt prestatiesturing niet de nadruk op verticale relaties (hiërarchie) maar op het meten van prestaties: een (overheids-)organisatie formuleert beoogde prestaties en geeft vervolgens aan hoe deze kunnen worden gemeten door er prestatie-indicatoren aan te koppelen (Hoogenboom, 2006, pag. 16). Nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht, kan worden vastgesteld of output en outcome zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost (De Bruijn, 2001, pag. 16).

Prestatiesturing is een gevolg van de intrede van “new public management” (NPM). Achter NPM gaat schuil de gedachte dat het mogelijk moet zijn om ook in de publieke en non-profit sector technieken uit de private sector te introduceren, zodat de bedrijfsvoering effectiever en efficiënter kan worden uitgeoefend (Hakvoort & Klaassen, 2004, pag. 13).

<sup>31</sup> Het spel moet worden gezien als een interactiepatroon waarbij verschillende actoren in onderlinge concurrentie, maar rekening houdend met bepaalde spelregels, hun eigen strategieën volgen. Deze spelregels zijn gewoonten, normen of verwachtingen die de omgangsvormen bepalen binnen een netwerksituatie c.q. spel (bron: De Baas, 1995, pag. 232).

Met name prestatiebesturing in de veiligheidszorg is een vraagstuk dat de afgelopen jaren in Nederland de gemeenten regelmatig heeft bezig gehouden. Hierbij richt de aandacht zich vooral op de prestatieconvenanten die met de politieregio's zijn afgesloten en die ook centraal staan in deze scriptie. Rond dit vraagstuk zijn (en worden soms nog steeds) felle discussies gevoerd over de voor- en nadelen van prestatiebesturing. Deze voor- en nadelen worden hieronder uiteengezet, omdat zij een belangrijke context vormen voor de doorwerking van het Landelijk Kader.

#### **2.3.4.1 Positieve effecten**

Nederland is de afgelopen tientallen jaren onveiliger geworden. Hierdoor zijn de verwachtingen van wat de politie allemaal moet doen en kunnen gestegen. Als reactie hierop is geïnvesteerd in “meer blauw op straat”, maar de politie heeft onvoldoende kunnen duidelijk maken welke resultaten dit “meer blauw” oplevert. Dit, terwijl burgers steeds meer inzicht willen in c.q. eisen stellen aan hetgeen de overheid met hun belastinggeld aan tastbare resultaten oplevert. Het vertrouwen in de politie daalt hierdoor, en dit vertrouwen moet worden teruggewonnen door aansprekende en vooral ook zichtbare resultaten.

Prestatiebesturing is een sturingsvorm bij uitstek om bovenstaand verlies aan traditioneel gezag van de politie (inputlegitimiteit) te compenseren door de steun van de burger te verdienen met aansprekende resultaten: outputlegitimiteit (Terpstra & Trommel, 2007, pag. 8-9). Immers, prestatiebesturing leidt tot een zekere transparantie: producten worden gedefinieerd, hiervoor worden beoogde prestaties geformuleerd en vervolgens wordt aangegeven hoe deze prestaties kunnen worden gemeten door er prestatie-indicatoren aan te koppelen. Op deze manier worden output en outcome herleidbaar en dus meetbaar, ook in de zin van kosten. Wanneer prestaties SMART<sup>32</sup> worden uitgevoerd, is het niet alleen mogelijk een goed beeld van een uitvoerende organisatie (prestaties) te krijgen, ook maakt dit een vergelijking van verschillende organisaties onderling mogelijk (benchmark). Bijkomend voordeel hiervan is dat dit leerprocessen bevordert: minder presterende korpsen kunnen lering trekken van goedpresterende korpsen (uitwisselen best practices).

Prestatiebesturing kan verder de effectiviteit en efficiency binnen de organisatie “prikkelen”, beiden zaken die binnen overheidsorganisaties, vanwege een gebrek aan concurrentie, geen centrale plaats innemen. Prestatiebesturing is hiermee een middel om bureaucratie, in de negatieve zin van het woord, tegen te gaan en innovatie te prikkelen (De Bruijn, 2001, pag. 19-21).

#### **2.3.4.2 Nadelige c.q. perverse effecten**

Zoals eerder vermeld, is prestatiebesturing een afgeleide van NPM dat bedrijfsmatig werken binnen de overheid “nastreeft”. Echter, de overheid beschikt over een aantal specifieke kenmerken die de kans op negatieve effecten vergroot. Doelen van de overheid (of een overheidsorganisatie, omdat de overheid als entiteit niet bestaat) zijn vaak abstract, symbolisch meervoudig en ambigu. Hierdoor zijn de effecten van overheidshandelen moeilijk te meten, zeker wanneer we spreken over een korte termijn. En als de effecten al te meten zijn, is het lastig het succes (of falen) toe te schrijven aan één organisatie, omdat de prestaties van een overheidsorganisatie vrijwel altijd in een coproductie tot stand komen (zie ook paragraaf 2.2.3 en 2.3.3). Als laatste kan worden genoemd de incidentgevoeligheid van de politiek.

---

<sup>32</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistische en Tijdsgebonden

Wanneer met bovenstaande kenmerken onvoldoende rekening wordt gehouden, kan prestatiebesturing leiden tot ongewenste en negatieve effecten. Hieronder wordt kort ingegaan op deze effecten.

Het belangrijkste negatieve effect dat tegenstanders van prestatiebesturing zien, is dat vooral meetbare, makkelijk waar te nemen activiteiten voorrang krijgen. Werkzaamheden die niet zo eenvoudig in output uit te drukken zijn (maar een groot algemeen belang kunnen dienen), zouden dan worden verwaarloosd (er wordt niet meer naar de ernst van een zaak gekeken). Buruma (2004) stelt ten aanzien van de politie derhalve dat de politie uiteindelijk wel de gestelde "productienormen" haalt, maar dan vooral met zogenoemde flutzaken omdat medewerkers worden verleid te denken in "cashcows"<sup>33</sup> (Van Sluis ea, 2006, pag. 25). De Bruijn (2001) stelt dan ook dat prestatiebesturing vooral "reproductie van bestaande producten" beloont.

Bovenstaande kan niet alleen tot negatieve gevolgen voor de toewijding van medewerkers leiden, maar kan ook negatieve gevolgen hebben voor innovatie (eerder genoemd als positief effect), professionaliteit en ambities. Immers, innoveren is een "*onbekende en risicovolle onderneming, waarbij resultaten onvoorspelbaar zijn. Mensen zijn zo bezig met 'nu' presteren, dat innovatief denken wordt verdrongen*" (Van Sluis ea, 2006, pag. 25). Hetzelfde geldt voor de professionaliteit. Als de aandacht voor "productienormen" voorop staat, kan het professionele normen verdrijven. Zo is het informeel afdoen van een incident professioneel soms veel verstandiger dan een formele afdoening, alleen leidt dit niet tot een "prestatiescore" (De Bruijn, 2007, pag. 52). Wat betreft het ambitieniveau kan prestatiebesturing ertoe leiden dat het gemiddelde de norm wordt: "*wanneer iemand wordt afgerekend op een bepaalde productie, bestaat het risico dat het behalen van deze productie als een voldoende of goede prestatie wordt gezien*" (De Bruijn, 2007, pag. 53). Het gevaar bestaat dat hierdoor een "meet-, toets- en verantwoordingsbureaucratie" ontstaat, waarin mensen meer bezig zijn met zichzelf verantwoorden en activiteiten transparant maken, dan met de werkelijke uitvoering (Van Sluis e.a., 2006, pag. 26).

Wanneer informatie over prestaties wordt verwerkt, komt dit steeds verder te staan van het primaire ontstaansproces. Zeker naarmate de afstand tussen de werkvloer en het controlerende orgaan groter wordt, neemt de hardheid van cijfers toe. Hierdoor kunnen causale verbanden die op het niveau van de werkvloer bestaan en betekenis geven aan de cijfers vervagen. Het gevaar bestaat dus dat een controlerend orgaan zijn eigen causaliteit gaat ontwikkelen. Immers, politiewerk is in de regel niet goed te begrijpen vanuit alleen haar instrumentele aspecten<sup>34</sup> (Terpstra & Trommel, 2007, pag. 10). Voorgaande is het gevolg van onbewust handelen, maar prestatiebesturing kan ook leiden tot strategisch en dus bewust gedrag.

#### 2.3.4.3 De effecten tegen elkaar afgezet

In voorgaande paragrafen spreken de positieve en negatieve effecten elkaar deels tegen. Of de negatieve effecten optreden, en in welke mate, is afhankelijk hoe met deze vorm van sturing wordt omgegaan. Zoals eerder vermeld, de overheid kan niet blind worden vergeleken met het bedrijfsleven. De Bruijn (2007, pag. 53-54) stelt dat naarmate de impact van productiecijfers stijgt, de prikkels voor het ontstaan van negatieve effecten worden vergroot.

<sup>33</sup> Hierbij wordt dan bedacht welk product het makkelijkst en goedkoopst "gemaakt" kan worden om zoveel mogelijk geld binnen te brengen (een veelgenoemd voorbeeld hierbij is het uitdelen van boetes, oftewel meer aandacht voor kwantiteit dan voor kwaliteit).

<sup>34</sup> Minstens zo belangrijk is de symbolische functie van de politie. Voor burgers is de betekenis van de politie verbonden met angsten, onzekerheden, kwetsbaarheid en gevaren, maar ook met veiligheid en bescherming.

Van Sluis e.a. (2007, pag. 47) hebben onderzocht dat veel van de voorspelde negatieve effecten in de praktijk niet kunnen worden bevestigd, of vooralsnog niet of nauwelijks merkbaar en meetbaar zijn. Wel merkbaar en meetbaar zijn de positieve effecten, hoewel hierbij wordt opgemerkt dat deze effecten niet louter aan de invoering van de prestatie-convenanten te wijten zijn. Sommige veranderingen zijn namelijk al eerder ingezet.

### **2.3.5 Reflectie**

Deze paragraaf startte met de definitie waarin sturing wordt gezien als een vorm van gerichte beïnvloeding binnen een bepaalde context. Deze beïnvloeding is echter niet gemakkelijk te “richten”. Het is dan ook een complex vraagstuk dat uiteenvalt in vijf elementen, die allen moeten worden beheerst. Met name bij “ongetemde, politieke problemen” zoals veiligheidsproblemen is dit een lastige opgave, vooral omdat de aanpak van veiligheid plaatsvindt in een zogenaamde netwerksituatie en dus geen van de actoren autonoom is.

Eén van de genoemde elementen van sturing is het sturingsobject. Het beleid dat in dit onderzoek centraal staat, is primair gericht op het sturingsobject *output* (resultaat), en is daarmee een vorm van prestatiesturing. Uit de theorie is gebleken dat prestatiesturing allerlei positieve en negatieve effecten teweeg kan brengen. Het vormt daarmee een belangrijke context voor de doorwerking van het Landelijk Kader. In de volgende paragraaf komt aan de orde wat met doorwerking wordt bedoeld.

## 2.4 Wat is doorwerking?

### 2.4.1 Inleiding

Nadat in voorgaande paragrafen de begrippen *beleid* en *sturing* uiteen zijn gezet, zal deze paragraaf verder ingaan op het begrip *doorwerking*. Gestart wordt met een algemene uiteenzetting van het begrip doorwerking (§ 2.4.2). Vervolgens wordt doorwerking aan de hand van drie benaderingen behandeld (§ 2.4.3). Deze benaderingen komen voort uit de (bestuurskundige) visies met betrekking tot beleid (zie § 2.2.4). Deze paragraaf eindigt met een reflectie (§ 2.4.4).

### 2.4.2 Het begrip doorwerking

Voor het begrip doorwerking ontbreekt een eenduidige definitie. In de literatuur worden vele begrippen en definities gebruikt. Zo wordt door sommige auteurs een onderscheid gemaakt tussen “gebruik” en “doorwerking” (Mulder e.a., 1991; De Lange, 1995). Waar het ene begrip eindigt en het andere begrip begint wordt echter niet duidelijk. Naast deze twee begrippen wordt in de literatuur ook wel gesproken over impact, invloed, toepassing of effectiviteit (Tijssen, 1988, pag. 6-7). Daarnaast is doorwerking een moeilijk te objectiveren begrip. Dit komt voort uit de stelling “*utility is in the eye of the user*” (Halcom, in Patton, 1990, pag. 29-30). Daarnaast stelt Bekkers (2004) dat een oordeel over de doorwerking van beleid subjectief van aard is, waarbij ten hoogste kan worden gestreefd naar intersubjectieve overeenstemming tussen de belangrijkste belanghebbenden. Uit bovenstaande blijkt dat doorwerking een complex begrip is en dat meer inzicht nodig is.

Wanneer wij spreken over doorwerking hebben wij het over het proces dat leidt tot uitvoering van beleid. Implementatie ofwel beleidsvoering, dat haar referentiepunt vindt in de tekst van het “beleid-als-vastgesteld” (Faludi&Hamnett, 1978), is hiervan dus het resultaat. Doorwerking enerzijds en implementatie/beleidsuitvoering anderzijds zijn hierdoor nauw met elkaar verweven.

Wat betreft doorwerking bestaat geen algemeen geldend model, omdat elke situatie uniek is. Dit betekent dat beleidsuitvoering soms om een top-down benadering kan vragen, en in andere gevallen om andere benadering. Het nemen van het “beleid-als-vastgesteld” als uitgangspunt levert dan ook in het algemeen geen kant-en-klare recepten voor wat beleidsuitvoerders moeten doen nadat het beleid is vastgesteld: hiervoor moet nog een aantal stappen worden doorlopen volgens Van de Graaf & Hoppe (1996, pag. 91):

- *“het verbinden van handelingsgevolgen door uitvoerenden aan de in het plan voorgeschreven maatregelen en middelen en het vervolgens verrichten of laten verrichten van die handelingen;”*
- *“het beoordelen door uitvoerenden van de mate waarin de inzet en toepassing van middelen de beoogde gewenste situaties teweeg brengt of naderbij brengt;”*
- *“het beoordelen door uitvoerenden of de in het plan voorgeschreven situaties daadwerkelijk intreden.”*

### 2.4.3 Benaderingen van doorwerking

In de vorige paragraaf is gebleken dat doorwerking een complex en weinig eenduidig begrip is. In de literatuur zijn dan ook verschillende benaderingen of modellen van doorwerking te onderscheiden. Om tot een overzichtelijk conceptueel kader te komen zullen de verschillende benaderingen daarom, in lijn met de bestuurskundige visies op beleid zoals omschreven in paragraaf 2.2, worden ingedeeld in dezelfde drie categorieën:

- de rationele benadering;
- de politieke benadering;
- de symbolische of culturele benadering.

#### 2.4.3.1 De rationele benadering

Aan de rationele benadering van doorwerking (Weis red., 1977; Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Mulder; e.a., 1991; Rich, 1997. Uit: De Kool, 2007) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

Bij de rationele benadering wordt het uitgangspunt gehanteerd dat doorwerking een doelgericht proces is (Weiss red., 1977). Er is sprake van “intended use by intended users” (Alkin e.a., 1979; Patton, 1990).

Een tweede veronderstelling is dat de informatiebehoefte van de actoren helder en eenduidig is. Informatie dient een duidelijk doel in het beleidsproces. Het dient als directe gegevensbron voor beleid (Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998; Weiss red. 1977). De gedachte hierachter is dat de beschikbare informatie direct wordt gebruikt of beredeneerd terzijde geschoven.

Een derde veronderstelling is dat doorwerking wordt opgevat als een lineair proces (Hanney et al. 2003). Informatie dient hier als feitelijk basismateriaal voor het herkennen van een probleem. Deze informatie stelt de actor in staat om mogelijke beleidsalternatieven of andere beleidsprioriteiten te identificeren of formuleren.

Een model dat aansluit bij deze benadering is het zogenaamde Push model.

##### *Push model*

Dit model is pragmatisch en legt in de doorwerking sterk de nadruk op het beheersmatige aspect ervan: *“de doelen moeten worden verwezenlijkt, en dat betekent primair dat het management de doelstellingen operationeel moet maken (ze vertalen in doelstellingen voor afdelingen of business units), nieuwe structuren moet initiëren en processen en procedures moet herontwerpen. Ook moet men financiële middelen herverdelen en evaluatiesystemen (onder meer managementinformatiesystemen) tot stand brengen, waardoor de effectiviteit van de implementatie op de voet kan worden gevolgd”*. (Vandenput, 2000). In deze benadering wordt een manager vooral gezien als iemand die moet zorgen dat als beleid is vastgesteld, alles snel en conform de doelstellingen wordt gerealiseerd.

In dit model is dus een sterke scheiding tussen sturen (doelen) en middelen (uitvoeren). De beslissingsmacht over de uitvoering ligt hierbij in handen van de beleidsvormers, die deze macht uitoefenen door de uitvoerende activiteiten strak te programmeren, bijvoorbeeld door middel van zogenaamde standard-operating-procedures. Uitvoering van beleid wordt hierin gezien als een mechanisch proces, waarbij het als vanzelfsprekend wordt beschouwd dat uitvoerders zich committeren aan de doelen van en de intenties achter het beleid: “policy shapes implementation” (Geul, pag. 100-101). De mate waarin zij dat doen kan worden

beschouwd als de mate van hun loyaliteit aan de democratisch gekozen politici en bestuurders (Van de Graaf en Hoppe, 1996, pag. 334).

Gesteld kan worden dat dit model met name voortbouwt op het model van het “rationeel-centraal besturen”, dat eerder deze scriptie is beschreven. Gestoeld op één van de basisprincipes van het democratische staatsbestel, is de doorwerking van beleidsprioriteiten een mechanisch proces, dat alleen in een beweging komt “*indien, voorzover, waar en wanneer de politiek dat wil*”. Beleidsuitvoerders in dit model worden dan ook vaak vergeleken met het prototype beeld dat mensen van soldaten in het veld hebben: zonder omwegen en zo nauwkeurig mogelijk de opdrachten uitvoeren die zijn opgedragen (Geul, pag. 100-101).

#### 2.4.3.2 De politieke benadering

Aan de politieke benadering van doorwerking (Mulder e.a., 1991; Weiss red., 1977; Weterings, 1992; Dahler-Larsen, 1998. Uit: De Kool, 2007) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

In de politieke benadering van doorwerking wordt meer de nadruk gelegd op de verschillende doelgroepen en gebruiksfuncties van het beleid. Deze doelgroepen kunnen verschillende belangen hebben met betrekking tot het beleid. Doorwerking van beleid krijgt in deze benadering dan ook gestalte op basis van meervoudige belangen en percepties. Pfeffer (1992) stelt dan ook dat wat betreft doorwerking alleen dat beleid gebruikt of versterkt wordt dat de positie van de betreffende actor handhaaft of versterkt.

Een tweede veronderstelling is dat vooraf geen sprake is van één gegeven doel, maar van verschillende gebruiksdoelen die weer voortkomen uit de handhaving en/of verdediging van de posities en belangen van de betreffende actoren. Informatie kan hier gezien worden als een machtbron om het beleidproces te beïnvloeden en het op deze manier meer aan te laten sluiten bij de eigen opvattingen. Het kan tevens dienen als politieke munitie of als legitimerend instrument (Feldman en March, 1981; Weiss red., 1977; Lindblom en Cohen, 1979).

De derde veronderstelling is dat de politieke benadering, in tegenstelling tot de rationele benadering, geen lineair, maar een onvoorspelbaar proces is. Vanwege het feit dat actoren handelen uit machtsoverwegingen en dus strategisch gedrag vertonen ligt de uitkomst van het beleidsproces niet bij voorbaat vast. Belangen en posities van partijen ten aanzien van het geformuleerde beleid kunnen verschuiven in de loop van de tijd en daarmee de doorwerking van het beleid in de tijd beïnvloeden.

Een model dat aansluit bij deze benadering is het zogenaamde Demand pull model.

##### *Demand pull model*

Doorwerking wordt in dit model verklaard vanuit de behoeften van het beleidsveld. Hoewel per beleid verschillend, kunnen beleidsuitvoerders genieten van beleidsvrijheid om de daden af te stemmen met de behoeften vanuit het beleidsveld. Hierbij is niet alleen de informatie-monopolie van uitvoerende ambtenaren bepalend voor de omvang van de beleidsvrijheid. “*Deze hangt ook af van de mate waarin de samenleving (parlement, belangen- en actiegroepen, de media) toezicht uitoefent op de uitvoerders en hun werkzaamheden.*” Ook hangt dit af “*van de mate waarin beleidsvoerders (democratische controle) en management van de uitvoeringsorganisaties (hiërarchische controle) hen in de gaten houden*” (Geul, pag. 102). Doorwerking is dan niet alleen een zaak van de ‘zender’ maar ook van relevante ‘ontvangers’ (Kingdon, 1995).

In dit model spelen tevens organisatiebelangen een belangrijke rol bij de doorwerking van beleid. De organisatiestructuur, formele én informele waarden en normen bepalen hierbij in welke mate de beleidsprioriteiten ook daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Hierbij geldt dat dit meer het geval is naarmate deze prioriteiten aansluiten bij hetgeen als prioriteit wordt geacht in het beleidsveld (Bekkers e.a., 2004, pag. 15-16).

### 2.4.3.3 De symbolische of culturele benadering

Een derde benadering ten aanzien van doorwerking is de culturele benadering. In het begin van paragraaf 2.4.3 is gesteld dat de benaderingen van doorwerking zouden voortvloeien uit de bestuurskundige visies op beleid. De oplettende lezer heeft opgemerkt dat hier echter niet gesproken wordt van een culturele benadering, maar van een symbolische benadering. Beide verschillen ons inziens echter niet veel van elkaar. Immers, bij de symbolische benadering ging het om voorkeuren, en dat veel voorkeuren cultureel zijn bepaald. Het laten voortvloeien van de culturele benadering van doorwerking uit de symbolische visie op beleid levert ons inziens dan ook geen probleem op. Vandaar dat in de benaming van deze paragraaf wordt gesproken van de “symbolische of culturele benadering”.

Aan de symbolische of culturele benadering van doorwerking (Beyer en Trice, 1982; Dahler-Larsen, 1998. Uit: De Kool, 2007) ligt een aantal veronderstellingen ten grondslag.

De eerste veronderstelling is dat actoren binnen verschillende cultureel-institutionele settings opereren. Binnen deze settings ontstaan gedragsregels die in grote mate het gedrag van actoren bepalen. Deze regels bepalen ook de thema's waar wel of geen belang aan gehecht moet worden (March en Olsen, 1989). Doorwerking vindt plaats wanneer het beleid van betekenis is voor het handelen van de actoren. Is deze betekenis niet groot dan blijft deze doorwerking achterwege.

Een tweede veronderstelling is dat beleid niet primair fungeert als kaderstellende bron, maar als zingevingsbron. Beleid moet in dit licht gezien worden als een interpretatie van de werkelijkheid door de betrokken actoren. Dit proces van interpretatie en zingeving wordt ook wel framing genoemd. Framing is *“a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting”* (Rein en Schon in: Wagner e.a., 1991, pag. 263). Framing kan in deze problematisch zijn omdat het kan leiden tot verschillende visies op de wereld en dus op de onderwerpen waar beleid voor moet worden geformuleerd. Frames bepalen in feite wat de actoren als feiten zullen beschouwen (Fischer, 2003, pag. 144). Van belang is hier op te merken dat actoren bij framing beïnvloed worden door de institutionele structuren waar zij zelf deel van uitmaken. Schon en Rein (1994, pag. 29) stellen dan ook: *“Frames are not free-floating but are grouped in the institutions that sponsor them and policy controversies are disputes among institutional actors who sponsor conflicting frames”*.

De derde veronderstelling is dat informatievergaring- en uitwisseling in het kader van het beleidsproces een symbolische of rituele betekenis heeft. Betrokken actoren maken hiervan gebruik om o.a. hun autoriteit op een bepaald gebied te laten blijken, te laten zien dat zijn hun zaken goed op orde hebben en zo vertrouwen uit willen stralen naar de andere actoren (Feldman en March, 1981). Doorwerking heeft hier dus niet primair een instrumenteel, maar meer een ritueel karakter.



De vierde en laatste veronderstelling is dat doorwerking, als gevolg van routines, procedures en regels, op een bepaalde manier voorspelbaar is geworden. Dit vindt zijn oorzaak in de cultureel-institutionele omgeving waarin de actoren opereren. Binnen deze setting handelen actoren op basis van passende en geaccepteerde handelingspatronen (March en Olsen, 1989). Door deze institutionalisering van patronen hebben zij een voorspelbaar karakter gekregen.

Een model dat aansluit bij deze benadering wordt ook wel het enlightenment model.

#### *Het enlightenment model*

In dit model is het de taak van managers om uitvoerenden als het ware “op te voeden”. Vaak gaat dit in de vorm van het introduceren van zogenaamde ‘sensitizing concepts’, die uitvoerenden in staat stellen om op een geheel andere wijze aan te kijken tegen bepaalde en bestaande maatschappelijke problemen (conform Bekkers e.a., pag. 18).

Wilson (1989, pag. 36-37) illustreert bovenstaande in een (Amerikaans) voorbeeld met betrekking tot de politie:

*“When you report for work the behavior of your clients and the technology available to you will powerfully shape what you do, no matter what the stated goals of the organization may be. Rookie cops are told this the first day on patrol. Forget what you learned in the police academy, veteran partners or sergeants will tell them. I’ll show you what police work is really about. Energetic police administrators often try to prevent this street-corner socialization, but they only succeed within narrow limits, if at all.”*

#### **2.4.4 Reflectie**

Deze paragraaf is gestart met geven van inzicht in het begrip doorwerking. Uitkomst hiervan is dat een definitie van doorwerking moeilijk eenduidig en objectief te geven is. Dit komt voort uit het feit dat elke situatie waarin doorwerking plaatsvindt verschilt. Wel is een drietal benaderingen van doorwerking te benoemen, namelijk de rationele, politieke en de symbolische of culturele benadering. Deze benaderingen sluiten aan bij de drie visies op beleid zoals opgenomen in § 2.2.4.

In de volgende paragraaf (§2.5) wordt vanuit deze drie benaderingen ingegaan op de vraag welke factoren bijdragen aan de doorwerking van beleid. Tevens wordt ingegaan op de doorwerking van beleid in netwerksituaties. Op basis van beide invalshoeken wordt een analysemodel voor de doorwerking van beleid ontwikkeld.

## 2.5 Wat maakt dat beleid doorwerkt?

### 2.5.1 Inleiding

Nadat in voorgaande paragraaf op het begrip doorwerking is ingegaan, zal deze paragraaf verder ingaan op de factoren die doorwerking beïnvloeden. Gestart wordt met factoren voor doorwerking uit de eerder gehanteerde rationele, politieke en culturele benaderingen (§ 2.5.2). Daarna wordt doorwerking verklaard vanuit netwerksituaties (§ 2.5.3). Op basis van beide paragrafen vindt in paragraaf 2.5.4 een eindanalyse plaats. Dit levert de kritieke succesfactoren en het analysemodel op.

### 2.5.2 Doorwerking verklaard vanuit verschillende benaderingen

#### 2.5.2.1 Factoren vanuit de rationele benadering

De factoren voor doorwerking vanuit de rationele benadering zijn ontleend aan de literatuur (Lindblom en Cohen, 1979; Tijssen, 1988; Van Egten, 1994; De Lange, 1995; Hoogerwerf en Herweijer red., 1998. Uit: De Kool, 2007). Het betreft hier de volgende factoren:

- Betrouwbaarheid;
- Relevantie;
- Doelgerichtheid;
- Bruikbaarheid.

#### Betrouwbaarheid

Het is van belang dat de gehanteerde informatie voor het formuleren van beleid betrouwbaar is. Onbetrouwbare informatie zal binnen de rationele benadering niet doorwerken omdat dit de kwaliteit en effectiviteit van de actoren in het beleidsproces niet ten goede komt. Betrouwbare informatie is informatie waarvan het gezag door de partijen niet wordt betwist. Betrouwbare informatie als basis voor nieuw beleid zal dan ook naar verwachting leiden tot acceptatie van het beleid (door de verschillende actoren) en dus tot doorwerking van het beleid.

#### Relevantie

Van belang binnen de rationele benadering is dat het geformuleerde beleid relevant is voor de verschillende actoren. Deze relevantie wordt in belangrijke mate bepaald door het aansluiten van het beleid bij voor hun relevante problemen of knelpunten in het dagelijkse werk. Aangezien bij het formuleren van beleid verschillende actoren betrokken zijn, kunnen deze behoeften uit elkaar lopen. Belangrijke indicatoren bij de factor relevantie zijn dan ook volledigheid en actualiteit. De indicator volledigheid uit zich in de vraag voor hoeveel van de aan het beleidsproces deelnemende actoren het te formuleren beleid van toepassing is en in hoeverre het voor deze actoren aansluit bij de eigen behoeften. Gesteld kan dan ook worden dat hoe vollediger het beleid is, hoe groter de kans op doorwerking is. De indicator actualiteit gaat over de vraag in hoeverre het beleid aansluit bij de huidige problematiek van de actoren. Beleid dat hier niet bij aansluit, zal in de praktijk naar verwachting beperkt doorwerken.

### Doelgerichtheid

Binnen de rationele benadering is het belangrijk dat de beleidsdoelen voor de betrokken actoren helder zijn. Dit veronderstelt de aanwezigheid van een beleidstheorie (Hoogerwerf en Herweijer, 1998). Zonder concrete, meetbare en eenduidige geformuleerde beleidsdoelen zal er sprake zijn van ongericht beleid. Dit beleid zal dan onvoldoende aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van de actoren en van doorwerking zal dan naar verwachting weinig sprake zijn.

### Bruikbaarheid

Van belang binnen de rationele benadering is dat het geformuleerde beleid bruikbaar is voor de betrokken actoren. De beleidsdoelen of prioriteiten dienen aan te sluiten bij behoeften van de actoren en moet zorgen voor een aansluiting tussen de wenselijke situatie en de feitelijke situatie. De bruikbaarheid van het beleid wordt tevens bepaald door het aggregatieniveau van het geformuleerde beleid. Het te algemeen formuleren van beleid zal naar verwachting leiden tot een onduidelijke relatie tussen beleid en uitvoering en dus tot een gebrekkige doorwerking. Anderzijds zal beleid dat te gedetailleerd geformuleerd is naar verwachting leiden tot onuitvoerbaarheid in de praktijk en daarmee ook tot een gebrekkige doorwerking. Het is dus van groot belang beleid te formuleren dat zowel uitvoerbaar als meetbaar is.

## **2.5.2.2 Factoren vanuit de politieke benadering**

De factoren voor doorwerking vanuit de politieke benadering zijn ontleend aan de literatuur (Weiss, 1980a; Koste, 1983, Van Egten, 1994; Von Krogh en Roos red., 1996; Lomas, 2000; Bekkers, 2004; Esthuis, 2006. Uit: De Kool, 2007). Het betreft hier de volgende factoren:

- toegang;
- vertrouwen;
- belangen.

### Toegang

Binnen de politieke benadering van doorwerking is het belangrijk dat de actoren toegang hebben tot het beleidsproces. Indicatoren hiervan zijn de beschikbaarheid van informatie en de toegang tot overlegfora. De beschikbaarheid wordt in belangrijke mate bepaald door de bereidheid om kennis te delen in het beleidsproces (Von Krogh en Roos red., 1996). De bereidheid tot het delen van kennis is afhankelijk van het belang dat actoren hierbij hebben. Pas nadat actoren overtuigd zijn dat informatieverstrekking hun positie niet zal schaden, zullen zij bereid zijn om informatie beschikbaar te stellen. Het verkrijgen van toegang tot overlegfora is tevens een situatie waar belangen een rol spelen. Afhankelijk van posities en belangen zal de ene actor meer baat hebben bij een verbreding van deze fora, terwijl een ander juist een beperking nastreeft omdat hij in deze setting meer invloed uit kan oefenen op het beleidsproces en de daaraan gekoppelde prioriteiten.

### Vertrouwen

Van belang binnen de politieke benadering is dat partijen vertrouwen in elkaar hebben. Klijn en Koppenjan (2004) stellen dat vertrouwen de perceptie is dat andere actoren goede bedoelingen hebben. In dit kader is het van belang dat vertrouwen herbevestigd wordt en wederzijds voordeel voor de betrokken actoren oplevert. Vertrouwen bevordert namelijk het uitwisselen van informatie tussen actoren. Gesteld kan worden dat in situaties van wantrouwen de informatieuitwisseling bemoeilijkt wordt en daarmee de kans op doorwerking van het beleid kleiner wordt (Klijn en Koppenjan, 2004).

### Belangen

Weiss (1980a) stelt dat de gevraagde informatie en het daaruit voortkomende beleid tegemoet komt aan de belangen van de actoren. Informatie kan in het beleidsproces individuele, maar ook gemeenschappelijke belangen dienen. Bij het formuleren van het beleid moet dan ook per actor bekeken worden of de informatie die gebruikt wordt wel of niet in overeenstemming is met de belangen van de betreffende actor. Beleid dat gestoeld is op informatie die van belang is voor zoveel mogelijk actoren zal dan ook eerder doorwerken. Interessant hierbij is op te merken dat het hier niet louter om de uitvoerders van het beleid gaat, maar dat zoals Weiss (1980a) al constateerde de besluitvormers zelf ook vaak informatie die niet strookt met hun belangen naast zich neerleggen.

#### **2.5.2.3 Factoren vanuit de symbolische of culturele benadering**

De factoren vanuit de symbolische of culturele benadering zijn met name ontleend aan de wetenschappelijke literatuur (Weiss, 1980a; Fidler en Johnson, 1984; Lomas, 1997; Bekkers, 1994. Uit: De Kool, 2007). Het betreft hier de volgende factoren:

- de betekenis van het beleid;
- de herkenbaarheid;
- referentiekaders;
- interacties.

### Betekenis

Binnen de culturele benadering is het van belang dat het beleid betekenis heeft voor de betrokken actoren en zin en richting geven aan hun handelen. Deze factor lijkt in de praktijk lastig te onderzoeken. Een indicatie hiervoor kan echter wel de mate van betrokkenheid van de actor bij het beleidsproces zijn. Gesteld kan worden dat een grotere betrokkenheid van de actor bij het proces er toe zal leiden dat hij uiteindelijk een grotere betekenis aan het geformuleerde beleid zal toekennen. Dit zal een positief effect hebben op de doorwerking van beleid.

### Herkenbaarheid

Van belang is dat beleid herkenbaar is voor de actoren. Indicatoren hiervoor zijn de mate waarin binnen het beleid een gedeelde problematiek tot uitdrukking komt en de mate waarin het beleid de actoren aanspreekt. Van belang is dat actoren zoveel mogelijk dezelfde taal spreken en een gedeeld gevoel van urgentie hebben. Als dit het geval is, dan kan gesteld worden dat dit de doorwerking positief zal beïnvloeden.

### Referentiekaders

Binnen de culturele benadering wordt tevens gewezen op het belang dat beleid aansluit bij de referentiekaders, de belevingswereld, de culturele oriëntatie en bestaande referentiekaders van actoren (Weiss, 1980a). Beleid krijgt namelijk pas betekenis voor actoren als het congruent is met de bestaande waarden en institutionele arrangementen (Weiss red. 1997; Lomas, 1997). In de praktijk blijkt echter dat beleid niet altijd aansluit op de belevingswereld van de eindgebruikers (de uitvoerders). In deze factor komt de klassieke spanning tussen beleid en uitvoering dan ook duidelijk naar voren. Bestaande praktijken en routines kunnen leiden tot weerstanden tegen verandering (Powell en DiMaggio, 1991) en dus de doorwerking van nieuw beleid negatief beïnvloeden. In dit kader kan gesproken worden van een vorm van cognitieve dissonantie (Festinger, 1962). Het basisidee hierachter is dat men zoekt naar harmonie tussen opinies, houding, kennis en waarden. Beleid dat niet overeenkomt met deze waarden wordt bewust genegeerd, hetgeen leidt tot weerstand tegen verandering (Pfeffer, 1981).

### Interacties

Binnen de culturele benadering is het voor doorwerking van belang dat het beleidsproces een interactieve praktijk is. Doel hiervan is het tot stand brengen van betrokkenheid bij de actoren en de uiteindelijke uitvoerders. De aanname is dat hoe langduriger en intensiever de interacties tussen actoren gedurende het beleidsproces zijn, hoe groter de kans op doorwerking van het beleid. Deze intensieve samenwerking stelt de actoren namelijk in staat een “commongrammar” te ontwikkelen (Weick, 1995) waardoor zij gezamenlijk beter in staat zijn problemen te onderkennen, te benoemen, beleid te formuleren en beleid uit te voeren dat aansluit bij de gezamenlijk onderkende problematiek.

#### 2.5.2.4 De benaderingen tegen elkaar afgezet

In dit hoofdstuk zijn per benadering van doorwerking de factoren uiteengezet die deze doorwerking kunnen beïnvloeden. Deze zijn hieronder (tabel 2) overzichtelijk weergegeven.

	Rationele benadering	Politieke benadering	Symbolische of culturele benadering
<b>Veronderstelling</b>			
<b>Focus actor</b>	Doelgericht	Belanggericht	Rolgericht
<b>Aard doorwerking</b>	Direct	Selectief	Indirect (reframing)
<b>Proces van doorwerking</b>	Lineair	Onvoorspelbaar	Voorspelbaar
<b>Factoren van invloed</b>			
	Betrouwbaarheid	Toegang	Betekenis
	Relevantie	Vertrouwen	Herkenbaarheid
	Doelgerichtheid	Belangen	Referentiekaders
	Bruikbaarheid		Interacties

Tabel 2 Overzicht benaderingen van doorwerking.

Hoewel de benaderingen maar ook de factoren elkaar niet direct overlappen, is er een aantal aspecten te benoemen dat in meerdere (of alle) benaderingen een rol speelt:

- Vertrouwen speelt bij zowel de politieke als de culturele benadering een belangrijke rol. In de politieke benadering wordt vertrouwen expliciet genoemd, maar uit de omschrijving van “interacties” blijkt dat vertrouwen ook hier een rol speelt. Immers, voor intensieve samenwerking is het uitwisselen van informatie en daarmee vertrouwen vereist.
- Informatie komt terug in zowel de rationele als de politieke benadering. Bij de rationele benadering is het de betrouwbaarheid van informatie die cruciaal is, bij de politieke benadering is het juist de toegang tot informatie die van belang is. Hieronder wordt overigens ook de toegang tot overlegfora verstaan, waardoor ook de link kan worden gelegd naar de culturele benadering.
- Belangen spelen in alle drie de benaderingen een essentiële rol. In de politieke benadering is deze expliciet genoemd. In de rationele benadering komen belangen tot uiting in de doelgerichtheid: beleid moet aansluiten bij de verwachtingen en behoeften van de actoren. Bij de culturele benadering komen belangen tot uiting in de factor “referentiekaders”: beleid dat niet overeenkomt met bestaande waarden en

institutionele arrangementen wordt genegeerd. Dit negeren komt voort uit een bepaald belang.

- Betrokkenheid kan in alle drie de benaderingen worden teruggevonden. In de rationele benadering van doorwerking is betrokkenheid terug te vinden in relevantie. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin beleid aansluit bij de voor actoren relevante problemen of knelpunten in het dagelijkse werk. Het oplossen van een probleem of knelpunt kan worden gezien als een (inhoudelijk) belang van een actor, waarmee dit aspect ook is terug te vinden in de politieke benadering (belangen). Met andere woorden, het beleid moet van “betekenis” zijn voor een actor (culturele benadering).
- Bruikbaarheid komt terug in zowel de rationele als de culturele benadering. In de rationele benadering wordt bruikbaarheid expliciet genoemd. In de culturele benadering is bruikbaarheid terug te vinden in de “herkenbaarheid” van beleid. Net als bij de rationele benadering moet beleid herkenbaar zijn in de zin dat het uitvoerbaar moet zijn, hetgeen wordt bepaald door het juiste aggregatieniveau (“de juiste taal spreken”).

Bovenstaande overlap overstijgt minstens twee benaderingen. Dit geeft aan dat doorwerking niet alleen strikt vanuit één benadering wordt beïnvloed.

### **2.5.3 Doorwerking verklaard vanuit netwerksituaties**

In voorgaande paragraaf zijn factoren behandeld die voortvloeien uit verschillende benaderingen van doorwerking.

Ten aanzien van beleid is eerder gesteld dat overheidsbeleid meer en meer in netwerksituaties wordt ontwikkeld en uitgevoerd. Veiligheidsbeleid vormt hierbij geen uitzondering. In dit kader is het van belang doorwerking te relateren aan netwerksituaties. Deze paragraaf beoogt de genoemde relatie bloot te leggen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de theorie van Koppenjan & Klijn (2004), die in deze theorie de volgende vraag centraal stellen:

*“how can stagnation and blockades on the one hand, and breakthroughs and resultant outcomes on the other, be explained?”*

In de beantwoording van deze vraag onderscheiden Koppenjan en Klijn vijf onafhankelijke variabelen/ factoren (tabel 3). Deze variabelen/ factoren staan hieronder (tabel 3) verder uitgewerkt.

	Deadlocks	Breakthroughs and outcomes
<b>Cognitive causes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unilateral information search behaviour and cognitive fixation</li> <li>- Asymmetric argumentation structures</li> <li>- Advocative research</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Increased cognitive reflection and substantive variety</li> <li>- Joint image building through cross-frame discussion</li> <li>- Joint research efforts</li> </ul>
<b>Social causes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of interaction because dependencies and fragmented arenas are not acknowledged</li> <li>- Game types with conflicting strategies</li> <li>- Risk of strategic behaviour</li> <li>- Proposals that do not match the perceptions and interest of parties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interaction and the coupling of arenas and games</li> <li>- Mutual adjustment of strategies</li> <li>- Agreements to avoid strategic behaviour</li> <li>- Goal intertwinement</li> </ul>
<b>Institutional causes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of shared institutions (perceptions, rules, language, trust) that enhance and support interactions</li> <li>- Incompatible institutions</li> <li>- Institutional characteristics that limit cooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaption or elimination of blocking institutions</li> <li>- Creation of shared institutions</li> </ul>
<b>Management causes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lack of systematic management efforts</li> <li>- Wrong or badly executed management efforts</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presence of management aimed at enhancing a cross-frame discussion, goal intertwinement, interaction, coordination of strategies and institutional support</li> </ul>
<b>External developments</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Environmental developments which may eliminate the support for mutual solutions and enhance deadlocks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Developments in the environment that help break through blockades or stagnation and provide new opportunities for mutual solutions and cooperation</li> </ul>

Tabel 3 Overzicht variabelen (Bron: Koppenjan & Klijn, 2004, pag. 119)

### Cognitieve factoren

Cognitieve oorzaken voor *stagnatie* ("deadlocks") kunnen ontstaan wanneer er meerdere percepties bestaan over aard, oorzaak en effecten van het probleem en haar oplossing (Termeer, 1993). Zoals reeds in de theorie ter sprake is gekomen, zullen dergelijke oorzaken vooral zijn aan te treffen bij ongetemde, politieke problemen. Het is een situatie waarin iedereen eigen onderzoeken laat doen, en daardoor langs elkaar heen praat: "*dialogues of the deaf (...) that often results in a war of reports*" (Koppenjan & Klijn, 2004, pag. 115). Onzekerheden, die bij dit type beleidsproblemen van nature toch al bestaan, worden hiermee alleen maar verder versterkt.

Voor een *doorbraak* ("breakthroughs and outcomes") is vereist dat de actoren een gezamenlijk en dus gedeeld beeld ontwikkelen. Koppenjan & Klijn (2004, pag. 117) onderscheiden hierbij twee zaken die van belang zijn:

- 1 *The availability of new substantive ideas ore the decision to include these ideas in the discussion;*
- 2 *The degree to which actors are able to organize research so that instead of fulfilling the advocacy rol of one party, it supports the process of joint image building.*

### Sociale factoren

Stagnatie bij dit type factoren treedt op bij een ongecoördineerde strategie van actoren (Koppenjan & Klijn, 2004, pag. 117). Een ongecoördineerde strategie kan worden veroorzaakt doordat actoren zich onvoldoende bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid, of wanneer zij er niet in slagen een gezamenlijk belang te ontdekken. Voorts bestaat de mogelijkheid dat dit wordt veroorzaakt door een onzekerheid over:

- De aanpak van een probleem;
- Wie welke rol speelt;
- Hoeveel kosten ermee gemoeid zijn.

Een doorbraak kan optreden wanneer actoren in staat zijn hun strategieën op elkaar af te stemmen. Acties van afzonderlijke actoren komen zo niet met elkaar in botsing. Hiervoor is het noodzakelijk dat actoren een probleem (-oplossing) zodanig formuleren dat dit aansluit bij ieders belang. Wanneer de kosten voor de ene actor hoger liggen dan voor de andere actor, dan moet er ruimte zijn voor compensatie (Allison, 1971; Teisman, 1992).

### Institutionele factoren

Bij deze factoren gaat het om vertrouwde organisatiepatronen, regels en routines. Deze bepalen welke actoren bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid worden betrokken en, vice versa, welke groepen van de onderhandelingstafel worden uitgesloten. Zij vormen als het ware een gezamenlijk referentiekader, van waaruit:

- de kern van maatschappelijke problemen wordt gedefinieerd;
- de effectiviteit van beleidsinstrumenten kan worden voorspeld;
- het repertoire aan beleidsmaatregelen kan worden bepaald.

Koppenjan & Klijn (2004, pag. 117-118) stellen derhalve dat "*institutions (such as recognizable rules and relative strong trust relation between actors help to reduce the risk of participating in policy games, often have a mitigating effect upon conflicts, and provide procedures for creating interaction and managing conflict*". Een zwak ontwikkelde wederzijdse institutionele structuur kan verklaren waarom stagnatie optreedt. Zo zal samenwerking lastiger zijn in netwerken waarin regels "van nature" rigide zijn (Klijn, 2001).

Een institutionele doorbraak kan optreden wanneer "blokkerende" institutionele factoren worden omarmd of verstoten. Koppenjan & Klijn (2004, pag. 118) stellen daarnaast dat "*the creation of new organizational structures and formal rules can support the interaction between parties that are involved in long-term processes of problem solving and thus result in a breakthrough*". Hierbij zij wel opgemerkt dat dit tijd nodig heeft, en daardoor slechts stapsgewijs kan plaatsvinden.

### Netwerkmanagement

Interactie tussen de verschillende actoren bij politieke, ongetemde problemen is vaak lastig te bereiken omdat zij verschillende belangen, percepties en regels etc hebben, maar ook niet altijd dezelfde taal spreken. Wanneer één of meer actoren een managende rol in dit proces vervullen (zoals de rol van facilitator, conflictbemiddelaar etc), dan wordt de kans op stagnatie kleiner en stijgt juist de kans op doorbraken, het doorhakken van knopen en dus consensusvorming (Agranoff, 1986; Susskind & Cruikshank, 1987; Forester, 1989; Mandell, 1990; Kickert et al., 1997; Meier & O'Toole, 2001).



### Externe factoren/ ontwikkelingen

Zowel een stagnatie als een doorbraak kan worden veroorzaakt door ontwikkelingen in de omgeving van een netwerk. Deze ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat percepties, machtsverhoudingen of institutionele structuren veranderen (Kingdon, 1984; Sabatier, 1988). Voorbeelden van externe ontwikkelingen zijn veranderingen in de economische situatie, het sociale klimaat, politieke veranderingen (prioriteiten, andere "kleur" kabinet), de intrede van nieuwe technologie etc. Al deze zaken kunnen een zogenaamde "policy window" openen, maar andersom kunnen zijn ook de spreekwoordelijke deur dicht doen. De mate waarin externe ontwikkelingen de netwerksituatie beïnvloeden, hangt af van de mate waarin actoren deze ontwikkelingen van toepassing zien en willen gebruiken.

## **2.5.4 Eindanalyse: de kritieke succesfactoren**

In deze paragraaf wordt een eindanalyse gemaakt van de factoren die doorwerking beïnvloeden. Deze eindanalyse moet dus de daadwerkelijk kritieke succesfactoren opleveren.

Gestart wordt in § 2.5.4.1 met het tegen elkaar afzetten van de twee verschillende invalshoeken die centraal hebben gestaan in de paragrafen 2.5.2 en 2.5.3. Door de factoren uit deze twee benaderingen tegen elkaar af te zetten, worden de kritieke succesfactoren zichtbaar. De kritieke succesfactoren worden in §2.5.4.2 geoperationaliseerd. Paragraaf 2.5.4.3 gaat vervolgens in op de mate waarin deze kritieke succesfactoren stuurbaar zijn. De eindanalyse eindigt met een analysemodel waarin de kritieke succesfactoren en de stuurbaarheid zijn verwerkt.

### **2.5.4.1 De verschillende invalshoeken tegen elkaar afgezet**

In hoofdstuk paragraaf 2.5 zijn de factoren die doorwerking beïnvloeden vanuit twee invalshoeken gezien. Deze factoren zijn hieronder naast elkaar gezet.

<b>Invalshoek</b>	
<i>Vanuit benaderingen van doorwerking</i>	<i>Vanuit netwerksituaties</i>
Vertrouwen	Cognitieve factoren
Informatie	Sociale factoren
Belangen	Institutionele factoren
Betrokkenheid	Netwerkmanagement
Bruikbaarheid	Externe factoren

Tabel 4 Invalshoeken tegen elkaar afgezet

De factoren uit de twee verschillende invalshoeken vertonen op een tweetal punten een overlap. Deze twee punten van overlap worden behandeld in tabel 5 en 6.

	<b>Gelijkenis 1</b>	
	<i>Vanuit benaderingen van doorwerking</i>	<i>Vanuit netwerksituaties</i>
Factor	Informatie	Cognitieve factoren
Omschrijving gelijkenis	Bij cognitieve factoren speelt onzekerheid van kennis een belangrijke rol. Deze onzekerheid kan gevoed worden door onbetrouwbare informatie, of juist een gebrek aan informatie. Deze laatste twee zaken zijn verbonden aan de factor "informatie". De kern van de factoren uit beide invalshoeken is dus de lastigheid om een eenduidig en gedeeld beeld te creëren.	
Definitieve aanduiding	<b>Cognitieve factoren.</b> Waar de factor "Informatie" passief van aard is, zijn de "cognitieve factoren" wat meer actief van aard. Cognitieve factoren vormen daarmee een factor waar beter richting aan kan worden gegeven, en daarmee een aanduiding die beter geschikt is dan de aanduiding "informatie".	

Tabel 5 Gelijkenis tussen de factoren "informatie" en "cognitieve factoren"

	<b>Gelijkenis 2</b>	
	<i>Vanuit benaderingen van doorwerking</i>	<i>Vanuit netwerksituaties</i>
Factor	Belangen, vertrouwen	Sociale factoren
Omschrijving gelijkenis	Ten aanzien van "sociale factoren" geldt dat actoren zich bewust moeten zijn van wederzijdse afhankelijkheid. Dit betekent dat zij een gemeenschappelijk belang moeten ontdekken. Om dit te bereiken moeten deze actoren elkaar vertrouwen. Hiermee is een overeenkomst gevonden met zowel de factor "belangen" als de factor "vertrouwen".	
Definitieve aanduiding	<b>Sociale factoren.</b> Omdat zowel de factor "belangen" als de factor "vertrouwen" terugkomt in "sociale factoren", wordt deze laatste aanduiding aangehouden.	

Tabel 6 Gelijkenis tussen de factoren "belangen", "vertrouwen" en "sociale factoren"

Dit betekent dat onderstaande factoren voor doorwerking overblijven. Deze overgebleven factoren kunnen worden beschouwd als de kritieke succesfactoren voor de doorwerking van beleid.

- |                             |                      |
|-----------------------------|----------------------|
| 1. Cognitieve factoren;     | 5. Externe factoren; |
| 2. Sociale factoren;        | 6. Betrokkenheid;    |
| 3. Institutionele factoren; | 7. Bruikbaarheid.    |
| 4. Netwerkmanagement;       |                      |

### 2.5.4.2 Operationalisering

De zeven kritieke succesfactoren worden hieronder geoperationaliseerd.

#### Cognitieve factoren

Om doorwerking te bevorderen moet rekening worden gehouden met cognitieve factoren. Voorkomen moet worden dat beleid middels een van bovenaf of van buitenaf opgelegde logica tot stand komt en dat hierdoor onvoldoende vervlechting is met andere processen. Immers, planning van beleid krijgt dan prioriteit boven strategievorming (Van Sluis, 2002, pag. 65). Van belang is juist dat actoren een gezamenlijk en dus gedeeld beeld ontwikkelen. Hiervoor is het van belang dat actoren voldoende toegang tot informatie hebben en tijd en ruimte krijgen om deze informatie te verwerken en toe te passen. Alleen dan kan een doorbraak plaatsvinden en wordt voldaan aan deze voorwaarde voor doorwerking.

#### Sociale factoren

Om doorwerking te bevorderen moet rekening gehouden worden met sociale factoren. Bij sociale factoren gaat het erom dat actoren hun strategieën op elkaar afstemmen. Dit betekent met name dat belangen elkaar vinden. Een voorwaarde hiervoor is dat actoren beschikken over voldoende (wederzijds) vertrouwen. Actoren moeten zich bewust zijn van hun wederzijdse afhankelijkheid en er moet een mogelijkheid zijn voor onderlinge compensatie.

#### Institutionele factoren

Om doorwerking te bevorderen moet rekening worden gehouden met institutionele factoren. Om doorwerking te bevorderen moeten betrokkenen zich bewust zijn van de heersende organisatiepatronen, regels en routines. Inzicht hierin maakt het mogelijk vooraf mogelijke knelpunten te onderkennen en hiermee in de totstandkoming en uitvoering rekening te houden. Hiermee kunnen mogelijk blokkerende institutionele factoren worden weggenomen en kan doorwerking worden bevorderd.

#### Netwerkmanagement

Om doorwerking te bevorderen in situaties die zich als netwerk laten omschrijven, moet aandacht worden besteed aan netwerkmanagement. Interactie tussen verschillende actoren bij politieke, ongetemde problemen is vaak lastig te bereiken omdat zij verschillende belangen, percepties en regels hebben. Van belang is dat actoren een duidelijke rol krijgen toebedeeld in het proces. Hierdoor wordt vooraf duidelijk wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. De verschillende actoren in het netwerk kunnen hier rekening mee houden en daarmee wordt de kans op stagnatie kleiner. Hierdoor stijgt de kans op acceptatie en consensus en daarmee op doorwerking van het beleid.

#### Externe factoren/ ontwikkelingen

Externe factoren kunnen van invloed zijn op de doorwerking van beleid. De externe factoren kunnen zowel een stagnatie als een doorbraak veroorzaken. Externe ontwikkelingen hebben de eigenschap dat zij een zogenaamde "policy window" kunnen openen, maar tevens kunnen sluiten. Noodzakelijk is dan ook dat actoren het belang van externe factoren onderkennen en deze factoren willen gebruiken voor het bereiken van hun doelen. De mate waarin de actoren om kunnen gaan met veranderingen zegt daarmee ook iets over de mate waarin beleid succesvol kan doorwerken.

### Betrokkenheid

Om doorwerking te bevorderen moet rekening worden gehouden met de factor betrokkenheid. In de context van dit onderzoek wordt hiermee bedoeld de mate waarin het beleid aansluit bij de voor de actoren relevante problemen of knelpunten. Daarnaast speelt ook de mate waarin het aansluit bij de belangen van de betrokken actoren een belangrijke rol. Als laatste speelt mee de mate waarin de actoren zich herkennen in het beleid en het daarmee voor zichzelf van betekenis vinden. Betrokkenheid beïnvloedt de intrinsieke motivatie van medewerkers en vormt daarmee een randvoorwaarde voor een succesvolle doorwerking van beleid.

### Bruikbaarheid

Om doorwerking te bevorderen moet rekening gehouden worden met de factor bruikbaarheid. Bruikbaarheid houdt in dat het beleid aansluit bij de behoeften van de actoren en zorgt voor een brug tussen de wenselijke situatie en de feitelijke situatie. Door het kiezen van het juiste aggregatieniveau wordt het beleid herkenbaar en uitvoerbaar voor de betrokken actoren. Hiermee zal de doorwerking van het beleid worden gestimuleerd. Evenals bij betrokkenheid kan bruikbaarheid worden gezien als een randvoorwaarde voor doorwerking. Immers, wanneer mensen het nut van beleid niet inzien of ervaren, is de kans groot dat het beleid in de praktijk niet werkt.

#### **2.5.4.3 Analysemodel kritieke succesfactoren doorwerking van beleid**

Op basis van literatuuronderzoek zijn in dit hoofdstuk diverse factoren voor doorwerking behandeld. Deze factoren zijn geanalyseerd, wat heeft geleid tot een zevental kritieke succesfactoren waaraan aandacht moet worden besteed bij de doorwerking van beleid. Echter, deze aandacht is aan sommige factoren gemakkelijker te besteden dan aan anderen. Om te komen tot een handzaam model is deze "stuurbaarheid" daarom hieronder gecategoriseerd:

1. Onbestuurbaar;
2. Lage mate van stuurbaarheid;
3. Beperkte mate van stuurbaarheid;
4. Hoge mate van stuurbaarheid.

Deze categorisering is samen met de zeven kritieke succesfactoren verderop in deze paragraaf gevisualiseerd in figuur 1. Eerst wordt de categorisering echter uitgelegd.

#### Onbestuurbaar: gegeven situatie

Factoren in deze categorie doen zich autonoom van het beleidsprobleem voor. De betrokken actoren kunnen geen invloed op deze factoren uitoefenen, het overkomt de actoren. De actoren kunnen hierop slechts reageren of in het beste geval anticiperen. De kritieke succesfactor *Externe Factoren* scharen wij onder deze categorie. Zoals blijkt uit de literatuur betreft het hier vaak maatschappelijke ontwikkelingen die het proces van doorwerking op ieder moment zowel negatief als positief kunnen beïnvloeden. Het is hiermee een ongrijpbare factor die, direct of indirect, alle andere kritieke succesfactoren kan beïnvloeden.

#### Lage mate van stuurbaarheid

De factoren in deze categorie zijn moeilijk te sturen door de betrokken actoren. Echter onmogelijk is het niet. Het betreft hier vaak factoren die complex van inhoud zijn en waar gedrag, gewoonten, belangen, procedures, machtsverhoudingen en verantwoordelijkheden een grote rol in spelen. Deze zaken komen sterk overeen met de kritieke succesfactoren *sociale factoren*, *institutionele factoren* en *cognitieve factoren*. Voor al deze drie factoren geldt dat zij een samenstelsel zijn van complexe onderdelen, die elkaar onderling beïnvloeden en in stand houden.

### Beperkte mate van stuurbaarheid

De kenmerken van beperkt stuurbare factoren zijn aan te passen naar de specifieke situatie van het beleidsprobleem.

Werken aan het oplossen van een maatschappelijk probleem vraagt om samenwerking, zowel binnen een organisatie als daarbuiten (netwerksituatie). Dit betekent dat<sup>35</sup>:

- verschillende netwerkpartners met elkaar moeten worden verbonden;
- op de verschillende netwerkdoelen moet worden gestuurd;
- de verschillende activiteiten die aan deze doelen moeten bijdragen, moeten worden beoordeeld, geïnitieerd en gemonitord;
- mensen en middelen moeten worden gealloceerd;
- afspraken moeten worden vastgelegd en communicatie moet worden geborgd;
- etc.

Dit betekent dus dat deze samenwerking niet vrijblijvend van aard is, maar dat deze kan (en moet) worden gemanaged. Dit houdt dus in dat de kritieke succesfactor *netwerkmanagement* beperkt stuurbaar is. Beperkt, omdat dit wel een complexe opgave is. In relatie tot het analysemodel zien wij netwerkmanagement als de verbindende factor tussen de moeilijk beïnvloedbare factoren en de makkelijk beïnvloedbare factoren. Door de informatie uit de moeilijk beïnvloedbare factoren op een juiste manier te interpreteren, ordenen en toe te passen op de verschillende aspecten van netwerkmanagement worden praktisch toepasbare oplossingen gegenereerd die de betrokkenheid en bruikbaarheid (beide factoren met een hoge mate van stuurbaarheid, zie hierna) ten goede komen.

### Hoge mate van stuurbaarheid

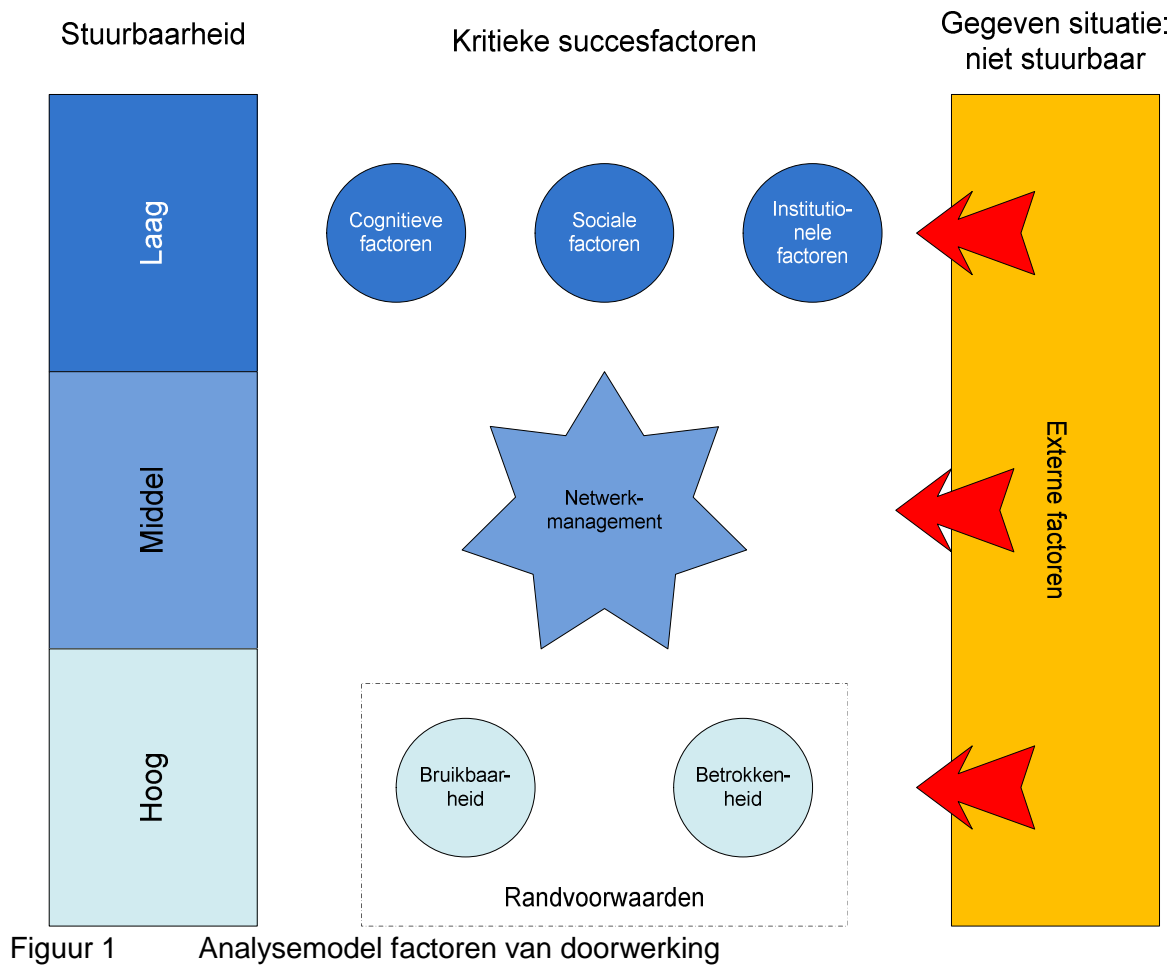
Om beleidsprestaties te kunnen leveren, moet ieder die bij dit beleid betrokken is de inhoud hiervan operationaliseren in organisatieroutines (Van de Graaf & Hoppe pag. 340-344): het algemeen beleidsperspectief zal bij wijze van spreken laag-voor-laag moeten worden gespecificeerd en geconcretiseerd. Hoewel de uitvoering te maken heeft met meerdere partners in de uitvoering, veronderstelt dit het bestaan van een cognitieve hiërarchie en daarmee een grote beïnvloeding van de beleidsuitvoering.

Bovenstaande betekent concreet gezegd dat het beleid bruikbaar moet worden gemaakt voor uitvoering en dat draagvlak hiervoor moet worden gestimuleerd (immers, denken en doen kunnen van elkaar verschillen). Hiermee komen wij op de twee resterende kritieke succesfactoren: bruikbaarheid en betrokkenheid.

### **Het analysemodel**

Zoals eerder aangegeven zijn in figuur 1 (volgende pagina) de zeven kritieke succesfactoren samen met de mate van stuurbaarheid visueel verwerkt. Het figuur geeft hiermee op overzichtelijke wijze ons analysemodel voor doorwerking weer. In dit figuur is "netwerkmanagement" als kritieke succesfactor afwijkend weergegeven (stervorming in plaats van cirkelvormig). De reden hiervoor is dat wij veronderstellen dat deze factor een verbindende factor is tussen de factoren met respectievelijk een hoge en lage mate van stuurbaarheid.

<sup>35</sup> [http://www.aquaforall.nl/documents/aqua4all/downloads/060913\\_netwerkmanagement.pdf](http://www.aquaforall.nl/documents/aqua4all/downloads/060913_netwerkmanagement.pdf)





## 3 EMPIRISCH KADER

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een zevental kritieke succesfactoren geformuleerd voor de doorwerking van beleid. Deze succesfactoren dienen samen met de mate van stuurbaarheid als analysemodel voor het in kaart brengen van de factoren die doorwerking van het Landelijk Kader hebben beïnvloed. In dit hoofdstuk wordt de praktijk (empirie) geanalyseerd aan de hand van dit analysemodel. Zoals bij de methodische verantwoording al is aangegeven, wordt voor deze analyse gebruik gemaakt van reeds gedane onderzoeken naar de werking van prestatiesturing binnen de Nederlandse politie. Daarnaast zijn ter ondersteuning interviews afgenomen. De uitkomsten van deze interviews zijn opgenomen in dit hoofdstuk. In de analyse wordt uitgegaan van een tweetal niveau's:

1. Doorwerking van rijksniveau naar de politieregio's;
2. Doorwerking binnen de politieregio's.

Per niveau van doorwerking wordt gestart met de doorvertaling van het Landelijke Kader naar onderliggend beleid. Vervolgens geven wij aan of de benoemde kritieke succesfactoren zijn aangetroffen in het doorwerkingsproces ("aangetroffen situatie") en wat in dit proces door betrokkenen is gedaan om doorwerking te stimuleren (stuurbaarheid). Hierbij grijpen wij dus terug op ons analysemodel.

### 3.2 Wat is bereikt met het Landelijk Kader?

#### 3.2.1 Resultaten: output

Het Landelijk Kader geldt als instrument voor prestatiesturing binnen de politie. Bedoeling hiervan is bij te dragen aan het presterend vermogen van de politieorganisatie en de prestaties van de politie beter zichtbaar te maken.

Het Landelijk Kader komt voort uit het veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving". In dit programma zijn drie hoofddoelstelling benoemd, te weten:

1. Het versterken van de algemene criminaliteitsbestrijding;
2. Het intensiveren van toezicht en controle;
3. Het verbeteren van de doelmatigheid.

Met dit kader zijn deze doelstellingen 'verengd' tot tien prestatieafspraken. In tabel 7 (volgende paragraaf) zijn deze prestatieafspraken overzichtelijk doch beknopt weergegeven. In deze tabel zijn (voor zover gesteld) de beginwaarden en de prestatie-indicatoren (streefwaarden) weergegeven. Daarnaast geeft de tabel inzicht in de feitelijke (cijfermatige) prestaties van de politiekorpsen. Op deze wijze is inzichtelijk gemaakt in hoeverre de gewenste resultaten overeenkomen met de feitelijk behaalde resultaten.



### 3.2.2 Resultaten: het verhaal achter de cijfers

Uit diverse onderzoeken (Capgemini, 2007; Van Sluis e.a., 2006; Jochoms e.a, 2006) blijkt dat prestatiesturing in het algemeen (en het Landelijk Kader als instrument hiervan) heeft geleid tot positieve effecten<sup>36</sup>. Over het algemeen genomen is:

- Het presterende vermogen toegenomen;
- De politieorganisatie transparanter geworden;
- De bedrijfsvoering (verder) geprofessionaliseerd;
- Er meer sturing in zowel het politiebestedel als binnen de korpsen gekomen;
- De dialoog en onderlinge aanspreekbaarheid in de veiligheidsketen toegenomen.

De cijfers in tabel 7 geven aan dat de output in de periode 2003-2006 is toegenomen. Op basis van deze constatering kan de conclusie worden getrokken dat het Landelijk Kader heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen die voor de politie zijn neergelegd in het veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving".

Wat betreft outcome is (nog) onbekend welke effecten het Landelijk Kader teweeg heeft gebracht. Lastig hierbij is dat:

1. De politie in een netwerksituatie aan veiligheid werkt: het is één van de partners in de veiligheidsketen;
2. Er geen directe en causale relatie bestaat tussen de inspanningen van de politie (en haar ketenpartners) en de ontwikkeling van veiligheid.

Het ontbreken van deze causale relatie is echter vooraf ingecalculleerd. Immers, de introductie van het Landelijk Kader is juist bedoeld om, in tegenstelling tot het Beleidsplan Nederlandse politie dat daarvoor is gehanteerd, output in plaats van outcome centraal te stellen. Het kabinet heeft dit als volgt verwoord:

*"Het kabinet verwacht dat de inspanningen van de politie, tezamen met de inspanningen van andere ketenpartners, bijdragen aan het verbeteren van de veiligheidsgevoelens in het publieke domein. Opgemerkt moet evenwel worden dat een directe (causale) relatie tussen de afspraken en veiligheidsontwikkelingen niet kan (en moet) worden gelegd; het gaat om het geheel van maatregelen uit het Veiligheidsprogramma dat uiteindelijk zal zorgen voor de verhoging van zowel de veiligheid als de veiligheidsbeleving."*

(TK 2003-2004, 28 791, nr. 5).

<sup>36</sup> De nadelige c.q. perverse effecten, waarvoor is gewaarschuwd in ex-ante onderzoek, zijn niet structureel opgetreden. Wel zijn er aanloopproblemen geweest.

	Prestatieafpraak	Basiswaarde (2002)	2003	2004	2005	2006	Streefwaarde 2006
Hoofddoelstelling uit "Naar veiliger samenleving": <b>Versterking algemene criminaliteitsbestrijding</b>							
1	Aanleveren verdachten OM	218.463	233.335	244.233	243.454	246.687 <sup>37</sup>	258.463 (+40.000)
2	Aanpak veelplegers en harde-kernjongeren	n.v.t.	56.2%	66.7%	71.4%	74.9%	80%
3	Tijdige en adequate reactie op rechtshulpverzoeken uit het buitenland	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
4a	Versterken vreemdelingtoezicht (eerstelijns onderzoeken)	afwezig	afwezig	afwezig	afwezig	58.113 <sup>38</sup>	35.294
4b	Versterken vreemdelingtoezicht (tweedelijns onderzoeken)	afwezig	afwezig	afwezig	afwezig	12.015	11.883
Hoofddoelstelling uit "Naar veiliger samenleving": <b>Intensivering toezicht en handhaving</b>							
5	Toename boetes en transacties die uit staandhoudingen voortkomen	1.425.097	1.770.512	1.973.135	2.041.962	1.912.075	1.658.133 Toename met minimaal 180.000
6a	Verbeteren bereikbaarheid landelijk telefoonnummer politie (LTP)	n.v.t.	basisjaar	10 korpsen halen streefwaarde 2006	16 korpsen halen streefwaarde 2006	12 korpsen halen streefwaarde 2006 <sup>39</sup>	80% < 20 sec. 90% < 30 sec. 95% < 45 sec.
6b	Verbeteren kwaliteit telefonische dienstverlening (LTP)	n.v.t.	afwezig	basisjaar	21 korpsen halen minimale streefwaarde 2006	Alle korpsen halen streefwaarde 2006	7,5 of hoger
6c	Vergroten telefonische bereikbaarheid alarmnummer 1-1-2	n.v.t.	afwezig	Alle korpsen halen streefwaarde 2006	Alle korpsen halen streefwaarde 2006	Alle korpsen halen streefwaarde 2006	80% < 15 sec. 80% gsm-oproepen < 30 sec
7	Vergroten beschikbaarheid <sup>40</sup>	n.v.t.				4,8	4,6
8	Verbeteren tevredenheid burgers over laatste contact met politie	n.v.t.				55%	68,2%
Hoofddoelstelling uit "Naar veiliger samenleving": <b>Verbeteren doelmatigheid</b>							
9	Daling ziekteverzuimpercentage	n.v.t.	8%	6,7%	6,3%	5,7%	Maximaal 8%
10	Verbeteren doelmatigheid	n.v.t.	Plannen van aanpak in ontwikkeling	Regionale plannen van aanpak akkoord	Tussentijdse streefwaarde van 2,5% gerealiseerd	Streefwaarde incl. verzuim gerealiseerd	5% doelmatigheidswinst

Tabel 7 Bron: Cappingini (2007, pag. 23-25)

<sup>37</sup> Voor 2006 is het aantal exclusief het KLPD

<sup>38</sup> De cijfers van zowel de eerste- als de tweedelijns onderzoeken zijn exclusief het KLPD.

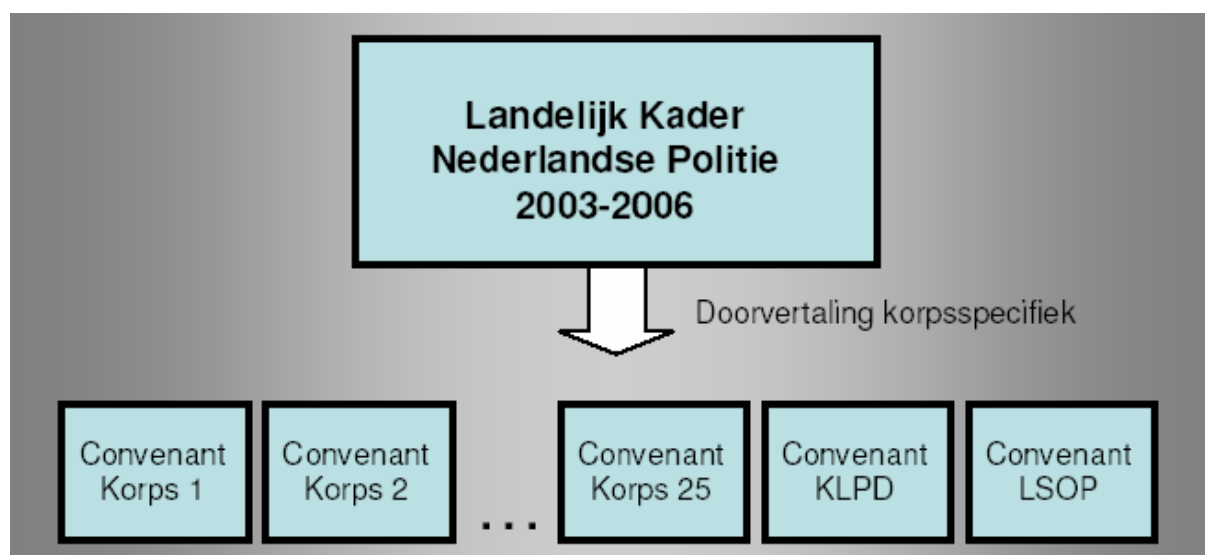
<sup>39</sup> Een korps haalt de streefwaarde als 80% van de oproepen binnen 20 seconden wordt beantwoord.

<sup>40</sup> Zowel voor het 'vergroten van de beschikbaarheid' als het 'verbeteren tevredenheid burgers over het laatste contact met de politie' is als gevolg van de overgang van de Politiemonitor Bevolking naar de Veiligheidsmonitor Rijk onderlinge vergelijking van de cijfers niet mogelijk. Er is voor gekozen alleen het cijfer voor 2006 uit de Veiligheidsmonitor Rijk te presenteren. Dit is conform de weergave in 'Kerngegevens Nederlandse Politie 2006'.

### 3.3 Doorwerking van rijksniveau naar de politieregio's

#### 3.3.1 Doorvertaling in documenten

Het Landelijk Kader vindt zijn oorsprong in het programma “Naar een veiliger samenleving”. Zoals eerder al aangegeven in dit onderzoek heeft het toenmalige kabinet (Balkenende I) na de verkiezingen van 2002 het als een centrale beleidsopdracht gezien om werk te maken van de roep om veiligheid vanuit de samenleving. Het kabinet heeft hieraan gehoor gegeven door in 2002 met het veiligheidsprogramma “Naar een veiliger samenleving” te komen waarin deze centrale beleidsopdracht is gevat in concrete doelstellingen voor de periode tot en met 2006. Het veiligheidsprogramma beschrijft niet alleen doelstellingen, maar ook hoe deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Onderdeel hiervan is het “bedrijf van de rechtshandhaving” beter te laten functioneren (zie “Naar een veiliger samenleving”, 2002, pag. 21). Een instrument hierbij is het afsluiten van prestatieafspraken (op outputniveau) tussen de ministeries van BZK en Justitie en de regionale politiekorpsen. Dit heeft in 2003 gestalte gekregen in de vorm van het Landelijk Kader. In het Landelijk Kader zijn voor de politie op landelijk niveau prestatieafspraken neergelegd. Op basis van het Landelijk Kader zijn vervolgens per regio op maat gemaakte resultaatafspraken overeengekomen. In onderstaande figuur (figuur 2) is deze doorvertaling naar de regio's schematisch weergegeven.



Figuur 2 Doorvertaling Landelijk Kader (bron: Capgemini, 2007, pag. 13)

De resultaatafspraken zijn per korps vastgelegd in een regionaal convenant tussen de beide ministers en de korpsbeheerder. Eventueel zijn deze afspraken aangevuld met regionale en lokale prioriteiten. Om invulling te geven aan dit proces hebben de korpsen zelf afspraken kunnen maken met ketenpartners. Zo sluit het Landelijk Kader aan bij de Meerjarenvisie “Perspectief 2006” van het Openbaar Ministerie (Jochems e.a., 2006, pag. 21). De (regionale) resultaat-afspraken hebben betrekking op het einde van de looptijd. Als normenkader hierbij geldt een streefwaarde per indicator voor 2006 en een basiswaarde 2002. De normering van alle korpsen samen leidt tot het behalen van de doelstellingen in het Landelijk Kader (Capgemini, 2007, pag. 13).

De resultaatafspraken beslaan circa 1,3% van het totaal beschikbare politiebudget. Voor dit relatief lage percentage is bewust gekozen om de continuïteit van de korpsen niet in gevaar te brengen. Wat betreft de (eind-) afrekening is de volgende verdeelsleutel gehanteerd (Capgemini, 2007, pag. 15-16):

- 75% van het betreffende budget wordt uitgekeerd aan de korpsen die de gemaakte afspraken nakomen;
- 25% wordt uitgekeerd op basis van benchmarking over de periode 2003-2006.

De ministers van BZK en Justitie houden door middel van voortgangsrapportages de Tweede Kamer op de hoogte van de voortgang omtrent de resultaatafspraken. Daarnaast verantwoorden zij op hoofdlijnen in hun jaarverslagen over de voortgang omtrent de resultaatafspraken. De voortgangsrapportages zijn onderdeel van de zogenaamde groot project status van het programma "Naar een veiliger samenleving". Deze status brengt voor de ministeries de verplichting met zich mee dat zij zich periodiek volgens een vooraf vastgesteld stramien over de voortgang van het project moeten verantwoorden naar de Tweede Kamer. In de periode 2003-2006 zijn een achttal voortgangsrapportages naar de kamer gezonden.

### 3.3.2 De kritieke succesfactoren uitgelicht

#### 3.3.2.1 Cognitieve factoren

##### Aangetroffen situatie

Het Landelijk Kader is in 2003 onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. Als gevolg hiervan zijn bij de ondertekening van de regionale convenanten de wijze van prestatiemeting nog niet (volledig) uitgewerkt. Naast de wijze van prestatiemeting is ook het beleid zelf nog niet ontwikkeld en zijn gedurende de looptijd van de convenanten zaken verder ontwikkeld. Hierdoor heeft het aan eenduidigheid in het beleid ontbroken (Capgemini, 2007).

Zoals hierboven aangeven, is het van belang dat actoren een gezamenlijk en gedeeld beeld ontwikkelen. Deze voorwaarde is niet eenduidig terug te vinden in zowel de geraadpleegde documenten als uit de gevoerde interviews; hieruit komt een gedifferentieerd beeld naar voren. Met betrekking tot de doorvertaling van het Landelijk Kader naar de prestatieconvenanten wordt door de korpsen een aantal kritiekpunten genoemd (Jochems e.a., 2006 pag. 31-32). Het betreft hier kwesties als verdeelsleutel, onderhandelingsruimte, inhoud van de prestatieafspraken, het referentiepunt en de mate waarin afspraken zijn gemaakt met relevante ketenpartners. De eisen en voorwaarden zijn veel meer dan voorheen van bovenaf opgelegd en daarbij is naar de mening van de korpsen nauwelijks rekening gehouden met inhoudelijke ontwikkelingen en problemen van de politieregio's.

Een adviseur van de korpsleiding zegt hierover het volgende:

*“Er zijn natuurlijk in de aanloop veel gesprekken geweest met de departementen, maar uiteindelijk zijn de feitelijke resultaatafspraken toch redelijk top-down neergelegd. Het was duidelijk niet de bedoeling om te onderhandelen.”*

Adviseur Korpsleiding (uit: Jochems e.a., 2006, pag. 32)

In aanvulling hierop geeft een geïnterviewde korpschef het volgende aan:

*“De korpsen zijn vooraf niet betrokken geweest bij de opzet van prestatiesturing. Het instrument en de kaders waren gegeven door het Rijk. Wel zijn de korpsen in een later stadium betrokken bij de invulling van de kaders.”*

Korpschef

Een direct betrokkene bij de totstandkoming van het Landelijk Kader vanuit de rijksoverheid zegt hierover het volgende:

*“Omdat de regiokorpsen niet eerder landelijke sturing opgelegd hadden gekregen en zij vooral uitgaan van het regionale belang voelden zij niet veel voor landelijke sturing. Het ontbrak de minister aan een goede wettelijke basis en een duidelijk en effectief instrument om beleidsprioriteiten op te leggen aan de korpsen. Om deze reden is gekozen voor het invoeren van prestatieconvenanten die uitgaan van wilsovereenstemming aan de kant van het Rijk en de regio's. Het uitgangspunt bij het opstellen van de prestatieconvenanten was dat doelstellingen duidelijk dienden te zijn. We wilden nu echt doorpakken.”*

Beleidsambtenaar

Om tot de prestatieconvenanten te komen zijn zoals aangegeven verschillende gespreksronden met zoveel mogelijk betrokkenen geweest. Dit alles met als doel om te komen tot gezamenlijk gedragen afspraken. Dat dit een moeizaam proces is geweest, blijkt tevens uit de uitspraak van toenmalig minister Remkes (BZK) die deze gesprekken omschrijft als “niet gemakkelijk” en “een heel circus”. Vervolgens komt hij echter wel tot een andere, duidelijk positievere conclusie waarbij hij juist de ketenbenadering als sterk punt noemt: “*maar waar wij nadrukkelijk hebben gekozen voor de ketenaanpak en er hierdoor ook uit zijn gekomen*” (Naar een veiliger samenleving: een goed begin, 2006, pag. 13).

### Stuurbaarheid

Op basis van de analyse hierboven kan gesteld worden dat de doorwerking van de prestatieconvenanten middels een van buiten –en bovenaf opgelegde logica tot stand is gekomen. Immers, de prestatieafspraken in het Landelijk Kader zijn over het algemeen naar rato doorvertaald in de convenanten, waardoor er een spanningsveld is ontstaan tussen lokale en regionale (van bovenaf opgelegde) prioriteiten. Het is een keuze geweest die is ingegeven door de NPM-gedachte: wanneer ruimte wordt opengelaten voor “couleur locale”, dan gaat dit ten koste van de objectiviteit, waardoor het moeilijk wordt districten met elkaar te vergelijken. Het vaststellen van de prestatienormen bij de prestatieafspraken is op een vrij instrumentele wijze gedaan. Dit blijkt onder andere uit de volgende uitspraak van een betrokken beleidsambtenaar:

*“Uit een analyse van de periode 1990-2000 is gebleken dat er sprake was van een budgettoename van 20%, maar dat de productie van de politie op het terrein van de opsporing in die periode vrijwel gelijk is gebleven. Hieruit is geconcludeerd dat bij de prestatieafspraken een toename van 20% reëel was.”*

Beleidsambtenaar

Dat het op deze wijze van opstellen van prestatienormen niet altijd tot een uitkomst leidde die recht deed aan de ontwikkelingen uit de praktijk en de opvattingen bij de korpsen blijkt uit de volgende uitspraak van een korpschef:

*“Met een toename van 20% van het budget in de jaren 90 zijn ook het aantal kostenposten voor de korpsen toegenomen. Het is dus niet zo dat door de budgettoename van 20%, de productie van de politie ook gemakkelijk met 20% kon stijgen.”*

Korpschef

### 3.3.2.2 Sociale factoren

#### Aangetroffen situatie

Zowel Jochems e.a. (2006) als Capgemini (2007) constateren een brede consensus over het maken van prestatieafspraken. Door het maken van deze afspraken is een impuls gegeven aan enerzijds het presterend vermogen van de politie en anderzijds het toezicht in het publieke domein, de opsporing en de hulpverlening. Niet alleen het Rijk maar ook de politie zelf staat positief tegenover prestatiebesturing en heeft er in de praktijk al enige ervaring mee opgedaan. De verschillende actoren zien prestatiebesturing als een oplossing voor enerzijds het feit dat er onvoldoende inzicht bestaat in het presterende vermogen van de politie en anderzijds het gebrekkige functioneren van de landelijke beleids- en beheercyclus.

Opvallend is de volgende uitspraak, gedaan door een betrokken beleidsambtenaar, die deze schijnbare consensus in een andere context plaatst:

*“De totstandkoming van het Landelijk Kader was zeer tijdrovend en bestuurlijk gezien een complex en lastig traject. Er kan niet gesproken worden van een goede onderlinge verstandhouding tussen korpsen en het Rijk tijdens dit proces. De korpsen zijn uiteindelijk alleen maar akkoord gegaan omdat het alternatief, een nieuwe politiewet met daarin een nationale politie, helemaal een brug te ver voor de korpsen was.”*

Beleidsambtenaar

Het bewustzijn van de wederzijdse afhankelijkheid tussen het Rijk en de regio's komt tot uiting in het feit dat bij de afspraken wederkerigheid een uitgangspunt was. In de afspraken wordt niet alleen gesproken van verplichtingen van de korpsbeheerders (Landelijk Kader, art. 3) maar ook van de verplichtingen van de betrokken ministers (Landelijk Kader, art.5). In opzet is hiermee voldaan aan de voorwaarden die deze kritieke succesfactor stelt aan het bevorderen van doorwerking van beleid. Uit de door Capgemini (2007) uitgevoerde beleidsdoorlichting blijkt dat in de praktijk deze wederkerigheid niet volledig tot uitdrukking is gekomen. Waar in opzet de actoren beschikken over voldoende onderling vertrouwen blijkt in de praktijk dat het vooral de korpsbeheerders zijn die prestatieafspraken zijn aangegaan en niet zozeer de betrokken ministers. Daarnaast is de ruimte om “departementen aan te spreken” niet altijd gevoeld (Capgemini, 2007, pag. 18). Voorts zien korpsbeheerders weinig aansluiting bij een door hen voorgestane ketenbenadering. Daar tegenover staat echter dat vanuit het Rijk wordt gesteld dat er een forse impuls is gegeven aan veiligheid en het beschikbare budget voor de politie, en dat dit gezien moet worden als de invulling van wederkerigheid door het Rijk. Zo blijkt dat er onder de verschillende partijen verschillende percepties leven over de wederkerigheid.

Ten aanzien van het onderdeel compensatie kan gesteld worden dat het Rijk de prestatieafspraken heeft aangegrepen om het budget voor de politie een impuls te geven. De extra kosten die de prestatiefinanciering voor de korpsen met zich meebrengt op het gebied van bedrijfsvoering worden door hierdoor gecompenseerd. Hiermee zijn de korpsen gestimuleerd om de prestatieafspraken te realiseren. De korpsen hebben er immers zelf baat bij in termen van financiële middelen.

### Stuurbaarheid

Van belang is dat actoren zowel aan de voorkant als gedurende het traject het vermogen hebben om elkaars strategieën op elkaar aan te passen. Op deze wijze blijven betrokkenen gedurende het traject van elkaars situatie op de hoogte en kan bijstelling plaatsvinden om zo tot een zo efficiënt mogelijke sturingsrelatie te komen.

Van de eerder genoemde, schijnbare spanning op het gebied van wederkerigheid bij de totstandkoming is in de uitvoeringspraktijk veel minder sprake van geweest. Een belangrijk sturingsinstrument hierbij zijn de zogenaamde convenantgesprekken geweest tussen de departementen en de korpsen. De departementen bezoeken voor deze gesprekken de politieregio's. In deze gesprekken worden de behaalde resultaten in hun context geplaatst. De respondenten uit het onderzoek van Capgemini (2007, pag. 18-19) bevestigen dat de gesprekken een dialoog en vertrouwen teweeg hebben gebracht. De convenantgesprekken zijn gevoerd met de korpschef en niet met de korpsbeheerder (als ondertekenaar van het convenant).

Dit beeld wordt ondersteund door de volgende uitspraak:

*“Gedurende de looptijd van het Landelijk Kader is geen sprake geweest van een zwart-wit afrekening. Prestaties van korpsen werden altijd in het juiste perspectief geplaatst. Wanneer een korps een bepaalde prestatieafspraken niet had gehaald, maar dat uit een schriftelijke verklaring van de HOvJ of de korpschef bleek dat het korps wel “zijn uiterste best had gedaan”, dan werd veelal alsnog tot betaling van de prestatiebeloning overgegaan. Wanneer een korps echter in gebreke bleef en niet de bereidheid tot verbetering had dan werd wel vastgehouden aan de prestatienormen.”*

Beleidsambtenaar

Dit beeld op departementaal niveau sluit aan bij het beeld op korpsniveau:

*“Prestatiesturing werd voorheen heel rigide toegepast. Dit bleek uit geluiden uit de praktijk, uit discussies etc. Toch was er ook ruimte voor de korpsen. Deze ruimte was mede afhankelijk van de persoonlijke relatie van het korps met het departement. Die van ons korps is altijd erg goed geweest met BZK. “*

Korpschef

De convenantgesprekken hebben plaatsgevonden in 2004 (over 2003), 2005 (over 2004), 2006 (over 2005) en 2007 (over 2006). Bij alle gesprekken was de directeur Politie van BZK aanwezig. In ongeveer de helft van de gesprekken is deze bijgestaan door de directeur Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van Justitie of een andere directeur van Justitie. Vanaf 2006 is bij de helft van alle convenantgesprekken de hoofdofficier van Justitie van de betreffende regio aanwezig.



### 3.3.2.3 Institutionele factoren

#### Aangetroffen situatie/ stuurbaarheid

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Deze verantwoordelijkheid valt uiteen in een tweetal componenten: beleid en beheer. De invoering van prestatiesturing past binnen deze verantwoordelijkheid, maar staat echter ook enigszins op gespannen voet met de besturingsfilosofie die ten grondslag ligt aan het politiebestedel ("decentraal, tenzij"). In het bijzonder betreft het hier vaak de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid. Ondanks het feit dat alle betrokkenen ingestemd hebben met de prestatieconvenanten is er vooral in het begin veel kritiek geweest op de convenanten. Capgemini (2007) geeft aan dat het geen gemeengoed is geworden dat lagere overheden de prestatieconvenanten hebben doorvertaald naar lokale prioriteiten. Betrokkenen geven in dit onderzoek aan dat zeker in het begin de prestatieconvenanten zijn gezien als bemoeienis vanuit Den Haag en als een aantasting van de eigen handelingsvrijheid.

Van oudsher is de politie een organisatie die met een grote mate van beleidsvrijheid werkt. De professionaliteit en daaraan gekoppelde discretionaire bevoegdheid van de politie-medewerker staan hoog in het vaandel. Een districtchef omschrijft de politieorganisatie als volgt:

*"De invoering van prestatiesturing en meer concreet de prestatiecontracten hebben een positieve impuls gegeven aan de politie. Men is echt aan het werk gegaan. De prestatiecontracten hebben, naast een kwaliteitslag, ook gezorgd voor een cultuurverandering binnen de politie. In het verleden was de politie een naar binnen gekeerde, reactieve organisatie. Met de komst van het bedrijfsmatige denken is hier verandering in gekomen. De reactieve houding heeft dus plaats gemaakt voor een proactieve en meer op preventie gerichte benadering van het politiewerk. Leidend is geworden: "doen we de goede dingen en doen we de goede dingen goed."*

Districtschef

Een korpschef is echter van mening dat de politie in de periode voor de prestatieafspraken teveel de aandacht heeft gehad voor preventie en pro-actie. De prestatieafspraken hebben de aandacht voor het onderdeel repressie teruggebracht:

*"Voor de komst van de convenanten ging de politie soms te ver in preventie en pro-actie. De convenanten hebben weer de aandacht gevestigd op repressie. Een voorbeeld is de wijkagent, die is en blijft een agent, die daar waar nodig repressief moet optreden en niet moet weglopen voor problemen. De nadruk op repressie was nodig om de positie in het publieke domein terug te winnen."*

Korpschef

Het eerder genoemde relatief onafhankelijk en naar binnen gekeerd functioneren van de politieorganisatie brengt volgens dezelfde districtchef echter wel een bepaald risico met zich mee:

*"Een gevaar van het politiewerk is dat de discretionaire bevoegdheid dicht tegen willekeur aan ligt. Prestatiesturing heeft ervoor gezorgd dat men gericht is gaan werken en daarmee mogelijke willekeur heeft teruggedrongen."*

Districtschef

De volgende uitspraak van een korpschef sluit aan bij dit gerichter gaan werken:

*“Prestatiesturing heeft bijgedragen aan het focussen van de politieorganisatie. De politiek gaf voor het eerst, weliswaar gebrekkig, helder aan wat hun prioriteiten waren.”*

Korpschef

Het eerder genoemde onafhankelijk en naar binnen gekeerd functioneren staat ook op gespannen voet met de wens van de rijksoverheid om landelijke prioriteiten op te kunnen leggen aan de politie en hier ook op te kunnen sturen. Een respondent beschrijft die situatie als volgt:

*“Al vele jaren wordt door het rijk getracht om landelijke beleidsprioriteiten door te vertalen naar de politie. Dit is echter heel lang zonder degelijke wettelijke basis gedaan waardoor het succes sterk van de op bestuurlijke goodwill afhangt. Uit de evaluatie van het Landelijk Politie Beleidsplan 1999-2002 is dan ook gebleken dat dit plan weinig effect heeft gehad en dat gesproken kon worden van een ineffectieve, rituele dans.”*

Beleidsambtenaar

Een korpschef zegt hierover het volgende:

*“De convenanten waren voor de politie een grote verandering. Voorheen was er sprake van een grote mate van vrijheid. Zowel voor de diender op straat als voor de korpsleiding. De sturing was niet optimaal ingericht, misschien zelfs slecht te noemen.”*

Korpschef

Al deze ontwikkeling hebben ervoor gezorgd dat een van de basisvereisten van de politie, het zicht hebben op de samenleving en het op basis van juiste informatie kunnen nemen van beslissingen, nu op een adequate wijze is georganiseerd. Deze organisatie- en cultuurverandering wordt door een districtchef als volgt verwoord:

*“Met de volgende uitspraak van Aristoteles kun je het politiewerk goed duiden: ‘de beslissing ligt in de waarneming’. Dus moet je het zien organiseren, anders komt de beslissing niet. Dat is wat prestatiesturing heeft weten te bereiken.”*

Districtchef

### 3.3.2.4 Netwerkmanagement

#### Aangetroffen situatie

Bij de totstandkoming van het Landelijk Kader heeft het Rijk een duidelijke voortrekkersrol gehad. Deze rol is in lijn met het feit dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de prestatieafspraken met de regio's. Uit de documenten blijkt dat gekozen is voor een ketenaanpak. In het voortraject is met een groot aantal betrokkenen in verschillende gespreksronden gesproken. Doel van deze gesprekken is om tot een gezamenlijk gedragen kader te komen en eventuele problemen in een vroegtijdig stadium te kunnen onderkennen.

Naast dit overleg aan de “voorkant” van het proces zijn ook gedurende de looptijd van het Landelijk Kader zogenaamde voortgangsgesprekken gehouden tussen de ministers en de gezamenlijke korpsbeheerders. Deze gesprekken hebben een formele basis gekregen in artikel 7 van het Landelijk Kader. Dit artikel verplicht enerzijds de betrokkenen tot het voeren van structureel voortgangsoverleg, maar biedt de betrokkenen anderzijds de mogelijkheid om in geval van knelpunten of problemen in gezamenlijkheid te besluiten tot aanpassing van het Landelijk Kader.

Naast deze algemene voortgangsoverleggen zijn ook individuele gesprekken geïntroduceerd met de korpsen. In deze gesprekken wordt meer in detail ingegaan op de prestaties van het betreffende korps. Bij dit gesprek zijn als vertegenwoordigers van het Rijk beleidsambtenaren van BZK en Justitie aanwezig. De korpsen worden vertegenwoordigd door de korpschef. In algemene zin kan dus worden gesteld dat bij het opstellen en uitvoeren van het Landelijk Kader netwerkmanagement een duidelijke plaats heeft gekregen.

Over het al dan niet succesvol zijn van deze ketenaanpak zijn verschillende meningen terug te vinden in de onderzoeken en rapportages. Allereerst kan in algemene zin worden gesteld dat alle betrokkenen netwerk -of ketenmanagement (als instrument in het proces) als zodanig hebben herkend. Zo geeft de toenmalige Minister van BZK, de heer Remkes, aan dat de nadrukkelijke keuze voor een ketenaanpak er uiteindelijk toe heeft geleid dat het Landelijk Kader door iedereen is ondertekend en daarmee in opzet een succes is geweest (Naar een veiliger samenleving, een goed begin, 2006). Deze mening wordt gedeeld door respondenten uit het onderzoek van Capgemini (2007). In dit onderzoek wordt gesproken van “zeer goede en grondige gesprekken” die een dialoog en vertrouwen teweeg hebben gebracht. Diezelfde respondenten geven echter ook aan dat de invulling van de ketensamenwerking nog verder doorgevoerd had kunnen worden. Daarnaast blijkt dat nog niet voor iedere actor binnen de keten duidelijk is wat zijn bijdrage, taken en verantwoordelijkheden zijn. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling van de verschillende actoren in de keten is niet aanwezig.

#### Stuurbaarheid

Uit de analyse blijkt dat bewust is gekozen voor een ketenaanpak bij zowel de totstandkoming van het Landelijke Kader als de uitvoering ervan, maar dat dit in beide fases tot spanningen heeft geleid (zie de hiervoor behandelde kritieke succesfactoren). Opvallend in deze is echter wel de eerder gedane uitspraak van de beleidsambtenaar, die aangeeft dat de korpsen alleen akkoord zijn gegaan omdat het alternatief, een nationale politie, onacceptabel was. Hierdoor ontstaat een beeld dat de hele totstandkomingsfase eigenlijk een onnodig ritueel is geweest omdat de uitkomsten toch al vast stonden. Dit is in lijn met de gevoelens die betrokkenen uit de politieorganisatie elders in dit onderzoek hebben verwoord. De keuze om uiteindelijk te kiezen voor outputsturing en de daaraan gekoppelde prestatiesturing is volgens een betrokkene op het volgende gebaseerd:

*“Waarom er is gekozen voor outputsturing? Op outcome is simpelweg niet te sturen, zo gaat bijvoorbeeld de politie niet als enige over de veiligheid. Daarom is een stap teruggedaan in de keten: sturen op output om op die manier uiteindelijk een maatschappelijk effect te bereiken. Lastig hierbij is wel dat de politie een taakorganisatie is en je dus eigenlijk moet sturen op taken, en niet op output. Dit is echter erg moeilijk en meer de taak van het korps zelf. Daarnaast is sturen op throughput of input een minder wenselijke optie, dus blijft outputsturing als eerste terugvaloptie voor outcomesturing over.”*

Beleidsambtenaar

Op basis hiervan is dus ook verklaarbaar dat vanuit het Rijk wel is gekozen voor een ketenbenadering om op deze manier zoveel mogelijk betrokkenen om tafel te krijgen, maar wel vanuit reeds vooraf vastgestelde doelstellingen. De ketenbenadering heeft meer als sturingsinstrument voor de invulling van de prestatieafspraken gediend dan om de prestatieafspraken zelf en de daaraan gekoppelde normen vast te stellen. De tamelijke rigide houding van het Rijk blijkt ook uit de al eerder gedane uitspraak van een betrokken beleidsambtenaar:

*“Omdat de regiokorpsen niet eerder landelijke sturing opgelegd hadden gekregen en zij vooral uitgaan van het regionale belang voelden zij niet veel voor landelijke sturing. Het ontbrak de minister aan een goede wettelijke basis en een duidelijk en effectief instrument om beleidsprioriteiten op te leggen aan de korpsen. Om deze reden is gekozen voor het invoeren van prestatieconvenanten die uitgaan van wilsovereenstemming aan de kant van het Rijk en de regio's. Het uitgangspunt bij het opstellen van de prestatieconvenanten was dat doelstellingen duidelijk dienden te zijn. We wilden nu echt doorpakken.”*

Beleidsambtenaar

In dit licht zijn de volgende twee uitspraken van een korpschef van belang. Deze uitspraken geven aan dat de politie geen tegenstander is van prestatiesturing, maar dat het naar zijn mening te instrumenteel is toegepast en dat er onvoldoende vanuit een totaalvisie is gedacht.

*“Ik sta niet negatief tegenover prestatiesturing, maar het moet niet eenzijdig worden toegepast. Het moet een onderdeel zijn van een breder pakket aan sturingsmaatregelen. In het begin heeft prestatiesturing teveel aandacht gekregen als gevolg van de politieke rationaliteit, een rationaliteit die niet altijd even rationeel is”*

en

*“de politiek heeft nagelaten, voorafgaand aan het invoeren van de prestatieconvenanten, samen met de korpsen een duidelijke visie te ontwikkelen. Nu was prestatiesturing een doel in plaats van een middel dat bij kon dragen aan de verdere ontwikkeling van de politie.”*

Korpschef

### 3.3.2.5 Externe factoren

#### Aangetroffen situatie/ stuurbaarheid

Ten aanzien van de externe ontwikkelingen zijn er voor het Landelijk Kader twee fases te onderscheiden. De eerste fase is de fase van de totstandkoming, de tweede fase is die van de uitvoering van het Landelijk Kader en de wijze waarop externe ontwikkelingen in die periode een plaats hebben gekregen.

Terugkijkend op de eerste fase, de totstandkoming, kan worden gesteld dat een tweetal ontwikkelingen aan de basis heeft gestaan van in eerste instantie het programma "naar een veiliger samenleving" en in tweede instantie van het Landelijk Kader. De eerste ontwikkeling is die van de opkomst van nieuwe opvattingen over de organisatie, het sturen en het leidinggeven in de publieke sector. In het kort wordt dit ook wel de opkomst van New Public Management (NPM) genoemd. Terpstra en Trommel (Tijdschrift voor veiligheid, pag. 7, nr. 1 2007) merken op dat deze ontwikkeling naar een meer bedrijfsmatige politie niet alleen een kwestie van nieuwe instrumenten en managementmethoden is, maar juist ook een nieuwe wijze van denken. Een wijze van denken waarin legitimiteit centraal staat. Een denkwijze die tegemoet komt aan de steeds kritischere burger die vraagt om tastbare resultaten en de verantwoording daarover. Uit de verschillende onderzoeken en artikelen blijkt dat de politieorganisatie al enige tijd bezig is met deze verandering, maar dat de urgentie ontbreekt. De opkomst van Pim Fortuyn in 2002 en de daaruit volgende formatie van het kabinet Balkenende I zorgt echter voor een zogenaamd policy window om deze verandering door te voeren. Hierdoor ontstond een gedeeld gevoel voor urgentie en wordt in een zeer korte periode het programma en het daaruit volgende Landelijk Kader opgesteld. Het Rijk en de politie hebben in die zin oog gehad voor de externe ontwikkelingen, daarnaar gehandeld en het gecreëerde momentum gebruikt om prestatiebesturing in te voeren.

Bovenstaande blijkt ook uit de volgende uitspraken van een tweetal respondenten:

*"Het moeten verantwoorden van het politiewerk wordt als positief gezien. In de hedendaagse samenleving is transparantie noodzakelijk om aan de samenleving uit te kunnen leggen waarom je dingen wel of niet doet en wat je voor "hun belastinggeld" hebt gedaan. Het is een middel om legitimiteit terug te winnen."*

Districtchef politie

*"Een van de doelstellingen van het Landelijk Kader was het terugwinnen van de positie, gezag en legitimiteit van de politie in het publieke domein. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in het strakker sturen op aantallen."*

Beleidsambtenaar

Kijkend naar de tweede fase, de uitvoering van het Landelijk Kader en de wijze waarop externe ontwikkelingen daarin een plaats hebben gekregen, kan worden gesteld dat door middel van het institutionaliseren van overleg deze ontwikkelingen de aandacht van de betrokkenen had. Zoals al eerder bij het onderdeel netwerkmanagement is aangegeven, blijkt dat de mogelijkheid om op basis van externe ontwikkelingen het Landelijk Kader en de convenanten aan te passen duidelijk is vastgelegd. Daarmee hebben de actoren het belang van externe ontwikkelingen onderkend en een plaats gegeven. Uit de onderzoeken valt echter niet op te maken of er gedurende de looptijd van het Landelijk Kader ook daadwerkelijk inhoudelijke bijstellingen, anders dan de doorontwikkeling van nog niet complete prestatieafspraken, hebben plaatsgevonden.

Wel is het zo dat de prestatieafspraken zelf niet altijd rigide zijn toegepast. Met andere woorden, vanuit het Rijk is begrip geweest voor onvoorziene omstandigheden, zo blijkt uit onderstaande uitspraak:

*“Gedurende de looptijd van het Landelijk Kader is geen sprake geweest van een zwart-wit afrekening. Prestaties van korpsen werden altijd in het juiste perspectief geplaatst. Wanneer een korps een bepaalde prestatieafpraak niet had gehaald, maar dat uit een schriftelijke verklaring van de HOvJ bleek dat het korps wel “zijn uiterste best had gedaan”, dan werd veelal alsnog tot betaling van de prestatiebeloning overgegaan. Wanneer een korps echter in gebreke bleef en niet de bereidheid tot verbetering had, dan werd wel vastgehouden aan de prestatienormen.”*

Beleidsambtenaar

### 3.3.2.6 Betrokkenheid

#### Aangetroffen situatie/ stuurbaarheid

Met het opstellen van het Landelijk Kader is de cultuurverandering van een sterkere focus op sturing en resultaatgericht politiewerk in een versnelling gebracht. (Jochems e.a., 2006). Politie mensen hebben voor de introductie het gevoel de eigen baas te zijn; daarna bestaat onder hen het gevoel dat meer van boven wordt bepaald wat gedaan moet worden. Deze gevoelens komen tot uiting in de perceptie dat de prestatieafspraken te zeer op output zijn gericht en dat juist de outcome onvoldoende belicht wordt in het Landelijk Kader (Jochems e.a., 2006; Hoogenboom, 2006; Capgemini, 2007).

Juist deze outcome is van belang voor de zingeving en legitimatie van de politie naar de samenleving en daarmee voor de betrokkenheid van de politie zelf bij haar werk. Jochems e.a. (2006) wijzen dan ook op het feit dat de prestatieafspraken in te veel gevallen en in toenemende mate naar de letter en niet naar de geest worden uitgevoerd. Als reden hiervoor wordt opgevoerd een toenemende en strakkere sturing op prestatieafspraken. Capgemini (2007) concludeert in haar onderzoek dat hierdoor het risico bestaat dat de zingeving van het politiewerk en het Landelijk Kader in het geding komt, en daarmee ook de betrokkenheid onder politiemensen. Zoals eerder al is aangegeven, zijn in het Landelijk Kader niet alleen de verantwoordelijkheden van de regio's opgenomen, maar juist ook de verantwoordelijkheden van de betrokken ministers. Dit kan worden gezien als een poging om vertrouwen te kweken tussen de actoren en de betrokkenheid van alle partijen te borgen. Een andere manier om de betrokkenheid te borgen zijn de eerder al genoemde gespreksronden, bedoeld om tot zoveel mogelijk gezamenlijk gedragen afspraken te komen. Afspraken, waarin iedereen zich kan herkennen. Uit onderzoek van Jochems e.a. (2006) blijkt dat niet altijd voldoende aandacht is besteed aan de bredere context van en de gedachte achter de prestatieafspraken. Hierdoor blijft deze achtergrond onvoldoende duidelijk voor de politiemensen.

Een korpschef zegt over betrokkenheid het volgende:

*“Agenten op straat hebben weinig gevoel bij de convenanten, maar dit hoeft ook niet. Je moet ze er ook niet mee lastig (willen) vallen. Belangrijker is hoe er mee wordt omgegaan. Dit vergt leiderschap, dit is de kern van een vitale organisatie. In dit leiderschap moet bezieling zitten, het moet mensen als het ware optillen.”*

Korpschef

Nader onderzoek van Capgemini (2007) leert echter dat korpsen wel actief bezig zijn met zingeving van het politiewerk. Daarnaast zijn er in de al eerder genoemde (convenant-) gesprekken mogelijkheden om het Landelijk Kader zoveel mogelijk herkenbaar te maken en daarmee de betrokkenheid van de actoren te vergroten.

### 3.3.2.7 Bruikbaarheid

#### Aangetroffen situatie/ stuurbaarheid

De bruikbaarheid van de prestatieconvenanten is van groot belang voor de doorwerking van het beleid. Immers, onuitvoerbaar beleid zal moeilijk of niet doorwerken naar de betrokken actoren. In het Landelijk Kader en de regionale convenanten wordt aangegeven wat de doelstellingen en te behalen prestaties zijn, maar er wordt geen melding gemaakt van de manier waarop aan deze verplichtingen moet worden voldaan. Daarnaast zijn de prestatieafspraken in het Landelijk Kader en de convenanten op basis van output geformuleerd. Daarmee zijn de afspraken op niveau van het Landelijk Kader dusdanig algemeen van aard dat dit de directe bruikbaarheid niet ten goede komt. Jochems e.a. (2006) geven dan ook aan dat korpsen, bij de sturing van de uitvoering, zelf aan de slag zijn gegaan om de prestatieafspraken te vertalen naar lokale, probleemgerichte of op outcome gerichte werkafspraken. Het ontbreken van de bredere maatschappelijke context en de relatie met het te bereiken maatschappelijke effect (outcome) heeft tot gevolg dat prestatieafspraken wel worden behaald, maar dat deze niet aansluiten bij de problemen op de werkvloer.

Het Landelijk Kader is vrij algemeen en rigide van opzet en sluit daarmee onvoldoende aan bij specifieke thema's vanuit de politiepraktijk. Daarnaast is het Landelijk kader onvoldoende flexibel om door middel van experimenten te trachten de resultaten te behalen. Het falen van een experiment heeft immers directe gevolgen voor het behalen van de prestatieafpraak en daarmee voor de prestatiefinanciering.

Dit beeld wordt ondersteund door de volgende uitspraak:

*“De prestatieafspraken zijn rigide van aard en laten daardoor weinig ruimte voor vernieuwingen. Dat risico kun je ook niet nemen, want wanneer je je norm niet haalt, houdt dit in dat je geen geld krijgt.”*

Districtschef

Van belang voor de bruikbaarheid is tevens dat de te hanteren indicatoren bij de introductie van de prestatieafspraken gereed en toepasbaar zijn. Daarnaast zijn de indicatoren vaak gericht op een specifiek onderdeel van de keten en stimuleren ze niet de keten als geheel. Hierdoor is de bruikbaarheid van de indicatoren relatief beperkt en werkt daarmee het beleid uiteindelijk niet integraal door, maar concentreert het zich op een specifiek onderdeel van de keten.



## 3.4 Doorwerking binnen de politieregio's

### 3.4.1 Doorvertaling in documenten

De prestatieafspraken die zijn vastgelegd in het regionaal convenant vormen de basis voor het meerjarenkader. Hierin worden de prestatieafspraken uit het regionale convenant aangevuld met de eigen ambities en prioriteiten van het korps en wordt aangegeven waarop het korps de komende jaren het accent zal leggen. Hierbij kan het zo zijn dat op aantal punten, wat betreft het (interne) ambitieniveau, de lat wat hoger wordt gelegd dan in het convenant. Het meerjarenkader vormt zodoende dus het richtinggevend kader voor de werkplannen van de districten in de looptijd van het regionaal convenant.

Naast dit algemene beeld zijn er volgens Jochoms e.a. (2006, pag. 32) ook verschillen tussen de politiekorpsen te benoemen. Een voorbeeld hiervan is het al dan niet doorklinken van cijfers en aantallen in bovengenoemde documenten:

*Het ene districtplan begint met de naar het district doorvertaalde resultaatafspraken in een tabel waarin per resultaatafspraak de inspanningen worden beschreven. Het hele plan is opgebouwd aan de hand van deze concrete afspraken waarbij tevens veel nadruk wordt gelegd op het monitoren van de resultaten. Een ander district (van een ander korps) begint met letterlijk te redeneren vanuit de belangrijkste lokale problemen en sluit vervolgens af met de prestatienormen."*

In de meeste korpsen die door Jochoms e.a. (2006) zijn onderzocht worden de districtsplannen nog eens verder vertaald in (wijk)teamplannen, die veelal het karakter van een actieprogramma hebben. Hierin staan zowel de concreet door het wijkteam te behalen resultaten genoemd als een beschrijving van de belangrijkste problemen in de wijk op basis van een omgevingsscan.

### 3.4.2 De kritieke succesfactoren uitgelicht

#### 3.4.2.1 Cognitieve factoren

##### Aangetroffen situatie

Eerder in deze scriptie is gesteld dat de percepties die bij betrokkenen bestaan over aard, noodzaak en effecten van het probleem en haar oplossing invloed hebben op de doorwerking van beleid. Diverse onderzoeken wijzen er op dat deze perceptie binnen de politieregio niet eenduidig wordt gedeeld.

In het regionale convenant en het meerjarenkader zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop of op welke taakvelden de prestaties zouden moeten worden gerealiseerd. De gedachte hierachter was om op lokaal niveau ruimte te bieden voor lokale prioriteiten en zo de nodige 'couleur locale' in de prestatiesturing te kunnen aanbrengen. Meer concreet zou het lokaal bestuur, samen met de politie, op deze manier kunnen bepalen naar welke vormen van criminaliteit of overlast de aandacht moet uitgaan. Immers, uit oogpunt van een effectief integraal veiligheidsbeleid dient het districtswerkplan complementair te zijn aan de doelstellingen van het gemeentelijk veiligheidsbeleid. Uit onderzoek van Capgemini (2007, pag. 19) is naar voren gekomen dat deze invulling op lokaal niveau niet voldoende uit de verf is gekomen:

*“Het is geen gemeengoed geworden dat gemeenten de prestatieconvenanten hebben doorvertaald naar lokale prioriteiten. Dit komt doordat de prioriteiten van prestatiesturing als ‘iets landelijks’ werden gezien, dat náást het lokale komt. Daarbij kan worden gesteld dat gemeenten niet altijd de ruimte hebben gevoeld om inbreng te hebben in de convenanten.”*

In tegenstelling tot de convenanten worden in de gemeentelijke plannen namelijk meer kwalitatieve onderwerpen benoemd, zoals toezicht op bepaalde plaatsen en tijdstippen (Hoogenboom, 2006, pag. 88). Het beeld van een gebrekkige aansluiting van de convenanten bij lokale prioriteiten wordt overigens niet in alle interviews bevestigd; een aantal respondenten geeft aan dat deze aansluiting wel te hebben gevoeld.

Uit onderzoek van Jochoms e.a. (2006) blijkt dat bovenstaand knelpunt doorwerkt binnen de politie. Deze doorwerking heeft betrekking op het spanningsveld dat ontstaat wanneer de convenanten worden doorvertaald naar districtsniveau. De prestatieafspraken in het convenant zijn namelijk vooral naar rato<sup>41</sup> verdeeld. In verhouding, zo stellen Jochoms e.a., zijn daarmee in mindere mate de geschiedenis van de lokale situatie en criminaliteitscijfers van doorslaggevende betekenis geweest. Knelpunt hierbij is dat juist het gemeentelijk veiligheidsbeleid dit soort aspecten wel als uitgangspunt hanteert, en districtschefs als het ware in een spagaat geraten. Prestatienormen laten immers weinig ruimte voor flexibiliteit, terwijl de lokale veiligheidssituatie (waarover districtschefs het beste zicht hebben) soms om flexibiliteit vraagt. Uit interviews blijkt dat gaandeweg meer aandacht gekomen is voor dit soort zaken. Wat betreft de flexibiliteit is door een burgemeester opgemerkt dat er wel mogelijkheden zijn geweest om hier – op informele wijze – invloed op uit te oefenen.

<sup>41</sup> Dat wil zeggen: verdelen met de klemtoon op de formatiesterkte.

*“Ik heb een goed contact met de chef in dit district. Op deze manier is wel wat te regelen. Het is ook niet zo dat je je voor elk wissewasje meldt. De districtschef weet dat als je ergens mee komt, het serieus is.”*

Burgemeester

De beschreven “spagaat” wat betreft de “couleur locale” wordt volgens één respondent nog eens versterkt doordat in de regio ook convenanten náást het prestatieconvenant worden afgesloten.

*“Naast het prestatieconvenant worden ook andere convenanten afgesloten, bijvoorbeeld op het gebied van geweldplegers en Antillianen. Het lastige is dat dit convenant alleen met de centrumgemeente is afgesloten, niet met deze gemeente. Ondanks dit moeten wij er wel iets mee, want door ons korps is het opgenomen in het beleid. Leg dat maar eens aan de mensen die hiermee aan de slag moeten, het is verwarrend. Je zou denken dat het lokale belang voorgaat, maar dit is niet zo, want hier wordt niet op afgerekend.”*

Medewerker op operationeel niveau

Een ander moeilijk uit te leggen aspect is de tegenstrijdigheid die schuilgaat in het prestatieconvenant. Een aantal respondenten wijst op de maatschappelijke onvrede onder burgers ten aanzien van de convenanten (melkkoe/ belastingmiddel/ schrijven om het schrijven), terwijl in de convenanten tegelijkertijd ook afspraken zijn vastgelegd om de klanttevredenheid te vergroten.

In deze scriptie is diverse malen aangegeven dat de politie onder druk staat om verder te professionaliseren. Als gevolg hiervan zet de politie steeds nieuwe bedrijfsvoeringprojecten in beweging: de politie wisselt snel van “hobby” (Van Sluis e.a., 2006, pag. 67)<sup>42</sup>. Meer concreet houdt dit in dat de veranderingen niet consequent worden geïmplementeerd. Zij worden (te) langzaam, half of in het geheel niet ingevoerd, en ook is niet altijd de onderlinge samenhang duidelijk of voldoende gelegd (Hoogenboom, 2006, pag. 2). Zowel stakeholders als eigen personeel hebben hierdoor moeite om zicht te hebben of te houden op de ontwikkelingen binnen de politie (zie Van Sluis e.a., 2006, pag. 67; Jansen, 2006, pag. 14).

*“Teveel sturing schakelt het denken uit. Ja, we zijn resultaatgerichter geworden. Ja, we laten zien wat we als politie doen. Het is duidelijker binnen en buiten het korps wat we doen, wat we niet doen. Er is een grote maar! We doen te veel tegelijkertijd. Organisatieveranderingen lopen dwars door procesveranderingen. Er is een moeheid ontstaan. Te veel veranderingen grijpen in elkaar. We worden er gek van. Dwars daar door heen zijn die convenanten gekomen. We heten niet voor niets de basispolitiezorg, en dat moet ook zo blijven.”*

Ploegchef, uit Hoogenboom, 2006, pag. 96

*“Veel ontwikkelingen liepen door elkaar heen, knooppunten waren niet zichtbaar. Dit is zeker in de uitvoering een probleem wanneer mensen niet meer weten waar ze hun energie op moeten richten.”*

Districtschef

<sup>42</sup> Ten aanzien hiervan kan gewezen worden op bijvoorbeeld de gelijktijdigheid van concepten als INK –kwaliteitsmodel (kwaliteit), Abrio –model (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding, gericht op standaardisering) en IGP (Informatie Gestuurde Politie, gericht op informatie). Maar er lopen nog meer processen gelijktijdig (invoering Capaciteit Management Systeem).

### Stuurbaarheid

Eerder in deze scriptie hebben wij geschreven dat voorkomen moet worden dat beleid middels een van bovenaf of van buitenaf opgelegde logica tot stand komt. Deze paragraaf geeft aan dat dit met betrekking tot de prestatieconvenanten niet is kunnen voorkomen. Voor een groot deel is dit te wijten aan de wijze waarop de doorwerking van Rijk naar politieregio heeft plaatsgevonden (zie paragraaf 3.3).

Niet alleen zijn de prestatieconvenanten middels een van *buitenaf* opgelegde logica tot stand gekomen, ook zijn zij van *bovenaf* tot stand gekomen. Immers, de prestatieconvenanten zijn over het algemeen naar rato doorvertaald naar de districten, waardoor er een spanningsveld kan ontstaan tussen lokale en regionale prioriteiten. Flexibiliteit (waaraan op lokaal niveau behoefte is) is hierbij ten koste gegaan van objectiviteit. Dit laatste is op regionaal niveau een vereiste om benchmarking, één van de doelen van de prestatieconvenanten, te kunnen doen.

*“Ik ben er pertinent op tegen. Als je districten zelf zou laten bepalen op basis van wat ze haalbaar vinden, dan ga je dus ook appels en peren met elkaar vergelijken. Nu we het naar rato hebben verdeeld, kunnen we er als management tenminste ook eenduidig op sturen. Bovendien is er wel degelijk gedifferentieerd tussen districten. Voor een plattelandsdistrict gelden uiteraard andere inspanningen dan in de binnenstad”.*

Lid korpsleiding, uit: Jochoms e.a., 2006, pag 36

Wat betreft differentiatie geldt hetzelfde voor de doorwerking van district naar teams. Hoewel respondenten aangeven dat het niet vaak nodig is geweest, was het mogelijk om te differentiëren tussen de teams in een district. Gedacht kan worden aan een team met of zonder uitgaansgebied. Enige nuancering wat betreft de van buiten- of bovenaf opgelegde logica is dus op z'n plaats. In deze lijn kan ook worden gewezen op hetgeen eerder in deze paragraaf is gesteld, namelijk dat naar het oordeel van respondenten (geleidelijk aan) steeds meer aandacht is gekomen voor de geschiedenis van de lokale situatie en criminaliteitscijfers. Dit is volgens respondenten mogelijk geworden door het steeds meer informatiegericht en daarmee gestuurd werken. Op deze manier zijn in ieder geval twee ontwikkelingen binnen de politie, prestatieconvenanten en IGP (zij het dat dit laatste pas gaandeweg het traject 2003-2006 tot invulling is gekomen), op elkaar afgestemd en hebben daarmee elkaar versterkt.

### 3.4.2.2 Sociale factoren

#### Aangetroffen situatie

Voor de realisatie van de prestaties in de convenanten bestaat er een afhankelijkheidsrelatie tussen politie en Openbaar Ministerie (zie onder andere hoofdstuk 1). Binnen deze relatie is op een aantal punten sprake van een ongecoördineerde strategie, zo constateren Van Sluis e.a. (2007, pag. 42):

*“Het Openbaar Ministerie registreert niet de output, maar de input in relatie tot haar eigen output. Het Openbaar Ministerie selecteert als het ware aan de poort van Compas, door lastige zaken en verdachten die waarschijnlijk geen veroordeling zullen krijgen naar het oordeel van de parketsecretaris, geen vervolg te geven. Hier wordt door de politie soms veel werk in gestopt. Sepots van het Openbaar Ministerie worden nu toegerekend aan de politie, terwijl zij op het conto van het Openbaar Ministerie behoren te worden geschreven.”*

Bovenstaande heeft onderregistratie van “politieproducten” tot gevolg, hetgeen de sturing op de politie frustreert. Het Openbaar Ministerie gebruikt eigen gegevens (Compas) ten aanzien van de afspraken met betrekking tot het “aanleveren van verdachten” en “de toename boetes en transacties die uit staandhoudingen voortkomen”, terwijl in de politieorganisatie wordt gestuurd op basis van getallen die door de afdeling Control uit de politiesystemen wordt gehaald. Dit leidt veelal tot discussies over wat nu de juiste cijfers zijn, omdat heldere afspraken hierover ontbreken (zie Jansen, 2006, pag. 48). Deze onduidelijkheid werkt volgens de literatuur door naar de uitvoeringspraktijk.

*“Als het echt zo gaat worden, dat ik alleen maar beoordeeld wordt op mijn prestaties voor bonnen schrijven en verdachten aanleveren, wil ik ook zeker weten dat het goed wordt geregistreerd.”*

Medewerker basispolitiezorg, uit: Jochoms e.a., 2006, pag. 95

In interviews komt daarentegen naar voren dat dit in de praktijk niet echt tot grote problemen heeft geleid. Ons is slechts één concrete casus ter oren gekomen waarin dit wel een probleem was, maar hier zijn de betrokken partijen er samen uit gekomen.

Wel hebben wij de gebrekkige aansluiting van de prestatieconvenanten bij de veiligheidsketen bevestigd gezien. Een veel terugkomend voorbeeld op dit vlak is de rol van Justitie ten opzichte van de Kalsbeek-norm.

*“Voor jongeren zijn de (landelijk geldende) Kalsbeek-normen van kracht over doorlooptijden. Het aanleveren van zaken aan het Openbaar Ministerie wordt door het Openbaar Ministerie geregistreerd. Maar soms blijven zaken liggen bij de parketsecretaris, zodat hij niet de stempel zet met de datum waarop het is binnengekomen. De politie heeft haar werk dan wel op tijd gedaan.”*

Uit: Van Sluis e.a., 2007, pag. 43

In interviews is gebleken dat dit aspect enigszins frustrleert.

*“De werkwijze van Justitie sluit ook niet altijd even goed aan bij ons. Wij moeten binnen 30 dagen iemand aanleveren, die vervolgens pas na maanden door justitie wordt veroordeeld. Echter, wij hebben met betrokkenen te maken, zij zien het als de schuld van de politie dat het allemaal zo lang duurt. Ik snap wel dat dergelijke normen voor ons moeten gelden, en dat is ook goed, maar het heeft zo wel iets kroms.”*

Teamchef

Het begrip voor de Kalsbeek-norm zelf staat dus niet ter discussie. Onderstaande passage illustreert dit begrip en daarmee het gevoel van bruikbaarheid:

*“Ik vind het wel goed dat er meer aandacht is voor kwaliteit en de doorlooptijd, zodat je bijvoorbeeld kan voorkomen dat er grote stapels in een postbakje liggen terwijl iemand op vakantie is. En ook dat het werk wat meer verdeeld wordt over de verschillende mensen.”*

Rechercheur, uit: Jochoms e.a., 2006, pag. 88.

Binnen de politie zelf hebben sociale factoren nauwelijks een rol gespeeld. Weliswaar is er interne concurrentie ontstaan, maar dit heeft geen serieuze vormen aangenomen zo blijkt uit zowel de literatuur (zie onder andere Jochoms e.a., 2006; Hoogenboom, 2006) als uit interviews.

*“In begin plaagden we elkaar met de resultaten. Dit ging na een tijdje over, toen was het geen issue meer.”*

Medewerker op operationeel niveau

Eén respondent wijst echter wel op de gestegen prestatiedruk als gevolg van het convenant en dat deze druk de verhoudingen soms negatief heeft beïnvloed.

*“Als iemand vaak ziek is, kan dit irritaties wekken. De quota blijven namelijk gewoon gelden. Dat betekent dat jij je de tandjes kan werken voor een ander.”*

Medewerker op operationeel niveau

Wat betreft sociale factoren wordt vaker gewezen op het gebrek aan vertrouwen dat uitgaat van de prestatieconvenanten. Dit, terwijl volgens vele respondenten de politie te typeren is als een zeer loyale organisatie.

*“Het Rijk wilde met de convenanten de veiligheid vergroten. Er sprak echter weinig vertrouwen van uit richting de professionals (dus de politiemensen). De vergroting van veiligheid had ook anders bereikt kunnen worden, door ideeën van onderop. Nu zijn dingen verzonnen, bijvoorbeeld indicatoren, door mensen die weinig feeling met de praktijk hebben.”*  
Adjunct-directeur

*“Planning en control is doorgeschooten. Ik snap dat je een plan moet hebben, maar we hebben 70 indicatoren! Ondersteunende afdelingen maken weer een eigen planning -en controlcyclus om maar ingedekt te zijn voor vragen van bovenaf. Dit kost allemaal extra capaciteit, en er spreekt weinig vertrouwen van uit naar de districten.”*

Districtschef

### Stuurbaarheid

Uit onderzoek van Cappgemini (2007) blijkt dat de ongecoördineerde strategie binnen de relatie tussen politie en het Openbaar Ministerie zich voornamelijk in de opstartfase van het Landelijk Kader heeft voorgedaan. Hierna zijn beiden, ingegeven door professionele overtuigingen, met elkaar in gesprek gekomen en hebben zij “een blik in elkaars keuken gekregen”. Dit heeft tot onderlinge aanpassing en afstemming geleid. Als concreet voorbeeld wordt genoemd de streefwaarde “verdachten OM”; beide partijen zijn in overleg gegaan om dieper te kijken naar de verschillen in registratie.

De stuurbaarheid op het vlak van de Kalsbeek-norm is lastiger gebleken. In veel interviews wordt ingegaan over de integraliteit van het convenant. Sommigen wijzen er op dat alleen met de politie een convenant is afgesloten en niet met het Openbaar Ministerie. Anderen geven aan dat ook met het Openbaar Ministerie afspraken op dit vlak zijn gemaakt, maar dat deze afspraken in de perceptie van de politie niet “lekker” aansluiten. Het geeft aan dat de gepercipieerde werkelijkheid ook een rol speelt, hetgeen sturing op sociale factoren extra lastig maakt.

### 3.4.2.3 Institutionele factoren

#### Aangetroffen situatie

Binnen de politie doen zich tussen zowel eenheden als hiërarchische niveaus cultuurverschillen voor (Landman, 2005, pag. 26). Deze subculturele verschillen of culturele inconsistentie brengen volgens Braun (1999, pag. 172) zowel positieve als negatieve effecten met zich mee voor een organisatie:

*“Het vormen van een subcultuur geeft leden van een groep een gevoel van veiligheid en exclusiviteit ten opzichte van andere groepen en buitenstaanders. Onderlinge collegialiteit, gezelligheid en informele contacten worden door medewerkers uit alle subculturen in het onderzoekskorps (Braun onderzocht het korps Kennemerland<sup>43</sup>, red.) als groot goed en belangrijk aspect van de werkmotivatie beschouwd. Aan de andere kant wekt de subculturele verscheidenheid in functionele settings, nogal eens ergernis, onbegrip en machteloosheid op.”*

Hoewel zich zoals gesteld ook verschillen voordoen tussen eenheden, zijn het met name de cultuurverschillen tussen de hiërarchische niveaus waarvan in de literatuur wordt verondersteld dat ze een “kleilaag” vormen die beperkend werkt op de vertaling van beleid naar uitvoering (Landman, 2005, pag 26). Braun (1999) stelt hierover dat binnen de politie drie<sup>44</sup> culturele groepen zijn te onderscheiden. Hieronder wordt kort ingegaan op deze driedeling.

1. Policy cops  
Deze groep bestaat uit de korpsleiding en beleidsmedewerkers. Deze groep houdt zich nauwelijks bezig met de dagelijkse politiepraktijk, maar is vooral gericht op de representatie naar buiten. Waarden zoals efficiëntie, uniformiteit en beheersbaarheid spelen in de wereld van de policy cops een grote rol.
2. Management cops  
Deze groep bestaat uit chefs van eenheden en teams.
3. Street cops  
Deze groep wordt gevormd door medewerkers van het uitvoerende niveau. Street cops zien zichzelf als praktische professionals die veel waarde hechten aan zelfstandigheid en vrijheid, mede omdat in hun werkelijkheid leidinggevenden niet weten hoe het in de praktijk werkt. De voorstellen van de leiding worden daarom dan ook beoordeeld in het licht van de praktische bijdrage aan het politiewerk (Boin e.a., 2003).

Bovengenoemde cultuurverschillen zijn deels te verklaren vanuit de spanning tussen de instrumentele en culturele logica, oftewel de spanning tussen uitgangspunten en richtlijnen van de organisatie (beleid) en het handelen in de praktijk (uitvoering). Dergelijke spanningen zijn kenmerkend voor frontlijnorganisaties zoals de politie, waarin een vrij grote afstand bestaat tussen sturing vanuit de top van de organisatie en de discretionaire ruimte van de mensen op straat (Meyers en Vorsanger, 2003). Echter, deze spanning is niet uitsluitend een managementvraagstuk (Tops, pag. 11 ev). Kenmerkend voor een frontlijnorganisatie is namelijk dat vooral uitvoerende mensen in de organisatie directe contacten met burgers onderhouden. Deze contacten zijn complex, onvoorspelbaar, vaak ook moreel geladen en potentieel conflictueus. Dit aspect speelt in de prestatieconvenanten, maar ook eerder (zie beide passages hieronder).

<sup>43</sup> Hoewel Braun slechts één korps onderzocht, komt de strekking van het onderzoek overeen met andere en meer bredere onderzoeken, bijvoorbeeld van Reus-Ianni (1984) en de Stichting Maatschappij en Politie (1995).

<sup>44</sup> Braun gaat hiermee een stap verder dan de indeling in twee groepen die sinds het onderzoek van Reus-Ianni (1984) gangbaar is in de politieliteratuur. Veel recent, Nederlands onderzoek sluit echter aan bij de driedeling van Braun. Hierom, maar ook vanwege het feit dat de onderzoeken die wij hanteren gebruikmaken van de driedeling, sluiten wij in dit onderzoek ook aan bij de theorie van Braun.



*“Bij een staking in de Rotterdamse haven ergens in de jaren zeventig [...] kreeg de betreffende politieman via de portofoon opdracht om een geluidswagen van de stakers in beslag te nemen. Zijn taxatie was dat de situatie hierdoor ernstig zou kunnen escaleren. Openlijk het bevel van hogerhand bekritisieren, was geen optie. In plaats daarvan veinsde hij een storing in het portofoonverkeer. ‘Hallo, hallo, ik versta u niet’ was zijn reactie op de duidelijk hoorbare orders van het hoofdbureau. Ter plekke kreeg hij de lachers op zijn hand. De situatie deëscaleerde. De geluidswagen werd niet in beslag genomen en de stakingsdag kende een vreedzaam verloop.”*

Uit: Tops, 2007, pag. 10.

*“De output –sturing neemt het zicht weg op het proces<sup>45</sup>, op de context. In district X (een binnenstadsdistrict, met veel criminaliteit, overlast en een overwegend allochtone bevolking) kan een ‘gezocht worden gevoel ontstaan bij de bevolking’ (lid korpsleiding). De districtchef van X wijst op de spanning die kan ontstaan in zijn district door een strikt verbaliseringsbeleid waardoor de ‘relaties in de wijk gespannen kunnen worden’. De vraag is dan: ‘wat is de toegevoegde waarde van schrijven’.”*

Uit: Hoogenboom, 2006, pag. 77.

Qua managementvraagstuk is de afstand tussen de top en de uitvoering door de prestatie-convenanten afgenomen; de sturing is meer gericht geworden. Deze omslag heeft nieuwe eisen aan de organisatieprocessen, –structuren en –cultuur gesteld. Uit interviews blijkt dat deze nieuwe eisen gedurende de periode 2003 – 2006 niet onomstreden zijn geweest. De kritiek die wordt geuit heeft vooral betrekking op de beginperiode van het Landelijk Kader, omdat in deze periode rigide met de convenanten is omgegaan. Later is deze rigiditeit afgenomen. Wat betreft de beginperiode is verder het gebrek aan zingeving in veel interviews aan de orde gekomen.

*“Door het stellen van targets is de factor zingeving duidelijk in het gedrang gekomen. Targets werden leidend, de individuele beslissing en beleving van de politieagent ondergeschikt.”*

Districtschef

Een ander terugkerend thema in de interviews is dat de convenanten te weinig oog hebben gehad voor wat politiewerk daadwerkelijk inhoudt. De convenanten zijn sterk gericht op (justitiële) output, terwijl dit slechts een deel van het werk is. De sterke nadruk op repressie sluit dan ook niet aan bij de maatschappelijke dienstbaarheid benadering van de politie, waarin effectiviteit boven efficiency gaat en als toegevoegde waarde van de politie wordt gezien de continue aanwezigheid (7 x 24 uur) in de frontlinie van de samenleving, waar zij conflicten wil beslechten en veiligheidsproblemen wil helpen oplossen (Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005, pag. 15). Om deze benadering in te kunnen vullen is volgens deze projectgroep een grote mate van deskundigheid van individuele agenten op straat vereist.

<sup>45</sup> Het zicht op het proces is echter niet volkomen weggenomen. Een respondent verwijst hierover naar de situatie die ontstond na de moord op Theo van Gogh. In deze periode werd terug-houdend omgegaan met de output-sturing. Dit had het doel om escalatie te voorkomen. Targets werden even minder belangrijk: *“het was dit of de keuze voor mogelijke escalaties en dus de inzet van de ME. Op dit laatste zit niemand te wachten”*.

*“Zij dienen vanuit hun professionele achtergrond te komen tot een beoordeling van de situatie en bepalen in beginsel zelf welke van de beschikbare handelingsalternatieven in een gegeven situatie het meest geëigend is (discretion). Dat hoeft niet persé streng handhavend optreden te zijn. Bij de politie in de woonomgeving past de metafoor je beste vriend, de toezichthouder, die daarbij een scheidsrechter is in de publieke ruimte, die kent en gekend wordt, die relatief weinig formele bevoegdheden gebruikt. Het kunnen variëren in handelingsrepertoire (vriendelijk als het kan, streng als het moet) weegt binnen deze positie sterker dan in andere functies.”*

Projectgroep Visie op de politiefunctie, 2005, pag. 15.

De doelstellingen van de convenanten (de resultaatafspraken) sluiten hiermee niet aan bij het doel van de politieorganisatie, oftewel de reden waartoe de politieorganisatie bestaat en dat als leidraad voor al het handelen wordt gebruikt. Het begrip “doelstelling” daarentegen verwijst naar een resultaat dat bereikt dient te worden. In tegenstelling tot het begrip doel is een doelstelling niet tijdloos, aan een doelstelling is namelijk meestal een tijdspanne gebonden waarbinnen het beoogde resultaat moet worden bereikt (De Wit ea, 2000, pag. 31).

*“Als de buurt aangeeft dat er veel overlast is, dan ben je met schrijven zingend bezig. In begin is er zo niet mee omgegaan. Proactie en preventie werden hierdoor uit het oog verloren, de politie dreigde hierdoor los te komen staan van de burger. Terwijl dát nu juist de kracht is van de Nederlandse politie. Je zag het aan bijvoorbeeld wijkagenten, die moesten opeens gaan schrijven om te schrijven. Het is niet zo dat wijkagenten nooit moeten hoeven te schrijven, maar wel wanneer het zin heeft: we hebben wijkagenten niet voor productie-doeleinden. Het werk van een wijkagent is moeilijk meetbaar, maar wel van cruciaal belang.”*

Adjunct-directeur

*“Het werk van de wijkagent was door de prestatiegerichtheid onder druk komen te staan. Hij was niet meer de goede vriend van vroeger, het vertrouwen is hierdoor onder druk komen te staan. Juist in een kleine gemeente is het hebben van zo'n iemand die buiten een sociale groep staat, belangrijk om te weten wat er speelt. Overigens heeft de regionalisering hier ook een rol in gespeeld, we hebben bijvoorbeeld niet meer een eigen bureau. Dit werkt misschien wel efficiënt, maar het heeft ook zo z'n nadelen.”*

Burgemeester

### Stuurbaarheid

De nieuwe eisen aan de organisatieprocessen en –structuren hebben er binnen de politie toe geleid dat de concrete koppeling tussen de prestatiecijfers en de inhoud van het dagelijkse politiewerk op het laagste hiërarchische niveau werd gelegd. Als gevolg van de resultaatverplichtingen, en parallel hieraan de toegenomen monitoring, is de operationele betrokkenheid van leidinggevendenden (op verschillende niveaus) toegenomen. Na een moeizame beginperiode, waarin star is omgegaan met de convenanten, is hierdoor de afstand (en daarmee de “kleilaag”) tussen verschillende hiërarchische niveau’s afgenomen (Hoogenboom, 2006). De negatieve effecten op het gebied van zingeving en de gebrekkige aansluiting met de (in de ogen van de professionals) werkelijke aard van het politiewerk hebben dan ook vooral betrekking op de beginperiode. Geleidelijk aan is binnen de politie een gulden middenweg tussen verantwoording (outputgericht) en verantwoordelijkheid (outcomegericht) ontstaan, waar ook binnen de groep van streetcops draagvlak voor is. Dit draagvlak wordt bevestigd door zowel interviews als reeds verricht onderzoek naar prestatie-sturing binnen de politie (zie onder andere Hoogenboom, 2006, pag. 33). Met name het feit dat er nu minder vrijblijvendheid is, wordt grotendeels binnen alle lagen van de politie gewaardeerd. De omslag impliceert dat het “adopteren” van de convenanten een kwestie van gewenning is geweest.

*“In begin was er veel aversie tegen de prestatiecijfers. Echter, er was geen weg meer terug. Dit besef heeft wel bijgedragen aan de acceptatie, simpelweg ook omdat het meer energie kostte om er tegenin te gaan dan dat het iets opleverde. Het begon bij het werk te horen.”*

Medewerker op operationeel niveau

Wel blijkt uit interviews dat de acceptatie onder met name oudere “dienders” lastig te bewerkstelligen was. Het heeft van directe leidinggevendenden maatwerk in de benadering naar hen toe gevergd.

*“De aansturing is als gevolg van de convenanten nu veel directer en minder vrijblijvend geworden. Het komt nu meer aan op vaardigheden van de leidinggevendenden. Dit komt omdat prestatiesturing bij iedereen anders leeft. Oudere werknemers zijn het niet gewend, jongere werknemers zijn er mee opgegroeid. Dit betekent dat je verschillende gebruiksaanwijzingen hebt die leidinggevendenden moeten toepassen. Op sommige vlakken is aansturing dus ook moeilijker geworden...”*

Medewerker op operationeel niveau

*“Op een gegeven moment werd er minder rigide met de resultaatafspraken omgegaan. Er ontstond hierdoor ruimte om mensen te enthousiasmeren. Dit is gelukt, ik hoef nu nauwelijks meer aan te sturen op de resultaten.”*

Teamchef

Naarmate minder rigide werd omgegaan met de resultaatafspraken, kwamen er voor leidinggevendenden ook mogelijkheden voor een betere aansluiting bij de werkvloer, bijvoorbeeld door binnen teams te differentiëren.

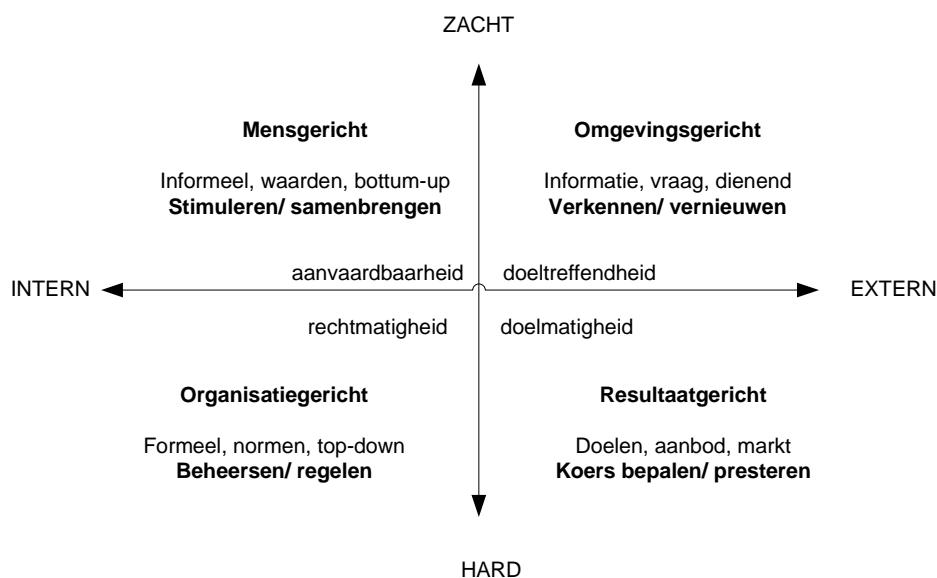
*“Mensen verschillen, sommige mensen hebben competenties die essentieel (bijvoorbeeld competenties op het gebied van coaching) maar tegelijkertijd slecht meetbaar zijn. Andere mensen hebben weer meer met meetbare resultaten. Door de resultaten niet meer per persoon vast te stellen maar voor bijvoorbeeld teams, hebben leidinggevendenden ruimte gekregen om hierop te sturen.”*

Districtchef

### 3.4.2.4 Netwerkmanagement

#### Aangetroffen situatie

In het theoretisch kader is beschreven dat netwerkmanagement de verbindende factor is tussen de verschillende kritieke succesfactoren voor doorwerking van beleid (zie paragraaf 2.5.4.3). Het succes waarmee deze verbinding tot stand komt, hangt sterk af van leiderschapskwaliteiten: sturing door leiderschap. Ten aanzien van leiderschap binnen de politieorganisatie geven diverse onderzoekers aan dat het noodzakelijk is een evenwicht te vinden tussen de dimensies van leiderschap (Vellinga, 2007, pag. 30). Deze dimensies zijn terug te vinden in figuur 3.



Figuur 3 Dimensies leiderschap (Aardema, 2005, gebaseerd op Quinn, 1988).

Sturing heeft dus een 'harde' en een 'zachte' dimensie of component. De 'harde' component omvat structuren, processen, procedures en beleid (Hoogenboom, 2006, pag. 32). De prestatieconvenanten en doorvertalingen hiervan binnen de politie besteden voornamelijk aandacht aan deze component. De algemene lijn uit onderzoeken is dat de sterke nadruk op de harde component noodzakelijk is geweest om de politie beter stuurbaar en daarmee bedrijfsmatiger te maken. Deze lijn hebben wij bevestigd gezien in onze interviews binnen de verschillende lagen van de politie. Echter, in meerdere interviews is onvrede geuit over de manier waarop – zeker in de beginperiode van het Landelijk Kader – is omgegaan met deze nieuwe vorm van sturing. In de ogen van respondenten is veelal instrumenteel en daardoor rigide omgegaan met de nieuwe vorm van sturing, waardoor zingeving uit het oog is verloren.

*“Vooropgesteld, ik ben voor prestatiesturing, alleen niet op de manier waarop het is ingevoerd. Nederland moest door meer sturing en meetbare prestaties veiliger worden, maar hiermee is juist het oog voor veiligheid verloren. De causale relatie is niet gelegd. Dit zag je terug in de publieke opinie; prestatiesturing werd gezien als een melkkoe in plaats van een manier om de veiligheid te vergroten. Over de gevolgen voor de beeldvorming is geen rekening gehouden. Dit is het gevolg van het dogma waarin het Rijk gevangen zit: het Rijk denkt dat de politie een soort uitvoeringsorganisatie is dat als een bedrijf kan worden gerund. Echter, de politie is meer dan een uitvoeringsorganisatie, zo hebben wij bijvoorbeeld ook een adviesrol en een signalerende functie. Het gevaar voor ons ligt niet in een financieel faillissement, maar in een faillissement qua legitimiteit.”*

Adjunct-directeur

De rigide wijze waarop in het begin is omgegaan met prestatiesturing, heeft volgens respondenten geleid tot een spanningsveld tussen leidinggevenden en uitvoerenden. Hoewel leidinggevenden als gevolg van prestatiesturing dichter op het (uitvoerende) werk zijn komen te zitten (immers, ze hebben beter zicht gekregen op “wat er gebeurt”), heeft dit de culturele kloof tussen hen (managementcops en streetcops) – zeker in de beginperiode – niet gedicht.

*“In het begin werd er krampachtig met de convenanten omgegaan. Targets waren leidend, we moesten “halen om het halen”. De leiding was op zoek naar een nieuwe stijl van leidinggeven en naar zingeving. Dit zorgde in het begin voor spanningen. Successen op het gebied van preventie werden niet altijd door de leiding gewaardeerd, omdat dit niet goed meetbaar was en er dus niet mee kon worden gescoord. Hier maak je geen vrienden mee.”*

Teamchef

Het centraal staan van de “targets” geeft aan dat de politie in de begintijd van het Landelijk Kader niet alleen sterk de nadruk heeft gelegd op de harde component, maar ook sterk extern georiënteerd was. Doelmatigheid en doeltreffendheid stonden voorop.

*“Het was logisch dat er rigide mee werd omgegaan. Immers, elk korps wilde een graantje meepikken, met het halen van de resultaatverplichtingen was een aardige som geld te verdienen en geen een korps wil dat aan z’n neus voorbij laten gaan.”*

Adjunct-directeur

De sterke nadruk op externe oriëntatie en de harde component hebben in de praktijk zowel positieve als negatieve effecten teweeggebracht. Wat betreft de negatieve effecten is de reeds op deze pagina beschreven spanning tussen leidinggevenden en uitvoerenden een voorbeeld. In interviews komt daarnaast naar voren dat de resultaatverplichtingen voor verkoking hebben gezorgd.

*“Individuele stromen gingen de bovenhand voeren. Als iedereen zijn eigen verplichtingen zou halen, zouden we uiteindelijk het eindresultaat behalen als optelsom. Dit geldt ook voor de districten, die waren in begin heel intern gericht, er was geen aandacht voor samenhang (het belang van het korps in het geheel).”*

Adjunct-directeur

Een positief effect van de externe oriëntatie is dat het er toe heeft geleid dat de politie scherper is gaan kijken naar de eigen kerntaken. Dit heeft er niet alleen toe geleid dat de politie taken afstoot, maar ook dat de politie andere partners op de eigen verantwoordelijkheden wijst. Zowel uit onderzoek (Hoogenboom, 2006, pag. 90; Capgemini, 2007, pag. 20; Jochoms e.a., 2006, pag. 32) als uit door ons gehouden interviews blijkt dat het als een gemis is ervaren dat alleen met de politie resultaatafspraken zijn gemaakt en met de partners niet. De convenanten hebben hierbij beter inzichtelijk gemaakt waar en hoe (veiligheids)partners hun respectievelijke rollen en verantwoordelijkheden niet kunnen of willen waarmaken (Hoogenboom, 2006, pag. 90).

Een voorbeeld waarvoor dit geldt is de voortrekkersrol die gemeentebesturen hebben op het terrein van het lokale veiligheidsbeleid. Deze rol is daar wettelijk neergelegd, maar gemeenten hebben deze rol in de beginperiode niet altijd opgepakt. Als reden hiervoor is door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) opgevoerd dat er teveel onduidelijkheid bestaat over de regierol van de gemeente om tot een goede invulling van deze voortrekkersrol te komen en getwijfeld wordt of gemeenten wel over voldoende kennis, capaciteit en doorzettingsmacht beschikken.

*“Gemeenten krijgen taken doorgeschoven, maar zijn nu nog niet staat om daadwerkelijk inhoud te geven aan de regierol en operationele uitvoering: ‘Het Rekenkamerrapport laat nog eens zien dat gemeenten forse bestuurlijke inspanningen moeten verrichten om een veiligheidsbeleid volgens rijksnormen van de grond te krijgen. Integraal veiligheidsbeleid veronderstelt de aanwezigheid van een veiligheidsplan, een veiligheidsanalyse, een plan van aanpak en een operationeel plan. Een en ander voorzien van doelen en prestatieafspraken met partners in de veiligheid, die specifiek meetbaar zijn. Gecompleteerd door een systeem van voortgangsbewaking en een evaluatiesysteem. Vooral voor de kleine(re) gemeenten, die minder capaciteit en expertise in huis hebben, is dit een zware opgave.”*

SMVP Nieuws, juni 2005, 5, in: Hoogenboom, 2006, pag. 91.

Het gevoel dat dit aspect teweegbrengt bij de uitvoerende laag is dubbelzinnig. Enerzijds brengt het teleurstelling (“als iets hierdoor blijft liggen, is de veiligheid er niet mee gediend”), anderzijds zorgt het ervoor dat de politie niet weer zoals “vroeger” oneigenlijke taken oppakt. Hierdoor blijft de ruimte voor het “echte politiewerk” als het ware gewaarborgd.

*“Targets zouden niet alleen voor de politie moeten gelden, maar integraal. Neem bijvoorbeeld Veilig Wonen. De regierol is bij de gemeente komen te liggen, maar deze pakt het niet op. Hierdoor wil je het eigenlijk weer als politie doen, maar dat doen we niet meer, we richten ons nu meer op de kerntaken. Door de convenanten rennen we niet meer overal achteraan.”*

Teamchef

### Stuurbaarheid

Bij de Aangetroffen situatie is het denkmodel van Aardema geschetst. De verschillende kwadranten in dit model kunnen elkaar versterken, maar zijn onderling ook concurrerend (Vellinga ea, 2007, pag. 30). Dit vergt verbindend leiderschap, waaronder wordt verstaan dat intern met extern wordt verbonden en hard met zacht. Het betekent dat een leider in staat is de verschillende rollen met elkaar in verbinding te brengen en af te stemmen op de context. Het komt hiermee overeen met het verbindende karakter dat wij (vanuit de theorie) hebben toegeedeeld aan de kritieke succesfactor "netwerkmanagement". Zoals aangegeven in de Aangetroffen situatie, is in de begintijd gezocht naar een nieuwe stijl van leidinggeven en naar zingeving: gezocht is naar verbindend leiderschap. Door respondenten wordt aangegeven dat, na een moeizame start, de invulling van het verbindend leiderschap steeds beter is gelukt. Een belangrijk aspect hierin is de manier waarop de resultatenverplichtingen zijn doorvertaald.

*"Targets worden niet meer op persoon vastgesteld. Dit gebeurde in begin wel, maar dit werd niet gedragen. Later zijn ze in surveillance-verband vastgesteld. Hier kan flexibel mee worden omgegaan; wanneer in de ene surveillance een target niet wordt behaald, kan dit worden gecompenseerd door de andere surveillance. Zo wordt een heel team verantwoordelijk."*

Medewerker op operationeel niveau

*"In het begin was er teveel verkokering doordat de districten teveel op zichzelf waren gericht. Op een gegeven moment is er meer aandacht gekomen voor de samenhang, hier heeft de korpsdirectie de verantwoordelijkheid in genomen. Op dit niveau wordt de samenhang nu geborgd, zonder hiermee echter de districten in de wielen te fietsen."*

Adjunct-directeur

Naast een nieuwe stijl van leidinggeven is ook de zingeving op een gegeven moment hervonden. Dit kan met name worden gezien als het gevolg van een gewijzigde visie. Uit interviews in de diverse lagen binnen de politie komt naar voren dat het behalen van de resultaatverplichtingen (het "halen om het halen") langzamerhand is omgeslagen van doel naar middel.

*"De legitimiteit van het politiewerk werd het uitgangspunt. Dus hufters aanpakken en lokale veiligheidsproblemen serieus nemen. Luisteren naar de agenten. Hierdoor kwam zingeving weer terug in het dagelijkse werk. Daarnaast werd de politie weer verbonden met de omgeving."*

Districtschef

*"De targets werden performances. De input die we ontvingen van de beleidsondersteuning en verwerkten in de teamjaarplannen gingen we koppelen aan de problematiek. Op deze manier gingen de convenanten ook iets bijdragen (van input naar outcome). Dit ging echter niet gemakkelijk, het is een spel geweest dat we hebben moeten leren spelen."*

Teamchef.

*“Prestatiesturing zijn we ook gaan inzetten op basis van de informatie die verkregen wordt in het veld, bijvoorbeeld vanuit de wijkagent. Als die constateert dat in een bepaalde buurt veel klachten leven, richten we hier een tijdje onze aandacht op. Op deze manier schrijf je niet om te schrijven, maar hanteer je het op een zinnige manier. Je bent bezig met het vergroten van de leefbaarheid en je zorgt er tegelijkertijd voor dat prestatiesturing als een zinvol middel binnen de politie wordt beschouwd.”*

Medewerker op operationeel niveau.

Het laatste citaat geeft weer dat “mensgerichtheid” meer de nadruk heeft gekregen. Hierdoor zijn de convenanten steeds meer “geadopteerd”.

*“Binnen het team maken we wat betreft de convenanten de vergelijking met een betaald voetbalorganisatie. De burger is ons publiek, teamleiding is de technische staf. Ons bestuur heeft ons een aantal doelen gesteld. Aan de hand van wat de spelers (de agenten) kunnen en zelf willen, zetten we ze in op bepaalde posities. De mate waarin we de resultaten halen, zetten we af tegen een fictieve ranglijst. Op deze manier haal je het rigide ervan af. Dan komen de resultaten ook vanzelf, ik hoef hier nu nauwelijks meer op te sturen.”*

Teamchef

*“Prestatiesturing werd een middel in plaats van het doel dat het eerst was. Hierdoor kwam er ook aandacht voor de softere kanten van bedrijfsvoering, management en politiewerk.”*

Districtschef

*“Ik ben onder de indruk van de move die de korpschef destijds in gang heeft gezet, die heeft in korte tijd een grote verandering gebracht. Het is alleen niet mijn verandering, ik ben een aanhanger van kennen en gekend worden. Later hebben we een nieuwe korpschef gekregen. Die is op dezelfde route verder gegaan, maar heeft de aandacht voor passie weer teruggebracht”.*

Medewerker op operationeel niveau

Het geeft aan dat de manier waarop met een instrument (prestatieconvenanten in dit geval) wordt omgegaan belangrijker is dan het instrument zelf. Het vergt het leiderschap waar eerder op is ingegaan, en waar een respondent van vertelt dat dit de “kern van een vitale organisatie” is.



### 3.4.2.5 Externe factoren

#### Aangetroffen situatie

Eerder in deze scriptie is reeds ingegaan op de maatschappelijke onvrede over de veiligheidssituatie in Nederland. Deze onvrede is voor een deel gevoed door een groot aantal incidenten die breed in de media zijn uitgemeten (Hoogenboom, 2006, pag 68).

Mede naar aanleiding van deze onvrede zijn met de politiekorpsen in Nederland prestatieconvenanten afgesproken. Deze convenanten hebben betrekking op justitiële output en een aantal bedrijfsprocessen. Hoogenboom (2006, pag. 87) stelt hierover echter dat de inzet van de politie ook door geheel andere belangen wordt bepaald, zoals de handhaving van de openbare orde en dat beide “*van tijd tot tijd tot ‘bestuurlijke krampachtigheid’ leiden*”. Hij concretiseert dit aan de hand van een passage uit een door hem gehouden interview met een lid van de korpsdirectie.

*“Wat is politie? Deze normatieve vraag speelt (on)bewust een rol in de duiding van de convenanten: “de burgemeester is niet geïnteresseerd in processen –verbaal. Deze output zegt hem weinig. Een burgemeester is gevoelig voor drie zaken:*

- 1. het aantal aangiften;*
- 2. veiligheid in de stad, en dat is veel breder dan een aantal bonnetjes;*
- 3. incidenten.*

*Hiervoor wil hij de beschikking hebben over politie. Processen-verbaal interesseren hem veel minder.”*

Deze “bestuurlijke krampachtigheid” werkt door naar de uitvoeringspraktijk. In de praktijk betekent het namelijk dat het dagelijkse politiewerk (waaronder dus de te behalen output) terzijde worden geschoven wanneer activiteiten in de stad plaatsvinden die politiek-bestuurlijk gevoelig (kunnen) liggen. Hierbij kan worden gedacht aan demonstraties, bewakingsopdrachten en risicowedstrijden in het betaalde voetbal. Dit terzijde schuiven van het dagelijkse werk heeft als gevolg dat achterstanden (ten aanzien van de prestatieafspraken) ontstaan, achterstanden die later moeten worden ingehaald (Hoogenboom, 2006, pag. 87). In interviews wordt dit beeld bevestigd. Daarnaast wordt hierover in een interview (op operationeel niveau) opgemerkt dat dit “inhalen van achterstanden” voor onbehagen onder agenten zorgt, en dat hierdoor het gevaar ontstaat dat wordt ingehaald met makkelijke zaken.

Een andere aanvulling uit interviews is dat dergelijke, grootschalige en bijzondere vormen van politie-inzet wel kunnen worden meegenomen in de verantwoording over de resultaten (de korpsen hebben hiervoor elk hun eigen wijze). Het gaat hierbij dan wel om de echt grootschalig en bijzonder optreden, en niet het optreden bij bijvoorbeeld incidenten zoals grote verkeersongelukken. Over dit soort incidenten wordt in interviews opgemerkt dat dit op een dag wel ervoor kan zorgen dat je je resultaatverplichtingen niet haalt, maar dat dit nooit voor een langere periode als “excuus” kan gelden.

*“Bij grootschalig, bijzonder optreden blijven de werkzaamheden uit de convenanten even liggen, dat moeten we later inhalen. Wel hebben we hierover afspraken gemaakt. Zo worden we bijvoorbeeld gecompenseerd met bonuspunten wanneer we als district vaak aan een ander district ‘bijstand’ moeten leveren.”*

Districtschef

*“Tijdens de periode 2003-2006 kregen we een groot internationaal congres in onze regio. Dit kost veel capaciteit, zowel in de voorbereiding als tijdens het congres. Dit zijn zaken waarmee in het convenant geen rekening is gehouden. Dergelijke zaken kun je aanvoeren bij het verantwoorden over de resultaten. Uiteraard wordt hier wel scherp naar gekeken, je verantwoording moet wel goed zijn.”*

Medewerker op operationeel niveau

Het probleem met grootschalig, bijzonder politieoptreden is dat dit optreden van maatschappelijk belang is. Echter, dergelijke inzetten kunnen niet worden ondergebracht in prestatiecontracten. Hetzelfde geldt voor de uitbreiding van het takengebied van de politie op gebieden als terrorisme(bestrijding). Hierdoor ontstaat volgens Hoogenboom (2006, pag. 85-86) een zekere spanning tussen de algemene afspraken in de prestatieconvenanten en de toenemende vraag c.q. eis om politiecapaciteit van andere gezagsdragers.

*“Er is sprake van gezagsvermenigvuldiging. De regionale driehoek (...) wordt aangevuld met landelijke prioriteiten. Niet alleen door de convenanten, maar ook door andere ontwikkelingen. Binnen de politie wordt gesproken over Verdonk-politie (vreemdelingentaak), Spee-politie (verkeer) en Milieupolitie.”*

Uit: Hoogenboom, 2006, pag. 85.

In een aantal interviews wordt dit spanningsveld echter genuanceerd en betiteld als koudwatervrees.

*“Veel van de landelijke prioriteiten waren prioriteiten die anders ook wel tot prioriteit zouden zijn benoemd. Je moet dit ook meer zien als kaders. Een uitzondering hierop is de “Spee-politie”, hier wordt op input gestuurd en niet op effecten.”*

Korpschef

### Stuurbaarheid

Uit onderzoek van Jochoms e.a. (2006, pag. 31) blijkt dat één van de grotere politiekorpsen in het convenant afspraken heeft gemaakt over de haalbaarheid van de prestatieafspraken indien sprake is van een “buitenproportionele politie-inzet” als gevolg van grootschalig optreden/ bewaking en beveiliging. Het (willekeurig gekozen) voorbeeld hieronder illustreert een dergelijke “buitenproportionele politie-inzet”.

*“De politie-inzet bij de thuiswedstrijden van ADO Den Haag is ruim vergeleken met de politie-inzet bij (risico)wedstrijden van andere voetbalclubs. De politie-inzet mag dan een preventieve uitstraling hebben, een deel van de politie hoeft niet in actie te komen. De gefaseerde aanpak, waarbij de Mobiele Eenheid apart wordt ingezet ná agenten met de platte pet, kost veel capaciteit.*

*Dat stelt het auditteam voetbalvandalisme, dat de incidenten rondom de voetbalwedstrijd ADO Den Haag – Ajax van zondag 9 november 2003 heeft onderzocht. (...) Rondom de wedstrijd van ADO Den Haag tegen Ajax was er sprake van twee kortdurende rellen en één rel van drie kwartier. De drie rellen zijn voornamelijk veroorzaakt door supporters van ADO Den Haag. Hoewel er door de relschoppers geweld werd gehanteerd, wijst het aantal van twee gewonden erop dat de confrontaties tussen politie en relschoppers niet zwaar gewelddadig waren. Op de dag zelf en later zijn 38 aanhoudingen verricht. In totaal zijn 28 stadionverboden opgelegd.*

*Het auditteam concludeert dat het geheel aan technische en sociale preventieve activiteiten van club en partners, een normaliserend effect heeft gehad op het gedrag van ADO-supporters tijdens de wedstrijd. Daarnaast concludeert het auditteam dat gemeente, Openbaar Ministerie, club en politie zich nauwgezet hebben voorbereid op de wedstrijd en veel aandacht hebben besteed aan het handhaven van de afspraken rond alcohol en spreekkoren.*

*De politie-inzet was ruim in vergelijking tot de politie-inzet van andere korpsen bij risicowedstrijden. Er werden 673 agenten ingezet, oftewel een politie-inzet van 6057 uur. Het auditteam vraagt zich af of dat niet minder had gekund.*

*Gemiddeld is de politie-inzet rond thuiswedstrijden van ADO Den Haag ruim 2707 uur. Ook dat is veruit het hoogste vergeleken met de inzet rond wedstrijden van andere clubs. Thuiswedstrijden van Feijenoord kennen een gemiddelde politie-inzet van 1742 uur, bij alle andere clubs ligt het gemiddelde tussen de 142 uur (RKC Waalwijk) en 796 uur (Ajax) per wedstrijd.”*

Bron:

Persbericht Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 19 april 2004 betreffende de “hoge politie-inzet bij ADO Den Haag – Ajax”.

Voor de overige korpsen, maar in minder mate ook voor het korps met bovenvermelde afspraak, betekenen grootschalige politie-inzetten dat “werk moet worden ingehaald”. Hoogenboom (2006, pag. 87) stelt hierover dat dit een groot beslag legt op het politieleiderschap: politiemangers moeten hierop anticiperen en waar mogelijk corrigeren. De factoren zelf kunnen uiteraard niet worden beïnvloed, ook niet door hierover bijvoorbeeld af te stemmen met het bevoegd gezag (dat overigens toestemming verleent aan een evenement, demonstratie<sup>46</sup> etc waaraan grootschalige politie-inzet verbonden is).

*“Tegenwoordig hebben we regionale afspraken gemaakt over het percentage dat we besteden aan grootschalig optreden. Echter, nu we halverwege het jaar zitten is dit percentage al bereikt. Dit gaat echter niet betekenen dat we geen demonstraties en evenementen meer in de stad zullen hebben, dit gaat gewoon door.”*

Districtschef

---

<sup>46</sup> Opgemerkt zij dat dit voor demonstraties ook lastiger ligt dan bijvoorbeeld evenementen. Het recht op het houden van demonstraties is namelijk een grondrecht.

### 3.4.2.6 Betrokkenheid

#### Aangetroffen situatie

Uit onderzoek van Hoogenboom (2006) blijkt dat de invoering van de prestatieconvenanten heeft geleid tot (soms felle) discussies op verschillende niveaus in de politieorganisatie over het veronderstelde veranderende karakter van de politiezorg. Hoogenboom stelt dat hierbij sprake is van drie politierationaliteiten:

1. De rationelen;
2. De betrokkenen;
3. De onverschilligen.

De “rationelen” omvat een kleine categorie van hogere politiefunctionarissen. Het is de groep waarin leden van de korpsleiding zijn te vinden, maar vooral ook controllers en financiële functionarissen.

Hoogenboom (2006, pag. 76) stelt voorts dat tussen “rationelen” en “betrokkenen” sprake is van een sluimerende richtingenstrijd. De “betrokkenen” vormen de grootste en bredere groep, die zowel rationeel (zij onderkennen de voordelen) als emotioneel tegen de convenanten aankijken (zij maken zich zorgen over het mogelijk verkwanselen van de politie-professie). Deze morele gedrevenheid wordt door Hoogenboom (2006, pag. 78) gezien als een structureel kenmerk van de politiecultuur: het gevoel dat zij ‘the thin blue line’ vormen tussen orde en wanorde, en dus een gevoel dat haaks staat op de (prestatie-)cijfers.

*“Niemand heeft wat met die cijfertjes. Ik heb er schijt aan. Het gaat om gedrevenheid en morele betrokkenheid. Dat is niet te sturen met cijfertjes”*

Rechercheur

*“Cijfers meten binnen de ‘mental map’ van ‘betrokkenen verkeerde dingen: ‘er worden hele zware middelen ingezet (targets en monitoring) op verkeerde mensen. Collega’s die goed werken, maar worden beoordeeld op cijfers die niets, geheel niets, zeggen over hun dagelijks werk. Een bekeuringsituatie is een vluchtig moment in een dienst. Wat zegt een vluchtig moment over mijn gehele functioneren. Het systeem is gek aan het worden.”*

Motoragent

Beide uit: Hoogenboom, 2006, pag. 78.

Bovenstaande uitspraken zien wij bevestigd in een interview met iemand op operationeel niveau. Een interview met een korpschef maakt duidelijk waarom in bovenstaand kader gesproken wordt over een “mental map”, en dus de perceptie van betrokkenen. Volgens hem is het namelijk niet alleen de morele betrokkenheid die de beeldvorming over de convenanten bepaalt:

*“De negativiteit rondom de output, het halen, is voor een belangrijk deel ingegeven door de vrijblijvendheid die nu is weggenomen. De negatieve beeldvorming is voor een deel als excuus gebruikt om te proberen zo de vrijblijvendheid in stand te houden. We hebben het over haalbare afspraken die niet veel afwijken van de periode voor de convenanten.”*

Korpschef

Voorgaand kader wordt bevestigd in onderzoek van Jochoms e.a. (2006, pag. 82): “in het algemeen geeft het overgrote merendeel van de respondenten aan dat de huidige prestatieafspraken, met uitzondering van het aan het OM te leveren verdachten, haalbaar zijn”. Wel merken Jochoms e.a. hierbij op dat in zekere mate de te verrichten inspanningen ook worden beïnvloed door het concrete takenpakket. Ten aanzien van onderstaand voorbeeld wordt in een interview met een medewerker op operationeel niveau hierover aangevuld dat hetzelfde opgaat voor zaken als verlof, studie, ziekte, begeleiding van voetbal en dergelijken. Dergelijke nevenactiviteiten verhogen de “prestatiedruk” en zorgen voor een gevoel van onrust of onbehagen (zie ook paragraaf 3.4.2.5).

*“Bijvoorbeeld motoragenten die de hele dag op straat zijn vinden het in het algemeen een makkelijke zaak om aan de cijfers voor staandehoudingen te komen. Veel agenten die zich vooral met jeugdwerk bezig houden voelen zich daarentegen toenemend genoodzaakt om aan extra (verkeers-)controles deel te nemen omdat ze anders niet aan hun quotum komen. Er zijn ook agenten die zich bij hun dagelijkse werkzaamheden tevens met een stuk opsporing bezig houden en daarnaast moeten blijven ‘scoren’. Voor hen zijn dan ook de diensten op straat heel erg ‘drukke diensten’ en het alsmaar keihard moeten werken aan ‘de cijfers’ wordt als heel belastend ervaren.”*

Passage uit: Jochoms e.a., 2006, pag. 83.

Een kleine groep binnen de politie behoort volgens Hoogenboom (2006) tot de “onverschilligen”. Het betreffen hier vooral jonge politiefunctionarissen in opleiding, die nog niet zijn “gevormd” in de professionele autonomie. Daarnaast bestaat deze groep ook uit een aantal oudere politiemensen, die dit als een zoveelste organisatieverandering zien. In een aantal interviews kwam echter naar voren dat juist onder veel oudere medewerkers geen onverschilligheid heerst, maar juist onvrede.

*“Aspiranten worden opgevoed met prestatiebesturing. Oudere medewerkers zijn dit niet gewend, die hebben er moeite mee dat schrijven meer centraal is gaan staan.”*

Medewerker op operationeel niveau

### Stuurbaarheid

De meeste respondenten geven aan dat na een moeizame start de prestatieconvenanten breed worden gedragen binnen de politieorganisatie. Na een beginperiode van rigiditeit is de zingeving teruggebracht en zijn politiemensen ook geënthousiasmeerd. Eerder is al een voorbeeld gegeven van een teamchef die hierdoor eigenlijk nauwelijks meer op de resultaat-afspraken hoeft te sturen. Naast het enthousiasmeren is in een interview ook “voorbeeldgedrag door leidinggevendenden” genoemd als positieve factor in het acceptatieproces.

*“Bekeuren is niet het leukste werk, maar het hoort wel bij je werk. Bepalend is wel hoe je er mee omgaat. Acties met meerdere agenten gezamenlijk worden gewaardeerd. Tijdens dergelijke acties is het de afspraak te schrijven, geen waarschuwingen etc. Hierover wordt ook niet moeilijk gedaan. Bepalend is ook of leidinggevendenden voorbeeldgedrag vertonen door hier ook geregeld aan mee te doen.”*

Medewerker op operationeel niveau

Leiderschap is dus enigszins bepalend hoe tegen de prestatieconvenanten wordt aangekeken. Hoe zij aankijken tegen deze convenanten, is af te leiden uit de doorvertaling ervan (Jochoms e.a., 2006, pag. 42): de ene team- of ploegchef benadrukt de concrete aantallen (dit wordt dan als basaal politiewerk gezien), de andere benadrukt de zingeving en legt geenszins de nadruk op aantallen.

*“Ik weet dat het is doorvertaald tot op individueel niveau, maar ik wil mensen zo min mogelijk met aantallen belasten, dus ik besteed er weinig aandacht aan en focus mij in mijn communicatie voornamelijk op de op te lossen problemen. Maar je merkt toch dat die aantallen blijven hangen bij mensen”.*

Teamchef

*“Ik leg uit dat het niet zozeer gaat om het schrijven van bonnen, maar om het verhogen van de veiligheid en leefbaarheid. Dit doel is inherent aan het politiewerk. Je moet dus aan de intrinsieke motivatie werken. Soms voel je wel wat weerstand.”*

Teamchef

Beide uit: Jochoms e.a., 2006, resp. pag. 42 en 70.

Naast leiderschap is ook het groepsproces belangrijk geweest bij de acceptatie. Prestatiesturing zorgt voor sociale controle<sup>47</sup>, ook op deze manier raken de convenanten steeds meer ingebed.

*“Mensen die zich hieraan onttrekken worden door collega’s aangesproken. Het is je überhaupt lastig je aan je verplichtingen te onttrekken, want je krijgt een briefing en debriefing. Hierdoor ontstaat er een directe koppeling met wat je hebt gedaan tijdens je dienst.”*

Teamchef

<sup>47</sup> Echter, naast sociale controle zijn als gevolg van de convenanten ook spanningen ontstaan (zie paragraaf 3.4.2.2).

Bovenstaande illustreert dat de betrokkenheid onder medewerkers wel degelijk beïnvloed<sup>48</sup> kan worden. Het hierop sturen, alsmede het laten verantwoorden moet hierbij worden gezien als een sociaal spel dat door iedere leidinggevende anders wordt ingevuld (Jochems e.a., 2006, pag. 71). In dit spel hechten leidinggevendenden er waarde aan om aan te voelen wanneer zij gas moeten geven of terug moeten nemen. In dit spel dagen zij de medewerkers ook uit en spelen zij in op de persoonlijke situatie van de individuele diender (Jochoms e.a., 2006, pag. 38-39). Zo blijkt uit een interview dat eigen initiatieven om op een zinvolle manier de targets te halen, worden meegenomen in de beoordelingsgesprekken met mensen. Medewerkers raken hierdoor meer betrokken bij prestatiesturing omdat zij hier ook een eigen belang mee kunnen dienen. Immers, het vergroot hun promotiekansen. In een ander interview (ook in een ander korps) is echter aangegeven dat toch vooral het behalen van cijfers bepalend is in een carrière.

Uit onderzoek van Landman (2005, pag. 64) blijkt dat onvrede onder politiemedewerkers veelal het gevolg is van ontwikkelingen die losstaan van de convenanten of breder, bedrijfsmatig werken. Van veel grotere invloed zijn externe ontwikkelingen, die vervolgens wel weer invloed hebben op hoe tegen de convenanten wordt aangekeken. Landman noemt hierbij de (secundaire) arbeidsvoorwaarden die onder druk staan en de beperkte opleidingsmogelijkheden die voorhanden zijn. Door de toegenomen druk om te presteren die zij ervaren, hebben zij het gevoel “meer voor minder te moeten doen” en missen zij de waardering voor het behalen van de targets. Dit gevoel leidt volgens Landman tot afnemende betrokkenheid bij het politiewerk. Een ander aspect dat wij hebben teruggehoord in interviews heeft betrekking op de zwaarte van boetes. Ook dit aspect bepaalt hoe tegen de convenanten wordt aangekeken.

*“Voor te hard rijden ben je meer geld kwijt dan een winkeldiefstal. Je hebt dan meer het gevoel dat je voor de belastingdienst werkt dan dat je aan veiligheid werkt.”*

Medewerker op uitvoerend niveau

<sup>48</sup> De vraag is of het beïnvloeden niet al in een eerder stadium kan plaatsvinden. In interviews met leden van de korpsleiding is door ons gevraagd of het ontstaan van de drie politierationaliteiten van te voren kon worden voorzien, en of hier actief op is begeleid. Aangegeven is dat deze driedeling een eigen dynamiek heeft gekend; hier heeft dus niet vanaf de start begeleiding plaatsgevonden.



### 3.4.2.7 Bruikbaarheid

#### Aangetroffen situatie

Jochoms e.a. (2006, pag. 26) constateren dat met name strategisch leidinggevenden, maar ook sommige tactisch leidinggevenden, de prestatieconvenanten als mogelijkheid hebben gezien om helderheid te scheppen in de verwachtingen die de (nationale) politiek ten aanzien van de politie heeft, iets dat tot dan toe niet goed mogelijk is (met overvraging als gevolg). Ook is het een manier geweest om beter inzicht te geven in wat de politie doet.

*“Vroeger streefden wij in het districtsplan naar het realiseren van een effect, naar het verbeteren van de veiligheidssituatie. In ons plan namen we effectdoelstellingen op en aan het eind van het jaar hadden we 20 redenen waarom we het effect nog niet hadden bereikt. Nu richten we ons voornamelijk op productie als resultaat met verhogen van de veiligheid als doelstelling. Ik vind het fijn, omdat het realistische resultaten zijn en we dus eindelijk ook eens kunnen zeggen dat we iets hebben gehaald.”*

Districtschef, uit: Jochoms (2006, pag. 33).

*“Het moeten verantwoorden zie ik als positief. In de hedendaagse samenleving is transparantie noodzakelijk om aan de samenleving uit te kunnen leggen waarom je dingen wel of niet doet en wat je voor “hun belastinggeld” hebt gedaan. Het is een middel om legitimiteit<sup>49</sup> terug te winnen.”*

Districtschef

Echter, prestatiebesturing is slechts één vorm van sturing. Binnen de politie staan ook waarden als outcome centraal. Deze verschillende vormen moeten in balans zijn, maar op prestatiebesturing heeft volgens respondenten in het begin te veel de nadruk gelegen. Hoewel het heeft betekend dat binnen de politie leidinggevenden op een meer objectieve manier zijn aangesproken (en dus niet alleen meer op gevoel), heeft het ook betekend dat (Jochoms e.a., 2006, pag. 76-77):

- Het verhaal achter de cijfers hiermee niet tot uiting komt;
- De resultaatafspraken niet altijd overeenkomen met de (ervaren) lokale problematiek;
- Er ook nog meer werkzaamheden moeten worden verricht dan alleen maar het werken in het kader van prestatieafspraken.

*“Op alle sturingsniveau’s merkt men op dat de prestatieafspraken over staandehoudingen, verdachten OM en veelplegers, zoals die nu in kwantitatieve vorm zijn gegeven, niet altijd het passende middel zijn om criminaliteits- en leefbaarheidproblemen aan te pakken. Dat betreft de kwestie lokale inkleuring c.q. de moeilijkheid om een met name op de leefbaarheid van de wijken gerichte invulling van de contracten te kunnen realiseren (de outcome). Het behalen van de output, zo luidt de algemene mening, zegt niets over de bereikte effecten op het gebied van veiligheid. Vandaar dat er veelvuldig kritiek c.q. twijfels worden geuit over de lange-termijn werking van de aanpak van criminaliteits- en leefbaarheidsproblemen, zoals daaraan tegenwoordig door druk van prestatieafspraken vorm en inhoud wordt gegeven. Het genereren van een balans tussen kwantiteit (output) en een zinvolle, kwalitatieve, invulling van de prestatieafspraken, is lastig.”*

Uit: Jochoms e.a., 2006, pag. 76.

<sup>49</sup> De meningen over de bijdrage aan de legitimiteit van de politie verschillen echter (zie 3.4.2.4)

*“Soms is het wel lastig. Neem bijvoorbeeld milieu, dat is geen prioriteit voor de mensen in de buurt hier, we zitten in een stadse omgeving. Hoewel het als target is benoemd, stuur ik hier niet op aan. Milieuzaken geven veel rompslomp omdat er veel andere partijen bij betrokken zijn, het vergt naast capaciteit ook kennis. Sociale veiligheid heeft de prioriteit, belangrijker is dat ik hier op scoor. Het is óf alles half doen, óf de belangrijke zaken goed doen...”*

Teamchef

Respondenten wijzen met name op de eerste periode van het Landelijk Kader die volgens hen gekenmerkt wordt door een hoge mate van rigiditeit. Het gevoel om de goede dingen te doen, dingen die soms of niet (makkelijk) meetbaar zijn of “niet rendabel” zijn in het licht van bedrijfsmatig werken, zijn hierdoor onder druk komen te staan. Het spreekt voor zich dat dit zijn weerslag heeft gehad in het gevoel van bruikbaarheid.

*“Misdrijven die relatief veel onderzoek en dus tijd kosten, kregen soms minder prioriteit omdat hierdoor in totaal minder misdrijven konden worden aangeleverd. Er bestond een spanning tussen het aantal (makkelijke) misdrijven en (moeilijke en zware) misdrijven. Want niet halen is niet betalen. Hierdoor werd ‘management by colour’ toegepast. Zolang we groene cijfers hadden was er geen probleem.”*

Districtschef

Hoewel dit beeld uit onderzoek van Jochoms e.a. (2006) niet geheel wordt bevestigd voor de dagelijkse praktijk, wordt in dit onderzoek wel gesteld dat “complexe zaken”, oftewel langdurige, dure zaken met vaak een onbekende dader, als gevolg van de prestatieconvenanten toenemend de kans lopen om niet direct aangepakt te worden of helemaal niet vervolgd te worden. Onderstaand citaat uit dit onderzoek concretiseert dit risico.

*“Moeilijke zaken die meer bewijs nodig hebben en dus ook meer activiteiten van ons vergen in de zin van tappen of inzet van observatieteams, worden te weinig aangepakt juist omdat ze meer tijd en mankracht vragen. Je kunt niets meer wikken en wegen, omdat we zo druk zijn met scoren.”*

Rechercheur, uit Jochoms e.a., 2006, pag. 90.

Echter, tegelijkertijd is het ook een middel geweest om juist de schaars beschikbare onderzoekstijd effectief te besteden.

*“Soms bijt de politie zich ergens te vast in. Wat je soms ziet gebeuren is dat de politie in geval van een veelpleger de bewijsvoering voor alle zaken rond wil krijgen. Maar je kunt je afvragen of je dit moet willen, en of je niet gewoon klaar bent als je bijvoorbeeld 50 van de 100 zaken rond hebt, in plaats van alle honderd. Instrumenten als de prestatieconvenanten helpen je scherp te kijken naar meerwaarde.”*

Korpschef

In de praktijk blijkt echter dat de sterke nadruk op kwantiteit ook een steun in de rug kan geven voor het vergroten of behouden van de leefbaarheid.

*“In onze gemeente hebben we veel water. Het gebeurt regelmatig dat er jongeren met hoge snelheid over het water vliegen en daarmee grote schade toebrengen aan kades en natuur, of dronken op het water zijn. Het prestatieconvenant bood hiervoor een toevallige uitkomst. Wat betreft het aantal artikel 8 overtredingen is namelijk een limiet gesteld aan het percentage verkeersovertredingen, die zijn makkelijk te halen. Echter, in onze gemeente zijn de overtredingen op het water ook gemakkelijk te halen. Dankzij het convenant is de controle op het water nu ook op de kaart gekomen, zonder de convenanten was dat waarschijnlijk niet gelukt. Op deze manier draagt het convenant bij aan een belangrijk thema in onze gemeente, namelijk leefbaarheid.”*

Burgemeester

### Stuurbaarheid

Respondenten uit de politieorganisatie wijzen er op dat met name in de beginperiode geen sprake was van een balans tussen output en een zinvolle, kwalitatieve, invulling van de prestatieafspraken. Gaandeweg is de aandacht voor kwaliteit terug gekomen, waardoor er een balans is ontstaan tussen beiden.

*“Het vinden van een balans ging niet gemakkelijk, het is een spel geweest dat we hebben moeten leren spelen om de input van beleidsondersteuning te koppelen aan de teamjaarplannen en daarmee aan de lokale problematiek. Van input naar outcome dus. Dit lukte steeds beter, targets werden eigenlijk performances, dat laatste dekt de lading beter.”*

Teamchef

Het steeds beter leren spelen van “het spel” komt voort uit het meer procesgericht werken binnen de politie. Het werken met de convenanten moet daarom worden geplaatst in een bredere context van ontwikkelingen, zoals de introductie van het INK-model binnen de politie (sinds jaren negentig) en IGP (informatiegestuurde politie). Al deze ontwikkelingen hebben hetzelfde doel gehad, namelijk de politieorganisatie professionaliseren (zie Jochoms e.a., 2006, pag. 22).

Informatiegestuurde politie is een sturingsmodel op basis waarvan gepoogd wordt het politiewerk gericht, gestructureerder en intelligenter te kunnen uitvoeren. De doorontwikkeling van het sturingsconcept is in eerste instantie belegd in de ‘Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding’ (ABRIO). Binnen ABRIO is het vertaald als Informatiegestuurde Opsporing (IGO), maar de brede toepasbaarheid van het sturingsconcept heeft ertoe geleid dat IGP is ontstaan.

Deze ontwikkelingen hebben samen met een afgenomen rigiditeit ertoe bijgedragen dat de convenanten steeds meer als bruikbaar en zingevend zijn gezien. Respondenten geven aan dat de politie zich heeft ontwikkeld tot een naar buiten toe gerichte organisatie, terwijl de politieorganisatie voorheen naar binnen was gericht. Het prestatiegericht werken is hieraan als het ware opgehangen, de targets “van buiten” zijn gaandeweg steeds beter gebruikt om “zinnig” met resultaatafspraken om te gaan.

*“De resultaatverplichtingen staan vast, maar de invulling hiervan staat vrij. Je hebt invloed op hoe je de targets in de praktijk brengt. In ons district wonen veel jongeren, daardoor is er geregeld overlast van jongeren met scooters. Krijgen we uit een buurt hierover veel klachten, dan kun je de resultaatafspraken op een zinnige manier inzetten door in deze buurt extra in te zetten op handhaving. Op deze manier ga je zinnig om met prestatiesturing, en doe je wat met de info die uit het veld komt.”*

Medewerker op operationeel niveau

*“Door prestatiesturing worden mensen nu op de goede momenten ingezet. Prestatiesturing heeft het besef om te sturen vergroot. Agenten gaan nu meer opdrachtgericht de straat op, dit waren ze niet gewend.”*

Teamchef

*“Nu meer inzicht bestaat in het presteren van de politie en door de betere informatie-organisatie is het mogelijk geworden om goed onderbouwd prioriteiten te stellen en keuzes te maken.”*

Districtschef

Punt van kritiek in de literatuur (Jochoms e.a., 2006, pag. 41 e.v.) hierover is echter wel dat het gevoel van bruikbaarheid te laat tot stand is gebracht; te laat is aandacht besteed aan de bredere context en gedachte achter prestatiesturing.

*“Ik ken het convenant, maar niet alles is relevant en medewerkers op straat boeit het niet zo. Zij weten alleen dat de korpsdirectie wil dat ze een bepaald aantal bonnen moeten schrijven, dat is wat bij ze blijft hangen en door de nadruk op cijfers nu vind ik dat ook niet raar. Het is jammer dat niet meer moeite is gedaan om aan te tonen dat alle ontwikkelingen in feite één geheel vormen: IGP, veelplegeraanpak, prestatieconvenanten, et cetera. Nu lijken het steeds nieuwe dingen voor ze.”*

Ploegchef, uit: Jochoms e.a., 2006, pag. 41-42.

De gebrekkige samenhang, waardoor het “steeds nieuwe dingen lijken”, komt ook terug in een aantal van onze interviews.

*“Veel ontwikkelingen liepen door elkaar heen, knooppunten waren niet zichtbaar. Dit is zeker in de uitvoering een probleem wanneer mensen niet meer weten waar ze hun energie op moeten richten.”*

Districtschef



## 4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn vanuit de theorie kritieke succesfactoren voor doorwerking van beleid benoemd en geoperationaliseerd. Op basis hiervan is in hoofdstuk 3 het empirisch kader opgesteld. In dit hoofdstuk worden op basis van deze empirische analyse allereerst conclusies per kritieke succesfactor geformuleerd. Vervolgens wordt een algemene conclusie gegeven waarin de centrale vraagstelling van dit onderzoek wordt beantwoord. Ten slotte worden op basis van de conclusies aanbevelingen gegeven.

### 4.2 Conclusie per kritieke succesfactor

Vooruitlopend op de algemene conclusie kan gesteld worden dat de individuele kritieke succesfactoren sterk met elkaar verbonden zijn en soms zelfs in elkaar overlopen. Deze overlap zal verder worden behandeld in de algemene conclusie. De overlap houdt voor deze paragraaf in dat bepaalde constateringensoms van toepassing zijn op en dus terugkomen bij meerdere kritieke succesfactoren. Hieronder volgt de conclusie per kritieke succesfactor.

#### 4.2.1 *Cognitieve factoren*

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van cognitieve factoren onvoldoende is onderkend. Deze conclusie is terug te voeren naar de wijze waarop het Landelijk Kader tot stand is gekomen. Dit kader is namelijk niet op basis van een gezamenlijk en gedeeld beeld opgesteld. Mede omdat de tijdsdruk hoog is geweest, heeft planning hierdoor de prioriteit gekregen boven (gezamenlijke) strategievorming. Het ontbreken van een gedeelde visie heeft er toe geleid dat de prestatieconvenanten zijn gezien als een van boven –en buitenaf opgelegd doel, en niet als (hulp-)middel bij het vergroten van de veiligheid “op straat”. Juist omdat het niet als middel is ingezet, hebben de prestatieconvenanten onvoldoende aansluiting gevonden bij de prioriteiten in andere veiligheidsplannen en convenanten.

#### 4.2.2 *Sociale factoren*

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van sociale factoren in redelijke mate is onderkend. Dit blijkt onder andere uit de invulling die in het Landelijk Kader is gegeven aan het aspect wederkerigheid. Zowel de verantwoordelijkheden van de betrokken ministers als die van de politiekorpsen zijn expliciet vermeld in het Landelijk Kader. Door geld beschikbaar te stellen voor de invoering van prestatiebesturing is het belang van compensatie onderkend.

Uit de analyse is echter ook gebleken dat opzet en werking soms uit elkaar lopen. De wederkerigheid is in de fase van de totstandkoming niet als zodanig door de korpsen gevoeld, terwijl bij de uitvoering van de convenanten wel wederkerigheid is ervaren. Zo is er geen sprake geweest van een “zwart-wit” afrekening, maar zijn prestaties van korpsen in het perspectief geplaatst. De verantwoording binnen de politie zelf heeft veel meer “zwart-wit” plaatsgevonden; zij is veelvuldiger als rigide bestempeld. De grote som geld die door het Rijk is verbonden aan het halen van de resultaatafspraken heeft hieraan zeker bijgedragen: geen een korps heeft dit geld willen mislopen.

De rigiditeit heeft dankzij een sterke onderlinge verbondenheid echter slechts beperkt een weerslag gehad in sociale relaties binnen de politie, zowel binnen teams als tussen leidinggevend en uitvoerend. De weerslag die het heeft gehad op de relatie tussen leidinggevend en uitvoerend is mede bepaald door een externe factor, namelijk de discussie destijds over de arbeidsvoorwaarden binnen de politie. Politie mensen hebben het gevoel als gevolg van de prestatieconvenanten meer te moeten doen, terwijl zij hier niet extra voor worden “beloond”. Het betekent dat met het verkregen geld alleen de politieorganisatie als geheel is gecompenseerd voor de invoering van het Landelijk Kader als sturingsinstrument; binnen de organisatie heeft geen compensatie plaatsgevonden voor het aannemen van een andere manier van werken. Immers, voor politiemensen betekenen de prestatieconvenanten een (gepercipieerd) verlies van beleidsvrijheid.

### **4.2.3 Institutionele factoren**

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van institutionele factoren onvoldoende is onderkend. De prestatieconvenanten hebben de politieorganisatie geconfronteerd met een paradox van verantwoording en verantwoordelijkheid. Enerzijds is (en voelt) deze organisatie zich gehouden aan het behalen van de resultaatafspraken (de verantwoording). Anderzijds is de politie meer dan een simpele, uitvoerende organisatie, en heeft het een bredere verantwoordelijkheid dan alleen het behalen van de resultaatafspraken. De taken die hiermee verband houden, zijn een afgeleide van het doel van de politieorganisatie, de reden “waartoe wij een politieorganisatie op aarde hebben”. Voor de politie is het van belang ook deze taken te vervullen (verantwoordelijkheid). Met dit spanningsveld, en de effecten hiervan op de motivatie (zingeving) onder politiemensen, is vooraf onvoldoende rekening gehouden.

### **4.2.4 Netwerkmanagement**

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van netwerkmanagement in beperkte mate is onderkend. Een ketenaanpak is op hoofdlijnen toegepast, maar een daadwerkelijke invulling hiervan is tekort geschoten. De ketenbenadering heeft meer als sturingsinstrument voor de invulling van de prestatieafspraken gediend dan om de prestatieafspraken zelf en de daaraan gekoppelde normen vast te stellen. Daarnaast is het niet voor iedereen helder geweest wat hun bijdrage, taken en verantwoordelijkheden zijn. Kortom, een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is niet aanwezig geweest.

Wat betreft de doorwerking binnen de politie is het vooral als probleem ervaren dat alleen met de politie prestatieafspraken zijn gemaakt. Hiermee is onvoldoende de netwerksituatie van de politie onderkend. Immers, de politie werkt in het veiligheidsveld samen met diverse partners. Uiteindelijk is een beweging van onderop ingezet om beter invulling te geven aan elkaars afhankelijkheden.

Na een rigide start, met alleen aandacht voor de harde sturingscomponent, is ook aandacht gekomen voor de zachte sturingscomponent. Dit laatste duidt op een verschuiving van management naar leiderschap. De grote nadruk op output (kwantiteit), en daarmee beheersen (de dingen goed doen), is verschoven naar aandacht voor kwaliteit en ontwikkeling (de goede dingen goed doen). Binnen de politie heeft deze verschuiving geleid tot het hervinden van zingeving. Het geeft aan dat de manier van leidinggeven daarmee wellicht belangrijker is dan het beleid op zichzelf.

#### **4.2.5 Externe factoren**

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat bij de totstandkoming van het Landelijk Kader in beperkte mate het belang van externe factoren is onderkend. Het Landelijk Kader kan gezien worden als een antwoord op een toenemende vraag om tastbare resultaten op het gebied van veiligheid. Deze vraag vanuit de samenleving en de daarmee samenhangende verschuiving in het politieke krachtenveld heeft het momentum gecreëerd om de reeds bestaande wens voor een sterkere nationale aansturing vorm te geven. De noodzaak om prestatiegerichter te gaan werken is in deze periode breed onderkend, ook binnen het grootste deel van de politieorganisatie. Weinig draagvlak is er echter voor de (rigide) wijze waarop dit prestatiegerichte werken in het begin binnen de politie is toegepast. Hiermee hangt samen de perceptie dat de prestatieconvenanten teveel gericht zijn geweest op de justitiële functie van de politie, en te weinig op de bestuurlijke functie. Het gevolg hiervan is dat de convenanten weinig ruimte openlaten om in te kunnen spelen op lokale, externe factoren (zoals evenementen). In dergelijke situaties wint de bestuurlijke functie het van de juridische functie, vooral ook omdat succes of falen wat betreft deze laatste functie minder direct en tastbaar is. Het behalen van de prestatieafspraken is hierdoor soms onder druk komen te staan. Daar waar bij de totstandkoming in voldoende mate het belang van externe factoren is onderkend, is dit bij de uitvoering in onvoldoende mate het geval.

#### **4.2.6 Betrokkenheid**

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van de factor betrokkenheid in beperkte mate is onderkend. Deze beperkte mate is het gevolg van de onvoldoende aandacht die is besteed aan de bredere context van en de gedachte achter de prestatieafspraken. Hiermee hangt samen de onvrede onder veel politiemensen dat output te weinig oog heeft voor de verhalen achter de cijfers. Een groot deel van de politiemensen is weliswaar voorstander van het prestatiegericht werken, maar maakt zich tegelijkertijd zorgen over de professionele waarden die hierdoor onder druk (kunnen) komen te staan. Met deze zingevingaspecten, die van grote invloed zijn op de betrokkenheid, is in het begin onvoldoende rekening gehouden. Mede door de eerder beschreven verschuiving van management naar leiderschap is de bezieling teruggekomen bij leidinggevendenden en zij hebben door de toegenomen differentiatiemogelijkheden deze bezieling ook weten over te brengen op het uitvoerende personeel.

#### **4.2.7 Bruikbaarheid**

Op basis van de empirische analyse kan worden geconcludeerd dat het belang van de factor bruikbaarheid in beperkte mate is onderkend. In algemene zin kan worden gesteld dat het Landelijk Kader is beschouwd als een bruikbaar concept. Het heeft aan de politieorganisatie focus en richting gegeven. Het Landelijk Kader is echter niet conceptueel toegepast, waardoor de relatie met andere belangrijke vormen van sturing (zoals het sturen op waarden en outcome), plannen en ontwikkelingen onvoldoende is gelegd. De concrete invulling van het Landelijk Kader heeft daarom vooral bij de behoeften van het Rijk aangesloten en minder bij die van de lokale overheid.

Een ander punt is dat de prestatie-indicatoren bij aanvang nog niet volledig zijn uitontwikkeld. Hierdoor zijn zij beperkt toepasbaar geweest. Ook zijn zij veelal gericht geweest op een specifiek onderdeel van de keten, waardoor zij de (veiligheids-)keten als geheel onvoldoende hebben gestimuleerd. Binnen de politieorganisatie zelf zijn bij de doorvertaling van het Landelijk Kader extra en meer gedetailleerde indicatoren opgesteld. Juist deze hoeveelheid en gedetailleerdheid heeft geleid tot ontbrekende consensus.



### 4.3 Algemene conclusie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling uit hoofdstuk 1. Voor de duidelijkheid wordt deze hieronder nogmaals gegeven.

Centrale vraagstelling:

*“Wat zijn de kritieke succesfactoren voor de doorwerking van beleid en wat is de rol van deze factoren geweest in de doorwerking van het beleid uit het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006”*

Uit de paragraaf 4.2 komt samengevat het volgende beeld naar voren:

- Van 1 kritieke succesfactor is de rol *in redelijke mate* onderkend;
- Van 4 kritieke succesfactoren is de rol in *beperkte mate* onderkend;
- Van 2 kritieke succesfactoren is de rol *onvoldoende* onderkend.

Op het eerste oog slaat de balans negatief uit. Echter, dit negatieve beeld behoeft enige nuancering. Uit de empirische analyse is namelijk gebleken dat de gebrekkige onderkenning van de kritieke succesfactoren zich vooral heeft gemanifesteerd bij de totstandkoming en de eerste uitvoering van het Landelijk Kader. Later in het proces heeft hierin een correctie plaatsgevonden, met name vanuit de politieorganisatie zelf. Een concreet voorbeeld hiervan is het zingevingsaspect dat is teruggebracht. Van belang is hierbij op te merken dat meerdere kritieke succesfactoren hieraan hebben bijgedragen. Dit toont de eerder veronderstelde onderlinge verwevenheid van de kritieke succesfactoren aan. Het betekent dus dat ook voor de kritieke succesfactoren geldt dat hiermee conceptueel moet worden omgegaan, en dat zij niet instrumenteel moeten (maar ook kunnen) worden toegepast. Het is juist dit denken vanuit een totaal concept waaraan het vooral bij de totstandkoming van het Landelijk Kader heeft ontbroken. Als gevolg hiervan is het Landelijk Kader te veel als doel opgevat en te weinig als een onderdeel (middel) van een breder pakket aan sturingsvormen ingezet. Het heeft hiermee binnen de politie teveel de nadruk gelegd op (new public) management en dus het beheersen van de organisatie, terwijl de organisatie op dat moment, vanwege de culturele en organisatorische veranderingen, behoefte heeft aan leiderschap. Dat de verschuiving van management naar leiderschap binnen de politie heeft plaatsgevonden, is een bevestiging van het “corrigerende” vermogen en getuigt zeker ook van professionaliteit die ruim binnen de politie aanwezig is.

## 4.4 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies zijn hieronder aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen hebben betrekking op zowel de totstandkoming van het Landelijk Kader als de uitvoering hiervan.

Nummer	Aanbeveling
1	Door de politieorganisatie en het Rijk dient een heldere en gezamenlijk gedragen visie over de politie te worden geformuleerd. Deze visie dient richting te geven aan het ontwikkelen en doorvoeren van (beleids-)veranderingen.

Toelichting:

*Doordat in de resultaatafspraken sterk de nadruk is gelegd op het behalen van justitiële output, is binnen de politie de perceptie ontstaan dat deze afspraken te weinig recht doen aan de diversiteit en complexiteit van de politiefunctie. Binnen het Rijk en de politieorganisatie leven dus twee verschillende visies over de politie.*

Nummer	Aanbeveling
2	Stel een beperkt aantal abstracte en uitontwikkelde prestatie-indicatoren op.

Toelichting:

*Bij aanvang van het Landelijk Kader zijn niet alle prestatie-indicatoren volledig uitontwikkelde. Hierdoor is onduidelijkheid geweest over wat op welke manier gemeten wordt. Daarnaast geven abstract doorvertaalde indicatoren meer ruimte aan de professionaliteit van de organisatie en spreken zij meer vertrouwen uit in deze professionaliteit. Hierdoor neemt binnen de politie het draagvlak voor dergelijke indicatoren toe.*

Nummer	Aanbeveling
3	Maak integrale afspraken met de gehele veiligheidsketen, en niet alleen met één afzonderlijke schakel hierbinnen.

Toelichting:

*In het theoretisch kader is eerder al ingegaan op de netwerksituatie in relatie tot veiligheid. Waar het aanpakken van onveiligheid van oudsher is voorbehouden aan het strafrecht, is dit nu voorbehouden aan een breed netwerk van actoren, zowel strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke instanties, deze laatste variërend van overheden tot de private sector en vrije beroepen. Bij de totstandkoming van het Landelijk Kader is met deze wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting, maar daarmee ook de complexiteit van het veiligheidsvraagstuk, onvoldoende rekening gehouden.*

Nummer	Aanbeveling
4	Vertaal resultaatafspraken niet te gedetailleerd door naar de uitvoering, en creëer in de uitvoering mogelijkheden voor differentiatie.

Toelichting:

*De politieorganisatie is een professionele organisatie met veel uiteenlopende functies en specialismen. Dit is bij het vertalen van de resultaatafspraken onvoldoende onderkend, hetgeen heeft geleid tot een rigide doorvertaling van resultaatafspraken tot op persoonsniveau. Hierdoor zijn leidinggevendende te veel in een managementrol gedwongen en hebben zij onvoldoende maatwerk kunnen toepassen in de dagelijkse aansturing.*



## BIJLAGEN

## Bijlage I      Lijst van geïnterviewden

Organisatie	Niveau	Functie	Interviewer
Gemeente Midden-Delfland	Lokale overheid	Burgemeester	B. Yedema, M.J. van de Weerd
Ministerie van Justitie	Rijksoverheid	Beleidsambtenaar	M.J. van de Weerd
Openbaar Ministerie	Parket Den Haag	Beleidsambtenaar	B. Yedema, M.J. van de Weerd
Politie Hollands Midden	Korpsleiding	Korpschef	B. Yedema, M.J. van de Weerd
		Beleidsambtenaar	B. Yedema, M.J. van de Weerd
	Districtsleiding	Districtschef	M.J. van de Weerd
	Teamleiding	Teamchef	B. Yedema
	Operationeel	Coördinator Toezicht/ Handhaving (basispolitiezorg)	B. Yedema
Politie Haaglanden	Korpsleiding	Adjunct-directeur	B. Yedema, M.J. van de Weerd
	Districtsleiding	Districtschef	B. Yedema
	Operationeel	Chef Infodesk	B. Yedema

## Bijlage II            Globaal overzicht werkverdeling scriptie

Hoofdstuk	Onderdeel	Verdeling
	Samenvatting	B. Yedema
	Voorwoord	Gezamenlijk
<b>1</b>	<b>Vertrek</b>	
1.2*	Situatieschets	B. Yedema
1.3	Probleemanalyse	Gezamenlijk
1.4	Probleemstelling	Gezamenlijk
1.5	Relevantie	Gezamenlijk
1.6	Methode van onderzoek en afbakening	Gezamenlijk
1.7	Leeswijzer	M.J. van de Weerd
<b>2</b>	<b>Theoretisch kader</b>	
2.2	Waartoe dient beleid?	B. Yedema
2.3	Wat is (prestatie-)sturing?	B. Yedema
2.4	Wat is doorwerking?	M.J. van de Weerd
2.5	Wat maakt dat beleid doorwerkt?	Gezamenlijk
<b>3</b>	<b>Empirisch kader</b>	
3.2	Wat is bereikt met het Landelijk Kader	B. Yedema
3.3	Doorwerking van Rijksniveau naar de politieregio's*	M.J. van de Weerd
3.4	Doorwerking binnen de politieregio's*	B. Yedema
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	
4.2	Conclusie per kritieke succesfactor	Gezamenlijk
4.3	Algemene conclusie	Gezamenlijk
4.4	Aanbevelingen	Gezamenlijk

\* De inleidingen worden in het overzicht van de werkverdeling overgeslagen. Het gaat in dit overzicht om de inhoudelijke bijdragen.

\*\* De interviews ten aanzien van beide onderdelen zijn gezamenlijk gehouden en georganiseerd (zie voor een overzicht van de werkverdeling met betrekking tot de interviews bijlage I).

## BIJLAGE II      Literatuurlijst

Aardema, H. (2005). *Stille Waarden*. Een reflectie op overnormering in publiek management. Den Haag: BMC en Open Universiteit. Uit: Vellinga, A., Verhofstad, P. en Huegen, R. Politie in verbinding? In de ontmoeting ontstaat de verbinding! Afstudeeropdracht School voor politieleiderschap (Strategisch Leidinggevende Leergang. Warnsveld: 2007.

Adviescommissie beleidsplanning politie (1987). *Eindrapport: Politiebeleid volgens plan?* Den Haag: Staatsuitgeverij.

Agranoff, RI (1986) *Intergovernmental management*. Human Services Problem-Solving in Six Metropolitan Areas, Albany, New York: State University of New York Press. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Algemene Rekenkamer (2002). *Systemen van checks and balances bij rechtspersonen met een wettelijke taak: Achtergrondstudie bij het onderzoek 'Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3'*. Den Haag: 2002.

Alkin, M.C., R. Daillak, P. White (1979) *Using evaluations: does evaluation make a difference?* Sage: London et al

Allison, GT (1971) *Essence of decision*, Boston: Little, Brown & Company (second edition 1999, co-authored by Ph. Zelikow, New York: Longman). In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Baas, J.H. de, (1995), *Bestuurskunde in hoofdlijnen*. Invloed op beleid. Wolters-Noordhoff: Groningen.

Bekkers, Lips en Zuurmond (2005), *De maatschappelijke en politiek-bestuurlijke positionering van ICT in het openbaar bestuur*.

Bekkers, V.J.J.M. (1994) *Nieuw vormen van sturing en informatisering*, Eburon: Delft (proefschrift).

Bekkers, V.J.J.M., H.J.M. Fenger, V.M.F. Homburg, K. Putters (2004) *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit van Tilburg.

Beumer, RJ (1997) *Gebiedsgebonden politiewerk*: Een verkenning. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken. In: Van der Torre, E.J. (1999) *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Samsom, pag. 26

Beyer, J.M. en H.M. Trice (1982) "The utilization process: a conceptual framework and synthesis of empirical findings" in: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 27, No. 4, pp. 591-622.

Boin, AR, EJ van der Torre en P. 't Hart (2004). *Blauwe bazen: het leiderschap van korpschefs*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap. Uit: Van Sluis, A., Cachet, A. & Ringeling, A. *Prestatieafspraken met de politie en de gevolgen voor justitiële, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie*. Uit: Tijdschrift voor veiligheid, jrg. 6 (2007), nr. 1, april, pag. 36-50.

Boutellier, H. (2003), *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Braun, D. (2003). *Sturingsperikelen in de politieorganisatie: Een verkennende antropologische studie*, Amsterdam, 1999 (diss.).

Bruijn, de H. *Prestatiemeting en ketensamenwerking*. Uit: Tijdschrift voor veiligheid, jrg. 6 (2007), nr. 1, april, pag. 51-62.

Bruijn, H. de. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.

Buruma, Ybo (2004). *Onoprechte handhaving*. In: Stokkum, Bas van en Lodewijk Gunther Moor (red.) (2004) *Onoprechte handhaving? Prestatiecontracten, beleidsvrijheid en politie-ethiek*. Stichting Maatschappij, veiligheid en Politie, Dordrecht. In: Sluis, A., Cachet, A., De Jong, L, Nieuwenhuyzen, C. en Ringeling, A (2006). *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Rotterdam: Centre for local democracy.

Cachet, A., Derickx, C.L. & Vos, A. (2005). *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Leusden: BMC.

Cachet, A., Sluis, A. van, Wolberink, M., Jansonius, P., Bezuyen, M. & Rosenthal, U. (1996). *Ambities en prestaties in Hollands Midden: de reorganisatie in beeld gebracht*. Crisis Onderzoeks Team, Rijksuniversiteit Leiden, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Cachet, A., Van der Torre, EJ., en Van Natijne, W. (red.) (1998) *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*. Elsevier bedrijfsinformatie bv.

Capgemini Nederland B.V. (2007). *Prestatiesturing politie, beleidsdoorlichting*. Utrecht

Castells, M. (1996), *The rise of the network society*, Malden/Oxford: Blackwell Publ. In: Lips, Bekkers & Zuurmond (red.) (2005), *ICT en openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma.

COT (1994). *Politiebestel in verandering*. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en nieuwe Politiewet. Gouda Quint b.v.: Arnhem.

Dahler-Larsen, P. (1998) "Beyond non-utilization of evaluations: an institutional perspective" in: *Knowledge, Technology, and Policy*, Vol. 11, No. 1 en 2, pp. 64-90.

Douglas, A., en Wildavsky, A. (1983)., *Risk and Culture*, Berkeley. In: H. van de Graaf en R. Hoppe (1996). *Beleid en Politiek, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Bussum: uitgeverij Coutinho. Pag. 48-58.



Egten, C.A. van (1994) *Kwaliteit van bestuurlijke informatie in een organisatie*, Amsterdam (proefschrift).

Eshuis, J. (2006) *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*, Eburon: Delft (proefschrift).

Etzioni (1968). *The active society*. New York: Free Press. In E. Woerdman: Politiek en politicologie. Groningen: Wolters-Noordhoff. 1999. Pag. 57

Feldman, M.S. en J.G. March (1981) "Information in organizations as signal and symbol" in: *Administrative Science Quarterly*. Vol. 26, No. 2, pp. 171-186

Festinger, L. (1962) *A theory of cognitive dissonance*, Stanford University Press: Stanford.

Fidler, L.A. en J.D. Johnson (1984) "Communication and innovation implementation" in: *The Academy of Management Review*, Vol. 9, No. 4, pp. 704-711.

Fischer, F. (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press: Oxford.

Forester, J. (1989) *Planning in the face of power*, Berkeley: University of California Press. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Freeman, R.E., (1984), *Strategic Management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman. In: J.J. Graafland, B.W. van de Ven en N.C.G.M. Stoffele, Wat betekent maatschappelijk ondernemen concreet? Onderzoek naar Maatschappelijk Ondernemen onder Brabantse en Zeeuwse bedrijven in opdracht van Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging BZW, MKB Nederland en FNV, Tilburg: Centrum voor Maatschappelijk Ondernemen (Katholieke Universiteit Brabant), jaartal onbekend.

Graaf, H. van de, Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek*, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Bussum: uitgeverij Coutinho.

Hakvoort, J.L.M., Klaassen, H.L., (2004), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, SDU Uitgevers BV, Den Haag, pag. 13

Hanney, S.R. et al. (2003) "The utilisation of health research in policy-making: concepts, examples and methods of assessment" in: *Health Research Policy and Systems*, 1:2, pp. 1-28.

Heffen, O. van, (1993), *Beleidsontwerpen en omgevingsfactoren: vier alternatieve strategieën*. In: O. van Heffen en M. van Twist (red.), *Beleid en wetenschap, hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

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

Hoogerwerf, A. (1983): *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*. In: reader Maatschappelijke vraagstukken en beleidsproblemen, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hoogerwerf, A. (1992). *Overheidsbeleid*. In E. Woerdman: *Politiek en politicologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff. 1999. Pag. 57

Hoogerwerf, A. en M. Herweijer red. (1998) *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*, Samsom: Alphen aan den Rijn (zesde geheel herziene druk).

Horn, J. (1989) *Veranderingen bij de politie*, Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink. In: Van der Torre, E.J. (1999) *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*. Samsom, pag. 23.

Huberts, LWJC & JHJ van den Heuvel (2004), *Sturing van veiligheid*. In E.R. Muller (Ed.), *Veiligheid. Studies over inhoud, organisatie en maatregelen* (pag. 635-663). Alphen: Kluwer.

Jansen – Rensen, M. (2006), *Een nieuwe ronde, nieuwe kansen: een lokaal stakeholderperspectief op het prestatieconvenant voor politie Hollands Midden*. Erasmus Universiteit Rotterdam: Rotterdam (afstudeerscriptie).

Jochoms, M.P.C.M., Laan, F. van der, Landman, W., Nijmeijer, P.S. & Sey, A. (2006). *Op prestaties gericht*. Over gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van politiewerk. Politiewetenschap nr. 32c. Drieluik: *gevolgen van prestatiesturing*. Programma Politie & Wetenschap, Erasmus Universiteit Rotterdam. Den Haag: Elsevier Overheid  
Kickert, W.J.M. (red.), Becker, B.J., Bruijn, J.A. de, Heer, J.M. de, Klijn, E.H., Noordegraaf, M., Termeer, C.J.A.M., Veenswijk, M. & Vries, J. de (1993) *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink

Kickert, W.J.M. en Vught, F.A. van, (1983), *beleidsnetwerken en maatschappelijke sturing*. In: AJGM Bekke en U. Rosenthal (red.), *Netwerken rond het openbaar bestuur*, Alphen aan den Rijn, 1983, pag 222.

Kickert, WJM, EH Klijn and JFM Koppenjan (eds) (1997) *Managing complex networks; strategies for the public sector*, London: Sage. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Kingdon, JW (1984) *Agenda's, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little, Brown & Company (second edition 1995, New York: Harper Collins College Publishers). In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Klijn, EH (2001) *Rules as institutional context for decision making in networks; the approach to post-war housing districts in two cities*, in: *Administration and Society*, 33 (3) (May): 133-164). In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Kool, D. de, (2007) *Monitoring in beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties*, Erasmus Universiteit Rotterdam (proefschrift).

Korsten, A.F.A. (1983) *Wat is goed genoeg: benutting van onderzoek in overheidsbeleid*, Uitgeverij Kobra: Amsterdam.

Krogh, G. von en J. Roos (1996) *Managing Knowledge: perspectives on cooperation and competition*, Sage: London et al.

Landman, W. (2005) *Beelden uit de frontlinie*, Over de invloed van bedrijfsmatig werken op het politiewerk in de basispolitiezorg, Enschede: Universiteit Twente.

Lange, M.A. de (1995) *Besluitvorming rond strategisch ruimtelijk beleid: verkenning en toepassing van doorwerking als beleidswetenschappelijk begrip*, Thesis Publishers: Amsterdam (proefschrift).

Lindblom, Ch.E. en D.K. Cohen (1979) *Usable knowledge: social science and social problem solving*, Yale University Press: New Haven et al.

Lomas, J. (2000) 'Connecting research and policy' in: *Canadian Journal of Policy Research*, No 1, pp. 140-144.

Mandell, MP (1990) *Network management: strategic behaviour in the public sector*, in: RW Gage & MP Mandell (eds) (1990) *Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks*, New York: Praeger: 20-53. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

March, JG & Olsen, Jp, (1976) *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen. In: H. van de Graaf en R. Hoppe (1996). *Beleid en Politiek*, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Bussum: uitgeverij Coutinho. Pag. 84-85.

March, J.G. en J.P. Olsen (1989) *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, The Free Press: New York.

Meier, KJ & LJ O'Toole (2001) *Managerial strategies and behaviour in networks: a model with evidence from U.S. public education*, in: *Journal of public administration and theory*, (11) 3: pag. 271-293. Voor dit onderzoek in: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.

Meyers, MK en S Vorsanger (2003), *Street-level bureaucrats and the implementation of public policy*, in: BG Peters en Jon Pierre, *Handbook of public administration*, London, 2003, pag. 245-255. Voor dit onderzoek in: P.W. Tops, *Kennis van de Frontlijn*. Politieacademie, 2007

Michiels, F.C.M.A., J. Naeyé, A.B. Blomberg en J.L.M. Boek (1997), *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.

Mulder, H.P., G. Walraven, A. de Groot, F.S. Terpstra, P. Rozendal, O. Delsman, A. van Loon, R. Venderbosch en F.L. Leeuw (1991) "Gebruik van beleidsevaluatie-onderzoek bij de rijksoverheid" in: *Beleidswetenschap*, jaargang 5, nummer 3, pag. 203-228.

Pfeffer, J. (1981) *Power in organizations*, Pitman: London.

- Powell, W.W. en P.J. DiMaggio red. (1991) *The new institutionalism in organizational analysis*, The University of Chicago Press: Chicago/London.
- Projectgroep Visie op de politiefunctie (Raad van Hoofdcommissarissen) (2005) *Politie in ontwikkeling, Visie op de politiefunctie*. NPI, Den Haag, mei 2005
- Punch, M. Van 'alles mag' naar 'zero tolerance': policy transfer en de Nederlandse politie. *Politie en wetenschap*, Juni 2006, pag. 32
- Quinn, R. (1988) *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performances*. San Fransisco: Jossey-Bass. Uit: Vellinga, A., Verhofstad, P. en Huegen, R. *Politie in verbinding?* In de ontmoeting ontstaat de verbinding! Afstudeeropdracht School voor politieleiderschap (Strategisch Leidinggevende Leergang. Warnsveld: 2007.
- Rich, R.F. (1997) "Measuring knowledge utilization: processes and outcomes" in: *Knowledge and Policy: the International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Vol. 10, No. 3, pp. 11-24.
- Rieken, J.(1990), *Management van de gehele beleidscyclus*, een bedrijfs- en bestuurskundige analyse, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Ringeling, A. (2000): *het probleem van het probleem*. In: A. Edwards en L. Schaap (red.): *vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: uitgeverij Coutinho, 2000. Pag. 20.
- Ringeling, A. (2004) *Het imago van de overheid*, de beoordeling van prestaties van de publieke sector. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Rosenthal, U. (1982). 'Politie en bestuur. De paradox van de politieke politie'. In: A. Cachet e.a. *Ambities en prestaties in Hollands Midden: de reorganisatie in beeld gebracht*. Leiden/ Rotterdam: 1996.
- Sabatier, PA (1988) *An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy oriented learning therein*, in: *Policy Sciences*, 21: 129-168. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Sabatier, P.A. en H.C. Jenkins-Smith red. (1993) *Policy change and learning: and advocacy coalition approach*, Wesview Press: Boulder, San Francisco en Oxford.
- Schön, D.A. en M. Rein (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books: New York.
- Sey, A en Jochoms, T., (2007), *Naar intelligent presteren*. Uitdagingen voor politieleiders bij sturing met prestatieafspraken. Uit: *Tijdschrift voor veiligheid*, jrg. 6, 2007, nr. 1, april, pag. 21-35.
- Sluis, A. van, (2002). *Van 'planning and control' naar strategische beleidsvorming*. Een onderzoek naar beleidsplanning bij de politie. Rotterdam
- Sluis, A., Cachet, A., De Jong, L, Nieuwenhuyzen, C. en Ringeling, A (2006). *Cijfers en stakeholders*. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie. Rotterdam: Centre for local democracy.

- Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP): *Nationale politie van wijk tot wereld?* Dordrecht: 2005.
- Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (2005). *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht.
- Susskind, L & J. Cruikshank (1987) *Breaking the Impasse*, Consensual Approaches to Resolving Public Disputes, New York: Basic Books. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Teisman, GR (1992) *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: Vuga. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Termeer CJAM (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*, 's-Gravenhage: Vuga. In: Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004) *Managing uncertainties in networks*. New York: Routledge.
- Terpstra, J. & Trommel, W. (2007) *Politie, prestaties en presentaties*. Over bedrijfsmatigheid en imagowerk. Tijdschrift voor veiligheid, jaargang 6, nummer 1, april, pag. 16).
- Terpstra, J. (2002) *Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken (IPIT)
- Tijdschrift voor veiligheid 2007, Jaargang 6, Nr. 1, april: bijdrage van Van Sluis, Cachet en Ringeling (prestatieafspraken met de politie en de gevolgen voor de justitiële, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie.
- Tijssen, I.M.J.G. (1988) *Kwaliteit noodt tot meer gebruik: bruikbaarheid van sociaal-wetenschappelijke onderzoeksresultaten volgens arts-bestuurders*, Quickprint: Nijmegen (proefschrift).
- Tops, P.W., Kennis van de Frontlijn. Politieacademie, 2007
- Van der Torre, E.J. (1999) *Politiewerk: politiestijlen, community policing, professionalisme*.
- Van Sluis, A., Cachet, A. & Ringeling, A. *Prestatieafspraken met de politie en de gevolgen voor justitiële, politiek-bestuurlijke en maatschappelijke inbedding van de politie*. Uit: Tijdschrift voor veiligheid, jrg. 6 (2007), nr. 1, april, pag. 36-50.
- Veld, R.J. in 't, F.A. Beemer, W. de Haan, L. Mertens, E. Romein & M.A.R. van Roost, *Vooruitgang of regendans? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie*, Bestad i.s.m. Berenschot Procesmanagement, 2001
- Vellinga, A., Verhofstad, P. en Huegen, R. *Politie in verbinding? In de ontmoeting ontstaat de verbinding!* Afstudeeropdracht School voor politieleiderschap (Strategisch Leidinggevende Leergang. Warnsveld: 2007.
- Vickers, G., The Art of Judgement. *A Study of Policy Making*, Londen, 1965. In: H. van de Graaf en R. Hoppe (1996). *Beleid en Politiek*, een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde. Bussum: uitgeverij Coutinho.

VNG (2005). *Een sterke politie vraagt een sterke basis* (manifest). VNG: Den Haag.

Wagner, P., C. Weiss, B. Wittrock, H. Wollmann (1991) *Social sciences and modern states: national experiences and theoretical crossroads*, Cambridge University Press: Cambridge.

Weber, M. Wesen, *Voraussetzungen und Entfaltung der Bürokratischen Herrrschaft*, uit: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (onvoltooid), Tübingen, 1972 (oorspronkelijke uitgave 1922). In: JH de Baas, *Bestuurskunde in hoofdlijnen*, invloed op beleid, Groningen: Wolters-Noordhoff, 1995, pag. 182-186.

Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in organizations*, Sage: Thousand Oaks.

Werkgroep Modellen voor beheer van de politie. *Beheer beheerst*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2004-2005 nr. 5. Bladzijde 17-18.

Weiss, C.H. red. (1977) *Using social research in public policy making*, Heath: Lexington, Mass.

Weiss, C.H. (1980a) "*Three terms in search of reconceptualization: knowledge, utilization, and decision-making*", paper Conference on the political realization of social science knowledge: toward new scenarios, Vienna, Austria, June 18-20, 1980.

Weterings, R.A.P.M. (1992) *Strategisch gebruik van risico-informatie: het gebruik van informatie over technologische risico's door maatschappelijke groepen in besluitvorming en voorlichting*, Rijksuniversiteit Utrecht (proefschrift).

Wilson, J.Q. Bureaucracy (1989) *What government agencies do and why they do it*, Basic Books.

Wit, B. de, R. Meyer en K. Breed (2000) *Strategisch management van publieke organisaties, de overheid in paradoxen*. Utrecht: LEMMA B.V.

## Overheidsbronnen

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

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Justitie en korpsbeheerders (2003). Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. In: Staatscourant, 11 april 2003, nr. 72, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1995). Beheer in het nieuwe politiebestedel: stand van zaken op hoofdlijnen. Vergaderjaar 1995–1996, 24 548, nr. 2. Den Haag: SDU

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002). Zicht op taakuitvoering politie. Vergaderjaar 2002-2003, 28 791, nr. 2. Den Haag: SDU

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002). Naar een veiliger samenleving. Vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 8. Den Haag: SDU

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003). Taakuitvoering politie. Vergaderjaar 2003-2004, 28 791, nr. 5. Den Haag: SDU

## Websites

[http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/beleid#blw\\_Landelijkeprioriteiten20082011](http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/beleid#blw_Landelijkeprioriteiten20082011)

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/politie/beleid>

[http://www.minbzk.nl/10441/hoge\\_politie\\_inzet](http://www.minbzk.nl/10441/hoge_politie_inzet)

<http://www.minbzk.nl/onderwerpen/veiligheid/veiligheidsregio's>

<http://www.ad.nl/denhaag/stad/article1841701.ece>

[http://www.burojansen.nl/traa/b6\\_11\\_2.htm](http://www.burojansen.nl/traa/b6_11_2.htm)

[http://www.regering.nl/Het\\_kabinet/Regeerakkoord#internelink8](http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink8)

<http://www.politie.nl/Haaglanden/OverDitKorps/>

<http://www.politie.nl/Hollands-Midden/OverDitKorps/werkgebied.asp>

<http://www.om.nl>